

Sommaire

	pages
Présentation <i>par Marie-José Roussel (CPVS)</i>	5
Introductions <i>par M. Rousset</i>	9
<i>par B. Verdon</i>	10
 Première partie : EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES 	
Transport ferroviaire et développement durable : la “ligne de la Betuwe” aux Pays-Bas <i>par Jean-Claude Boyer</i>	17
La Participation des habitants dans le projet de la voie ferrée de la Betuwe <i>par Herman Wilmer</i>	21
<i>Débat</i>	27
Participation et réalisation de grands projets d'infrastructures en Suisse : le cas du projet Alptransit (NLFA) <i>par Nicolas Mettan et Nicolas Mayor</i>	31
<i>Débat</i>	39
Evaluation environnementale, participation publique et décision à la québécoise. Un modèle à la croisée des chemins <i>par Michel Gariépy</i>	43
Débat général sur les expériences étrangères	57
Table ronde finale	67

Deuxième partie : **RETOUR VERS LA FRANCE**

De la contestation du tracé à la reformulation de l'intérêt général : la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée <i>par Jacques Lolive</i>	81
Faut-il un public à l'enquête publique ? Les paradoxes d'une procédure de "démocratie participative" <i>par Cécile Blatrix</i>	101
L'enquête publique en France : enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales <i>par Philippe Warin</i>	111
Les conflits d'aménagement et le syndrome <i>Nimby</i>, nouvel enjeu du management public <i>par Arnaud de Champris</i>	129
Conclusion <i>par M. Matthieu</i>	143
<i>par M. Giblin</i>	145

Introductions

**par messieurs ROUSSET, directeur général de l'INRETS
et VERDON, adjoint au directeur des routes**

M. Rousset,
(INRETS) ^(*)

La mission confiée à Gilbert Carrère il y a quelques années a ouvert une période d'interrogations et d'expérimentations sur les problèmes de la prise de décision et de l'évaluation des politiques de transports. Elle a également ouvert un débat sur les objectifs de ces politiques et sur l'organisation de la concertation. Ces questions, nous les retrouvons dans la circulaire du ministre des Transports d'octobre 1995 concernant l'harmonisation des méthodes d'évaluation. Sont notamment évoquées les questions concernant la transparence, l'ouverture réelle des choix, en particulier des choix d'autres partis d'aménagement voire d'autres modes de transports, que ceux correspondant à l'investissement envisagé. Depuis un certain temps déjà l'INRETS s'est intéressé à ces sujets, d'une part en développant des outils mathématiques de modélisation, et d'autre part, en travaillant sur les aspects sociologiques de l'évaluation et de la conduite de projets. Les deux journées, du 25 janvier et du 22 mai, centrées, la première, sur des expériences françaises et la deuxième sur des expériences étrangères, sont de nature à nous éclairer sur nos propres pratiques. Elles arrivent aussi à un moment où la loi Barnier met en évidence la nécessité de renforcer la prise en compte des problèmes d'environnement et positionne le débat public aussi comme élément central de la concertation et de la décision.

Jusqu'à présent, les pratiques françaises ont été présentées comme opposant la participation et la prise de décision ; ceci se manifeste aussi bien dans la culture politique que dans la culture administrative. Un premier compromis est apparu lors de la circulaire Bianco. Actuellement après plusieurs années d'expérimentation sur le terrain, il nous reste à définir comment mettre en cohérence trois éléments qui sont : la participation, l'évaluation et la prise de décision. A cet égard, les exemples étrangers seront intéressants. Les questions qui me semblent devoir être abordées concernent essentiellement l'efficacité des méthodes de participation.

Première question : comment cette participation se situe-t-elle par rapport à notre fonctionnement institutionnel ?

Deuxième question : alors que le public – et cela se comprend – est de plus en plus exigeant quant à la justification du choix des projets, comment concilier une approche locale avec des finalités qui se situent – notamment pour les grands projets – à un autre niveau (national ou européen) ?

Enfin, troisième question : comment et à qui faut-il attribuer la principale responsabilité quant aux garanties d'objectivité de l'évaluation et quant à la bonne fin des processus de décision (qui, en France sont organisés autour du maître d'ouvrage, ce qui n'est pas toujours le cas dans d'autres pays).

Pour moi, c'est autour de ces trois questions que l'on pourra recomposer les rapports entre ces trois éléments centraux : l'organisation de la participation, l'évaluation et la prise de décision.

^(*) Sur ces mêmes questions, on se reportera utilement aux Cahiers publiés en 1987 par l'Association GERMES sous le titre « L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets » (Cahiers du GERMES n° 12).

B. Verdon,
adjoint au directeur des routes

J'évoquerai avec vous la concertation dans les projets routiers, les objectifs que nous poursuivons à travers celle-ci et les phases successives des projets de la réflexion initiale jusqu'à la communication autour du chantier. Ces nombreuses étapes permettent de tracer une sorte de fil continu de la concertation.

Je retiendrai trois grands objectifs :

- évaluer les enjeux des opérations d'investissement routiers à travers les grandes fonctions, les grandes caractéristiques du projet ;*
- recueillir, les points de vue des différents groupes sociaux intéressés et éclairer les choix que les décideurs vont faire à chacun de ses stades ;*
- expliquer, voire amender les décisions successives, leurs conséquences et préciser les engagements pris ; permettre que les choix effectués le soient dans la plus grande « transparence ». C'est un mot très employé aujourd'hui ! La concertation, le débat public, ne sont pas faits pour neutraliser les opérations ni pour arriver à l'unanimité sur un projet, mais pour aboutir à un relatif consensus autour de celui-ci.*

Le principal objectif des débats est de permettre à chacun de s'exprimer et de gérer les conflits et les contestations qui peuvent surgir à cette occasion. Le rôle de l'Etat est de permettre l'expression de tous, de permettre des échanges réciproques, d'accepter que certaines positions soient remises en cause et d'envisager éventuellement de nouvelles solutions.

Après un rappel des différentes étapes de la concertation et du débat dans la gestion des projets routiers, je vous indiquerai quelques pistes sur lesquelles nous travaillons actuellement avec nos partenaires.

Le débat national sur la politique des transports : cette étape correspond au schéma national d'aménagement et de développement du territoire pour lequel un dispositif a été mis en place l'année dernière et qui doit être approuvé par le parlement. Ensuite ce schéma est décliné en schémas directeurs d'infrastructures de transports... Il s'agit là des débats situés le plus en amont et qui portent sur les grands choix politiques.

Un deuxième niveau de débat concerne l'intérêt économique et social des projets avec les avancées que nous connaissons en ce domaine grâce à l'application de la circulaire Bianco (décembre 1992). Cette circulaire a été mise en oeuvre pour un certain nombre de grands projets dans des conditions qui n'étaient pas toujours faciles car ces projets étaient déjà en gestation depuis un certain nombre d'années... Il a donc fallu adapter les conditions du débat à l'état d'avancement des projets. Certains d'entre eux étaient déjà inscrits au schéma directeur, ce qui fut une source d'incompréhension de la part du public et des associations qui ne voyaient pas pourquoi nous

leur propositions de discuter de projets alors que les décisions étaient déjà prises ! C'est la raison qui nous a amené, lors de la révision du schéma directeur des routes nationales, à proposer que tout nouveau projet d'une certaine importance soit soumis à débat avant son inscription. Sur la vingtaine de projets concernés par la révision, une dizaine pourraient faire l'objet de cette procédure. Il y aurait donc bien débat sur tous les projets importants avant toute prise de décision.

Le troisième stade, traditionnel et classique, est celui de la concertation sur les tracés, chaque phase étant marquée par une décision ministérielle : étude préliminaire, avant projet d'itinéraire ou avant projet sommaire.

Enfin, l'enquête d'utilité publique.... Pour les projets routiers, nous avons généralisé le dossier des engagements de l'Etat, car il peut y avoir une période assez longue entre l'enquête et la réalisation des travaux. La population est donc en droit de se demander si le projet tel qu'il est réalisé est vraiment conforme à la DUP. Ce dossier est une synthèse du dossier de DUP et des observations que l'Etat s'est engagé à prendre en compte lors de l'enquête : observations et réserves du commissaire enquêteur, observations émises lors de l'instruction mixte à l'échelon central ou local. Les engagements de l'Etat sont ainsi rendus publics. Par ailleurs, pour les grands projets, il est prévu, conformément à la circulaire Bianco, qu'il y ait un comité de suivi du projet. Nous demandons d'ailleurs, que celui-ci soit plus important que celui initialement prévu, et qu'il inclut des partenaires politiques et associatifs. C'est à partir du dossier des engagements de l'Etat que le comité de suivi pourra évaluer le déroulement du projet. Il doit se réunir au moins trois fois, une première fois pour prendre connaissance du dossier des engagements de l'Etat, une deuxième fois pour la présentation du projet par l'opérateur (DDE ou société d'autoroute), et une troisième fois, après les travaux, pour vérifier la conformité de l'ouvrage aux engagements prévus. Ces trois réunions constituent un minimum et il est bien entendu possible de prévoir des réunions supplémentaires.

Les pistes de réflexion et de progrès qui sont les nôtres actuellement nous amènent à examiner un certain nombre de problèmes qui ont été soulevés lors de la journée du 25 janvier 1996.

1 - **L'approfondissement des études sur l'utilité publique des projets** : lors de la première journée, M. Poulit a évoqué le fait que nos services s'intéressaient souvent plus au « comment faire » qu'au « pourquoi faire ? »... Nous avons donc à travailler sur les problèmes de mobilité, de déplacements, sur l'articulation entre les différents modes de transports, sur l'intérêt économique et social des projets et sur la prise en compte des valeurs liées à l'environnement.

2 - Le projet d'infrastructure, et je me réfère là à l'intervention de M. LACAZE, n'est pas quelque chose en soi mais participe à des **opérations d'aménagement plus globales**. C'est une piste qui n'est pas facile car nous avons là à prendre en compte non seulement les interventions de l'Etat mais les interventions des différentes collectivités territoriales. Il est incontestablement souhaitable que les réflexions en terme d'aménagement en milieu urbain ou périurbain soient menées conjointement aux études de projets d'infrastructures, et, dans l'idéal la DUP devrait associer le projet d'infrastructure et le projet d'aménagement urbain ou d'aménagement territorial qui l'accompagne et qui organise l'évolution des territoires concernés.

3 - Troisième piste, prendre en compte non seulement les effets de l'infrastructure elle-même, mais les **effets de celle-ci sur les itinéraires parallèles**. Dans le domaine interurbain nous avons bien avancé sur ce sujet avec l'extension de la politique dite "du

1 % paysage et développement" qui permet, je le rappelle, de consacrer 1% du coût de l'infrastructure à des actions situées hors de l'emprise de l'ouvrage et portant sur les paysages, et le développement touristique ou économique de la région traversée. Ce programme d'action a été expérimenté sur les autoroutes A 20 et A 75 et va désormais être étendu à l'ensemble des autoroutes et grandes infrastructures routières. Nous avons également bien stabilisé nos actions concernant le traitement d'itinéraires qui intéressent le trafic de transit. Pour les déviations, il y a transfert de gestion de la voie déviée aux collectivités locales moyennant des investissements permettant de la requalifier. Dans le domaine interurbain, il y a donc un dispositif permettant de compenser les inconvénients liés à la création d'infrastructures nouvelles.

En revanche, en zone urbaine, les choses sont encore balbutiantes... Il s'agit en effet, de mettre en oeuvre en parallèle avec les projets d'infrastructures, des opérations de requalification et de reconquête urbaine des voiries ainsi libérées du trafic de transit. C'est un premier thème encore partiellement pris en compte mais sur lequel il faudrait que nous progressions dans les prochaines années. Je pense en particulier à l'autoroute A 16 entre L'Isle Adam et La Courneuve pour laquelle la décision ministérielle fixant le tracé comporte des engagements concernant la requalification des itinéraires parallèle (RN 1, RN 16) donc des grands axes qui traversent la banlieue Nord de Paris et sur lesquels il est nécessaire de promouvoir des aménagements en faveur des piétons et des transports en commun ainsi que la reconquête des espaces publics.

4 - Améliorer nos connaissances en matière d'environnement. Ces dernières années un certain nombre d'observatoires, plutôt orientés vers les questions économiques, ont été mis en place (autoroutes A 10, A 40, A 71). Actuellement nous nous orientons plutôt vers des établissements regroupant les différentes fonctions d'observation économique et environnementale. C'est le cas de celui de l'autoroute A 39, (Dijon Dôle Bourg). Il permettra à la fois d'améliorer nos connaissances sur le long terme, d'évaluer les impacts de l'infrastructure et de mettre en place des instruments de dialogue entre des partenaires très divers : associations, collectivités territoriales, administration...

5 - Les expertises complémentaires. (certains disent contre expertises...) C'est un sujet sur lequel nous progressons plutôt doucement. J. POULIT a abordé ce sujet à propos de l'autoroute A.104 pour laquelle des contre expertises ont été menées, de façon concertée, entre les associations et le maître d'ouvrage. Là dessus nous avons à poursuivre notre réflexion et à affiner nos méthodes. Cette question me semble absolument incontournable, mais elle demande une certaine organisation, il ne s'agit pas de se lancer dans n'importe quelle aventure, mais de pouvoir mener, si nécessaire, des expertises complémentaires avec différents partenaires.

6 - Améliorer nos méthodes de débat public. Sur ce point, le dispositif est actuellement en pleine évolution puisque le décret d'application de la loi BARNIER est sorti le 11 mai 1996... Il va entraîner la mise en place du comité national de débat public pour les grands projets et nous participons bien sûr activement à toute ces évolutions.

Pour terminer, j'évoquerai rapidement le travail que nous avons mené en 1995 sur la refonte de l'ensemble de notre doctrine et de nos méthodes de travail en matière de prise en compte de l'environnement et des paysages qui a donné lieu à la circulaire du 11 mars 1996. Depuis 1978 nous n'avions pas remis en forme l'ensemble de nos recommandations sur ces sujets. Quatre grands principes ont guidé notre travail :

- *l'amélioration de la qualité des études,*
- *l'objectivité et la rigueur des analyses,*
- *l'écoute et la concertation,*
- *la transparence des choix.*

Sur ces quatre principes, deux intègrent très directement les problèmes de débat public et de concertation. Je citerai un exemple d'exigence de transparence complémentaire, : dans les cas où malgré un avis défavorable de la commission d'enquête, nous prenons quand même la DUP, le minimum est d'expliquer pourquoi. C'est la raison pour laquelle nous demandons désormais à tous nos opérateurs de rendre publiques les raisons de la décision. Cette circulaire étend également à tous les projets la notion de bilan environnemental. (Les bilans socio-économiques avaient été instaurés par la LOTI et généralisés en 1994). Un premier bilan global a été récemment établi et diffusé qui concerne l'autoroute A 43 et la RN 90 en Savoie; Un premier document forcément imparfait existe donc sur les deux registres. Il a été établi conjointement par la DDE de la Savoie et la société AREA. D'autres sont en préparation. Et il reste à travailler sur le contenu et la forme que devront prendre ces bilans, la façon dont ils seront présentés, rendus publics et expliqués.

Voilà ce que je désirais dire pour ce qui concerne les routes nationales. Par ailleurs, je vous confirme l'intérêt de la direction des routes pour les travaux de l'INRETS et pour ces journées sur "Infrastructures et débat public" qui nous permettent de réfléchir sur nos propres pratiques et de les croiser avec les pratiques et les expériences étrangères.

Présentation

Ce numéro 34 de *Techniques, territoires et sociétés* (TTS) reprend pour l'essentiel les interventions faites le 22 mai 1996 lors de la deuxième journée prospective organisée conjointement par le Centre de prospective de la DRAST¹ et l'INRETS² sur le thème « projets d'infrastructures et débat public ». Une première réunion avait été consacrée à la présentation d'« expériences françaises »³. Cette seconde journée était consacrée aux expériences étrangères et nous remercions ici nos amis Canadiens, Néerlandais et Suisses qui ont bien voulu se déplacer pour nous faire profiter de leurs points de vue sur cette difficile question du débat public autour des grands projets d'infrastructures.

Un retour vers la France est opéré en deuxième partie du numéro avec quatre articles traitant, sous des angles divers, de l'organisation du débat public : Jacques Lolive étudie le rôle des associations dans le conflit du TGV Méditerranée, Cécile Blatrix et Philippe Warin s'intéressent plus particulièrement à la procédure d'enquête d'utilité publique et Arnaud de Champris au « syndrome Nimby » dans les conflits d'aménagement.

Nous espérons que ces deux numéros (31 et 34) permettront à nos lecteurs d'acquiescer une vue d'ensemble sur le thème traité et de disposer d'études de cas très précises... Nous leur signalons par ailleurs que le numéro 81 des *Annales des ponts et Chaussées* consacre son dossier à la décision publique, thème qui recoupe largement celui du débat public sur les projets d'infrastructures...

La publication de ce numéro de TTS, comme l'organisation du colloque, dont il reprend la substance, ont été assurées par Jean Michel Fourniau de l'INRETS et Marie Josè ROUSSEL de la DRAST avec l'assistance de Monique Cavagnara.

¹ Direction de la recherche et des actions scientifiques et techniques.

² Institut de recherche sur les transports et leur sécurité.

³ Celle-ci a fait l'objet du n°31 de TTS

Première partie
EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Transport ferroviaire et développement durable : la "ligne de la Betuwe" aux Pays-Bas

Jean-Claude Boyer,
université Paris VIII

En 1995, le gouvernement néerlandais a décidé de construire une nouvelle ligne de chemin de fer, *réservée aux marchandises*, entre Rotterdam et l'Allemagne : la "ligne de la Betuwe", du nom d'un "pays" situé entre les deux principaux bras du Rhin et qui sera traversé par cette voie ferrée.

L'idée apparaît pour la première fois en 1983, dans une étude sur l'avenir du port de Rotterdam ; elle est reprise à son compte par le ministère des transports en 1989 ; à partir de 1990, la ligne figure dans les documents d'aménagement du territoire ; en 1992, le ministère des transports relaie les Chemins de fer néerlandais comme chef de file du projet. Un tracé précis est adopté en 1993 et soumis à enquête publique ; mais le gouvernement change en 1994, et une commission est mise en place pour évaluer la nécessité de l'investissement. L'opération est confirmée en 1995, avec comme échéance de réalisation 2005.

Le programme est estimé à plus de 25 milliards de francs hors taxes, avec une probable sous-évaluation. Le financement public ne couvrira qu'une partie des coûts ; il devrait être complété par une participation du secteur privé et une subvention européenne (la ligne fait partie des grands travaux d'infrastructure retenus en 1993).

Les débats qui ont accompagné ces différents péripéties (en tout, plus de 150 études et rapports !) présentent un double intérêt théorique :

– quelle est la crédibilité de la voie ferrée comme solution de rechange à l'accroissement du trafic routier de poids lourds ?

– la concertation permet-elle de concilier l'intérêt national et l'intérêt local lors de la réalisation d'une grande infrastructure ?

Les données du problème

Rotterdam, premier port mondial, possède un point faible : les communications avec l'arrière-pays ne permettent pas d'écouler dans de bonnes conditions toutes les marchandises qui pourraient transiter par le port. Dès ce premier constat apparaissent deux points de divergence : faut-il augmenter le trafic de Rotterdam ? faut-il accroître la part du transit (notamment des conteneurs) dans ce trafic ? Même si les réponses n'ont jamais fait l'unanimité, la question a été vite tranchée : l'opinion officielle est qu'il ne faut pas affaiblir le rôle de "porte de l'Europe" que jouent les Pays-Bas, dans un contexte d'accroissement des flux de marchandises, lié notamment à l'intégration européenne. En effet, des craintes répétées d'évasion du trafic se sont fait jour depuis une dizaine d'années et ***le maintien de la position de Rotterdam ne serait plus aujourd'hui assuré sans une politique volontariste d'amélioration des relations avec l'arrière-pays.***

La question concerne d'abord les échanges avec l'Allemagne. Rotterdam est le débouché majeur de l'axe rhénan et notamment de la Rhénanie-Westphalie, mais cherche à capter une plus grande part du trafic avec le couloir Hanovre-Berlin, arrière-pays "naturel" de Hambourg. La

réunification de l'Allemagne et l'ouverture de l'Europe de l'Est ont relancé Hambourg mais aussi la concurrence entre les ports de la façade Nord-ouest de l'Europe. Dans le port de l'Elbe, la construction de la ligne de la Betuwe est ressentie comme une agression caractérisée. Il ne faut pas oublier non plus Anvers, qui dispose du canal Rhin-Escaut et du "Rhin ferré", liaison ferroviaire directe avec l'Allemagne, et qui concurrence durement Rotterdam dans le trafic des conteneurs. Au-delà de l'Allemagne, l'enjeu est le branchement sur les réseaux ferroviaires européens desservant l'Europe orientale, voire l'Europe méridionale (en évitant le détour par le détroit de Gibraltar).

Le point de départ est donc la nécessité d'améliorer les relations avec l'arrière-pays de Rotterdam. La route a été jusqu'ici la principale bénéficiaire de l'accroissement du trafic ; or, il existe un consensus aux Pays-Bas pour freiner le développement des transports routiers et pour ne pas construire de nouvelles autoroutes. Restent donc la voie d'eau et la voie ferrée. Le Rhin est bien sûr très utilisé, mais la voie d'eau n'offre pas une rapidité et une souplesse suffisantes, surtout pour les conteneurs. Les adversaires de la ligne de la Betuwe estiment que cette solution – la plus écologique – a été trop vite écartée ; ils plaident pour l'aménagement d'installations *roll on-roll off* sur les voies d'eau, en profitant de la densité des voies navigables qui existe aux Pays-Bas. Mais cela ne résoud pas vraiment la question des relations avec l'arrière-pays allemand, dont les temps et les facilités de desserte sont moins favorables. ***Le gouvernement néerlandais est d'accord pour développer l'usage de la voie d'eau, mais il considère qu'elle ne pourra pas satisfaire tous les besoins et capter le trafic routier de façon significative.***

Le chemin de fer, lui, n'assure actuellement qu'une faible part du transit (une douzaine de millions de tonnes passent chaque année la frontière germano-néerlandaise par cette voie) ; mais un peu partout en Europe (cf. la traversée des Alpes) on lui porte un regain d'intérêt face aux prévisions inquiétantes d'accroissement de la circulation des poids lourds. L'utilisation des lignes existantes est bien sûr la première option envisageable. Aux Pays-Bas, trois lignes empruntent ou longent le corridor rhénan ; la "ligne de la Betuwe" actuelle est une voie ferrée à faible trafic, menacée de fermeture, dont la modernisation, un moment envisagée, a été vite abandonnée ; les deux autres axes, Rotterdam-Utrecht-Arnhem et Rotterdam-Eindhoven-Venlo, sont empruntés dans la journée par un trafic voyageurs intense : actuellement, sur le trajet Rotterdam-Allemagne, les trains de marchandises

ne circulent guère que la nuit, avec un bref créneau d'à peine six heures. Comme ces lignes anciennes traversent des agglomérations, il est difficile d'y accroître la circulation des marchandises la nuit ; la loi sur le bruit s'y opposerait.

On voit comment le raisonnement conduit à la seule hypothèse acceptable : la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire, réservée aux marchandises, et qui évite les agglomérations. Cependant, l'acceptation de cette conclusion ne clôt pas le débat : quels coûts supplémentaires peut-on supporter pour que l'insertion de l'infrastructure dans l'environnement soit aussi discrète que possible ?

Les aspects techniques

Le projet prévoit une ligne à deux voies, avec une capacité de 10 trains par heure dans chaque sens, une longueur totale de 160 km et une vitesse commerciale de 120 km/h ; on abandonnerait le courant continu à 1 500 volts pour le courant alternatif à 25 000 volts. La ligne se greffe partiellement sur des tracés ferroviaires anciens, et devrait cohabiter, à l'Est, avec le futur TGV Amsterdam-Francfort.

À l'Ouest, la "voie ferrée du port" représente un tronçon de 48 km entre la Maasvlakte (extension occidentale du port de Rotterdam) et la gare de triage existante de Kijfhoek, connectée avec la ligne d'Anvers. Ce tronçon réutilise une ancienne voie ferrée portuaire, raccordée par une nouvelle voie à la ligne Rotterdam-Dordrecht, qui sera aussi suivie par le TGV sur cette section. La gare de triage sera aménagée et agrandie.

À l'Est de Kijfhoek (112 km), la ligne sera entièrement nouvelle à l'exception de la section la plus orientale, qui réutiliserait – la question est encore en discussion avec l'Allemagne – le tracé de la voie ferrée internationale entre Arnhem et la Ruhr. Une gare de triage pour les conteneurs sera créée à Valburg, près des embranchements desservant l'Allemagne via la Twente (Oldenzaal) au Nord et le Limbourg septentrional (Venlo) au Sud.

Sur le plan technique, il s'agira d'une voie ferrée classique de surface, sans croisement à niveau avec le réseau routier. Plusieurs hypothèses d'enfouissement avaient été examinées. L'établissement d'une ligne souterraine a été rapidement exclu en raison de son coût ; mais en 1993-1994, la proposition d'insérer la voie ferrée dans un conduit en béton surmonté de terre, comme une digue supplé-

mentaire dans la vallée du Rhin, a beaucoup agité les esprits avant d'être rejetée comme irréaliste. L'écoulement des eaux a constitué un des problèmes majeurs, dans une région qui a été victime de graves inondations en janvier 1995. 5 km de tunnels et 29 km de viaducs permettront la traversée des routes et des voies d'eau (dont deux bras du Rhin et le canal d'Amsterdam au Rhin).

Le débat sur la rentabilité

Il comporte trois approches différentes. La première considère uniquement la **rentabilité financière**, en termes de retour d'investissement. Il faut avoir conscience que l'appel au capital privé, surtout après l'expérience d'Eurotunnel, ne sera entendu que si le projet paraît "rentable". La commission mise en place en 1994 a conclu positivement sur ce point, sans convaincre tout le monde. En effet, les calculs de rentabilité reposent sur une évaluation du trafic potentiel, qui a sensiblement varié au fil des années. Celui-ci dépend surtout de la position concurrentielle de la ligne par rapport à la route. Comme le *dumping* serait contraire aux objectifs financiers, l'avenir de la ligne ne sera vraiment assuré qu'en cas de renchérissement du trafic routier – décision politique de faire payer les infrastructures au transport routier – ou de limitations draconiennes – l'idée a été émise d'interdire le transport routier pour des distances supérieures à 100 km. La résistance prévisible du *lobby* routier a été peu évoquée dans les débats ; on note toutefois un changement récent d'attitude des transporteurs routiers, dont certains seraient prêts à jouer le jeu du "multi-modal", en profitant de la libéralisation en cours pour prendre une participation dans le transport ferroviaire – ce qui leur permettrait d'avoir leur mot à dire dans la politique des chemins de fer. Les dernières projections (janvier 1995) accordent à la ligne de la Betuwe un trafic compris entre 30 et 67 millions de tonnes ; mais certains observateurs pensent que l'hypothèse basse elle-même est trop optimiste.

La seconde approche inclut dans le raisonnement **le profit économique que la collectivité peut tirer de l'opération**. Ce profit est lié au chantier et, plus durablement, au maintien ou à l'accroissement de l'activité de Rotterdam. Mais on peut ici se placer à deux échelles :

1. *Au niveau européen*, le bénéfice tiré de l'opération devrait rester assez limité, avec une répartition différente du trafic entre les ports de l'Europe du Nord-Ouest plus qu'une augmentation significative de l'activité. On peut même se demander si la

construction de la ligne est cohérente avec une politique d'aménagement du territoire (esquissée) qui vise à mieux répartir les hommes et les activités. Le label "européen" dont bénéficie l'opération est lui aussi quelque peu trompeur ; certes, il s'agit bien principalement de relations internationales, entre les Pays-Bas et l'Allemagne, mais celle-ci est restée très passive, voire inquiète, face au projet. On ne parle pas de continuer la ligne en Allemagne, mais simplement de moderniser la voie ferrée entre la frontière néerlandaise et la Ruhr ; en effet, le problème se pose de l'accueil des trains sur le réseau allemand existant. Un accord signé en 1992 entre les ministres des transports des deux pays (mais qui pourrait faire l'objet de retouches) prévoit de répartir le trafic entre trois points de passage de la frontière, ce qui implique d'aménager aux Pays-Bas deux lignes de raccordement, dont la réalisation n'a pas été financièrement prise en compte jusqu'ici. On sent dans cette affaire une Allemagne réticente, le gouvernement fédéral devant arbitrer entre les intérêts divergents de ses différents Länder ; en tout cas, la prolongation de la ligne nouvelle apparaît peu probable, pour des raisons budgétaires notamment.

2. *Au niveau national néerlandais*, l'amélioration de la position concurrentielle du port de Rotterdam ("le moteur de l'économie néerlandaise") est jugée favorable pour l'ensemble de l'activité, au-delà du transport et du commerce stricto sensu : les services aux entreprises et les activités financières notamment devraient en bénéficier. Le chiffrage de ce gain est cependant difficile à établir dix ans à l'avance, compte tenu des aléas de la conjoncture économique européenne et mondiale.

Une troisième approche prend en compte une rentabilité plus large, incluant des préoccupations de **développement durable**. La construction de nouvelles autoroutes, ou l'élargissement des axes existants a en effet un coût pour la collectivité, direct et indirect (nuisances et protection contre celles-ci). Le bilan de la nouvelle voie pour l'environnement est toutefois assez mitigé : on n'attend pas une réduction du trafic routier mais une croissance ralentie, et la ligne de la Betuwe constituera un facteur supplémentaire de nuisances. Les associations écologistes *nationales* ont été initialement favorables au projet, reconnaissant qu'il s'inscrivait dans une perspective de développement durable, à condition de tenir compte de l'insertion de la ligne dans l'environnement local. Mais les relations s'étaient dégradées avec le ministère des Transports, entraînant une mise en doute de la nécessité de l'opération. Actuellement, leur position est plutôt une approbation nuancée. Il semble que subsiste une ambiguïté dans l'opinion : la nou-

velle ligne est-elle destinée à accueillir un trafic transféré depuis la route (thème populaire) ou un supplément de trafic par rapport à la situation actuelle ? L'idée que le développement implique nécessairement l'accroissement du transport des marchandises n'est pas acceptée par tout le monde.

Le débat sur la protection de l'environnement

Les réactions les plus hostiles sont venues des collectivités territoriales concernées par le tracé : communes et province de Gueldre, qui ont établi une structure de coordination, tandis que des riverains mettaient en place une association de défense. La province de Hollande méridionale, qui sera peu affectée par la partie nouvelle de la ligne, a pour sa part plutôt considéré l'intérêt économique du projet, auquel la communauté urbaine de Rotterdam est très favorable. Comme dans le cas du TGV, les régions "intermédiaires" risquent de voir passer des trains qui ne s'arrêtent pas et ne leur apportent que des désagréments. Toutefois, pour se concilier la province de Gueldre, le gouvernement a prévu une gare de triage des conteneurs à Valburg, entre Arnhem et Nimègue ; la communauté urbaine Arnhem-Nimègue s'est de ce fait ralliée au projet.

D'une manière générale, les collectivités territoriales ont eu l'impression de n'être consultées que sur les modalités de réalisation du projet, et non, en amont, sur sa nécessité. Elles ont cependant bien été obligées d'entrer dans le jeu, en recher-

chant les techniques de construction les moins agressives pour l'environnement. Les oppositions ne relèvent pas uniquement d'un syndrome NIMBY. Par définition, la nouvelle ligne doit traverser un espace peu peuplé, ce qui est une denrée rare aux Pays-Bas ; les écologistes soulignent que la situation n'est pas la même qu'en France par exemple, où les densités démographiques sont bien moindres. *La réalisation de la ligne va incontestablement à l'encontre d'un principe d'aménagement du territoire qui est la protection de l'espace "ouvert" situé au Sud-Est de la région urbaine de la Randstad Holland.* La fragilité du paysage de la plaine du Rhin a aussi été maintes fois soulignée et a constitué un des points d'achoppement dans le débat.

De façon à limiter les nuisances et le morcellement de l'espace rural, la ligne de la Betuwe, sur la plus grande partie de son tracé, longera l'autoroute A15 ; quelques tunnels, passages en souterrain ou en tranchée (14 km en tout) permettront de préserver les paysages les plus remarquables ; 141 km d'écrans anti-bruit protégeront les habitations, bien que la ligne de la Betuwe soit prévue pour être un peu moins bruyante qu'une voie ferrée classique. La destruction de bâtiments restera limitée, mais de nombreuses exploitations agricoles seront touchées (prairies, vergers). Des considérations financières n'ont pas permis de retenir toutes les suggestions, même si les correctifs prévus ont augmenté d'un quart le coût du projet.

La participation des habitants dans le projet de voie ferrée de la Betuwe

Herman Wilmer,
ministère du Transport des Pays-Bas

Mesdames et Messieurs, bonjour

Avant d'entrer dans le vif du sujet, croyez-moi si je vous dis que vous m'avez fait un très grand honneur en me permettant de pouvoir être là parmi vous, à Paris, en ce jour de mai 1996 !

Je vais vous parler de cette épineuse question de "la participation des habitants" aux grandes opérations d'aménagement du territoire et des divers enseignements qu'en a tiré notre gouvernement, hier et aujourd'hui.

La Betuweroute est un projet de ligne ferroviaire réservé aux transports des marchandises traversant la région du Betuwe aux Pays-Bas.

Le professeur Boyer vient de vous en parler, avec beaucoup de clarté à mon avis, et grâce à lui, vous êtes donc déjà bien informé sur la période de réflexion et de préparation qui a précédé le lancement du projet.

Je vais donc centrer mon intervention sur le rôle et le sens de la participation du public et l'incidence qu'elle a eu sur ce projet en particulier, et sur d'éventuels projets à venir. Lorsque je parle de "public", j'entends par là également les collectivités locales.

Mon discours se veut, avant tout, réaliste, pour ne pas dire, terre à terre. Je compte bien en effet garder les pieds sur terre, malgré la réputation de mon pays (haschich en vente libre...!).

Dans un premier volet, je vous décrirai les idées-forces qui orientent l'organisation de l'administration publique aux Pays-Bas, les tendances de la législation en général et celles de la législation en matière de transport et de circulation.

Dans le deuxième volet, je vous parlerai plus en détail du problème de la "participation", notamment en rapport avec le projet cité de la Betuweroute.

Enfin, j'essaierai de tirer trois conclusions et je me poserai la question de savoir s'il faut chercher la solution aux problèmes par le biais d'une nouvelle législation.

I. Réflexions préliminaires sur les institutions et leur évolution aux Pays-Bas

Mon premier point concerne donc la question de savoir comment l'administration publique et la législation sont vécues aux Pays-Bas ? Si vous me permettez, je vous emmènerai faire un bref tour d'horizon du monde de l'administration et de la législation. Je vous invite à chausser les lunettes du sociologue que je suis... Vous verrez, alors, des épisodes marqués au sceau du rationnel et du juridique alterner avec des périodes plus longues de pragmatisme non dénué d'intérêt commercial. Aux Pays-Bas on n'en finit pas de le répéter : le pasteur, l'homme de loi et le marchand n'ont jamais cessé de se livrer un combat à mort. Mais il faut bien

reconnaître que ces dernières années, le pasteur a commencé à perdre du terrain.

Vous vous direz peut-être “à quoi bon parler du pasteur et d’autres personnages-clé de ce genre ?” Il s’agit de vous faire prendre conscience que les Pays-Bas sont l’incarnation de cet esprit moraliste, ou moralisateur, légaliste et libertin à la fois. Toute la structure de l’État et toute la législation sont empreintes de cet esprit-là. Cela s’explique par notre histoire. Au XVII^e siècle, lors de la guerre contre l’Espagne, baptisée plus tard “la guerre des quatre-vingts ans”, l’un des ancêtre de notre système juridique, qui a pour nom Hugo de Groot, s’inspira largement du droit romain.

Après la Révolution française, nous voyons le Triumvirat en faire autant. En effet, celui-ci avait subi l’influence des ouvrages de Hugo de Groot, ouvrages dont la traduction française existait déjà depuis un certain temps. Ensuite, il y eut une inversion des rôles, la République des Provinces Unies ayant été occupée par les troupes de Napoléon entre 1795 et 1813. C’est à cette époque qu’ont été jetées les bases de l’État unitaire des Pays-Bas. La législation de Monsieur Hugo de Groot fut “retoillettée” à la cartésienne, c’est-à-dire mise en conformité avec les nouvelles idées rationalistes françaises. Jusqu’à ce jour, ces dernières constituent toujours les pierres angulaires de notre édifice juridique national.

Il n’empêche que le côté “intérêt commercial” cité plus haut, souvent dominant, pour ne pas dire dominateur, et le côté purement légaliste ne font pas bon ménage. Il se trouve que – avec le temps – des constructions annexes à caractère fonctionnel sont venues s’ajouter, avec pour résultat que le bel édifice d’antan s’est retrouvé en porte-à-faux. Ce phénomène s’est manifesté de façon encore beaucoup plus sensible après la Seconde Guerre mondiale. Le vent nouveau apporta les idées américaines d’Outre-Atlantique. Celles-ci étaient soutenues par une tout autre manière de penser – du genre “We the people” et elles sont venues s’implanter, ou peu s’en faut, dans les lois nationales de notre pays. Je citerai en exemple la loi sur l’aménagement du territoire et l’étude d’impact sur l’environnement et les diverses lois en matière de nuisance. Ces lois permettent, en effet, aux citoyens d’exprimer formellement leur désaccord et de faire appel en justice et cela jusqu’à quatre fois de suite. Peu à peu, et les unes s’associant aux autres, ces lois sont devenues presque autant d’obstacles sur le terrain de la mise en œuvre effective et efficace des projets. Ainsi, l’autorité nationale est-elle devenue quasiment prisonnière des citoyens et de ses orga-

nismes, ces derniers ayant de très nombreuses voies de recours à leur disposition.

Jusqu’en 1994, contrairement à ce qui se passe en France, les autorités néerlandaises n’avaient pas la possibilité de déclarer “d’utilité publique” certains projets considérés comme étant d’intérêt majeur. Or, à partir des années soixante-dix lorsque nous avons eu à faire face à des mouvements de société contestataires s’opposant à un grand nombre de projets dans le domaine des infrastructures, les réseaux autoroutiers étaient pratiquement terminés. Ce sont donc surtout les projets ferroviaires qui furent en butte aux mouvements protestataires, projets qui visaient justement à décongestionner le réseau routier encombré par un nombre croissant d’automobiles. Au milieu des années soixante-dix, le gouvernement a tenté de sortir de l’impasse en introduisant, au sein de la loi sur l’aménagement du territoire, ce que l’on appelle “la décision capitale en matière d’aménagement du territoire”. Cette tentative fut en pratique vouée à l’échec.

Mais vers la fin des années quatre-vingts, il fallut se mettre à la préparation des grands ouvrages ferroviaires comme la Betuweroute et bien-sûr les tracés du TGV entre Paris, Cologne et Amsterdam.

Le net besoin se fit alors sentir de la création d’une loi de préparation des futurs tracés, qui permettrait de raccourcir les procédures jugées beaucoup trop longues. Cette loi est entrée en vigueur le premier janvier 1994. Étant postérieure à la prise de décision capitale relative à la Betuweroute, elle comporte une clause à caractère transitoire dans laquelle il est stipulé que – la loi sur le tracé une fois entrée en vigueur – la Betuweroute sera construite conformément aux dispositions de la loi nouvelle.

L’élément nouveau réside dans le fait que l’Autorité nationale a désormais la possibilité de décider une déclaration d’utilité publique dans le cas de projets d’intérêt national ou international, obligeant ainsi les collectivités locales à suivre.

II. La participation à l’avant-projet de la Betuweroute

J’en arrive au second volet de mon exposé, consacré au problème de la “participation” au niveau de l’avant-projet de mise en place du tracé de la Betuweroute.

Comme je vous l'ai dit, dès que le gouvernement eut donné son feu vert au développement du projet, il a fait tout ce qui était en son pouvoir afin de respecter des délais de construction aussi stricts que possible. Toutefois, il avait été prévu dans la planification une procédure, limitée dans le temps, ouvrant la voie à la participation et ce, dans un souci de prise en compte de toutes les idées et opinions possibles en la matière. Ensuite de quoi, il appartient au Parlement de trancher.

Aux mois de juin et juillet 1994 eut lieu une campagne d'information et de participation, au cours de laquelle tout un chacun eut le loisir de consulter l'Avant-projet du tracé de la Betuweroute. Dans le même temps, pouvaient être consultés un certain nombre de rapports rédigés dans le cadre de l'Avant-projet : d'une part, un document subsidiaire à l'étude d'impact sur l'environnement et d'autre part, des rapports en matière de nuisances sonores, commune par commune. Les réactions furent très nombreuses.

La recension des diverses réactions critiques (environ 5 000) fait apparaître la répartition suivante :

- Dans la province de la Hollande méridionale (Zuid-Holland), ont été recueillies 323 réponses :
 - 156 venant de la communauté urbaine de Rotterdam,
 - 167 venant d'ailleurs.
- Dans la province de Gueldre (Gelderland) : 4554 réponses au total, réparties de la manière suivante :
 - 2 050 de la communauté urbaine d'Arnhem - Nimègue,
 - 2 504 venant d'ailleurs.
- Sous la rubrique "autres réactions" nous avons relevé
 - 98 réponses pour le reste des Pays-Bas,
 - 34 en provenance d'Allemagne.

Nous arrivons, toutes réponses écrites et verbales confondues, à un total de 5 500 réactions de la part d'autorités locales et de personnes privées. A peu près 10 % des réponses ont été envoyées par des groupements syndicaux. Plusieurs d'entre eux sont plus ou moins permanents et opèrent au niveau national, mais beaucoup ont été créés à l'occasion du projet.

Il ressort des résultats que, du point de vue du "vécu" sur le terrain, le projet de la Betuweroute est nettement plus délicat dans la province de Gueldre que dans la Hollande méridionale, et ce malgré la

densité démographique beaucoup plus forte de celle-ci.

Les collectivités locales et les établissements publics n'ont usé que modestement de leur droit de participation. Sur les 27 communes directement concernées par le nouveau tracé, nous n'avons reçu de réponse formelle que de 7 d'entre elles. Nous comptons notamment les réponses de la communauté urbaine de Arnhem - Nimègue et de deux chambres de commerce et d'industrie. Le taux de réponse du côté allemand était par ailleurs assez élevé : 6 communes et Kreise se sont manifestés par voie écrite.

Il serait peut-être tentant de conclure à une certaine indifférence de la part des collectivités locales... Détrompez-vous !! Les collectivités locales étaient au contraire dans un grand état d'agitation, mais elles se considéraient comme étant "prises de court" par une tactique de surprise. Dans la province de Gueldre, les réactions furent même parfois franchement passionnées. En témoignent les prises de position de plusieurs conseils municipaux et celles du gouvernement provincial. Leur message était clair et net : tous les moyens légaux seraient mis en œuvre afin, sinon de faire capoter le projet, du moins de poser conditions et revendications visant à divers réajustements de fond du projet et permettant ainsi de le renvoyer aux calendres grecques. Ils useraient, à cet effet, de la pleine compétence des autorités locales en matière d'arrêtés et de règlements sur l'aménagement du territoire et dans le domaine des nuisances

Sur quoi portaient exactement les divers points de critique ?

Sur les 5 500 réactions obtenues, nous avons pu compter à peu près soixante mille points. Le bureau de projet de la Betuweroute, au sein de notre ministère, s'est livré au dépouillement et a ramené le nombre cité à quelque 2 600 points de critique pertinents. Nous trouvons, bien entendu, de la critique pour le plaisir de la critique, mais aussi des solutions alternatives, parfois tout à fait originales.

Les craintes majeures exprimées concernent les nuisances sonores, la pollution visuelle, les atteintes aux paysages, au gibier et enfin les dégâts subis par les entreprises, les commerces et les propriétés.

Hormis les points cités, la NS, c'est-à-dire la Société Nationale des Chemins de fer Néerlandais, ne sut pas toujours se concilier (doux euphémisme !) les divers acteurs en place en raison de ses prises de positions pour le moins maladroites. Très

tôt, des mandataires de la NS se rendirent aux bureaux des communes concernées pour y soumettre des plans de construction sur lesquels tout avait été prévu au moindre détail près (disons à sa décharge qu'elle avait été habilités à le faire par le ministre des Transports de l'époque). Elle ne montra aucun enthousiasme pour engager le débat et fit la sourde oreille aux demandes formulées par les communes, demandes qui portaient notamment sur certaines modifications du tracé. Pourtant, les marges de manœuvre autorisées par le gouvernement, auraient pu permettre une autre position. Face à une telle attitude la réaction des communes, fut comme on pouvait s'y attendre, celle de l'enfant qui se butte.

Quant aux deux Chambres du parlement, elles s'en prirent et au ministre et à la NS en raison de leur position jugée trop rigide. Comme de bien entendu, les partis politiques de l'opposition en profitèrent pour provoquer le gouvernement et les deux partis de la coalition. Cependant, même ceux-ci avaient, eux aussi, leurs raisons de demander au gouvernement de faire preuve d'un peu plus de complaisance.

Le gouvernement se dit tout disposé à donner suite, et pour cause : à l'époque, le porte-parole des questions de transport pour le plus grand parti politique de l'opposition, en la personne de Mme Jorritsma de tendance libérale, avait entre-temps été nommé au poste de ministre des Transports. Après quelques hésitations, la nouvelle coalition mit donc en place une nième commission pour apprécier le bien-fondé de la Betuweroute. Le nouveau ministre s'afficha alors partisan solide et loyal du projet. Elle se disait même prête à lever certains obstacles d'ordre écologique en autorisant la construction de deux tunnels supplémentaires sur des sites particulièrement sensibles du point de vue de l'environnement, la mise en déblai du tracé ferroviaire en plusieurs endroits et la prise de mesures antibruit supplémentaires. Nous passons sous silence un certain nombre d'autres modifications d'importance mineure. Coût total de tout ceci : à peu près de trois milliards de francs français.

Néanmoins, le ciel ne s'est toujours pas complètement éclairci au dessus du projet. En effet, plusieurs groupes d'action se sont retournés vers le Conseil d'Etat. Ils mettent en doute la véritable nécessité de la Betuweroute. Un rapport critique des mains d'une commission consultative auprès du Conseil d'Etat est déjà venu apporter de l'eau au moulin des opposants. Le verdict est attendu dans le courant de cette année.

III. Trois conclusions

Me voilà donc arrivé au troisième volet, celui des conclusions.

Je tâcherai de répondre à la question de savoir s'il faut répondre par plus de législation et je vous parlerai, entre autres, de l'enquête internationale que j'ai menée à la demande du ministère.

Le gouvernement des Pays-Bas a, en fait, été forcé – par l'Assemblée dans un premier temps et par le Sénat dans un second temps – à accepter des dépenses supplémentaires à raison de presque 3 milliard de francs. Cela, était-il bien nécessaire ?

Il est difficile de répondre à cette question, pour les fonctionnaires aussi bien que pour les hommes et les femmes politiques. Quant à nous autres fonctionnaires du ministère du Transport, quel enseignement, quelle leçon pouvons-nous en tirer ?

1. En 1995, le bureau du conseil scientifique pour la gestion des affaires de l'administration publique a lancé une proposition relative au processus décisionnel concernant les grands projets d'infrastructures. Il pense qu'il serait souhaitable de promulguer une loi qui désignerait, une fois pour toutes, l'autorité compétente pour émettre une déclaration d'utilité publique et qu'il conviendrait d'apprécier précisément quelles en sont les implications et les conséquences. De l'avis du conseil cité ci-dessus, la nouvelle loi sur le tracé ne va, en fait, pas assez loin.

L'actuel gouvernement des Pays-Bas pense, en revanche, qu'il n'y a pas péril en la demeure : mieux vaut attendre de voir si la nouvelle loi saura faire ses preuves au quotidien. Ce n'est qu'à ce moment-là, qu'il conviendra de vérifier si, relativement au processus décisionnel, notre pays marque toujours le pas par rapport à des pays comme la France, l'Allemagne et la Suisse, ces trois pays semblant disposer de procédures correctes, du moins sur le papier. J'allais oublier de signaler que le gouvernement entend, en outre, faire entrer en ligne de compte la décentralisation et le lent et difficile processus d'innovation dans la gestion administrative.

2. Je reviens à la mauvaise surprise des 3 milliards de francs, dont je vous parlais, il y a un instant. Qu'est-ce qu'un budget calculé au plus juste ? En effet, même si votre budget "colle" du point de vue technique et économique, la réalité politique peut, elle, s'avérer toute différente. Qu'on se rappelle bien que seuls M. ou Mme le ministre ont la

marge de manœuvre pour revoir à la hausse un budget qui pourtant semblait "en béton".

Faut-il parler d'erreurs du passé ? Si erreurs il y a eu, commençons par recommander que, dès ce jour, il n'appartienne plus aux hauts fonctionnaires du ministère, ni d'ailleurs aux employés des Chemins de Fer, de porter la bonne nouvelle au citoyen et aux collectivités locales en leur disant tout bonnement que, d'entrée de jeu, les coûts ne sont pas négociables. Dans un tout premier temps, cela relève du ministre et ensuite du Parlement, ce dernier ayant le droit de ne pas avoir la même opinion. Une première leçon s'impose: une leçon au plan national. Il suffit de voir la façon dont, à l'heure actuelle, se prépare la future ligne Amsterdam - Paris du TGV sur notre territoire. Les réactions du public, usant de son droit de participation, ont amené le gouvernement à proposer au parlement de débloquer un petit supplément de 3 milliards de francs français pour le trajet Amsterdam - Rotterdam. Cette somme va permettre la construction d'un tunnel de 9 kilomètres entre les conurbations de La Haye et d'Amsterdam, et cela dans un but de préservation de ce qu'on appelle le "Cœur Vert". A la lumière des premières réactions positives des quatre partis politiques majeurs à l'Assemblée, cette proposition a toutes les chances d'être votée.

3. Il y aura de tout temps une disparité entre la politique formelle et les processus de caractère informel qui gravitent autour. M. Fourniau de l'INRETS - qui est l'un des organisateurs de ce colloque - se souviendra de notre entrevue en 1995 et sera d'accord pour confirmer l'existence d'une *ligne verte* (la politique formelle) et celle d'une *ligne rouge* (c'est-à-dire les processus informels qui peuvent en différer de manière tout à fait notable). Nous voyons le phénomène partout, que cela soit en Allemagne, en Suisse, en France ou bien aux Pays-Bas. Il est d'intérêt essentiel pour les décideurs politiques qu'ils soient informés - ou bien qu'ils s'informent - à temps des disparités que je viens de signaler, et cela en observant tous les acteurs sociaux et politiques présents dans l'arène, et en analysant les intentions de ceux-ci. Les décideurs politiques feraient bien de se livrer à un pareil exercice de politicologue. Je me permets de faire remarquer qu'un tel exercice vaut tous les plans techniques ou économiques, aussi bons soient-ils.

Je suis désireux et curieux de connaître vos idées et opinions sur le sens de la déclaration d'utilité publique, sur la question épineuse du budget et tout le processus de la prise de décision politique qui tourne autour et enfin, j'aimerais connaître vos idées sur le clivage entre la *ligne verte* et la *ligne rouge*. Je vous remercie de votre aimable attention.

Débat

J. Lafont (COFHUAT) : Je trouve que la distinction que vous établissez entre la ligne rouge et la ligne verte est très intéressante. Cette formulation me semble excellente ; on sent bien ce que vous voulez dire ; il y a d'une part, le processus législatif, les procédures obligatoires et d'autre part, la manière dont cela se passe concrètement. Vous n'avez pas donné de détails sur cette distinction et j'aimerais que vous nous en disiez un peu plus à ce sujet soit à propos de ligne de la Betuwe soit à propos d'autres projets.

H. Wilmer : Je ne pourrai pas vous en dire beaucoup plus, car ce n'est que très récemment, à l'occasion d'une discussion avec Jean-Michel Fourniau que cette distinction m'est apparue. La ligne verte, c'est l'ensemble des procédures formelles, les présentations officielles du projet par les chemins de fer Néerlandais... qui avaient étudié le tracé dans ses moindres détails allant même jusqu'à l'ajuster aux plans d'occupation des sols (POS)... Ce qui a provoqué de fortes réactions de la part des communes qui ont nettement fait savoir qu'il leur appartenait de délibérer en matière de POS. Cette attitude de la société des Chemins de fer a fait naître beaucoup d'obstacles dans le dialogue entre la société et les communes, empêchant par la même la naissance d'une ligne rouge opérant des détours par rapport à la ligne verte officielle. L'alternative étant que, si l'autorité responsable – c'est-à-dire l'État – tient à maintenir la proposition d'origine, elle pourrait être forcée de tirer son porte-monnaie pour des mesures supplémentaires. A ce propos, les deux Chambres du Parlement Néerlandais ont essayé "d'acheter" la coopération des communes concernées en délibérant sur quelques tunnels supplémentaires. Hélas sans

l'effet de raccourcir le trajet de la réalisation du projet. Alors, c'est bien un exemple de divergence entre les deux lignes.

P. Descoutures (CES) : Vous avez parlé de la "question épineuse du budget", or, je pensais que le financement de cette ligne était déjà acquis et qu'il était prévu une part de financement par les États (Pays-Bas et Allemagne), et une part de financement Européenne. Peut-on savoir exactement où l'on en est dans cette question et si les travaux sont commencés ? Car il s'agit d'une ligne importante pour le décongestionnement des ports et il serait possible de faire valoir cette image dans d'autres pays...

H. Wilmer : En fait, lorsque j'ai parlé de la "question épineuse du budget", je pensais au coût de la ligne et non à son mode de financement. Il est possible de connaître le coût net de l'infrastructure, mais il existe toujours un surcoût lié aux adaptations du projet.

La Commission Européenne a fait savoir qu'elle est prête à contribuer à la réalisation de ce projet. Malheureusement, le gouvernement allemand n'a jusqu'alors pas pris une position claire sur cette question du financement. C'est ainsi que nous persistons dans notre attitude, disant que les moyens à mettre en œuvre ne peuvent pas dépasser le montant arrêté par le Parlement. La construction a démarré là où le trajet a déjà fait l'objet d'une concertation, c'est-à-dire dans la communauté urbaine de Rotterdam. A d'autres endroits, les procédures ne sont pas encore finies et c'est exactement sur ces tronçons que les fonctionnaires se trouvent souvent vis-à-vis de demandes financières auxquelles ils ne peuvent pas répondre. En bref, personne ne sait

le montant exact qui a été fixé par le Parlement. C'est un jeu bien gênant entre "le plan décisif politique" et les collectivités locales, par-dessus la tête des fonctionnaires nationaux. Il n'appartient pas aux fonctionnaires et aux cheminots de faire des ouvertures aux communes... Ce n'est pas à eux de dire : "Le coût net de l'infrastructure est de sept milliards de florins mais il existe un surcoût de un milliard de florins". On ne peut pas jeter fonctionnaires et cheminots dans ce trou !

J. Theys : A partir du moment où il n'y a pas de DUP, quel est le sens et la portée de la consultation publique ?

J.-C. Boyer : Il y a toute une procédure très strictement codifiée avec, dans l'ordre : un projet du gouvernement qui est publié, diffusé, résumé, qui peut éventuellement être présenté sous forme de spots télévisés... c'est-à-dire un projet dont la connaissance grâce au relais de la presse et des médias est très bonne. Ce projet fait l'objet de consultations du public et d'un certain nombre d'organismes consultatifs. Ces observations sont analysées et le gouvernement revoit sa copie, établit un nouveau projet qui tient compte d'une partie des observations et c'est ce nouveau projet qui est soumis au parlement pour la décision définitive.

H. Wilmer : Je voudrais ajouter que la position prise par l'État après ces consultations n'a pas satisfait certains groupes d'action. Ces groupes et diverses personnes influentes ont essayé, parfois avec succès, d'augmenter la pression sur les communes visées. Jusqu'en 1994, diverses lois concernant les nuisances sonores, les matières dangereuses... qui étaient toutes du ressort des provinces pour ce qui concerne leur mise en application, et la loi d'aménagement du territoire qui était également très décentralisatrice (les POS dépendent des communes et les plans régionaux dépendent des provinces) ont été utilisées par les collectivités territoriales pour s'opposer aux projets et aux objectifs de l'État. Depuis 1994, grâce à la nouvelle loi, l'État peut passer outre à ces oppositions.

X : J'avais dans l'idée que la participation des citoyens à la conduite des projets aux Pays-

Bas était très importante et que ces derniers temps les autorités avaient cherché à court-circuiter cette participation pour aller plus vite dans les prises de décision. J'ai lu certains articles à propos des inondations par exemple qui tenaient à prouver que trop de participation nuisait à la décision publique. Cette vision est-elle un peu stéréotypée ou la question se pose-t-elle bien en ces termes ?

J.-C. Boyer : C'est tout à fait cela, il y avait une participation large ressentie comme une entrave à la prise de décision. D'ailleurs souvent, dans les projets internationaux, les voisins se plaignent de cet état de fait et la coopération avec la Belgique par exemple est souvent difficile. Celle-ci se plaint de ne jamais arriver à obtenir une décision de la part des Pays Bas... D'où la nouvelle loi de 1994 qui vise à essayer d'accélérer le processus, mais d'un autre côté, cela est un peu dommage.

P. Domergue (SNCF) : Comment cette loi interfère-t-elle avec le processus que vous avez présenté ? Le vote du parlement vaut-il DUP et ce vote s'impose-t-il aux communes et aux provinces ? Quel est avec le nouveau processus le délai entre l'apparition du projet et la DUP finale ?

H. Wilmer : C'est le Parlement qui décide de délibérer sur l'utilité publique, mais seulement après la concertation avec le public et les collectivités locales. Les délais ont été raccourcis. A propos du projet concerné il y a une plage de deux ans... C'est la loi sur les tracés en combinaison avec la loi sur l'aménagement du territoire qui "concerte toutes les défiances en ce qui concerne la planification". L'échange ne peut dépasser un certain nombre de mois et ces deux lois doivent être d'accord. Après ce délai, le citoyen peut adresser un recours au Conseil d'État ou s'adresser au législateur pour contester la décision.

X : Le délai concerne la prise de décision par l'État et non la durée de validité de la décision ?

H. Wilmer : Si, il s'agit aussi de la durée de validité de la proposition.

Participation et réalisation de grands projets d'infrastructures en Suisse : le cas du projet Alptransit (NLFA)

*Nicolas Mettan,
économiste, collaborateur scientifique à la Communauté d'études
pour l'aménagement du territoire (CEAT)
Nicolas Mayor,
ingénieur civil EPFL-SIA, délégué aux transports et aux communications
de la république et canton du Valais*

1. Introduction

La présente contribution vise dans un premier temps à donner quelques clés de lecture pour appréhender la réalité suisse et les modalités du processus de décision à la mode helvétique au travers d'un bref rappel des caractéristiques institutionnelles, juridiques et politiques de la Suisse.

Dans un deuxième temps, le "modèle" suisse est illustré via la présentation du projet de réalisation d'une grande infrastructure de transport : le projet Alptransit.

Enfin, nous tentons en conclusion de dégager quelques-unes des tendances qui se font jour actuellement pour renforcer l'efficacité du processus de décision et dépasser les situations de blocage qui sont progressivement apparues.

2. Le contexte institutionnel Helvétique

2.1. Un Etat fédéraliste et des droits démocratiques étendus

La Suisse est une Confédération de 26 cantons et demi-cantons, eux-mêmes divisés en près de 3 000 communes. Chacun d'entre eux est doté d'une constitution, d'une organisation, de compétences et de ressources propres. Il s'agit d'une construction où sont particulièrement mis en évidence les principes de représentativité et de protection des minorités, que ce soit sur le plan politique, linguistique ou religieux (notamment avec la règle de la double majorité du peuple et des cantons lors de votations concernant la constitution fédérale ou la célèbre formule magique qui préside à la composition du conseil fédéral depuis plusieurs décennies).

En Suisse, s'applique en outre le principe de subsidiarité entre collectivités publiques (la collectivité de rang supérieur n'a pas à s'occuper de ce que la collectivité de rang inférieur peut faire aussi bien qu'elle) ainsi qu'entre le public et le privé (la collectivité n'a pas à s'occuper de ce que les privés sont en mesure de réaliser eux-mêmes). Il en résulte

te une organisation dans laquelle le pouvoir d'intervention de l'État central en matière politique et économique, en dehors de certains domaines réservés, est relativement faible.

La constitution fédérale accorde également des droits démocratiques étendus aux citoyens helvétiques : les droits d'initiative et de référendum. Le droit d'initiative est un droit de proposition qui confère à une fraction déterminée du corps électoral le droit de déclencher une procédure d'adoption, de révision ou d'abrogation d'un acte étatique. Le référendum intervient *lui a posteriori*. Il permet à une fraction de la population de remettre en cause, dans un délai donné, une décision qui aurait été prise par une autorité. Ces deux instruments agissent un peu comme un aiguillon de la démocratie en maintenant continuellement sous pression les autorités dans l'exercice de leur mandat.

Le contexte institutionnel particulier qui prévaut en Suisse induit ainsi presque naturellement la recherche du consensus comme mode décisionnel privilégié.

2.2. Un processus décisionnel complexe qui rend difficile la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale

La mise en œuvre de toute politique à incidence spatiale requiert un accès au territoire. Or, celui-ci est protégé d'une part, par la garantie constitutionnelle de la propriété privée et, d'autre part, par le respect des dispositions légales sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Ces dispositions figurent généralement dans des lois-cadres élaborées au niveau fédéral mais aussi dans des législations d'application élaborées au niveau cantonal et communal, lesquelles peuvent sensiblement varier d'un canton à l'autre, voire d'une commune à l'autre.

Avec la sensibilisation croissante à la protection du milieu naturel et du cadre de vie, diverses revendications sont apparues en vue de mieux contrôler les décisions de l'autorité, compte tenu des enjeux économiques, écologiques et sociaux liés à l'appropriation d'un espace donné. Cette évolution a vu l'émergence de mouvements d'opposition structurés pour lesquelles la procédure prévoit de nouvelles possibilités d'intervention (cf. droit de recours dont bénéficient une vingtaine d'organisations nationales à but idéal s'occupant de protection de l'environnement).

La législation sur l'aménagement du territoire a par ailleurs introduit le principe d'information et de participation de la population. Selon cette disposition, *“les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure. Elle veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. Les plans prévus par la présente loi peuvent être consultés.”*

Il n'y a pas de règles formalisées quant à la manière d'appliquer ce principe général d'information et de participation mais on admet généralement que le contenu minimum de la participation, c'est celui qui est défini par la procédure légale, avec notamment l'enquête publique et les possibilités d'opposition et de recours.

Depuis deux décennies, avec l'utilisation de plus en plus régulière de ces moyens de droit, on assiste à une contestation croissante des décisions relevant de l'aménagement du territoire si bien que c'est souvent par arbitrage juridique plutôt que par arbitrage politique que les décisions relatives aux grands projets d'aménagement ou d'infrastructure sont rendues. Il en découle une lenteur voire des blocages qui rendent difficile la mise en œuvre des politiques ou projets à incidence spatiale.

2.3. Le cas particulier des grandes infrastructures de transport

La planification et la réalisation des grandes infrastructures de transport (autoroutes, lignes de chemin de fer) relèvent de la compétence fédérale, soit par mandat constitutionnel, soit par l'intermédiaire d'une base légale adoptée par le législatif fédéral.

Le contrôle démocratique sur ces projets s'exerce de manière indirecte au moyen des instruments offerts par la démocratie directe (cf. droits d'initiative et de référendum). Il s'exerce aussi de manière plus directe dans le cadre de la procédure légale d'élaboration et de décision qui s'applique à ces projets, laquelle prévoit dans tous les cas le passage par une mise à l'enquête publique dans le ou les cantons ainsi que dans la ou les communes concernés (éventuellement en deux temps, dans le cadre du projet général et du projet définitif). Cette phase d'enquête publique ouvre évidemment une possibilité d'intervention aux diverses parties concernées ainsi qu'aux organisations à but idéal s'occupant de protection de l'environnement (pro-

cédure d'opposition et de recours en cascade auprès des diverses autorités de décision). Il convient de noter qu'en Suisse, il n'y a pas à proprement parler de procédure formelle de déclaration d'utilité publique, mais que celle-ci est implicitement reconnue dans le cadre de la décision qui est rendue au terme de l'enquête publique, généralement sous la forme d'une autorisation de construire.

La nécessaire compétence fédérale de décision pour les grands projets d'infrastructure ne conduit donc paradoxalement pas à une accélération du processus de décision, mais a au contraire plutôt tendance à le rendre plus lourd et plus lent.

3. Le projet Alptransit (NLFA)

3.1. Un projet initial ambitieux intégré au réseau européen

La réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes suisses (NLFA) est en discussion depuis plus de 30 ans. Après une consultation réalisée en 1987, le choix entre les différentes traversées possibles (soit, d'est en ouest, le Splügen, le Gothard et le Lötschberg-Simplon) a débouché sur un projet et une conception d'ensemble proposés par le conseil fédéral et approuvés avec une large majorité par le Parlement fédéral puis par le peuple et les cantons suisses en 1992.

Cette conception s'appuie sur la réalisation d'un tunnel de base sur chacun des deux axes de transit du Gothard et du Lötschberg-Simplon et sur l'intégration des chemins de fer suisses dans le réseau ferroviaire européen à haute performance (cf. carte en annexe).

Elle s'inscrit en outre dans le cadre du traité bilatéral conclu en mai 1992 avec l'union européenne et selon lequel la Suisse s'engage à mettre en service d'ici à 2005 une capacité supplémentaire de ferroutage en échange des limites qu'elle impose au trafic routier (limite des 28 tonnes). Sachant en effet, que les réseaux autoroutiers et aériens européens sont de plus en plus saturés et que leur développement au-delà de l'achèvement des réseaux planifiés poserait des problèmes insolubles du point de vue technique, urbanistique et environnemental, l'avenir des transports en Europe passe obligatoirement par la modernisation et la mise en valeur de son

patrimoine ferroviaire ainsi que par la réalisation des maillons manquants entre les réseaux nationaux.

3.2. Un redimensionnement nécessaire

Compte tenu de la situation économique, un débat controversé sur la pertinence de ce concept s'est ouvert. Des variantes pour un projet redimensionné à la baisse ont été étudiées et une solution a été arrêtée par le conseil fédéral le 21 avril 1996. Elle prévoit le maintien de la réalisation simultanée des deux axes mais en renonçant à certaines voies d'accès au Gothard et en réduisant une partie du Lötschberg à une seule voie. Cette solution permettrait une économie d'environ 5 milliards de francs suisses, le coût du projet étant ramené à environ 13.5 milliards de francs suisses.

Cette opération de redimensionnement du projet s'est faite dans le cadre d'une procédure participative avec des résultats différenciés selon qu'il s'agisse de l'axe du Gothard ou de celui du Lötschberg-Simplon :

- sur l'axe du Gothard, les cantons et régions concernés s'opposent au renoncement en première étape des voies d'accès et continuent à exiger un aménagement complet. Le canton du Tessin a même élaboré sa propre proposition de tracé, plus compatible avec les intérêts des riverains, et offert de participer pour plusieurs centaines de millions de francs suisses aux frais d'investissements générés par l'adoption de cette variante ;
- dans le cas de l'axe Lötschberg-Simplon, dans lequel le canton du Valais est directement impliqué, un consensus a été trouvé entre les deux cantons directement touchés de Berne et du Valais et les régions concernées. Le redimensionnement du projet est ainsi potentiellement accepté pour autant que les options futures de développement soient préservées.

Un dispositif de participation au processus d'étude et de planification a été mis en place à deux niveaux :

- au niveau fédéral et intercantonal, une Délégation des autorités a été constituée. Elle regroupe les instances administratives fédérales, la direction du projet (la société de chemin de fer BLS) et les responsables exécutifs des cantons de Berne et du Valais. Elle en était à sa 25^e séance de coordination au milieu de l'année 1990 ;
- sur le plan régional et local, les commissions de projets dans lesquelles participent toutes les com-

munes concernées ainsi que les associations régionales ont tenu plus de 35 séances de coordination.

Une solution globale de financement de l'ensemble des infrastructures de transports publics ferroviaires a en outre été proposée. Elle doit assurer la réalisation des nouvelles transversales alpines, du projet Rail 2000 (projet national d'aménagement et de modernisation du réseau ferroviaire), la participation à l'amélioration des liaisons ferroviaires franco-suisse et l'assainissement du bruit le long des voies ferrées. Elle s'appuie sur une surtaxe de 10 centimes sur les carburants, une taxe poids lourds liée aux prestations, un prêt à fonds perdu de 25 % du coût provenant de l'impôt sur les carburants et enfin un emprunt de 25 % sur le marché suisse et étranger des capitaux. Cet investissement global, qui s'échelonne, à raison de 2 milliards de francs par an jusqu'en l'an 2017, et la formule de financement qui lui est liée devront une nouvelle fois faire l'objet d'un vote populaire compte tenu des modifications constitutionnelles qu'ils occasionnent.

3.3. Une mise en œuvre difficile et un débat loin d'être clos

Sur le plan technique, les projets sont relativement bien avancés, avec un avant-projet détaillé partiellement approuvé par le conseil fédéral et des travaux préparatoires et de reconnaissance en cours sur les deux axes. Il faut toutefois signaler que les difficultés géologiques importantes pressenties sur l'axe du Gothard se sont confirmées récemment et qu'elles contribuent à alimenter le débat sur les coûts générés par le projet et l'opportunité du maintien des deux axes.

Sur les plans juridique et politique, les choses sont plus compliquées. Il faut en effet maîtriser la procédure principale de mise à l'enquête publique des projets qui doit coordonner les diverses procédures et autorisations annexes découlant des diverses législations (aménagement du territoire, protection de l'environnement, protection de la nature et du paysage, forêts, protection des eaux, etc.), lesquelles peuvent chacune constituer des motifs d'opposition et de recours et donc ouvrir une procédure contentieuse, avec effet suspensif sur les travaux à engager, auprès des instances prévues à cet effet. Il faut en outre, maîtriser l'ensemble du processus décisionnel associé à un tel projet qui, outre la procédure juridique précitée, inclut le respect des engagements envers l'union européenne, le traitement des revendications à caractère régionaliste (avec notamment le souci du maintien de

l'équilibre confédéral), ainsi que l'adoption d'un modèle de financement avec les décisions parlementaires et populaires qui en découlent. Il convient ici de faire encore allusion à l'"initiative des Alpes" qui exige le transfert de la route au rail du trafic des marchandises transitant d'une frontière à l'autre dans un délai de dix ans et qui prévoit que la capacité des routes de transit dans les régions alpines ne doit pas être augmentée. Lancée par les organisations de protection de l'environnement, cette initiative populaire a été acceptée par le peuple suisse en février 1994. Bien que partiellement complémentaire au projet Alptransit, son application pose problème et vient encore réduire la marge de manoeuvre du conseil fédéral dans la conduite de ce dossier.

On le voit, le processus décisionnel associé au projet Alptransit est complexe. Il exige la prise en compte des multiples dimensions technique, juridique, économique, environnementale et politique et se joue à des échelles spatiales et à des niveaux institutionnels différents allant de la commune à l'union européenne, en passant par le canton et la confédération. Le projet Alptransit progresse donc de manière chaotique et son issue est encore incertaine.

4. Ouverture démocratique et efficacité du processus de décision : deux notions incompatibles ?

Le processus décisionnel complexe découlant du système fédéraliste basé sur le principe de démocratie directe d'une part, le perfectionnisme juridique et procédural progressivement mis en place d'autre part, sont-ils encore maîtrisables ? Ne risquent-ils pas de conduire à une paralysie complète et durable de tous les projets portant plus ou moins atteinte à l'environnement naturel et construit ? Ces questions se posent aujourd'hui en Suisse à la suite des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de nombreux projets d'infrastructures, y compris ceux bénéficiant d'une bonne légitimité démocratique à l'exemple des projets Rail 2000 et Alptransit. Elles sont d'autant plus actuelles, que la situation économique est difficile, et que le volume des investissements générés par ces projets pourrait exercer un effet stimulant de relance de l'activité économique.

Plusieurs pistes sont envisageables et sont d'ailleurs régulièrement débattues pour éviter ou

sortir de ces situations de blocage. On peut en évoquer au moins trois :

– la limitation des droits démocratiques constitutionnels : dans le cadre du nouveau projet de révision de la constitution fédérale, il est par exemple prévu d'augmenter le nombre de signatures nécessaires pour lancer une initiative ou déclencher un référendum ;

– l'accélération et la simplification des procédures légales : celles-ci pourraient se faire au moyen de la suppression d'un niveau de décision (cf. arrêté fédéral sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer), l'introduction de délais de traitement des dossiers, la limitation du droit de recours, la pénalisation des recours abusifs ou encore la coordination des procédures (désignation préalable d'une autorité unique qui statue en fin de compte, après que chacune des décisions partielles aient été rendues, et qui n'ouvre qu'une seule voie de recours) ;

– le recours à des processus de planification-décision alternatifs : il s'agit ici de mettre en place des processus informels de participation à l'élaboration

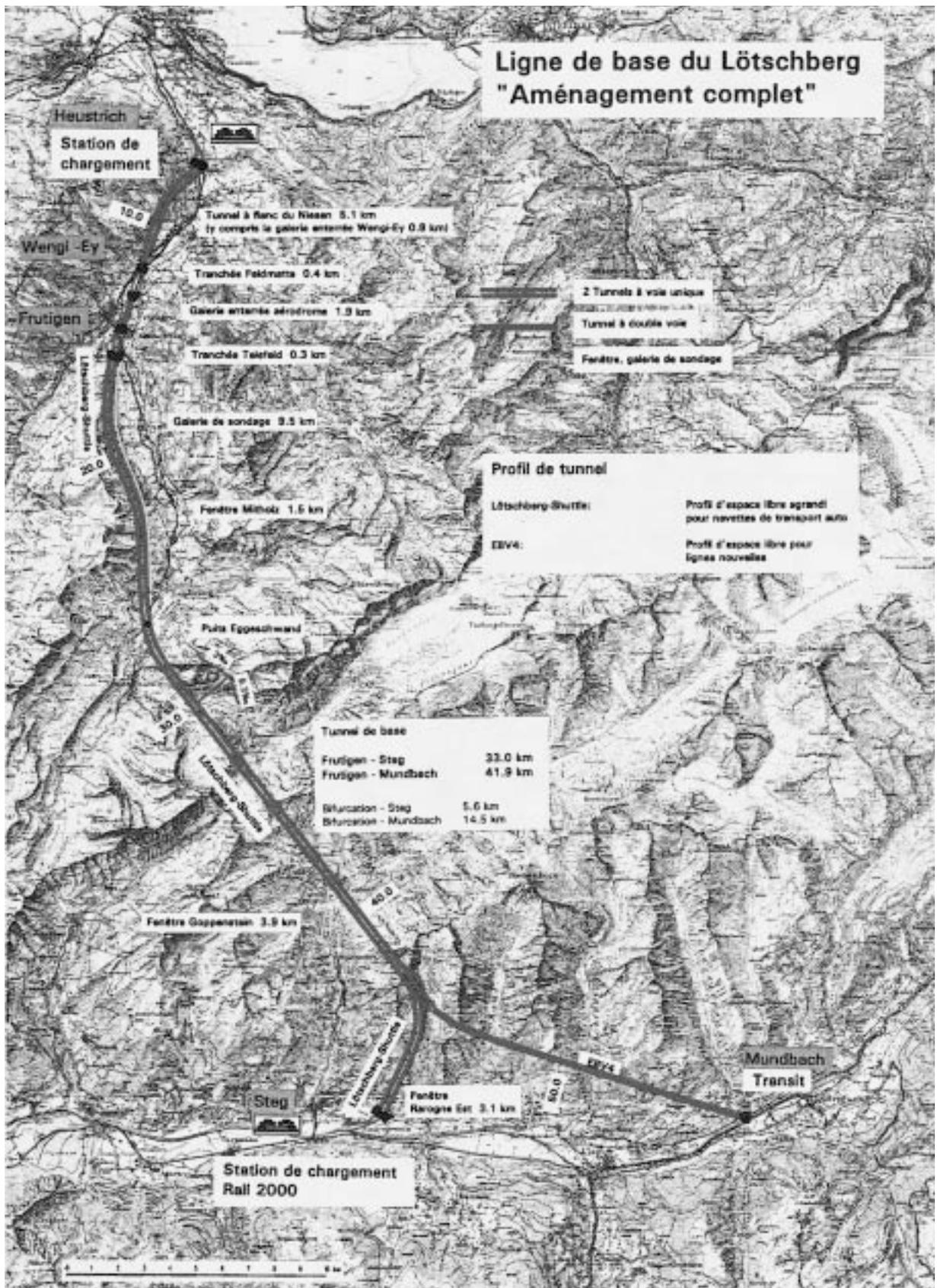
d'un projet, en marge de la procédure formelle, de manière à accroître sa légitimité politique et donc sa faisabilité.

A la maîtrise technique et financière d'un projet doit aujourd'hui s'ajouter la maîtrise du processus décisionnel global. Si certaines des améliorations évoquées ci-dessus sont relativement simples à mettre en place et devraient produire quelques effets positifs à court et moyen terme, d'autres sont plus contestées ou délicates à appliquer. Par ailleurs, la complexité intrinsèque d'un projet tel qu'Alptransit rendra toujours sa mise en oeuvre difficile. Cela vaut donc la peine de poursuivre la réflexion et l'expérimentation de processus de planification et de décision alternatifs à même d'accroître la légitimité des projets et donc leurs chances de réalisation. On peut aussi supposer que, compte tenu des difficultés économiques actuelles, les préoccupations d'ordre environnemental vont perdre un peu de leur poids et qu'un rééquilibrage des forces va s'opérer en faveur de la réalisation de tels projets d'infrastructure dans les arbitrages politique et juridique à venir.

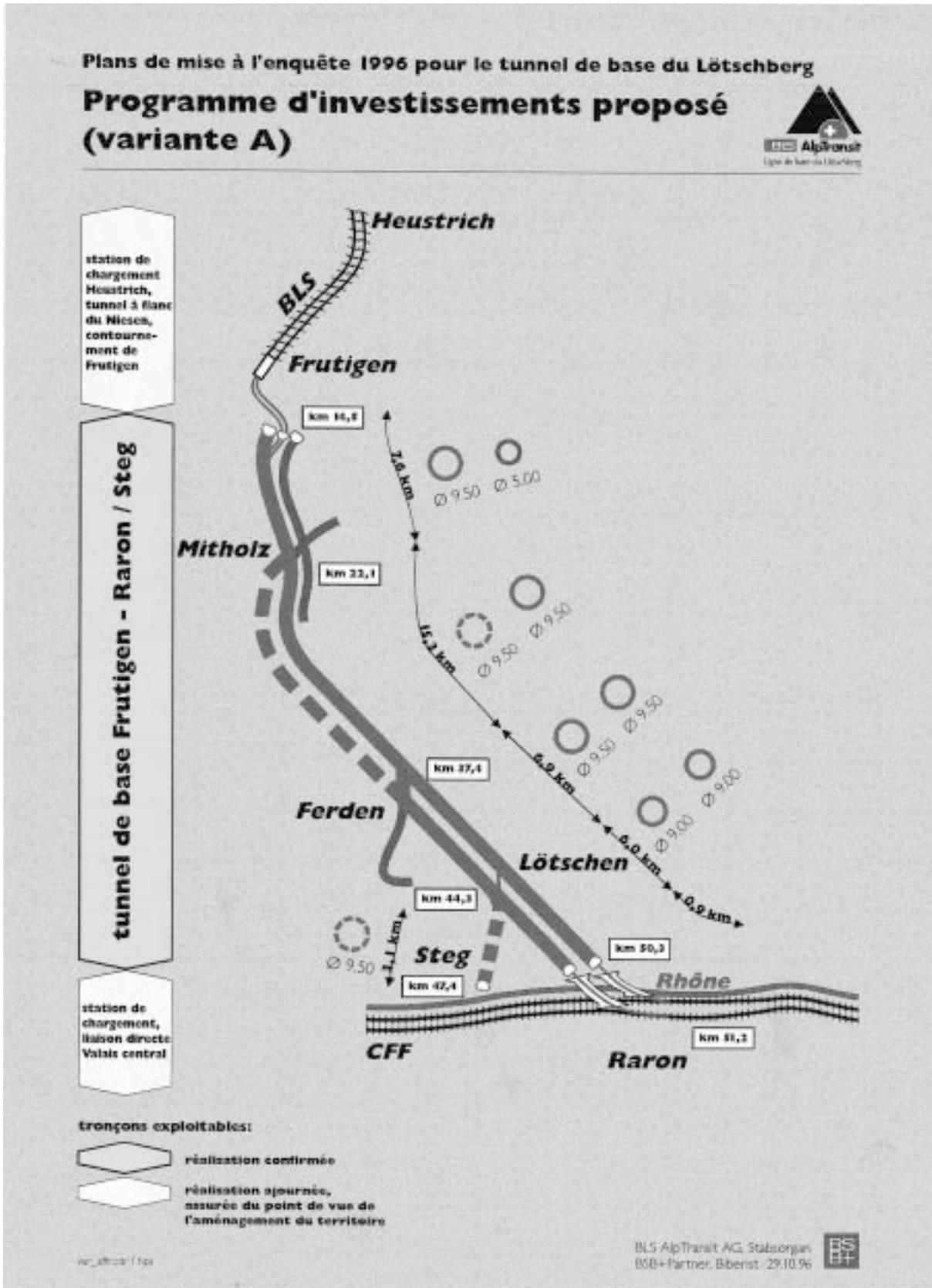
Les cinq maillons manquants du système ferroviaire européen dans le secteur des Alpes et du Jura

Conception du transit NLFA

Ligne de base du Lötschberg "aménagement complet" selon avant-projet



Projet redimensionné mise à l'enquête publique



M. Mignerey : En France, la DUP est liée à l'expropriation. S'il n'y a pas d'expropriation, il n'y a pas de DUP. Celle-ci sert donc à passer outre au droit de propriété au nom de l'utilité publique du projet. La DUP est nécessairement précédée d'une enquête publique au cours de laquelle tout le monde peut s'exprimer même les personnes non concernées géographiquement par le projet. Si des modifications importantes sont apportées au projet à la suite de l'enquête, on doit procéder à une nouvelle enquête. La question concerne le point de savoir si au Pays-Bas, le gouvernement laisse une certaine latitude de modification du projet après la consultation.

H. Wilmer : Après la consultation du Parlement il n'y a plus de possibilité de changement.

X : Quelle est la largeur de l'emprise ? Y a-t-il une phase de concertation locale avant la publication du projet par le gouvernement comme il en existe en France avant la publication du dossier de DUP ? Avant la publication formelle, officielle, y a-t-il une consultation officieuse ?

J.-C. Boyer : En fait, il y a toute une phase de débat intellectuel, relayé par la presse, avant que ne paraisse le projet officiel. Il y a aussi des moyens informels d'expression et tout au long de ce processus les collectivités territoriales ont des discussions directes et discrètes avec le gouvernement. Il faut, pour appréhender ce genre de processus, se situer dans la culture néerlandaise où il s'agit moins de relations entre des interlocuteurs clairement identifiés et défendant des positions nettes que de recherche de consensus par tous les moyens formels ou non et dans le respect des interlocuteurs. Par ailleurs, le rôle du Parlement est beaucoup plus important qu'en France ; les partis de la coalition au pouvoir ne se privent pas de critiquer les projets du gouvernement et peuvent servir de relais à l'opinion... on est donc dans un climat de débat généralisé dont on se rend difficilement compte en France où les catégories et les positions sont beaucoup plus tranchées.

Débat

P. Descoutures (CES) : Lors des premiers votes, lorsque vous avez présenté les projets êtes-vous restés sur un plan purement économique et technique en marginalisant l'aspect du financement ? Si c'est le cas l'option choisie l'a été indépendamment du coût de l'opération... La détermination du financement semble être venue ultérieurement avec la question du prix du carburant et des taxes... Mais avez-vous pensé, dans le cadre du financement à intégrer des fonds privés, en particulier certaines banques qui pourraient participer, tout au moins partiellement, ce qui allégerait un peu les taxes que les lobbies routiers ne se priveront pas de vilipender...

N. Mayor : Le coût du projet avait été assez bien étudié car la confédération avait précédemment fortement sous-évalué les coûts du projet Rail 2000 qui est le projet d'amélioration du réseau national. C'est pourquoi, elle a pris garde de ne pas renouveler cette erreur pour les nouvelles transversales ferroviaires. Mais dans le projet présenté, les difficultés et les risques techniques ne peuvent pas être évalués précisément et cela a conduit à renoncer à la recherche de financements privés. Le réexamen actuel du financement public provient de la dégradation inquiétante des finances publiques fédérales. Une taxe de 10 centimes par litre d'essence, ainsi qu'une taxe sur les poids lourds devrait permettre de ramener la part de l'emprunt de 75 % et à 25 %. Des formules de financement privé se dessinent et ont été étudiées sérieusement, pour les liaisons Franco-Suisses par exemple. Des groupes bancaires ont fait des montages financiers, mais ce sont des projets qui ne comportent pas de difficultés ni de risques analogues à celles des transversales alpines (couvertures rocheuses

de 1 000 m ou plus ce qui signifie des pressions d'eau équivalentes et des températures de 40 à 60 degrés)

A. Imbert (INRETS) : Les difficultés d'Euro-tunnel ont-elles eu une incidence sur les discussions suisses ?

N. Mayor : Oui, et le débat n'est pas fini. Nous attendons un vote. Dans l'opinion publique tous ces aspects sont repris et amplifiés du fait du débat très dur qui a eu lieu entre le ministre des finances qui a démissionné et le ministre des transports qui vient de changer de département ministériel. Les résultats du tunnel sous la Manche sont d'ailleurs invoqués aussi bien par les partisans des projets qui insistent sur le fait que ce n'est pas un fiasco que par les adversaires qui refusent les risques. Mais il est certain que les tunnels prévus sont techniquement plus difficiles à réaliser que le tunnel sous la Manche.

N. Mettan : Derrière les questions de financement, il y a aussi un débat sur la cohésion nationale qui va se poser. Celui-ci apparaît déjà avec le choix d'une variante (le Gothard contre le Loetschberg) et dans le débat sur le financement : le choix du conseil fédéral de maintenir la construction des deux projets va revenir sur le tapis... Relativement aux enjeux institutionnels dont je parlais tout à l'heure, il existe des risques de tension entre la partie Alémanique de la Suisse et la partie Romande qui soutient le projet du Loetschberg.

J.-P. Giblin : Comment avez-vous fait pour baisser autant le coût du projet ? C'est quelque chose que nous ne savons pas faire chez nous.

N. Mayor : J'ai dû passer quelques points sous silence par manque de temps et je remercie Nicolas Mettan d'avoir rappelé l'importance du débat qui existe entre la Suisse occidentale qui défend la solution en réseau (2 axes) et la Suisse Alémanique et Italienne qui ont peur de ne pas réaliser le Gothard, qui est beaucoup plus compliqué du point de vue géologique et du point de vue financier. Si nous avons réussi à redimensionner le Loetschberg et à baisser d'un tiers le coût du projet, c'est en raison d'une menace très forte de ne rien réaliser sur cet axe. Les milieux économiques de Zurich et du "triangle d'or" constituent un lobby très puissant qui voudrait économiser les quatre milliards de francs suisses du Loetschberg au profit d'un "super axe" au Gothard. Or, cette solution obligerait à réaliser non seulement le tunnel de base mais aussi la totalité des voies d'accès ce qui mènerait à des travaux pharaoniques. C'est cette menace sur la Suisse occidentale qui a permis de maintenir une cohésion forte des exécutifs et d'exercer une pression sur l'opinion publique des régions traversées soit du côté bernois, soit du côté valaisan avec le slogan : "Cette solution n'est pas vraiment satisfaisante, mais le risque est de ne rien avoir du tout". A l'inverse, dans la région du Gothard où cette menace n'existe pas, les cantons sont réticents à un redimensionnement du projet.

D. Ruez : J'ai l'impression que le peuple Suisse a décidé avec la confédération un principe de projet et il me semble qu'en revenant devant le peuple avec la question financière, on risque de remettre en cause ce projet. Ma question est alors la suivante : ne risque-t-on pas de s'acheminer vers une nouvelle décision de ne rien faire ? Finalement, quelle est la légitimité et la stabilité du projet ?

N. Mayor : J'ai dû raccourcir mes conclusions pour rester dans les délais impartis, mais je les avais intitulées "Ne va-t-on pas vers une paralysie complète et durable de tous les projets portant plus ou moins atteinte à l'environnement ?" Le risque dont vous parlez est tout à fait présent. Le défi et les enjeux sont là. Actuellement, nous sommes encore dans une phase où le conseil fédéral vient de confirmer son option de voies redimensionnées, mais la partie

est loin d'être gagnée. A nouveau nous allons passer devant le parlement et l'administration prépare un message à l'attention de celui-ci pour le mois de juin. En premier lieu, le conseil des États qui représente les cantons va débattre du financement et peut être présentera-t-il d'autres solutions¹. Ensuite le projet passera au conseil national et si les deux chambres sont d'accord le projet est entériné, sinon il y aura un processus de conciliation en 1997 avant le vote populaire. Dans cette perspective, nous devons préparer une information positive sur ces grands projets. Malheureusement le climat n'est plus aussi favorable qu'il y a quelques années, lorsque le slogan était "osons l'avenir". Il y a un enjeu capital pour la Suisse : sommes-nous encore capable de réaliser des investissements de cette importance, de participer concrètement à l'intégration au réseau ferroviaire européen, de mettre en place un système de ferroutage opérationnel sur l'axe nord-sud et d'offrir une alternative à la prolifération du trafic de poids lourds dans les traversées alpines ? Un récent référendum intitulé "l'initiative des Alpes" a abouti et oblige le gouvernement à transférer dans les dix ans au rail le trafic poids lourds en transit. Si nous n'avons pas de tunnels de base, toute la conception des transports de la Suisse et tous nos engagements européens seront remis en cause. Les douze ou quinze prochains mois seront très importants dans cette perspective.

N. Mettan : Rien n'est jamais acquis tant que les travaux n'ont pas débuté. Les droits démocratiques ne sont pas divisibles et utilisables seulement quand cela nous arrange. On doit les prendre en entier ou pas du tout. Mais cette "menace" de référendum a une influence très importante sur la manière de concevoir les projets et c'est un aiguillon très puissant, y compris au niveau local, pour anticiper et intégrer les enjeux d'un projet dès sa conception de manière à éviter de se trouver piégé trois ou quatre ans plus tard. C'est vrai que les pouvoirs en place ne sont pas a priori ouverts et n'ont pas nécessairement envie d'entamer le dialogue avec le

¹ Ce message a été publié le 6 juin 1996. Le 10 décembre 1996 le conseil des États l'a approuvé, au terme d'un débat difficile par 23 voix contre 22... Le conseil national en débattira au printemps 1997.

public... Si on peut aller vite, on va vite. Mais la menace d'un échec devant le peuple conduit à élaborer des processus relativement complexes et lents.

J. Lafont (COFHUAT) : Je me demande si la légitimité même du processus n'est pas en cause ; en 1992 un vote populaire indique ce que veut la population mais quatre ou cinq ans plus tard, ce n'est pas cela que l'on fait car entre temps tous les coûts ont changé. Finalement si on allait jusqu'au bout de la logique de consultation, il faudrait refaire un référendum sur le projet modifié, car celui-ci n'a que peu à voir avec ce sur quoi le premier vote a eu lieu. A partir du moment où

le vote a lieu sur des schémas globaux qui évoluent avec le temps, il faudrait renouveler les consultations sur le principe de ces schémas.

N. Mayor : Vous avez raison, mais j'espère que l'on vous donnera tort ! C'est un enjeu que nous devons relever. Dans le cas contraire, en effet, nous aurons des décisions chaotiques qui feront perdre de façon durable la crédibilité de la Suisse quant aux engagements pris vis-à-vis de l'Europe. J'espère que la cohésion nationale sera assez forte pour vous donner tort et que nous pourrons réaliser ces projets... Mais ce n'est pas acquis.

Evaluation environnementale, participation publique et décision à la québécoise un modèle à la croisée des chemins

Michel Gariépy,
Doyen de la faculté de l'aménagement de l'université de Montréal

Introduction

L'évaluation environnementale en tant que mécanisme de régulation des grands projets d'aménagement du territoire, depuis son instauration au sein du National Environment Policy Act aux États-Unis en 1970, s'est généralisée et fait maintenant partie de l'arsenal juridique ou réglementaire de la plupart des pays. Toutefois, les particularités de chacune des approches, tout comme la culture politique et juridique à l'intérieur de laquelle elles ont été appelées à évoluer, leur ont conféré des portées relatives¹.

L'approche du Québec s'est singularisée dès le départ par l'importance qu'elle accordait à la participation des publics. Quelles sont les grandes caractéristiques de cette approche ? Comment a-t-elle évolué ? Quel bilan peut en être établi quant à la prise en compte des publics et à leur insertion dans le processus décisionnel que cette procédure permet ? Est-il possible de parler d'un véritable modèle québécois, un modèle qui pourrait alors revêtir valeur d'exemple dans la mise en parallèle et les transferts transfrontaliers d'approches ? Voici les questions qui seront abordées au cours des pages qui viennent.

Cette communication comprend trois parties. La première présente brièvement les caractéristiques de l'approche québécoise, avec quelques

chiffres pour mettre en perspective son application. Une seconde partie veut esquisser un bilan de sa portée, de son impact, en prenant un appui particulier sur les grands projets d'infrastructure dans le secteur énergétique, plus spécifiquement sur les projets initiés par le maître d'ouvrage Hydro-Québec, la société d'État qui produit et distribue la majeure partie de l'électricité en territoire québécois, le pendant d'électricité de France en quelque sorte. Dans la troisième enfin, sont soulevées certaines interrogations et des enjeux auxquels l'approche québécoise est maintenant confrontée, comment des tentatives pour pallier à ce que certains qualifient des "irritants" de la procédure pourraient se traduire, à notre avis, par une réduction de la portée de la participation publique.

I. Caractéristiques de l'approche québécoise

I.a) Les grands principes

Une précision s'impose ici quant aux références de l'approche québécoise, car, illustrant la complexité des montages institutionnels dont le Canada a le secret, cinq procédures différentes d'évaluation environnementale peuvent s'appliquer en territoire québécois. Il s'agit donc, d'une des

approches relevant du palier provincial de gouvernement, le palier qui, en vertu du partage des compétences au Canada, exerce juridiction sur la plupart des questions environnementales reliées à l'aménagement du territoire. L'approche du Québec est régie par une procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement entrée en vigueur à la fin de 1980², sous l'égide la *loi de la qualité de l'environnement* du Québec³. Cette procédure s'applique à des projets qui prennent place dans la partie méridionale du Québec, soit au sud du 55^e parallèle. Les territoires nordiques ont fait l'objet de conventions avec les communautés autochtones et des procédures particulières s'y appliquent.

Les diverses procédures d'évaluation environnementale, au-delà des particularités des contextes culturels et juridiques, ont en commun deux éléments principaux, ainsi que nous l'avons déjà écrit⁴ : la réalisation d'une étude des impacts sur l'environnement d'une intervention projetée et l'implication dans des stratégies participatives des publics touchés par celle-ci. C'est de la dialectique entre ces deux éléments et de leur arrimage que résulte une pratique d'aménagement vraiment significative ou, à l'inverse, une pratique marginale.

L'étude des impacts du projet sur l'environnement se veut une étude systématique portant sur des rubriques de contenu qui, au Québec, sont prescrites dans le texte de la procédure. Les principales parmi ces rubriques sont :

- 1) la raison d'être du projet, son bien-fondé ou sa justification ; pour les interventions du secteur public, en particulier, c'est au sein de cette rubrique qu'est interpellé l'intérêt général.
- 2) Une description détaillée du projet et de ses diverses composantes ;
- 3) les options quant au mode de satisfaction du besoin initial ou de résolution du problème et les variantes de réalisation selon le mode privilégié ;
- 4) une analyse détaillée des impacts positifs, négatifs, directs et indirects sur l'environnement ; l'environnement est ici défini au sens large, il incorpore non seulement les composantes du milieu naturel mais aussi celles des milieux humain et économique.
- 5) Les mesures d'atténuation et de compensation des impacts résiduels.

Sans entrer dans le détail de ce que chacune de ces rubriques peut impliquer, il faut dire que paradoxalement, la rubrique "analyse des impacts", maintenant règle générale, ne fait pas problème.

Elle repose sur des expertises de pointe bien établies et le débat public semble s'accommoder assez bien des marges d'incertitudes et des limites que comportent les prévisions. Les enjeux principaux soulevés ont plutôt trait à la justification des projets et aux options retenues ainsi qu'aux variantes comparées.

Non seulement ces rubriques sont prescrites dans la procédure, mais elles sont spécifiées au sein de lignes directrices particulières à chaque projet émises par le ministre de l'Environnement, après consultation des différents ministères de l'appareil gouvernemental québécois, à l'intention du maître d'ouvrage. Le diagramme 1 présente le cheminement d'un projet au travers des étapes de la procédure administrative⁵. "L'étude d'impact" est réalisée par le maître d'ouvrage, puis est soumise à une analyse de recevabilité par les services techniques du ministre de l'Environnement et de la faune, pour vérifier si les éléments requis dans la "directive" ont été traités adéquatement et permettent de bien apprécier les impacts éventuels du projet. Ce n'est qu'alors que "l'étude d'impact" peut être rendue publique, au sein du dossier du projet.

Mais, c'est au niveau des *stratégies participatives* que se situe vraiment l'originalité de l'approche québécoise. On peut y distinguer quatre temps dans l'implication du public (cf. Phase 3 du diagramme).

- 1) Le public peut d'abord consulter le dossier du promoteur, une fois que celui-ci a été jugé recevable.
- 2) À la lumière de ce dossier, des citoyens, sur une base individuelle ou regroupés au sein d'associations ou d'organismes, parce qu'ils souhaitent obtenir plus d'éclairage sur certaines questions, contester quelques données ou faire valoir leur point de vue sur le projet, peuvent loger une requête auprès du ministre de l'Environnement pour la tenue d'enquêtes et d'audiences publiques. Le ministre accède habituellement à leur requête, à moins que celle-ci ne soit jugée "frivole" ou qu'il juge que la nature de la requête justifie une démarche moins lourde, soit une enquête de portée plus restreinte ou un exercice de médiation⁶. C'est alors, qu'entre en jeu le bureau d'audiences publiques sur l'environnement, mieux connu sous son acronyme, le BAPE, à qui le ministre confie alors un mandat de tenir audiences et de procéder à une enquête. Une commission spécifique, comprenant deux commissaires ou plus, est alors mise sur pied⁷.
- 3) Les audiences proprement dites. Elles se tiennent en deux phases : une première phase d'information, où le maître d'ouvrage vient présenter le projet et

Diagramme 1
Sommaire des étapes de la procédure administrative

*Source : Direction générale du développement durable, ministère de l'environnement et de la faune.
L'évaluation environnementale au Québec : procédure applicable au Québec méridional,
juillet 1995 avec mise à jour en mars 1996, MEF, Québec, p. 7.*

répondre aux diverses questions qui lui sont adressées par le public ou les commissaires enquêteurs, et une seconde lors de laquelle les individus ou associations viennent déposer leur avis, verbalement ou dans un mémoire.

Quatre groupes d'acteurs sont donc impliqués dans les audiences : les intervenants du public ; les représentants et experts du maître d'ouvrage ; les représentants des différents ministères impliqués d'une façon quelconque dans le projet, à titre de régulateur du développement, d'organisme de tutelle du maître d'ouvrage, ou de gestionnaire d'une fonction ou d'un service touché par le projet ; enfin les commissaires-enquêteurs du BAPE.

4) Au terme des audiences, la Commission du BAPE rédige un rapport qui est non seulement la synthèse des points de vue qui lui ont été transmis, mais aussi son avis sur les différents éléments du dossier sur lequel il s'est penché.

La décision n'est cependant pas du ressort de la commission. Son rapport n'est qu'une des pièces sur lesquelles s'appuie le gouvernement, par son Conseil des ministres, pour approuver ou non le projet, en fixer les conditions de réalisation. L'autre pièce majeure est le "Rapport d'analyse environnementale" produit par l'appareil gouvernemental, sous la responsabilité du ministre de l'Environnement et de la faune; il se prononce cette fois, non sur la qualité de l'étude des impacts, mais sur l'acceptabilité de ces derniers.

Cette procédure de consultation et de participation publiques a plusieurs qualités :

– Elle est souple. Non judiciarisée comme l'est celle de la province voisine, l'Ontario, elle permet à quiconque le souhaite de formuler ses questions et avis sur le projet, sans avoir auparavant à faire valider son droit à intervenir.

– Son horizon temporel est bien délimité. Dès qu'un mandat est confié au BAPE et qu'une commission est constituée, elle doit compléter son travail, i.e. tenir les audiences et rédiger son rapport, à l'intérieur d'un délai maximal de quatre mois.

– Elle s'est acquise au fil des ans une crédibilité importante. Ses commissaires sont investis de pouvoirs similaires à ceux de juges d'instruction. Dans leurs rapports qui ne sont pas décisionnels, et peut-être justement parce qu'ils ne le sont pas, ils ont su faire montre d'une objectivité et d'un esprit critique face aux maîtres d'ouvrage ainsi qu'à l'appareil gouvernemental. Et ces rapports, enfin, faisaient bien le départage entre des préoccupations individuelles, le syndrome "pas dans ma cour" ou NIMBY, et ce qui pouvait être rattaché à l'intérêt général. Avec comme résultante que les audiences

publiques liées à la procédure d'évaluation environnementale sont devenues une tribune importante dans les débats d'aménagement.

Pour revenir sur la dialectique entre les deux éléments dont la portée d'une procédure sera tribunaire, l'étude d'impact balise le champ argumentaire à partir duquel l'examen public du projet prendra place. En ce sens, elle force le maître d'ouvrage d'abord à divulguer et à positionner ses arguments, les hypothèses et analyses sur lesquels s'appuie son projet. Dans la suite du processus et surtout lors de la participation publique subséquente, le maître d'ouvrage devient captif de cet argumentaire.

Quant à la participation publique, davantage qu'en fonction de ses strictes modalités formelles, elle doit s'interpréter en terme de communication politique, dans son contexte d'ensemble. Ainsi, l'audience publique est-elle une "arène"⁸ bien adaptée au contexte politico-culturel québécois. Et deux remarques sont de mise pour bien apprécier le rôle qu'y jouent les audiences publiques.

Tout d'abord, il y avait, au Québec, absence de tribune alternative où un examen véritable des politiques et programmes ayant trait à l'aménagement du territoire aurait pu prendre place. Cette absence explique, en partie du moins, la polarisation qui s'est effectuée de l'attention du public et des efforts des groupes d'environnementalistes autour de ces audiences. De même est-elle, à notre avis, une cause de la grande place accordée dans ces audiences à la justification des projets.

Si le Québec est un vaste territoire, il est par contre peu peuplé. L'expertise, somme toute, y est limitée et concentrée dans les grands centres urbains ; de plus, elle est souvent reliée directement aux grands maîtres d'ouvrage. Pour faire contre-poids et asseoir la crédibilité puis la légitimité du processus, les commissions du BAPE ont été appelées à jouer un rôle beaucoup plus actif que ce ne fut le cas dans d'autres contextes. Aux U.S.A., par exemple, les moyens techniques et financiers dont disposaient les groupes remettant en question certains projets leur permettaient de s'insérer dans le débat technique et de faire un contre-poids efficace à l'expertise dont pouvait faire étalage un maître d'ouvrage.

I.b) Un bilan quantitatif

La procédure que nous venons de décrire est-elle le passage obligé, le lieu de résolution de tous les débats d'aménagement au Québec ? Pour que

cette approche puisse jouer, les interventions projetées doivent pouvoir lui être assujetties. Or, autre particularité de l'approche québécoise, l'assujettissement d'un projet n'est pas fonction de son caractère controversé ou du fait qu'il pourrait prendre place dans une zone particulièrement sensible, mais uniquement de son inclusion dans une liste de catégories de projets assujettis et fonction de certains seuils. Quelques exemples de projets assujettis : la construction d'une infrastructure routière dont l'emprise est d'une largeur moyenne supérieure à 35 mètres et dont la longueur excède 2 kilomètres ; le dragage ou le remblayage d'un cours d'eau sur une distance de plus de 300 mètres ou sur une superficie de 5 000 m² ou plus ; la construction d'une ligne de transport d'énergie d'une tension de 315 kV ou plus, sur une longueur de plus de 2 kilomètres ; la construction d'une centrale de production d'énergie d'une puissance supérieure à 10 MW. Les projets de moindre envergure doivent quand même faire l'objet d'une autorisation, autorisation qui peut nécessiter que le maître d'ouvrage ait à réaliser une évaluation environnementale. Cette dernière est alors plus succincte et surtout, en rapport au propos de ce texte, soustraite au regard du public.

Dans la liste des projets assujettis que comportait le *règlement d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement* de 1980, les projets industriels dont le secteur privé était le maître d'œuvre ont été en principe inclus. Par contre, l'entrée en vigueur de la plupart des articles du règlement les concernant⁹ n'a été promulguée que tout récemment, l'argument invoqué étant la volonté de

ne pas pénaliser la province dans sa concurrence avec la province voisine de l'Ontario pour l'obtention d'investissements majeurs. Cette situation a donné lieu à des aberrations. Ainsi une ligne de transport d'électricité de quelques kilomètres et un poste de transformation, des équipements relativement mineurs desservant une aluminerie, ont été assujettis à la procédure extensive, alors que l'aluminerie elle-même, un équipement dont les effets sur l'environnement étaient importants, ne faisait l'objet que d'une évaluation plus limitée, évaluation à laquelle le public n'était pas associé. Par ailleurs, le poids politique du lobby agricole et du ministre de l'agriculture a réussi à faire soustraire de la liste des projets assujettis, la majorité des activités agricoles¹⁰, même si ces activités sont pourtant reconnues comme des activités forts polluantes. La procédure restait donc jusqu'à maintenant appliquée principalement aux projets majeurs d'équipement des maîtres d'ouvrage du secteur public.

Quantitativement, de l'entrée en vigueur de la procédure, le 30 décembre 1980, jusqu'au 1er janvier 1996, 784 projets sont passés par celle-ci et 225 ont fait l'objet d'une décision, alors que 200 sont toujours en cours de traitement¹¹. Sur les 225 projets qui se sont rendus à l'étape décisionnelle, environ le 1/3, soit 71, ont fait l'objet d'audiences en bonne et due forme et une quarantaine ont été l'objet de rapports d'enquêtes plus limitées, ou d'enquêtes et/ou de médiation seulement¹² ; le Diagramme 2 illustre leur répartition à travers le temps. On voit donc que, somme toute, en dépit des intérêts multiples de cette approche, c'est un nombre limité de projets qui en sont l'objet.

Diagramme 2 Evolution du nombre et du type de rapports du BAPE

Source : BAPE - Résultats partiels pour 1996 - Compilation S. Courcier, avril 1996.

II. Participation du public et prise de décision

Cependant, pour être à même d'apprécier l'importance de l'approche en termes autres que quantitatifs, il faut entrer dans la nature des projets, dans les décisions dont ils ont été l'objet, dans la maîtrise d'ouvrage. Et c'est ce qui nous amène maintenant à parler d'infrastructures et d'Hydro-Québec.

Hydro-Québec, avec le ministère des Transports du Québec, est le maître d'ouvrage qui compte le plus grand nombre d'interventions ayant été traitées par le BAPE : 14 % des rapports produits depuis 1980, et le quart de ceux-ci, si on ne considère que la période de 1980 à 1990. Le diagramme 3 montre la répartition de la maîtrise d'ouvrage. De plus, ces dossiers ont le plus souvent fait l'objet de la démarche lourde, celle des enquêtes et des audiences publiques, et ont compté parmi les plus controversés, tant au niveau des enjeux qui y ont été soulevés que des suites données par le Gouvernement aux recommandations des commissions du BAPE.

La procédure d'évaluation environnementale et les audiences publiques ont-elles infléchi la décision sur l'opportunité de ces projets ? Dans la procédure actuelle, ce sont principalement des projets, plutôt que des programmes ou des politiques¹³ qui sont soumis à évaluation environnementale, et le discours officiel qui entoure cette procédure laisse entendre qu'elle a pour objet d'examiner la faisabilité de ces

projets. En conséquence, beaucoup de participants aux audiences s'attendent à ce que l'enjeu central en soit la décision de réaliser ou non le projet. Or, les projets soumis par Hydro-Québec étaient des maillons d'un vaste réseau hydro-électrique dont les pièces maîtresses avaient été mises en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la procédure, ou sur des territoires peu habités, à grande distance des centres de consommation, ou dans certains cas, sur des territoires régis par des conventions différentes de celles du Québec méridional.

Ainsi, le complexe de 7 centrales, d'une puissance totale de 5 500 MW qui avait été aménagé, au cours des années 1960 et 1970, sur les rivières Outardes et Manicouagan, deux affluents sur la Côte nord du fleuve Saint-Laurent. De même, pour la Phase I du programme de la Baie James, un territoire objet d'une convention avec les communautés autochtones, qui comportait trois centrales d'une puissance de 10 300 MW dont l'aménagement a été terminé en 1986. Il était donc illusoire de s'attendre à ce que soient remis en question les projets de corridors de transport de l'énergie produite par ces complexes vers les centres de consommation, même s'il ont été soumis au BAPE (cf. Carte 1).

Est-ce à dire que les audiences dans ces dossiers n'auront été qu'un rituel, n'auront fait qu'entretenir une illusion de participation ? Au contraire, face à ce maître d'ouvrage, trois catégories majeures de retombées de l'approche québécoise peuvent être dégagées.

Diagramme 3
Maîtrise d'ouvrage des projets faisant l'objet d'un rapport du BAPE (1978-1996)

Source : *Compilation S. Courcier, avril 1996*

Carte 1
Le réseau de transport de l'électricité au Québec au 1er janvier 1995

Source : Direction des politiques, des études et de la recherche, Secteur de l'énergie du ministère des Ressources naturelles. L'énergie au Québec, Editions 1996. Les publications du Québec, Québec, 1996, p. 68.

I. L'optimisation des projets au plan environnemental

Plusieurs projets ont subi des transformations majeures à l'issue des audiences et des recommandations formulées dans les rapports du BAPE. Les deux exemples principaux sont :

- la ligne de transport Radisson-Nicolet-Des Cantons, une infrastructure à 450 kV, en courant continu, de 1 100 km traversant le Québec depuis la Baie James jusqu'à la frontière américaine¹⁴. Les audiences¹⁵ avaient fait ressortir que le projet était requis non pas tant pour la satisfaction de la demande interne que pour l'exportation d'électricité et que les acheteurs américains souhaitaient une ligne qui pouvait être isolée du reste du réseau, en cas de panne majeure. Il avait aussi été démontré qu'Hydro-Québec avait escamoté l'étude comparative de corridors alternatifs, la façon de faire usuelle, et avait écarté de façon prématurée l'hypothèse d'une traversée sous-fluviale du fleuve St-Laurent. Hydro-Québec, pour éviter la paralysie du projet devant les tribunaux et le bouleversement de son échéancier, n'a eu d'autres choix que de procéder à la traversée du St-Laurent par mode sous fluvial, la valeur patrimoniale du paysage dans ce secteur étant particulièrement élevée. Cela nécessita un important développement technologique et entraîna un coût additionnel de 600 millions de francs.
- Le projet de centrale SM-3, en construction sur la rivière Sainte-Marguerite, un autre affluent important de la haute côte nord du St-Laurent¹⁶. Pour ce projet de centrale, le plus important de cette catégorie assujetti à la procédure depuis 1981, Hydro-Québec soutenait, en audiences, qu'il était nécessaire de détourner deux affluents à la tête de la rivière voisine, une rivière ayant une valeur reconnue internationalement pour la pêche au saumon : sans ce détournement, de l'avis d'Hydro-Québec, le projet n'était pas rentable. Le BAPE avait recommandé de ne pas procéder au détournement. Le gouvernement avait autorisé une première phase sans détournement. Depuis, Hydro-Québec a optimisé son projet et compte tirer de cette centrale, sans détournement, 882 MW, soit 260 MW de plus que ce qu'elle affirmait pouvoir produire, lors des audiences. Ce qui devrait permettre de franchir le seuil de rentabilité pour le projet.

Il est donc permis d'affirmer que, dans ces dossiers en particulier, et également dans les autres, la procédure d'évaluation environnementale a favorisé l'atténuation des impacts et a surtout contribué à l'optimisation des infrastructures selon une perspective environnementale.

II. "L'internalisation" de l'évaluation environnementale par le maître d'ouvrage

Un deuxième ordre de retombées consiste en ce que nous qualifierions "d'internalisation" de l'évaluation environnementale par le maître d'ouvrage, c'est-à-dire la modification des façons de faire du maître d'ouvrage, afin de les adapter à cette approche et de faire face aux contraintes et défis susceptibles d'y émerger¹⁷. Il s'agit là de retombées tout à fait fondamentales, puisqu'elles rejoignent l'objectif premier assigné à ces procédures.

Dès le milieu des années 1970, à partir de l'opposition que rencontra l'implantation des premières lignes de transport dans la région de Montréal, Hydro-Québec avait réalisé que les enjeux environnementaux contitueraient une, sinon la contrainte majeure au développement et à l'implantation de son réseau. Les principaux débats environnementaux des années 1970 au Québec avaient été reliés à des dossiers énergétiques et, par ricochet, la société Hydro-Québec s'était retrouvée au cœur de ces débats. Cinq dossiers peuvent être mentionnés :

1. en 1972, le projet d'implantation d'une centrale hydro-électrique dans la vallée de la rivière Jacques Cartier, un territoire naturel d'une grande beauté à proximité de la ville de Québec ;
2. le débat concernant la Phase I de l'aménagement du bassin de la Baie James à des fins hydro-électriques, avec la construction de 3 centrales d'une puissance totale de 10 300 MW. Le gouvernement avait pris la décision en 1971 d'aller de l'avant sur la base seulement d'une analyse très sommaire des impacts. Une convention devait par la suite être signée avec les populations autochtones de ce territoire, convention qui prévoyait, entre autres choses, une compensation financière importante, la reconnaissance de droits à l'exploitation du territoire et l'établissement de procédures pour l'examen environnemental de nouveaux projets de développement ;
3. en 1975, la contestation, dans le secteur de Rigaud, à proximité de la ville de Montréal, de l'aménagement d'une boucle péri-métropolitaine de transport d'énergie à 735 kV ;
4. en 1976, la création dans la région de Chateauguay d'un corridor de transport d'énergie électrique vers les USA ;
5. enfin, la controverse concernant la place importante que proposait de faire à la production d'énergie nucléaire le plan de développement d'Hydro-Québec déposé en 1977.

Fait à souligner également, ces dossiers mettaient déjà en scène les principaux protagonistes

qui devaient se retrouver une décennie plus tard, au sein ou en parallèle à la tribune des évaluations environnementales.

• S'est donc instauré, au sein de la société d'État, un processus majeur d'adaptation et d'apprentissage en rapport avec l'évaluation environnementale et surtout à cette nouvelle tribune qui pouvait en résulter. Quelques objets ou manifestations de ce processus :

1. La démarche d'évaluation environnementale d'un projet, menée *a posteriori* les premières années, est maintenant directement intégrée aux stratégies planificatrices. De plus, Hydro-Québec mène des évaluations environnementales non seulement pour les grands projets d'équipement, ceux assujettis formellement à la procédure, mais pour l'ensemble de ses interventions. Ainsi, des évaluations environnementales internes sont-elles menées dans le cadre des travaux de construction, de réfection ou de modernisation des lignes aériennes et souterraines de distribution, pour vérifier que ces lignes sont bien intégrées au paysage, ne causent pas de gêne ou ne perturbent pas d'élément sensible ou vulnérable de l'environnement.
2. La société s'est dotée d'une expertise scientifique et environnementale de premier plan, nettement comparable, sinon supérieure en nombre, même à celle qui se retrouve au ministère de l'Environnement et de la faune du Québec. Et le service constitué pour loger cette expertise a crû en importance jusqu'à occuper le plein statut de vice-présidence au sein de l'organigramme de la société : l'obtention des autorisations gouvernementales pour les nouveaux projets était devenue tributaire de travaux réalisés par ce service et de sa performance.
3. Des efforts majeurs sont consacrés à la méthodologie des évaluations environnementales. *La méthode d'évaluation environnementale lignes et postes* fait maintenant partie de la politique corporative d'Hydro. En complément, une quinzaine de méthodes spécialisées ont été développées, avec comme objectif de permettre la prise en compte de diverses composantes de l'environnement.
4. À ces mesures, il faut ajouter des programmes élaborés de consultation des populations et du milieu traversé, programmes qui sont menés à l'amont de la participation du public au sein de la procédure formelle¹⁸. De même, des ententes sont-elles intervenues avec certains groupes d'intérêts qui s'étaient avérés, dans certains dossiers, des opposants particulièrement efficaces¹⁹.

Donc toute une série de stratégies qui peuvent, d'un côté, être interprétées comme ayant pour but de rendre prévisible et de contrôler un environnement qui, autrement, pourrait s'avérer des plus turbulents²⁰. Mais, de l'autre, des stratégies qui donnent aussi lieu à des projets de haute qualité au plan environnemental et bien intégrés au milieu d'accueil.

III. Les audiences publiques comme mécanisme d'imputabilité

Les audiences, comme mentionné plus haut, constituent une tribune où sont rendues publiques les études réalisées par le maître d'ouvrage de même que son argumentaire. Ainsi, en plus de la réalisation d'études dont certains maîtres d'ouvrage se seraient peut-être dispensés, elles l'obligent à adopter une certaine rationalité, une logique dans la conception de son projet, puis à la divulguer. Ainsi, les audiences portant sur les projets d'Hydro-Québec ont agi comme un révélateur :

- des incertitudes technologiques impliquées dans les projets et des risques que ce maître d'ouvrage était prêt à assumer ;
- de la démarche suivie pour en arriver à la configuration finale des projets ;
- surtout de la justification et de la demande sociale sur lesquelles un projet s'appuyait.

À ce dernier chapitre, elles auront fait ressortir le caractère par trop optimiste des prévisions de croissance du maître d'ouvrage et que, derrière la satisfaction de la demande interne, se profilait souvent un objectif d'exportation d'énergie.

Par la dynamique qui s'y est déployée, les audiences publiques dans le processus d'évaluation environnementale ont donc joué un rôle central dans le façonnement de l'image du maître d'ouvrage auprès du public et dans la légitimation politique de ses interventions. Malheureusement pour Hydro-Québec, elles ont aussi fortement contribué à l'érosion du capital de crédibilité dont disposait Hydro dans les années 1960 et 1970 et, dans une large mesure, à la mise au rencart de la Phase II projetée pour le développement de la Baie James.

III. Un modèle à la croisée des chemins ?

En introduction, nous posons la question de l'existence d'un modèle de participation à la qué-

béquoise. Des considérations qui précèdent, il est évident que s'est développée au Québec, au fil des ans, une culture de la participation publique en rapport avec les grands projets, et ce, au sein d'une approche spécifique à notre contexte juridico-politique. Mais cette approche satisfait-elle pleinement aux requêtes d'implication du public et que laisse-t-elle augurer, face aux enjeux nouveaux qui pointent sur la scène environnementale ?

III.a) L'approche sous l'angle du maître d'ouvrage

Le maître d'ouvrage, dans ce cas-ci Hydro-Québec, s'est positionné par le biais de cette approche, à l'avant-garde de "l'internalisation" de la prise en compte de l'environnement dans ses interventions, ce qui constituait l'objectif fondamental de ces procédures. Plus, cette "internalisation" représente quasi un cas d'espèce pour illustrer la thèse de certains auteurs, celle de la récupération par le technique et ses gestionnaires du mouvement environnemental, un mouvement qui, au départ, voulait précisément en être le critique²¹.

Mais le concept d'environnement que sous-tend l'approche, de même que le type de participation publique qu'elle commande, étaient en résonance avec les choix technologiques sur lesquels Hydro-Québec s'était érigée, soit ceux dictés par la construction de complexes hydro-électriques de forte capacité, avec l'aménagement de bassins hydrographiques majeurs, localisés surtout en milieux dits "naturels" ou peu urbanisés, et des choix qui posaient comme prémisses des taux de croissance significatifs et stables de la demande. Or, une conjoncture nouvelle risque de provoquer des changements significatifs dans la rationalité de ce maître d'ouvrage et de compromettre la place stratégique qu'y occupait l'évaluation environnementale. Davantage que par les méga-projets des dernières années, l'heure semble maintenant au plafonnement de la demande et à la production par des micro-centrales, des unités de production dont la capacité les situe en deçà des seuils que prévoit la procédure québécoise pour leur assujettissement. De la même façon, l'interconnexion de plus en plus poussée entre les producteurs nord-américains situera la justification des projets, la notion d'intérêt général, dans une perspective fort différente. Est donc devenue impérieuse, la révision d'une approche conçue essentiellement en rapport avec des grands projets publics d'équipement en milieux péri-urbain ou "naturel".

III.b) La procédure sous l'angle de l'État

Mais du côté de l'État, l'environnement de la procédure est très turbulent depuis plusieurs années et les changements envisagés ne vont pas nécessairement dans le sens souhaité dans nos propos ci-haut, de même que, dans les recommandations issues de comités formels d'évaluation de la procédure et de sa performance²². Ainsi, malgré l'importance acquise au fil des audiences, ou peut-être justement à cause de celles-ci, la position du BAPE dans l'appareil d'État s'est fragilisée et le statut de l'évaluation environnementale "à la québécoise" apparaît précaire aux yeux des observateurs. Tout en respectant la lettre de la procédure, le Gouvernement du Québec a posé depuis le milieu des années 1980 une série de gestes pouvant s'interpréter comme des tentatives de rapatrier le centre de gravité décisionnel déplacé, au fil des projets, vers la tribune des audiences publiques et des commissions d'enquête du BAPE ; plus encore, des gestes qui pouvaient être vus comme une tentative de reprendre contrôle sur un organisme à l'autonomie un peu trop "irritante". Nous avons déjà mentionné plusieurs de ces gestes²³ : ils restent d'actualité, tout comme d'autres se sont rajoutés.

– La mise en place de comités agissant comme simili-tribunaux d'appel des recommandations du BAPE. Ces comités d'experts choisis par lui ont procédé *a posteriori* au réexamen des dossiers sur la base parfois d'informations nouvelles et non validées, sans possibilité de contre-expertise ou de questionnement par le public. Le Gouvernement aurait pu simplement ne pas entériner les recommandations du BAPE et adopter une position différente pour des raisons de choix politiques ; ceci aurait été conforme à l'esprit de la procédure. Le Gouvernement a choisi plutôt de mettre en cause, par ces comités d'experts, la crédibilité scientifique même du BAPE, fragilisant ainsi sa position.

– Les déclarations faites à plusieurs reprises par des ministres comme quoi le BAPE aurait, dans ces dossiers, outrepassé son mandat en incorporant dans sa définition d'environnement des considérations d'ordre socio-économique²⁴.

– Les récriminations par de hauts fonctionnaires du MENVIQ adressées au BAPE pour sa trop grande "complaisance vis-à-vis les citoyens", pour le recours excessif à des experts indépendants pour faire effectuer des contre-expertises plutôt que de respecter les chemins balisés par les fonctionnaires.

– La caution apportée par le ministère de l'Environnement à des stratégies de certains maîtres d'ouvrages qui permettraient de contourner la procédure lourde, par le "tronçonnage" des grands pro-

jets. À la même enseigne faut-il mettre, croyons-nous, l'utilisation de la mécanique d'audiences publiques et de processus de médiation dans des projets ou pour des enjeux qui ne le justifiaient pas véritablement. Le nombre d'enquêtes et de médiations, en hausse depuis 1990, comme l'illustre le diagramme 2, représente un indicateur additionnel d'un changement dans le rôle attribué au BAPE et de la banalisation des enjeux pour lesquels on fait maintenant intervenir la procédure.

– La nomination enfin, à titre de commissaires et d'analystes au BAPE, de plusieurs fonctionnaires provenant du ministère de l'environnement et de la faune, un processus qui permet de questionner la capacité critique de cet organisme face la régulation exercée par ce ministère. Dans plusieurs des dossiers initiaux du BAPE, le laxisme du ministère avait été mis en cause. Dans la même veine, un vice-président du BAPE, trop critique à l'égard du gouvernement dans le dossier de la centrale Sainte-Marguerite 3, aurait été subséquentement tenu à l'écart de tout mandat important jusqu'à sa démission à la fin de 1995²⁵.

Des projets de réforme de la procédure se succèdent depuis plusieurs années, avec l'objectif avoué de réduire les "irritants" qu'elle peut poser dans l'optique tant des maîtres d'ouvrage que de l'appareil gouvernemental. Deux aspects particulièrement inquiétants du dernier projet de réforme en lice qui a été déposé à l'automne 1995, mais n'est toujours pas adopté :

– Le ministère de l'Environnement veut hausser les seuils à partir desquels les projets seraient assujettis à la procédure lourde, soit celle qui comporte la possibilité d'audiences publics. À notre avis, les seuils devraient être remplacés par des critères plus souples, du genre de la vulnérabilité de l'environnement d'accueil, tel que cela se retrouve dans la directive de l'Union européenne, ou encore simplement des préoccupations qu'un projet génère dans l'opinion publique.

– L'introduction d'une marge discrétionnaire beaucoup plus grande pour la tenue d'audiences et d'enquêtes publiques, et le transfert de la décision à cet effet du ministre de l'Environnement à l'ensemble du Gouvernement.

Par ailleurs, s'est tenue au Québec, de février 1995 à mars 1996 un débat public sans précédent sur l'énergie et la politique énergétique que devrait adopter le Gouvernement. Le rapport produit par la table de consultation constituée à cette fin²⁶, recommandait que la formulation d'une politique énergétique soit fondée sur la satisfaction des besoins des citoyens dans une optique de développement

durable, que le choix des différentes filières énergétiques soit effectué à partir de la prise en compte des externalités et d'une classification des rivières, et que soit créée une régie de l'énergie qui aurait pour rôle de statuer sur la tarification des différentes formes d'énergie. Nous avons signalé plus tôt comment la justification des projets, en particulier en fonction du taux de croissance de la demande, avait progressivement accaparé l'attention dans les audiences reliées à l'évaluation environnementale : c'est donc la dynamique et la teneur mêmes des débats en audiences qui sera affectée par cette nouvelle conjoncture.

III.c) La procédure sous l'angle du public

Sous l'angle de l'implication du public enfin, le portrait est ambivalent. D'un côté, il faut dire que le contexte a évolué et que la cause de la participation publique ne mobilise plus autant que durant les années 1980. La récession économique, particulièrement forte au Québec, se traduit par un appui beaucoup plus fort de la population à toute action susceptible d'engendrer un quelconque développement économique. Et s'est produit un certain essoufflement de la population face à la multiplication tous azimuts d'audiences dans des projets d'aménagement. C'est au compte de cette lassitude qu'il faut imputer la relative facilité avec laquelle la nouvelle administration de la Ville de Montréal a mis au rancart un mécanisme d'audiences qui avait été instauré au palier local, selon le modèle des audiences du BAPE²⁷.

De l'autre côté, la culture de la participation est maintenant bien ancrée au Québec, comme peuvent en attester les deux faits suivants :

– Les audiences que des associations de protection du patrimoine architectural et des regroupements montréalais ont convoquées ce printemps, en réaction à un projet de développement immobilier sur le site de l'ancien monastère de Villa-Maria, un projet qui avait pourtant l'aval de l'administration de Montréal. Les audiences ne relèvent d'aucune procédure officielle et il n'y a aucune garantie quant au sort qui sera réservé à leurs conclusions, si ce n'est l'impact politique qu'elles auront sûrement.

– Le Gouvernement n'arrive pas à mener à terme ses projets successifs de réforme de la procédure à cause de l'opposition convergente tant des associations d'environnementalistes que de plusieurs regroupements patronaux et grands maîtres d'ouvrage.

Conclusion :

quelles conditions pour une participation publique véritable ?

En conclusion, l'approche québécoise, au delà de la vigilance et de l'adaptation importante requises si on veut en maintenir les acquis et la fécondité, peut être qualifiée de modèle au sens où elle a une spécificité indéniable. Mais une approche qui ne doit pas être mythifiée : il faut bien comprendre son arrimage au contexte, avant de parler d'un modèle à transposer, car, une procédure similaire implantée dans des contextes juridico-politiques différents pourrait donner lieu à une dynamique autre. Et davantage que sur un modèle, la réflexion devrait porter sur les conditions à l'enseignement desquelles les approches d'évaluation environnementales et de participation publique devraient être structurées et évaluées²⁸. Et dans l'examen de la pertinence de transposer certaines façons de faire d'un contexte à un autre, ces conditions doivent aussi être considérées comme des conditions de transfert.

1) La procédure permet-elle un véritable dialogue entre les parties ?

D'avantage qu'un flux d'information à sens unique, du maître d'ouvrage vers le milieu d'accueil, la procédure fournit-elle une tribune permettant un échange sur les enjeux et préoccupations mutuelles ?

2) La démarche du maître d'ouvrage mais aussi de chacun des acteurs est-elle crédible ?

Les objectifs de chaque partie au processus sont-ils pleinement transparents, tout comme les diverses études et analyses qui sous-tendent un projet sont-elles disponibles ? Plutôt que d'objectivité, l'exigence est ici de transparence.

3) La procédure permet-elle une véritable pédagogie du projet ?

Les grands projets d'infrastructure sont le plus souvent d'un haut degré de technicité. Une véritable communication ne peut prendre place que si chacun des acteurs possède une maîtrise, minimale du contenu technique des projets. Un mécanisme de consulta-

tion publique doit permettre cette pédagogie, il doit donner lieu à un apprentissage des différents acteurs.

4) La consultation publique doit permettre d'infléchir la décision finale.

Si tous les paramètres d'un projet sont arrêtés lorsque survient la consultation du public, il faut alors parler davantage d'information que de consultation. Celle-ci doit donc prendre place le plus en amont possible dans le processus de planification d'un projet, quand il est encore possible d'infléchir sa configuration et même de statuer quant à son opportunité.

5) L'arrimage du mécanisme d'évaluation de projet et de participation publique à un système cohérent de planification territoriale.

L'évaluation environnementale d'un projet ne doit pas devenir le lieu de planification et de l'aménagement de l'ensemble d'un territoire. C'est au sein d'un système de planification territoriale que doivent être déterminés les valeurs et objectifs d'aménagement dont une population veut se doter, que doivent être hiérarchisés les espaces selon leur importance ou leur rareté, que doit être établie la configuration vers laquelle un paysage régional devrait évoluer à terme. Tous ces éléments serviront par la suite d'intrants au processus d'évaluation environnementale.

6) L'évaluation environnementale et la participation du public doivent être accompagnés d'une structure de suivi significative.

Vu les limites dans la capacité prédictive des disciplines scientifiques interpellées, l'effet cumulatif des interventions sur un territoire, l'évolution dans les valeurs et préférences, une évaluation environnementale, fut-elle de la plus haute qualité, ne peut tout régler définitivement. Un suivi doit être mis en place pour valider les analyses et prévisions effectuées, s'adapter à l'évolution de l'environnement d'accueil, et surtout, permettre un apprentissage de projet en projet.

À l'aune de ces six conditions, l'approche québécoise, un modèle à reproduire pour plusieurs, obtient une forte note pour les trois premières. Malheureusement, il reste encore beaucoup à faire pour qu'elle obtienne la note de passage face aux trois dernières conditions.

NOTES

¹ Pour une présentation des phases et tendances générales de l'évaluation environnementale, voir, du même auteur, "Le développement durable en milieu urbain : des enjeux convergents avec ceux de l'évaluation environnementale" in *Techniques, Territoires et Sociétés*, N° 30, Novembre 1995, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, p. 20

² Gouvernement du Québec, *règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RRQ, 1981, c. Q-2, r. 9, Éditeur officiel, Québec.

³ Gouvernement du Québec, *Loi sur la qualité de l'environnement*, LRQ, c. Q-2 (chapitre I), Éditeur officiel, Québec.

⁴ Cf. Gariépy M., *op. cit.*

⁵ Pour de plus amples détails, cf. Direction générale du développement durable, ministère de l'Environnement et de la faune, *L'évaluation environnementale au Québec : procédure applicable au Québec méridional*, juillet 1995 avec mise à jour en mars 1996, MEF, Québec, 18 p.

Par ailleurs, l'ouvrage de Berdoulay V., et Soubeyran O., *Débat public et développement durable. Expériences nord-américaines*, ministère de l'Environnement et ministère de l'Équipement, du logement, des transports et du tourisme, Paris, 1996, présente, dans son chapitre II, une description détaillée du fonctionnement et des caractéristiques de la procédure.

⁶ Quand le nombre des requérants est limité, soit de l'ordre de 2 ou 3, et que les requêtes portent sur des points spécifiques, le ministre préférera les formules plus légères.

⁷ Les commissaires peuvent être permanents, nommés pour un mandat renouvelable d'une durée de 5 ans, ou nommés pour un mandat spécifique à un projet. Ils sont recrutés sur la base de la compétence qu'ils apportent et proviennent de la fonction publique, du monde universitaire ou encore du secteur privé.

⁸ Nous empruntons cette expression à Bélanger, A.-J. "La communication politique, ou le jeu du théâtre et des arènes", in *Hermès*, 17-18, 1995, pp. 127-143 ,

⁹ Les paragraphes g, n,p et le second alinéa du paragraphe j de l'article 2 du règlement 9, le *règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. c. Q-2, r.9, Éditeur officiel, Québec, 1980.

¹⁰ Comme le drainage et l'assainissement des parcelles.

¹¹ Source : Direction générale du développement durable, ministère de l'Environnement et de la faune, *L'évaluation environnementale au Québec : procédure applicable au Québec méridional*, juillet 1995 avec mise à jour en mars 1996, MEF, Québec, p. 11.

¹² Source: compilation effectuée par Sabine Courcier, Faculté de l'aménagement, univ. de montréal, en date d'avril 1996.

¹³ Quelques programmes ont néanmoins fait l'objet d'audiences publiques devant des commissions du BAPE : par exemple, les programmes de pulvérisations aériennes d'insecticides et de phytocides (rapports n° 11, 1983; #13, 1983 ; n° 16, 1984 ; n° 77, 1994) ; le programme de dragage de la rivière Saint-Maurice (rapport n° 12, 1983) ; le programme de stabilisation des berges du lac Saint-Jean (rapport n° 19,1985) et surtout la stratégie de protection des forêts en 1991.

¹⁴ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. *Projet de ligne à courant continu Radisson-Nicolet-Des Cantons*, rapport n° 22, avril 1987. BAPE, Québec.

¹⁵ L'auteur faisait partie de la commission du BAPE mandatée pour tenir audiences et faire enquête dans ce dossier.

¹⁶ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. *Projet d'aménagement hydro-électrique Ste-Marguerite 3*, rapport n° 60, juin 1993. BAPE, Québec.

¹⁷ Pour une discussion plus approfondie de cette question, voir, du même auteur, "Toward a Dual Influence System : Assessing the Effects of Public Participation in Environmental Impact Assessment for Hydro-Québec Projects" in *EIA Review*, Vol. 11, 1991, pp. 353-374.

¹⁸ La mise sur pied de comités d'évaluation internes qui comprendraient, entre autres, des gens du territoire touché par le projet est à l'étude au sein d'Hydro-Québec (Source : communication verbale de V. Roquet, 23 janvier 1996).

¹⁹ Cf. Gariépy M., 1991, *op. cit.*

²⁰ Gariépy M., Soubeyran O. et Domon G., "Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec : implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs" in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 30, N° 79, avril 1986, pp. 4-40.

²¹ Voir, entre autres, Lascoumes P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Éditions La découverte, Paris, 1994.

²² Lacoste R. et al., *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser; une procédure d'examen à parfaire*. Rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, Gouvernement du Québec, 1988, 132 p. Garon J. et al., *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement*. Rapport final de la commission de l'aménagement et de l'équipement, Assemblée nationale du Québec, 9 avril 1992.

²³ Cf. Gariépy, 1995, *op.cit.* en note 1

²⁴ Voir, en particulier, le rapport n° 41 du BAPE, projet Soligas d'approvisionnement et d'entreposage souterrain de liquides de gaz naturel à Varennes, mai 1991.

²⁵ Source : Francœur L. G., in *Le devoir*, 5 décembre 1995.

²⁶ D'Amours A. et al., *Pour un Québec efficace. Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*. Gouvernement du Québec, Québec, mars 1996, 150 p.

²⁷ *La Ville de Montréal* a promulgué en 1988 une politique de consultation publique qui instaurait, parmi une ambitieuse série de mécanismes et d'instances de consultations publiques, le bureau de consultation de Montréal, composé de commissaires indépendants mandaté par le comité exécutif de la Ville pour tenir des consultations sur des objets de divers ordres, selon différentes procédures dont la procédure régulière s'apparentait aux audiences en deux temps tenues sous l'égide du BAPE. Cf. Gariépy, 1995, *op.cit.*

²⁸ Ces dimensions prennent appui sur Yergeau, M. et Ouimet L., "Pour que les audiences publiques aient un sens" in *Le Devoir*, 14 juillet 1984, p.7, ainsi que sur une intervention verbale de M. Verdon, lors du séminaire "consultation des citoyens dans les décisions préalables aux grands aménagements d'infrastructures et d'équipements", le mardi 14 mai 1996, à la salle du conseil du Grand Lyon, Lyon.

Débat général sur les expériences étrangères

O. Soubeyran : On ne peut pas nier que l'introduction du débat public dans la conduite de projet soit ressentie comme le signe d'une "crise de la décision à la française". Mais en même temps, et malgré une évolution des lois depuis une vingtaine d'années, elle constitue aussi une béquille qui permet finalement aux procédures classiques de décision et d'évaluation de se maintenir plutôt que d'être véritablement transformées par elle. Nous serions, en quelque sorte, au milieu du gué, avec même un risque de fort "recyclage", pour reprendre l'expression de Lascoumes. D'où notre intérêt pour le récit des expériences étrangères exposé cette matinée, où nous avons ressenti une certaine avance de leur part.

Tout se passe comme si leurs cultures respectives de la planification avaient mieux assimilé la nouvelle donne qu'a représenté l'émergence de la question environnementale. Leurs réponses donnent des recompositions de procédure de décision et d'évaluation qu'il nous faut méditer et une vision plus sophistiquée du parcours d'un projet (où l'on conçoit que la commande est politique, l'étude de faisabilité technique et l'acceptabilité sociale). Mais à mes yeux, l'intérêt majeur est qu'elles n'ont pas esquivées deux questions essentielles (et liées) de toute logique planificatrice : comment fonder en raison l'anticipation et quels sont les clients ? Quelques commentaires à ce sujet.

Les conférenciers ont, à plusieurs reprises, rappelé l'importance de la différence entre processus et procédure, et l'intérêt à considérer la façon dont se sont constituées les partages entre "ligne verte et ligne rouge". Ainsi nous savons,

(c'est le cas aux États-Unis et peut être aussi en Suisse) que plus la complexification, l'empilement de lois et de textes législatifs ont entraîné la judiciarisation des procédures et les possibilités de blocage de projet, plus la question des processus est devenue importante car il faut bien débloquer les situations. D'où par exemple, l'émergence de "l'approche collaborative" dans le début des années quatre-vingt aux États-Unis.

Ce matin, nous avons aussi beaucoup parlé de transparence. La revendication de la transparence est souvent légitime (elle révèle les moments où le débat public joue son rôle de béquille), je crois qu'elle perd en intérêt, si l'on en fait comme c'est souvent le cas une sorte de remède miracle à la question du "déficit" démocratique. En revanche, si on envisage la question de la transparence précisément comme une autre manière d'aborder le façonnement de cette ligne de partage, je crois qu'elle devient beaucoup plus intéressante à travailler.

Nous avons beaucoup parlé également de participation. La participation a ceci de très intéressant en principe, c'est qu'elle vient donner un coup de pied dans la fourmière de nos pratiques professionnelles classiques. Ces dernières, précisément par une mise au rancard de la participation, avaient réussi pendant longtemps le tour de force de répondre à la question : qu'est-il raisonnable d'anticiper ? Jusqu'à ce qu'on le reconnaisse en crise, le processus de décision/évaluation, la conduite de projet, avaient la capacité de construire les conditions d'un environnement suffisamment prédictible pour que l'anticipation ait un sens et que l'espace projet associé acquiert une légitimité. Cette capacité de l'espace projet à

provoquer l'adhésion dépend en partie, mais en partie seulement de la nature même du projet. La preuve en est qu'aujourd'hui, la conduite des grands projets d'infrastructures se voient précisément mis sur la sellette. Si par exemple, les modèles de prévisions de trafic sont aujourd'hui sujets à caution, par quels éléments va-t-on remplacer leur pouvoir de motiver les effets attendus et de légitimer l'action ? Même question, si l'on admet désormais la multiplicité des "clients" qu'il est indispensable de convaincre, ou la multiplicité des échelles territoriales où il faut prouver que le projet a un sens (alors que l'action n'est en général pas transitive). Comment recomposer et articuler entre eux ce que l'on pourrait appeler "l'espace diagnostic, l'espace solution et l'espace validation" ? Comment construire ce qui serait raisonnable d'anticiper pour motiver et faire accepter l'action ?

C'est précisément ici que la question de la participation examinée à la lumière des expériences étrangères est intéressante. Car elle représente une tentative de réponse aux questions soulevées à l'instant.

Si je regarde un processus décisionnel de manière très schématique, il y a d'abord des motivations, des hypothèses qui fondent en raison les effets de l'action, puis il y a l'action, puis les effets de l'action. Aujourd'hui, il est de plus en plus difficile de justifier des hypothèses, d'affirmer que face à celles-ci on aura des effets prévisibles. Donc face à ce schéma classique, comment peut-on réagir ? Et c'est là qu'intervient la participation : une des manières de fonder en raison un projet, c'est de faire ce qu'on appelle des prophéties auto-réalisatrices, c'est-à-dire de faire en sorte que l'hypothèse soit produite dans les effets, à l'aval du processus et non pas à l'amont. Une autre manière consiste paradoxalement (comme cela s'est produit dans certaines controverses environnementales) de produire des effets concrets avant que l'action ne soit entreprise, ce qui permet une adhésion plus facile de la population. Il est aussi possible d'introduire la participation très en amont ce qui permet de produire de la recevabilité de l'action avant que la question des effets ne deviennent trop encombrante à gérer. Enfin, il existe une quatrième

manière, que développe notamment Anne Tricot, qui se sert de la notion de congruence : la validité d'un projet ne tient pas au projet lui-même mais aux conséquences qu'il a sur le territoire. Elle montre ainsi que certains projets trouvent leur validation dans ce qu'elle appelle leur milieu associé ; et, par des actions incrémentales, ce que l'on fabrique d'abord, c'est le domaine de validation, c'est le territoire qui va valider l'action. La participation entre donc dans ces dispositifs qui aident à fonder l'action en raison.

Dernière observation. Nous sommes en face de deux logiques différentes : la logique professionnelle et administrative qui, relativement à la logique environnementale, s'est avérée un peu rétive et réticente jusqu'à ces dernières années, et la logique de l'imaginaire social, qui a moins d'inertie, qui est beaucoup plus volatile, mais qui, en ce sens, peut être un peu dangereuse. Nous avons évoqué ce matin l'importance de cet imaginaire social, l'importance de le placer en amont et de lui donner des armes, car il peut évoluer et se renverser... Pour l'instant il se trouve que cet imaginaire social donne une certaine importance à la question de l'environnement, mais qu'en sera-t-il demain ? Nous n'en savons rien. Il y a donc une évolution à deux logiques de temps, probablement très différentes et qui pourrait s'avérer dangereuse si l'on donne, en permanence, une trop large place, trop en amont, à cet imaginaire social. N'a-t-on pas intérêt à réfléchir sur la pérennité d'une formation professionnelle qui est réticente, et peut-être n'est ce pas un mal, à l'assimilation trop rapide de cet imaginaire social.

H. Wilmer : Vous avez sous les yeux la carte du réseau de transports de la CEE... Elle n'est pas vraiment à jour car de nouveaux pays ont intégré la Communauté... Mais ce qui nous intéresse, c'est que les ports situés entre Le Havre et Hambourg assurent 80 % du trafic de marchandises transitant par voie d'eau, Rotterdam en assurant à lui seul 40 %. Ce trafic va des ports vers l'ensemble des pays Européens : Allemagne, Suisse, Italie, Europe de l'Est. Comment un container venant du Canada ira-t-il à Milan ? Il peut passer par Gibraltar et Gênes ou il peut arriver à Rotterdam ou Anvers et emprunter

ensuite la Betuuwelijn et les voies transalpines... Cela permet de gagner deux jours et cela coûte moins cher... C'est ce genre de données qui intéressent les gouvernements et qui fondent en raison les projets d'infrastructures... C'est un niveau qui n'est pas du tout celui du citoyen. Je ne veux pas dire par là que le niveau du citoyen soit sans importance, simplement cela met en lumière l'écart des préoccupations.

M. Gariépy : J'aimerais revenir sur cette idée qu'avancait O. Soubeyran comme quoi nous sommes face à des mécanismes d'anticipation qui fondent en raison le projet. Deux caractéristiques de la procédure québécoise d'évaluation environnementale servent à illustrer comment cette fonction peut s'exercer.

Il y a d'abord l'acception très large de l'objet "environnement" sur lequel portent la procédure québécoise tout comme la majorité des procédures nord-américaines. L'environnement n'y a pas une acception sectorielle, qui aurait été définie *a priori* : au contraire, la notion d'environnement se définit dans le déploiement du processus et autorise qu'une multiplicité d'enjeux y soient soulevés. Vue de l'extérieur, la portée que confère cette caractéristique à la procédure peut sembler séduisante. Elle doit néanmoins être relativisée en resituant la procédure dans la panoplie des mécanismes de planification et d'aménagement du territoire qui existent chez nous. De ce côté, le portrait est moins intéressant. A cause de la faiblesse des autres paliers, c'est souvent par le biais de l'évaluation environnementale de projets que se fait la discussion de la planification nationale, que l'on réfléchit sur les programmes et les schémas directeurs d'équipement. Le niveau du projet est-il le meilleur pour traiter de ces questions ? Les débats qui ont pris place au cours des dernières années font ressortir la nécessité d'instances, de tribunes où politiques et programmes pourraient être traités à un niveau plus global, plutôt que par le biais de projets : ceux-ci peuvent être en congruence avec leur territoire, mais ne permettent qu'indirectement le traitement de la question de l'intérêt général. Pour interpréter le confinement quasi-exclusif de notre procédure à des projets, à mon avis, il faut donc aborder son économie politique générale :

en individualisant les projets et leurs effets, ne vient-elle pas permettre de fonder en raison le projet, de légitimer la décision ?

L'autre caractéristique d'intérêt de notre procédure pour illustrer cette question réside dans la phase de "l'analyse environnementale" où l'administration publique, les différents ministères impliqués doivent faire valoir leur appréciation du projet et leur réaction à ses impacts appréhendés. Cette phase devait en principe se dérouler en parallèle aux audiences publiques proprement dites, et même les devancer puisqu'à répétition, les commissions du BAPE ont demandé aux ministères de prendre position et de déposer leur avis avant que ne débutent les audiences, de sorte que le public puisse en être informé. Or, on constate que les ministères préfèrent attendre, laisser passer les audiences et rendre des avis qui, plutôt que de se prononcer sur la substance d'un projet, répondent aux arguments soulevés lors des audiences ou les reprennent pour... légitimer l'action, la fonder empiriquement en raison.

N. Mettan : Deux remarques. La première à propos des enjeux sur lesquels porte la participation ; il convient de distinguer les échelles auxquelles se posent les problèmes et donc la participation. Ce matin nous avons parlé de grands projets d'infrastructure et l'on voit bien les difficultés qu'il y a à articuler les différents niveaux de participation avec les différentes échelles auxquelles se posent les problèmes. Ainsi, par exemple, pour le projet Alptransit, le vote populaire national a eu à trancher sur le principe du projet alors qu'à l'échelle régionale et locale, on essaie de négocier sur la question des effets, de l'atténuation des effets indésirables et de l'optimisation du projet pour les populations locales. En fait, à l'échelle régionale, nous sommes tributaires de décisions qui sont prises à un niveau supérieur, et l'articulation peut être difficile à faire. Mais il est important de bien savoir sur quoi porte la participation et sur quels enjeux les participants sont amenés à se prononcer. Pour les grands projets, toute une partie des enjeux échappent à l'échelle régionale.

Deuxième remarque à propos de la réticence des professionnels face à l'imaginaire social... Le professionnel n'est pas seul, il forme un couple

avec le politique à qui il revient de déterminer la forme de la participation. L'ouverture ou non du processus appartient au politique et non au professionnel. Si le politique est bien implanté, qu'il a une capacité à faire passer son projet, son dessein, une capacité à convaincre, alors le professionnel peut faire valoir tout son savoir-faire sans avoir à passer par des processus lourds et complexes de participation et de concertation. Je suis donc pour une approche stratégique et pragmatique. Il s'agit de vérifier quels sont les enjeux et de vérifier les capacités du couple professionnel/politique à faire passer un projet... Et si l'on peut se passer de ces processus complexes de participation, pourquoi pas ?

R. Gressel (INRETS) : J'aimerais aborder la question de la comparabilité culturelle des différentes approches. Il me semble qu'il convient d'être prudent et de postuler qu'il est impossible de les comparer même si on trouve des termes identiques (enquête publique par exemple) ou des procédures qui semblent identiques. Y a-t-il pour avancer sur cette question des approches semblables à celles que j'ai cru percevoir en France sur l'implication très concrète dans les différents projets où l'on essaie d'analyser le plus finement possible la façon dont se constituent les catégories d'argumentation pertinente, les catégories d'intervention d'agents et de groupes d'agents, comment ils justifient leurs argumentations, etc. Cela permettrait éventuellement, à partir d'une connaissance fine du fonctionnement des processus de revenir à une possibilité de comparaison de procédures qui paraissent a priori très différentes ou au contraire très semblables, sans qu'elles recouvrent nécessairement les mêmes réalités administratives, bureaucratiques, sociales...

N. Mettan : Je n'ai pas connaissances d'analyses aussi fines que celles que vous évoquez. En Suisse nous avons déjà beaucoup de mal à comparer les différentes approches entre les cantons qui ont chacun une législation propre et une terminologie différente. Déjà, sur le terme de participation, il y aurait tout un débat à faire pour savoir ce que l'on entend par là. Sur cette question nous avons repris le schéma d'Hydro-Québec qui avait fait un effort important d'expli-

citation des niveaux de participation. Certains incluent l'information comme un niveau de participation ; quant à moi, je ne le conçois pas ainsi car il n'y a pas d'interaction ni d'échange, ni de communication. L'information est une condition de la participation mais pas une forme de participation. Rien que là dessus, nous avons du mal à nous entendre au sein du microcosme helvétique...

Y. Chich (INRETS) : Je donnerai un exemple concret concernant cette question de la comparabilité : il y a quelques années, j'ai eu à l'occasion d'effectuer pour le ministère une étude sur le transport des matières dangereuses. En Allemagne les institutions qui prennent en charge la formation sur cette question sont les chambres de commerce et d'industrie qui sont des organismes d'auto administration de la vie industrielle. La tentation est grande de dire que l'on pourrait faire de même en France car nous avons également des CCI. Or c'est typiquement le genre de court-circuit de pensée qu'il faut éviter car si le nom de l'organisme est le même, leurs fonctions sont différentes.

O. Soubeyran : Dans les régions transfrontalières, ce genre de débat se pose fréquemment. Je suis dans les Pyrénées et c'est vrai que lorsqu'on commence à parler d'aménagement transfrontalier, on ne sait pas très bien à qui s'adresser, à quel acteur, a-t-il les mêmes compétences que ce à quoi on pourrait s'attendre ? Mais malgré tout dans la pratique, il y a du mimétisme qui est à l'œuvre. Qu'il soit raisonnable ou non est une autre question... Je vois M. Ruez au fond de la salle et je sais qu'il connaît parfaitement ce qui se passe au Québec, des voyages ont été faits... Il y a donc une porosité... Quand je discute avec Michel Gariépy des bienfaits du système Québécois, il me dit : oui mais en France vous avez quelque chose de très intéressant, il faudrait qu'on s'en inspire. De toute façon ça fonctionne comme ça.

Pour revenir à votre question, au mois de janvier L. Thévenot est intervenu, et lui fait une étude comparative de l'argumentaire écologique et probablement qu'une de ses questions est de voir comment des formes de résolution de conflit peu-

vent influencer sur le contenu des argumentaires et réciproquement, compte tenu des différences culturelles. Nous sommes là dans les études fines que vous évoquiez...

M. Gariépy : Je suis d'accord avec le genre de mise en garde que vous formulez. Il est nécessaire d'être extrêmement prudent en matière de transposition de modèles. En fonction du contexte, la même formule peut donner des résultats complètement différents. Mais il y a peut-être des mots clés ou des dimensions qui pourraient permettre d'établir des ponts avec ce qui se fait ailleurs. Si l'on prend l'idée de dialogue par exemple, on pourrait se demander comment le point de vue du citoyen français peut être pris en compte au sein de la multiplicité des procédures existantes et comparer avec la prise en compte du point de vue des citoyens du Québec. De cette manière on pourrait peut-être comparer les avantages respectifs de chacune des formules.

H. Wilmer : La culture est l'ensemble des valeurs, des normes, des attentes et des objectifs. En matière de différences culturelles, on peut retenir deux aspects : l'aspect juridique inobservé et l'aspect économique. J'ai essayé de montrer ce matin qu'un changement juridique peut entraîner des conséquences... Par exemple nous sommes passés d'un régime de droit romain à un droit anglo-saxon. A l'inverse on peut voir que le pouvoir glisse facilement hors des droits de l'État. Cela s'est passé chez nous et nous essayons de récupérer partiellement, c'est-à-dire où cela nous semble nécessaire, ce pouvoir. L'autre biais est économique, si on observe le comportement des collectivités territoriales, on voit que celles qui sont contre le projet de la Betuwe sont des collectivités rurales. Cela prendrait trop de temps à expliquer mais c'est pour dire que la culture-en-soi ne me semble pas déterminante.

O. Soubeyran : En fait la connaissance des expériences étrangères permet de relativiser certaines affirmations. Par exemple le fait que ce soit le maître d'ouvrage d'un projet qui fasse l'étude d'impact, ce qui est considéré en France comme très négatif, peut être relativisé quand on connaît les expériences étrangères.

J.-M. Fourniau : La comparaison internationale tient une place relativement importante dans les programmes européens de recherche. La question de la décision apparaît dans quelques unes de ces recherches bien qu'elle soit mineure relativement à celles concernant les enjeux économiques... mais on voit que c'est une préoccupation montante. Si l'on sort de l'aspect strictement culturel, une difficulté apparaît : l'articulation entre les différentes échelles. Tous les pays sont confrontés à cette difficulté mentionnée par Nicolas Mettan. Elle est redoublée par l'écart entre les arènes où gouvernements et administrations négocient et arbitrent entre les intérêts et les forums de discussion des problèmes ouverts par les procédures de participation. Il y a là matière à expérimentation et donc à des comparaisons entre expérimentations. Mais une des difficultés des voies de recherche tient à ce qu'il est plus facile de comparer des procédures formalisées qu'à monter des programmes de recherche plus expérimentaux. Ici nous essayons seulement de poser des questions sur ces sujets qui sont en train de devenir des sujets de société dans les pays développés.

X : Tout ceci n'est pas statique, cela se situe dans une histoire. Il y a un processus d'apprentissage collectif. Aucun des acteurs n'est tout à fait le même une fois qu'il est entré dans un processus de participation...

M. Gariépy : Je vous rejoins tout à fait sur ce point : les audiences sont l'occasion d'un processus évident d'apprentissage et ce, différemment selon les acteurs qui y interviennent. C'est pour cette raison, à mon avis encore une fois, que le recours à des audiences n'a pas à être automatique ou systématique. Il faut plutôt que la procédure incorpore la possibilité d'en requérir la tenue, si les enjeux dans l'optique du public le justifient, et qu'elle laisse une marge très limitée au politique pour les refuser. Un dialogue avant le fait est alors forcé entre le maître d'ouvrage et le territoire qui, s'il fonctionne bien, peut faire en sorte que des audiences ne soient même pas demandées par le public. Un processus d'apprentissage fort important s'est déroulé chez le maître d'ouvrage Hydro-Québec et résulte aujourd'hui dans l'étroite intégration de l'évalua-

tion environnementale à sa conduite des projets, plutôt que de lui être greffée *a posteriori*, comme c'était le cas avant 1980.

N. Mettan : Sur la question de l'histoire, il y a deux niveaux. Concernant la ville, l'urbain, l'histoire des projets antérieurs au projet qui vient en discussion conditionne la manière dont les acteurs prennent position. Cette histoire introduit déjà un biais dans la manière d'aborder un projet. C'est un premier point. Mais il y a aussi l'histoire du projet lui-même. L'ouverture d'un processus de participation a aussi pour objet d'ouvrir une dynamique propre à la configuration d'acteurs qui se met en place autour d'un projet : il y a une histoire commune qui se bâtit à travers un processus de participation et c'est souvent cela qui est le facteur du changement et qui augmente l'acceptabilité du projet. Il y a des risques à agir de cette manière et il nous est arrivé d'échouer. En effet, cela suppose de faire des anticipations afin d'éviter de se retrouver en fin de processus avec les mêmes objections qu'au début. Il faut donc bien vérifier que les objections formulées au début sont susceptibles d'évoluer avec l'histoire du projet et l'interconnaissance qui va se créer à travers le jeu des acteurs ou bien s'il y a vraiment un conflit majeur qui n'est pas susceptible de trouver une solution à travers le processus de participation. Il y a donc des risques à prendre : cela vaut-il la peine de mettre en place un grand processus de participation et peut-on compter sur ce processus pour permettre à la situation d'évoluer ?

O. Soubeyran : Je ne suis pas contre la participation mais ce que j'essaye de dire c'est que c'est un problème et non une solution ; je ne fais pas plus confiance aux professionnels qu'à l'imaginaire social manipulé par des groupes pour imposer comme ça, parce qu'on a une idéologie du local... C'est dans la transparence que va émerger la vérité du projet. La participation en fait rouvre toutes les questions qu'avaient posé les planificateurs et auxquelles ils avaient apporté des réponses, certes très partielles et homogènes. La participation oblige simplement à reposer les questions, mais elle n'est pas la solution à ces questions.

D. Dron : Vous parlez de l'imaginaire social, mais il faut aussi se méfier de l'imaginaire de l'ingénieur ! Il y a une remarque de Jean-Michel Fourniau que je n'ai pas comprise, j'ai cru comprendre que la négociation, la participation, devait porter sur tout sauf sur les enjeux économiques qui sont considérés comme parfaitement connus et non discutables.

J.-M. Fourniau : Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Je voulais seulement reprendre la question d'Herman Wilmer sur l'écart entre les préoccupations de la population localement concernée et les objectifs généraux affichés pour le projet que nous avons observé concrètement, au cours du suivi de débats publics. Cet écart montre, pour reprendre une expression déjà employée, que la participation est un problème et non une solution. En fait, les processus de participation rendent visibles la difficulté qu'il y a à articuler les logiques d'action qu'ils mettent en co-présence mais qui fonctionnent habituellement dans des sphères différenciées et relativement autonomes. La sectorisation de l'action publique par modes de transport, par exemple, se révèle être problématique pour que le débat public puisse effectivement porter sur des alternatives à réaliser par un autre mode de transport que celui prévu par le projet. Autre exemple souvent rencontré, les aspects économiques sont présentés non pas comme des logiques d'action mais uniquement comme des contraintes, comme des évidences qui devraient s'imposer et ne pourraient pas être remises en question. En ce sens, il est vrai que le jeu des acteurs les plus puissants peut être ressenti comme une tentative pour ne pas soumettre ces problèmes au champ de la discussion. La participation rend cependant possible l'apprentissage d'une action commune. Par la participation, on cherche à sortir d'une action uniquement portée par un maître d'ouvrage, pour fabriquer une action commune portée par des protagonistes divers. Au départ, il y a des logiques différentes que l'apprentissage peut permettre d'articuler pour faire apparaître un territoire commun : territoire de projet ou territoire prospectif pour reprendre des termes qu'a employés Olivier Soubeyran. Je crois que la participation, et c'est en cela que c'est un problème, soulève la question de ce que peut être la défini-

tion d'un territoire d'action commun, qui dépasse les logiques autonomisées de chacun des acteurs.

J. Ollivro : Ce qui a été relevé tout à l'heure par un intervenant me semble central : je veux parler des contraintes scalaires. Nous avons d'un côté des projets qui sont discutés à petite échelle qui apparaissent très favorables et d'un autre côté à grande échelle apparaissent défavorables sur les territoires traversés. L'unicité spatiale des projets à différentes échelles est donc problématique. Jusqu'à maintenant on décide sans aucun problème de projets à grande échelle dans le cadre des schémas directeurs, on trace des traits sur des cartes... En revanche après quand on arrive sur le terrain, c'est là que les problèmes commencent. Un des atouts de la participation des citoyens serait de permettre un équilibre. Initialement les schémas directeurs seraient probablement plus difficiles à établir, mais il y aurait une facilité accrue en aval.

X, DDE de l'Ain : Mon expérience concerne des projets d'envergure un peu plus modeste que ceux qui nous ont été présentés. En général en France, le maître d'ouvrage – l'élu – et le maître d'œuvre, le technicien sont souvent dans des structures qui sont très intégrées et a priori, à la naissance d'un projet, il y a une confiance forte entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Et l'élu, par la suite, laisse le technicien, "son" technicien, mener la consultation sur le projet tel que le technicien l'a établi. A partir de là, le processus est vicié, parce que l'on a toujours un système d'exposé du projet, de défense du projet, qui est biaisé. Il me semble que la présentation du projet par un organisme neutre aboutirait à un exposé moins biaisé.

X : Nous vivons sur l'hypothèse que l'obtention d'un consensus entre les techniciens et le public est une chose positive. Mais au fond nous n'en sommes pas du tout sûrs. N'y a-t-il pas un risque au contraire, que l'on aboutisse à des projets qui ne satisfassent ni les techniciens ni le public, et dans lesquels ni les uns ni les autres ne se sentent responsables... Finalement le processus n'a-t-il pas des effets plus négatifs que positifs ?

O. Soubeyran : Quelle est l'alternative ?

X : Moi, je pense qu'il n'y en a pas. Autre question, j'ai remarqué que depuis ce matin, on ne fait pas de distinction entre les projets routiers et les autres. On a un peu l'impression que le processus d'apprentissage arrive à un certain degré de maturité au moment où ce sont des nouveaux projets ferroviaires qui voient le jour alors que pendant les vingt dernières années qui ont vu un développement très important du réseau autoroutier, il n'y a pas eu de très grandes contestations ! N'est-ce pas là un effet négatif de la contestation !

M. Gariépy : Je pense qu'il faut analyser le mouvement participationniste à travers le temps. Le moment auquel se fait entendre l'appel à la participation n'est pas aléatoire. C'est-à-dire que les modèles qui prévalaient auparavant, modèles dont la légitimité était reconnue, étaient performants. Cependant au cours des années soixante et soixante-dix, on a constaté que leur capacité à établir des prévisions était très en deçà des prétentions des maîtres d'ouvrage. On s'est donc retrouvé à l'autre extrême, soit avec la nécessité de fonder en raison l'anticipation, pour reprendre l'expression de Soubeyran. Les modèles antérieurs ne fonctionnant plus, on se tourne vers le territoire, on prend appui sur la participation pour construire la légitimité des projets. Mais vous avez raison, c'est peut-être une forme coûteuse de réalisation des projets. Et au fil des ans pourrait se mettre en place une nouvelle façon de faire...

X : Je ne suis pas sûre que l'on puisse dire que le public est plus mûr... Le public est composé en majorité d'usagers, d'automobilistes, et il est peut-être las de projets qui sont financés en partie par des taxes sur le carburant... Si le public participe plus et réagit plus n'est-ce pas aussi parce que l'on a tué la poule aux œufs d'or et que les automobilistes ne veulent plus être taxés à outrance et qu'ils préféreraient voir ces investissements aller aux routes plutôt qu'à d'autres projets ? C'est ce qui semble en tout cas, s'être passé aux USA.

D. Dron : Je ne pense pas que la TIPP serve à financer les autoroutes. Les projets autoroutiers

sont en fait financés à 60 à 80 % par l'emprunt, garanti par l'État. Mais je voudrais revenir sur ce qui a été dit précédemment. Si l'on pense qu'un optimum c'est une vision claire d'un intérêt général satisfaisant tout le monde et chacun le mieux possible, c'est clairement inaccessible. En revanche, on pourrait discuter de ce qui est optimal, réaliser moins de projets plus chers mais plus satisfaisants au regard d'un certain nombre de paramètres ou réaliser plus de projets moins chers dont certains, faute de contestation, complètement inutiles... Je pense que d'un côté comme de l'autre il peut y avoir des errements dont je ne sais pas lesquelles sont les pires. Certes les riverains sont des usagers, mais ils sont aussi des contribuables et une des justifications de la participation à côté des aspects environnementaux, c'est l'usager grand public.

M. Gariepy : Le projet ne constitue plus une solution optimale, qui aurait été générée par l'application d'un modèle rationnel : il représente le produit d'un compromis, une solution non optimale mais raisonnable, le fruit du croisement de logiques d'aménagement et de ménagement, pour citer Michel Marié. Et pour un maître d'ouvrage, un projet optimal, c'est souvent un projet qui se réalise : le projet peut s'avérer plus coûteux qu'auparavant, par l'ajout de mesures de compensation, de "mitigation", selon l'expression nord-américaine, mais c'est la condition de sa réalisation. Par contre, le maître d'ouvrage peut progressivement restructurer ses façons de faire et apprendre à prendre en compte les résistances du milieu, les souhaits des riverains, à fabriquer du territoire de telle sorte que la tenue d'audiences formelles ou instituées ne soit plus nécessaire. C'est dans cette optique que je disais antérieurement que le recours à des audiences publiques ne devrait pas constituer un automatisme, mais plutôt une démarche exceptionnelle, un recours toujours possible si on constate qu'un projet ne prend pas suffisamment en compte les valeurs des riverains, les souhaits des personnes touchées par le projet.

X : N'approchons-nous pas du seuil de saturation avec les mécanismes de participation ?

M. Gariepy : L'exemple américain permet d'apporter un éclairage intéressant sur cette

question. Les associations écologistes avaient réussi à y freiner, quand ce n'était à paralyser la réalisation de plusieurs projets. Leur opposition était devenue tellement efficace et systématique qu'à un certain moment, dans le mouvement de déréglementation naissant sous la présidence de Reagan, l'hypothèse de faire sauter les mécanismes participatifs aurait recueilli l'assentiment de la population. Par conséquent les groupes écologistes, les associations environnementalistes ont alors senti la nécessité de composer avec les maîtres d'ouvrage, de peur de voir disparaître ces mécanismes qui leur avaient permis de s'inscrire dans la conduite des projets. Au Québec, nous étions malheureusement parvenus à une certaine saturation de la population avec la participation, à un essoufflement des participants : là réside, je crois, l'explication de la facilité avec laquelle l'administration de Montréal, par exemple, a pu balayer du revers de la main certaines procédures. Mais la culture de la participation publique est toujours présente, tout comme le besoin des maîtres d'ouvrage de fonder en raison leurs projets.

O. Soubeyran : Je concluais dans le même sens, j'ai l'impression que l'on est dans une logique de double contrainte et ce qui apparaissait comme des mouvements complètement opposés, et bien, chacun de ces mouvements est en train de se rendre compte que l'autre lui est complètement nécessaire pour survivre, et je me demande si la question du développement durable ce n'est pas exactement cela. Il faut donc faire des compromis pour que chacun existe.

X (France Nature Environnement) : Je me permettrais d'intervenir sur un thème que vous avez soulevé tout à l'heure à savoir que les modèles anciens ne fonctionnent plus. Vous avez raison, l'ancien système pyramidal autoritaire ne fonctionne plus. C'est particulièrement vrai en France, nous sommes un vieux pays centralisateur – 2000 ans d'histoire pratiquement – et nous avons essayé de mettre en place tout récemment la décentralisation. Cela ne va pas sans difficultés, cela ne va pas non plus sans des retards de prise de conscience. Je trouve qu'une phrase que vous avez mise en exergue de cette réunion est tout à fait symptomatique en l'occurrence : "les

contestations qui, jusqu'alors, restaient sauf exception locales, faiblement structurées et peu durables sont devenues la règle. On peut y voir une mise en question de la notion d'intérêt général sur laquelle repose traditionnellement l'intervention de l'État en matière d'aménagement et d'infrastructure". Je crois qu'il y a là véritablement un retard de prise de conscience. Si nous considérons que l'État-Nation est représenté par des corps constitués qui ont effectivement le savoir mais n'ont pas forcément la connaissance du terrain, on peut écrire ce genre de phrase. Mais à l'heure actuelle ce n'est plus possible ! Vous devez savoir que si les corps constitués ne s'appuient plus sur la société civile, ils seront tôt ou tard écrasés par le rouleau compresseur qui se met en ce moment en place au niveau mondial et qui est constitué par le capitalisme international. Vous devez savoir que les corps constitués ont intérêt à faire aujourd'hui une alliance objective avec la société civile et ses représentants des corps intermédiaires. Si vous ne comprenez pas cela et si vous ne faites pas une alliance – à travers un travail constant de participation avec en particulier les associations – et bien vous aurez le destin que je vous prédis.

H. Wilmer : Comme j'ai compris votre intervention, je pense que vous avez raison et que le devoir de l'État est toujours de trouver un équilibre, d'un côté il doit sauvegarder les droits de l'homme et de l'autre côté les droits de la société. Ce que j'ai voulu exprimer ce matin c'est que l'État doit être absolument clair avant d'entrer dans le débat, c'est que les objectifs économiques et les objectifs écologiques doivent être équilibrés. Naturellement certains peuvent toujours s'adresser à l'État en disant "avez-vous observé les résultats du congrès de Rio de

Janeiro" (cela se passe souvent avant que le processus de mise en œuvre du projet ait démarré). Mais nous devons éviter une telle situation qui ne peut que compliquer tout le discours. Cependant je suis d'accord sur le fait que les devoirs de l'État sont toujours balancés entre deux types d'intérêts, ceux de l'homme et ceux de la société. D'autre part, et ce sera ma remarque finale, les collectivités locales, au plan central, ne parlent pas toujours le langage des individus et ne sont pas vraiment des représentants des particuliers. C'est une situation pour laquelle nous n'avons pas encore de véritable réponse.

J.-M. Fourniau : Je crois que l'on peut terminer ce débat sur cette question de la définition de l'intérêt collectif, pour ne pas parler de l'intérêt général qui est vraiment au cœur de la question de la participation. C'était cela que nous visions lorsque nous parlions de "panne de la démocratie", c'est-à-dire une difficulté à définir les intérêts collectifs, constat qu'avait porté la mission Carrère en France en 1992. C'est un des problèmes qui a été largement débattu à travers les différents exemples étrangers qui nous ont été présentés aujourd'hui, et je crois que c'est une question que l'on peut transmettre à la table ronde qui va suivre et qui reviendra plus sur les questions de procédures en France. On peut lui transmettre à la fois cette question et les mots clés qui concluaient l'intervention de Michel Gariépy qui me semblent une manière intéressante d'aborder l'expérience commune de tous nos pays. En effet, la recherche de nouvelles procédures, de nouvelles formes de négociation et de médiation, montre bien que la recherche de l'intérêt collectif à travers des processus de participation reste un problème plus qu'une solution, pour reprendre l'expression d'Olivier Soubeyran.

Table ronde finale

J. Theys : *Pour revenir à la situation française, et au regard des expériences précédentes, quels objectifs, finalement, voyez-vous à la participation du public et quel diagnostic faites-vous concernant le rôle de l'Etat et l'organisation générale des débats actuellement en France ?*

M. Tavernier, (DDE des Hauts de Seine) :, je vois deux objectifs en matière de débat public : d'une part l'enrichissement et l'amélioration des projets. Je suis intimement convaincu, du fait de mon expérience, que la confrontation du maître d'ouvrage avec d'autres acteurs permet d'enrichir le débat, et il y a là une valeur ajoutée certaine à rechercher ; à plusieurs on pense mieux que seul, c'est le premier point. Nous voyons bien que depuis 1976 et la loi sur les études d'impact les processus ont beaucoup évolué... Il y a d'autre part, un deuxième objectif qui me semble très important : le débat c'est bien, mais il faut aussi conclure et les expériences qui nous ont été présentées ce matin montrent qu'il y a parfois des risques d'enlisement très forts. C'était perceptible pour la Suisse et les Pays-Bas et nous mêmes nous percevons ces risques en France ; donc il faut débattre, mais il faut une décision. Qui sont les décideurs ? Ce peut-être le maître d'ouvrage mais il y a aussi l'Etat, car finalement un élément important dans le système français c'est la DUP, avec les limites que l'on évoquait tout à l'heure, mais la DUP reste un moment important et il y a quelqu'un qui signe la DUP. Ce peut-être le préfet si c'est un petit projet, ou ce peut-être un ou des Ministres si c'est une opération importante. Ce sont eux qui assument. Or, pour prendre cette décision il faut qu'il soient sûrs que le processus en amont a été mené correctement (transparence, dialogue...), que tout le monde a pu s'exprimer que le débat préalable a

permis de peser le pour et le contre et qu'ils peuvent prendre une décision en fonction de l'optimum social du moment. Nous critiquons parfois nos décideurs parce qu'ils ont parfois du mal à décider et à prendre certaines DUP mais ils ont d'autant plus de mal à les prendre qu'ils sont conscients que le processus n'a pas été parfaitement clair, que les techniciens n'ont pas apporté de réponse à certaines objections particulièrement fortes. Je pense que le débat doit permettre de prendre la décision. Et j'insiste sur ce point : il doit y avoir une décision ; il ne faut pas être naïfs à propos de la participation, il existe des stratégies d'acteurs, des manœuvres de retardement, les opposants ont toujours tout intérêt à essayer de bloquer le projet de manière à ce qu'il ne se fasse pas ou le plus tard possible. Il n'y a jamais vraiment de consensus, le consensus est un mythe. Quelqu'un doit trancher et dire : "j'estime que nous avons fait le tour de la question et donc je décide". Troisième élément et je parle là encore de mon expérience, on parle beaucoup du débat en amont de la DUP, et c'est vrai que la DUP est un moment important, mais je crois encore plus au débat après. Avant la DUP, les débats resteront toujours difficiles... Les opposants auront toujours intérêt à freiner... mais une fois que la décision est prise alors là on commence à travailler de façon beaucoup plus constructive, et j'ai été très frappé de l'évolution des rapports entre les maîtres d'ouvrage (ou l'administration) et les associations après la prise de décision (finalement tout le monde est un peu soulagé). C'est à partir de là que l'on commence à dialoguer sérieusement et à améliorer les projets.

D'une manière plus générale, j'ai l'impression que le débat sur les grands projets se fait tant bien que mal, les maîtres d'ouvrage étant

poussés au débat par les associations et l'opinion publique et disposent de suffisamment d'éléments pour avoir des vrais débats... Mais sur les petits projets ou les projets de moyenne importance (je rejoins là mon collègue de l'Ain), c'est beaucoup moins vrai. Les procédures sont souvent plus rapides plus "à la hussarde" parce qu'on a beaucoup moins de moyens, beaucoup moins d'études et qu'il y a parfois des jeux politiques locaux qui perturbent un peu le processus... Je vois M. Gérodolle en face de moi, aujourd'hui on a beaucoup parlé de participation à propos des associations et du public mais il y a un mot que nous n'avons pas beaucoup entendu c'est "les élus". Or, en France ils ont un rôle fondamental et pour moi en tant que DDE, l'interlocuteur normal quand on parle de démocratie, c'est l'élu local. Or, le jeu entre les élus et les associations n'est pas toujours très clair et dans ce jeu d'acteurs chaque fois qu'on a des réunions publiques à organiser, des comités de suivi à mettre en place, on a beaucoup de mal à positionner les uns par rapport aux autres. J'estime que c'est là un point important qui n'est pas suffisamment ressorti de la discussion.

M. Gerodolle (adjoint au maire de Chambéry) : Les élus sont présents à divers niveaux de collectivités et ils sont associés à ces divers niveaux dans les processus. Mais on retrouve la complication de l'organisation territoriale de la France qui vient se surajouter à la complexité des enjeux aux différents niveaux. Pour parler d'un exemple que je connais, nous sommes actuellement à Chambéry au cœur du projet de TGV Lyon Turin.

En tant qu'élus communaux et départementaux nous avons été amenés à donner un premier avis en 1989-1990 au niveau régional, la région ayant demandé leur avis aux départements et à certains élus municipaux sur le schéma directeur des TGV. Depuis, la région a pris largement le problème en main d'abord sous forme d'actions de promotion, car la région a tout de suite vu l'enjeu international que cela représentait pour elle, puis sous la forme de comités de suivi plus ou moins formalisés, en face d'un comité italien, et maintenant sous forme d'un GIP.

Les départements sont depuis le début, face à un problème de légitimité parce qu'ils ne peuvent pas faire double emploi avec la région, et que les collectivités de base ne sont pas sous leur tutelle.

Sauf exception, les élus de base ne peuvent intervenir sur le projet qu'à l'occasion de réunions, soit officielles, organisées par les Préfets dans le cadre de la procédure "Bianco", soit plus officieuses lorsque la SNCF veut bien répondre à leur initiative.

Les maires ruraux, pour lesquels la traversée d'un TGV est encore plus catastrophique qu'une autoroute, puisque cela ne leur apporte que des ennuis sans aucune retombée positive, sont donc très attentistes et très prudents. D'autant plus que les procédures s'étalant sur une longue période, cela touche forcément à un moment ou à un autre à une période d'élection. Enfin, il y a confusion de certaines associations de défense avec des associations ayant des objectifs plus ou moins avoués. Donc une grande discrétion des élus au niveau des petites communes. Et au niveau intercommunal il y a aussi une grande discrétion, car en milieu rural, l'intercommunal, fonctionne surtout pour des "tuyaux" et pas tellement pour l'aménagement. Même si cela évolue un peu, cela se fait lentement.

En zone urbaine, à Chambéry tout au moins, l'arrivée du TGV avec un projet déjà bien ficelé par la SNCF a provoqué la mise en place d'un vaste syndicat intercommunal regroupant 55 communes pour élaborer un projet d'agglomération et un schéma directeur qui en serait la traduction territoriale. Une telle organisation aurait pu faire le poids face à l'Etat et à la SNCF pour se défendre face aux effets les plus nuisibles, pour améliorer le projet, et pour valoriser au mieux la gare prévue. Mais comme il n'y avait pas d'habitude de coopération sur un aussi grand territoire, finalement cela n'a pas marché... Et ce n'est ni de la faute de l'Etat, ni de la faute de la SNCF, mais de la faute des élus. Je crois que c'était un enjeu formidable car un tel syndicat représentait deux tiers des forces vives du département, et cela autour de la futur gare où le TGV croise le Sillon Alpin. Il y avait vraiment une occasion à saisir. Si les élus n'y arrivent pas c'est en partie lié à la complication des dif-

férents niveaux des structures de décentralisation, du fait que l'intercommunal est uniquement fondé sur la bonne volonté.

Par contre, le Maire de Chambéry, Louis Besson, ancien Ministre, a eu depuis le début une action personnelle continue aux niveaux régional, national et européen, pour persuader l'État et la SNCF qu'il faudrait peut-être regarder aussi la ligne Nord-Sud du Sillon Alpin en même temps que le Lyon Turin et également le problème du fret international. Il a fallu cinq ans pour le faire prendre en compte et on se retrouve aujourd'hui avec des études de niveau APS sur certains projets alors que d'autres n'en sont qu'au niveau des études préliminaires. Je me demande comment les citoyens et les associations vont s'y retrouver. Car la procédure Bianco s'en trouve largement remise en cause, dans sa conception trop linéaire de l'amont vers l'aval.

C. Garnier : Dans la présentation du programme il y avait un léger début de provocation. Il est vrai que nous sommes habitués à l'humour du Ministère de l'Équipement. Quand nous lisons "on peut y voir une remise en question de la notion d'intérêt général" lorsqu'il est question de la participation ! Nous ressentons comme un sourire en coin ; ou du moins nous avons voulu le lire comme tel.

Si je commence par la première question qui a été posée sur le rôle de la participation, bien entendu celle-ci sert à améliorer la qualité d'un projet, elle peut même contribuer à vérifier l'opportunité de ce projet. Un grand environnementaliste a écrit le 14 mai 1976, je vous dirai son nom tout à l'heure, "l'enquête publique est une procédure qui permet de contrôler le caractère d'utilité publique d'un projet et de vérifier que le projet a été engagé en toute connaissance de cause". C'est simple, clair, mais malheureusement souvent assez éloigné de la réalité. C'est pourquoi il importe qu'au cours de la procédure soient recueillis le plus grand nombre d'avis possibles. Mais ces avis ne pourront être convenablement élaborés que si une bonne information préalable a été faite dès le genèse du projet. Nous ne sommes donc pas là au niveau de ce qui se passe après la déclaration d'utilité publique mais très, très, en amont.

Alors il s'agit peut-être d'améliorer les projets, mais il s'agit d'abord d'avoir des débats un peu plus globaux sur les problèmes d'aménagement du territoire. Par exemple notre fédération, en ce qui concerne le projet Lyon-Turin, demande de ne pas faire deux projets séparés, un pour le fret et un autre pour les voyageurs. Là dessus nous sommes en phase avec beaucoup d'élus. Il y a aussi association et association et il faut savoir à quelle échelle de responsabilité dans le monde associatif on se place ou plus exactement à quel niveau d'analyse. Cette question d'amélioration du projet est d'autant plus fondamentale que l'on est dans un pays où l'on a plutôt l'habitude de financer le béton que la matière grise. Tout ceux qui travaillent dans le domaine de la maîtrise d'œuvre sont bien placés pour le savoir. Donc, plus on collecte d'éléments d'information venant du terrain mieux l'on se porte... d'autant que l'expertise écologique et environnementale n'est pas fondamentalement développée ; même si l'on a acquis maintenant une très grande technicité en matière de bruit il y a encore beaucoup d'aspects qui restent à développer.

Le deuxième enjeu de la participation, c'est l'apprentissage pour tous ceux qui participent : les associations, les citoyens... apprennent ce qu'est la gestion de la chose publique, ce que sont les projets et à quoi ils servent... La participation apprend aussi beaucoup de choses à toute une série de partenaires : chambres de commerce, élus, fonctionnaires.... Tous ceux qui ont vécu ce genre de processus savent que nous avons tous quelque chose à y apprendre.

Dernier point, et là nous devons reprendre la question du stade auquel on développe la concertation, examinons le problème de la citoyenneté. De quoi peut parler quand on invoque la participation du public ? On ne peut pas éviter le qualificatif de défi politique dans ce qu'il a de plus neutre. Veut-on que les décisions se prennent avec un minimum de transparence ? Veut-on responsabiliser aussi les uns et les autres par rapport aux décisions qui sont prises ? Il y a des citoyens qui découvrent en discutant sur un projet de route départementale ce qu'est l'effet de serre et quelles en sont les conséquences. C'est une manière de responsabiliser les gens. Nous avons beaucoup beaucoup de choses à

gagner des processus de participation à condition qu'ils soient bien menés.

Revenons une seconde sur la question de l'opportunité et de l'intérêt général : la SNCF nous a expliqué pendant des années que le pendulaire c'était bon pour nos voisins Suisses avec leurs braves laitières et leur chocolat et aujourd'hui, c'est "La Vie du rail" qui nous parle à longueur de colonne du pendulaire.... donc l'intérêt général optimum est une notion qui évolue chez tout le monde.

La raison pour laquelle nous estimons que le fonctionnement de la participation est quelque peu vicié à la base en matière de projets d'infrastructures, c'est que s'agissant de la question des transports la question clef est : y-a-t-il une politique des transports en France ? En fait, et tous les rapports le disent, il n'y a pas de politique des transports en France. Les constructeurs de diligence font la prospective des diligences, les bâtisseurs d'aéroports développent les aéroports, la SNCF développe les trains, les routiers développent les routes etc...et tout le monde démissionne. On se demande si l'intermodal, cela veut dire quelque chose, d'ailleurs les élus le savent pertinemment quand ils travaillent au niveau régional... Quand aura-t-on des schémas intermodaux intégrés de transports ? Bientôt, et je parle en tant que membre de la Commission nationale d'Aménagement et de Développement du Territoire, nous allons approuver des schémas sectoriels en matière de transports. Mais sur quelles bases ? La réflexion n'a même pas été réellement menée au niveau régional.

1. Sur quoi porte la concertation ? Nous, du côté des associations, nous allons mettre en place une coordination de toutes les associations et aussi d'un certain nombre d'élus de communes traversées, voire transpercées, pour réfléchir aux alternatives en matière de transports pour aller de Dole jusqu'à Nice ; autrement dit comment veut-on aborder la question du couloir Nord Sud pour aller du Nord vers la Méditerranée et vice-versa, en intégrant des questions comme le trafic de transit international de poids lourds les transferts de la Suisse et l'Autriche etc. Voilà sur quoi nous raisonnons. Certes il y a nécessairement des bagarres locales et des discussions sur tel ou tel

tronçon de l'A51 ou sur un petit bout d'autoroute de quelques kilomètres en Saône-et-Loire... C'est bien de faire de la concertation sur les projets ponctuels mais il faut aussi qu'à un moment donné, on puisse débattre et réfléchir ensemble à un autre niveau. Sur quoi porte actuellement la concertation : sur des projets, ici et là, un peu dans tous les coins. Le récent décret sur la Commission nationale du débat public qui parle d'un seuil indicatif de 4 milliards de francs ne va pas arranger les problèmes. Si l'on veut vraiment s'occuper de ces questions il faudra les aborder autrement que par le biais d'un seuil financier.

2. Quand va-t-on débattre ? Si c'est après que tous les grands choix en matière de schémas directeurs et de politique sectorielle de transports ont été pris, on se demande comment il est réellement possible de s'interroger sur l'opportunité des projets ? De quelles données concrètes discute-t-on quand on sait que nous n'avons finalement pas d'accès aux études préalables. Dès qu'il y a un risque de pollution des nappes phréatiques, sortir les études hydro-géologiques devient une aventure. Evidemment il y a un problème, et le problème quand il est grave on a tendance à le mettre sous le coude.

3. Qui évalue le projet ? Non seulement en terme environnementaux, mais aussi en termes économiques, en France, c'est le maître d'ouvrage. N'est-ce pas pour cette raison que nous nous trouvons face à des projets routiers (ou d'autres, de grand canal par exemple) où le dérapage des prix est de 20, 30, 100, voire 200 %... Nous ne sommes pas opposés à l'élaboration du projet par le maître d'ouvrage, mais à condition qu'il y ait pluralité d'avis sur la question, pluralité d'expertise. Si c'est celui qui veut à tout prix faire passer son projet qui est seul maître de l'élaboration et qui se contrôle lui-même, cela ne peut pas marcher.

4. Qui peut participer ? Alors là, j'irai très vite ; les associatifs, sont comme les commissaires enquêteurs ; ils sont aussi parfois comme les élus ; il faut voir les conditions dans lesquelles ils participent... Nous travaillons pratiquement sans aucun moyen matériel, (en mettant l'argent de notre poche) dans des conditions complètement acrobatiques qui de plus sont aggravées par le

parcours du combattant sciemment organisé contre le citoyen par tout un tas de règle de procédures et d'attitudes administratives en matière d'accès aux dossiers...

5. Avec quels éléments en matière d'information et avec quels effets peut-on participer ?

Ce n'est pas tout de faire de la concertation, il faut que ce soit suivi d'effets. Si un projet s'avère "foireux", n'a pas de sens, il faut que l'on puisse éventuellement l'abandonner, et cela semble actuellement impensable en France. Dans d'autres pays c'est un peu différent... Il ne s'agit pas d'arrêter tous les projets. On dit qu'il y a beaucoup de projets qui s'enlisent, mais faisons des statistiques sur le nombre de projets qui sont menés en matière d'infrastructures en France ; il doit y en avoir quelques centaines : sur combien y a-t-il de la concertation et combien se trouvent réellement freinés ou bloqués ? Cela serait déjà un bon indicateur de la réalité des incidences. Quand il y a des avis défavorables de la part des commissions d'enquête les D.U.P. suivent jusqu'à présent leur bonhomme de chemin comme si de rien n'était. Cela paraît impensable ! Il doit vraiment se passer quelque chose ; c'est impossible de croire qu'en démocratie il ne se passera jamais rien.

M. Domergue (SNCF) : J'interviens aujourd'hui un peu au pied levé ; effectivement, dans une vie antérieure j'ai travaillé sur les projet de TGV, mais aujourd'hui je parlerai à un niveau plus général : celui de la direction de la stratégie. Je voudrais faire trois observations. Tout d'abord, en matière de concertation le paysage français change et nous allons vers une clarification et une meilleure prise en compte de la concertation et je crois qu'il faut en effet s'en réjouir ; je citerai quelques éléments : la SNCF devient maintenant simple gestionnaire délégué des infrastructures ferroviaires et ce que je crois c'est que de plus en plus la responsabilité de l'Etat en la matière se traduit dans les faits et dans l'organisation. En matière de méthodes d'évaluation je crois qu'on assiste à une harmonisation des méthodes et je crois que c'est une bonne chose pour deux raisons ; d'abord cela permet de mieux comparer les projets, je rejoins un peu les vœux de M. Garnier en la matière, et cela permet d'introduire un peu de multimodalité

dans les choix d'infrastructures. Tout cela incite les promoteurs d'un projet à une meilleure approche et à une professionnalisation plus grande. Quant au processus de concertation. Il a évolué de manière favorable et il n'y a plus de projet qui arrive au stade de la DUP sans l'expression des acteurs concernés. Depuis la mise en œuvre des dernières directives le débat a bien lieu très en amont de la DUP et en partenariat assez fort avec tous les acteurs concernés par le projet. Actuellement, même si M. Garnier déplore un petit peu la façon dont les choses se passent, il y a une série de procédures concernant à la fois le niveau national, le niveau régional et le niveau départemental prévues dans le cadre de la loi Pasqua d'aménagement du territoire. Il est vrai que le calendrier est très en retard, ce qui explique par exemple que le décret concernant les schémas régionaux d'aménagement ne soit pas paru. Les procédures au niveau régional sont encore très informelles, mais il y a maintenant une commission d'organisation et de modernisation des services publics qui réfléchit non pas sur les moyens en termes techniques, mais sur les services à offrir. Tout ceci me fait plutôt pencher vers un certain optimisme et vers cette idée d'une clarification et d'une meilleure transparence de la concertation.

La deuxième observation que je voulais faire c'est d'attirer l'attention sur la dimension internationale des grands projets et là je ferais un peu écho à ce que nous avons entendu ce matin. En ce qui concerne les Pays-Bas il a été indiqué que l'Allemagne était un peu perplexe devant le projet de la ligne de Betuwe. Effectivement, ce qui est en cause, c'est la concurrence entre les grands ports et je crois savoir que l'Allemagne a porté devant le tribunal de Luxembourg le problème de la tarification des infrastructures aux Pays-Bas qui avantage très largement le port de Rotterdam puisque c'est une tarification voisine de zéro qui a été adoptée ce qui défavorise les ports Allemands. Si j'en juge par la réaction des acteurs des ports Français envers la SNCF, (nous sommes très souvent accusés de faire le jeu des ports étrangers par rapport aux ports Français) ; il y a donc là des enjeux internationaux très importants. Au niveau de la Commission Européenne, au comité des infrastructures qui gère la répartition des soutiens financiers il y a

une prise de conscience très forte du fait qu'il faudrait prendre en compte au delà des intérêts nationaux qui sous tendent les projets un aspect d'intérêt européen.

Le troisième point et là je rejoins à nouveau M. Garnier, c'est que le choix des infrastructures, à un niveau très général, est un levier important de la politique des transports et c'est un révélateur de cette politique des transports et notamment dans ses conséquences environnementales au sens le plus général et je pense que cette dimension va aller croissant ; la commission européenne a publié fin 1995 un livre vert (c'est-à-dire un livre de réflexion) concernant la tarification des infrastructures et la prise en compte des effets externes le débat est ouvert par ce livre vert et je crois que cette dimension environnementale à travers le choix des infrastructures va être de plus en plus importante.

Je vais répondre brièvement en ce qui concerne le pendulaire effectivement je dois reconnaître que nous avons vécu à la SNCF une phase un petit peu "idéologique" d'affrontement entre techniques, mais cela est aujourd'hui un peu dépassé. Aujourd'hui le pragmatisme et les réalités économiques prévalent. Je rappellerai que c'est la SNCF qui a proposé aux Italiens de venir exploiter des services entre Milan Turin et Lyon qui vont fonctionner à partir de l'automne 1996 et que si la SNCF a pu paraître sur ce dossier un peu frileuse par le passé, il n'en n'est plus de même aujourd'hui. J'étais hier à la DATAR, car la SNCF auditionne la Commission Réseaux et Territoires, une des commissions préparatoires au schéma National ; la question a été posée et nous avons exposé les différents scénarios proposés pour l'axe Paris Limoges aux élus comme solution d'amélioration des dessertes et le pendulaire séduit effectivement beaucoup de gens sur cet axe. Mais il faut préciser que le pendulaire n'est pas la très grande vitesse, donc ce n'est pas tout à fait le même produit mais, c'est vrai, cela peut-être une solution intéressante.

D. Ruez : Il me semble que nous sommes entré en matière de concertation, que je préfère d'ailleurs appeler consultation du public, dans un processus qui est loin d'être achevé. En France je crois que nous sommes dans une situation d'im-

pas, voire d'amertume de la part du public. Le constat est dans le texte de la loi Bouchardeau qui pose des principes fondamentaux qu'il est utile de rappeler. Préalablement à l'aménagement et même aux décisions d'urbanisme on affiche la transparence la plus complète, donc l'information du public et l'on fait en sorte que le public puisse s'exprimer le plus largement possible de manière à ce que le décideur l'autorité en charge de la décision et qui en a la responsabilité, l'élu ou l'administration puisse le faire en toute connaissance de cause. Ce sont des principes sur lesquels il faut constamment revenir puisque ce sont les principes de fonctionnement de la démocratie représentative. Et on associe à ce principe là une forme de démocratie participative mais pour donner aide et information à la démocratie représentative. Alors que se passe-t-il en fait ? Et là, je vais revenir à la déclaration d'utilité publique ; Qu'est-ce que la DUP ? Je m'en tiendrai aux grands projets. Dans les projets plus modestes la DUP me paraît assez bien adaptée. En revanche pour les grands projets, c'est le constat qu'on fait habituellement et c'est ce que nous commissaires enquêteurs rencontrons et déplorons : on veut faire dire trop de choses à la DUP. Que veut-on lui faire dire ? On veut lui faire prononcer l'intérêt général du projet ; deuxièmement on veut lui faire dire qu'à partir de là on peut procéder à des acquisitions foncières ; troisièmement on se penche sur les conséquences localisées du projet en matière d'environnement et de cadre de vie et tout cela sans aucune motivation publique et accessible au public. Autrement dit on a tout un processus de concertation, on associe les associations, la population et puis à un moment donné dans l'alchimie du processus on décide et on déclare l'utilité publique mais on ne dit pas pourquoi et on ne le dit pas plus quand il y a un avis défavorable de la commission d'enquête. A l'issue de la consultation publique on vise l'avis de la commission d'enquête mais on ne sait même pas si son avis a été défavorable ou favorable. Alors quelle frustration de la part du public que l'on a associé – du moins c'est comme cela qu'il le perçoit – puisque en définitive tombe une décision qui lui est devenue complètement étrangère. Face à ce constat les commissaires enquêteurs ont quelques idées et quelques propositions : ce serait de placer la légitimité publique c'est à dire l'intérêt général en amont. On a parlé de concertation amont mais

cette concertation n'est pas actée ; on fait un débat sur l'opportunité sur les objectifs sur les grandes fonctions et puis c'est terminé , on continue... Il n'y a pas de palier qui sanctionne l'issue de ce débat. Or lorsque l'on a acté une décision il est ensuite plus facile d'en discuter les modalités d'application. Nous verrions donc bien une déclaration d'intérêt général actée à la suite du débat amont qui déboucherait sur l'élaboration du projet et sur une enquête publique laquelle s'attacherait davantage aux conséquences localisées du projet, plutôt que de traîner encore à ce stade l'hypothèse de la remise en cause permanente du projet. Je ne dis pas qu'il faut toujours tout figer, je ne dis pas que l'évolution étant telle qu'à un moment donné il conviendrait peut-être de remettre en cause, mais après tout un parallélisme des formes le permettrait et pourquoi ne pas l'instaurer ? Voilà un point de vue et je crois qu'il convient d'y associer quelque chose que l'on a trop oublié et qui pollue énormément la consultation publique, c'est toute la problématique de l'intérêt particulier. On s'aperçoit dans de nombreux cas que la cristallisation des oppositions et le refus du projet sont généralement suscitées par les gens qui sont concernés directement par le projet, parce que ce sont eux qui en subiront les effets négatifs à la fois dans leur patrimoine et dans leur cadre de vie. Leur réaction est donc tout à fait légitime d'autant plus que nous n'avons pas en France de système de compensation et de réparation vis-à-vis des conséquences de l'ouvrage. Si on améliorerait les systèmes de compensation et de réparation je crois qu'on éliminerait du même coup beaucoup d'oppositions.

J. Theys : Je note qu'il y a malgré tout une certaine divergence d'avis entre vous et M. Tavernier puisque vous pensez que les problèmes surgissent surtout à l'occasion des grands projets alors que M. Tavernier pense l'inverse... Je vais donner maintenant la parole à Anne de Reocreux, de la cellule prospective du ministère de l'Environnement, qui vient de terminer une évaluation générale des mécanismes de la participation en France. Retrouvez vous dans vos analyses ce qui vient d'être évoqué... ?

A. de Reocreux : je vais rebondir directement sur l'utilité publique : on posait au départ la question des objectifs du débat public. On pour-

rait dire que l'objectif du débat, s'il était correctement mené, serait de construire une utilité publique reconnue de tous les partenaires. Pour cela il est nécessaire qu'il ait lieu suffisamment en amont. Là je rejoins un peu le questionnement de M. Ruez. L'enquête publique ne permet pas de discuter réellement de l'utilité publique du projet, donc il faut un débat et une décision plus en amont. Mais même lorsque le débat a lieu plus en amont on s'aperçoit que le projet s'inscrit dans un schéma directeur et l'on est amené aux politiques de transport et aux politiques d'aménagement du territoire. Donc la construction de l'utilité publique doit démarrer publiquement, et non pas uniquement entre administrations, dès la fin de l'élaboration des schémas directeurs.

J. Theys : *En raison du peu de temps qui nous reste, je vais demander à M. Guellec de faire la transition entre la première question qui portait sur le bilan de ces dernières années et les questions suivantes sur l'apport des réformes mises en place et sur les propositions qu'il serait possible de faire compte tenu, notamment, des expériences étrangères.*

M. Guellec : Au mois d'avril 1996 le Conseil Général des Ponts et Chaussées a organisé deux journées d'études sur les problèmes du logement. La première était consacrée à une étude comparative de quelques pays européens : on a pu constater l'étonnement (pour ne pas dire plus) de nos voisins, il est vrai les plus avancés, devant l'opacité à peu près totale qui règne autour des mécanismes d'attribution des logements sociaux ou plus généralement du patrimoine public, problème résolu chez eux depuis bien longtemps...

Pour en venir aux transports qui a vu, en fins ou début des semaines d'été, quels voyageurs débarquent ou embarquent en gare de Plouaret, pouvait assez vite penser que c'était en vain que la SNCF déployait ses efforts pour reporter l'arrêt à Guingamp et gagner ainsi 3 minutes sur le trajet Paris-Brest et aussi quelques milliers ou dizaines de milliers de francs ! du reste les TGV s'arrêtent toute l'année à Plouaret même si, lors des périodes de vacances sur la Côte de Granit Rose, la clientèle est des plus maigres.

Ceci pour faire remarquer que les difficultés rencontrées dans l'élaboration et la validation des projets de grandes infrastructures de transport tiennent autant au caractère spécifique des mécanismes de décision dans ce pays qu'aux processus techniques de leur préparation. C'est pourtant sur ceux-ci que nous pouvons avoir prise à court terme et c'est donc sur eux qu'il faut se pencher après avoir mis le début entre parenthèses. Il faut également espérer qu'une action persévérante sur les seconds permettra de transformer les premiers.

Un projet d'infrastructure intéresse trois publics :

1. Ceux qui vont en bénéficier : ce sont les plus nombreux et le bénéfice qu'ils en tirent, même faible, est, en raison de leur nombre, globalement important et excède normalement les coûts de construction et de fonctionnement.

2. Ceux à qui l'ouvrage va porter tort, en résumé les expropriés, les riverains ou ceux dont l'ouvrage va changer la vie quotidienne.

Quand il s'agit d'une grande infrastructure, la plupart d'entre eux ne seront pas les bénéficiaires habituels de l'ouvrage qui les dérange, même s'ils bénéficient d'ouvrages analogues construits ailleurs.

3. Ceux qui estiment que le fonctionnement de la société, en particulier à travers l'usage qu'il fait des milieux, ne leur convient pas. Ils sont persuadés d'avoir raison, raisonnent le plus souvent de façon doctrinaire, ce sont les militants.

Nous avons à mobiliser les premiers, à mieux traiter les deuxièmes et à essayer de parler avec les troisièmes ; nous sommes assurés de perdre la partie quand les deux derniers font cause commune.

La circulaire Bianco a ouvert un champ important où des dialogues féconds peuvent avoir lieu. Ce peut être aussi le moyen de faire évoluer nos méthodes de conception pour arriver à une élaboration véritablement concertée des projets, bien sûr sous réserve que cela soit possible (je pense à A.400... et même à A.51, aux surenchères électoralistes sur certains projets.

etc...). Elle ne crée pas de procédure nouvelle dont pas de fardeau intempestif, cerne bien les problèmes, et au-delà de dispositions techniques judicieuses, introduit des innovations tout à fait intéressantes notamment la commission de suivi du débat, les engagements de l'Etat à propos du projet et leur suivi dans le temps. Sa limite est qu'elle ne permet pas de traiter la plurimodalité et ne s'applique pas à l'élaboration de schémas généraux en particulier dans leurs liaisons avec l'aménagement du territoire.

La façon dont la loi Pasqua a été appliquée jusqu'à présent fait penser qu'elle n'aidera pas à combler cette lacune. La loi Barnier va, quant à elle, moins loin que la circulaire Bianco et, au contraire de cette dernière, procède d'une approche centralisatrice dont le ministère de l'Environnement fait quelquefois usage. Le décret d'application récemment publié limite son champ au débat sur les finalités, chose intéressante mais, nous le savons bien, incomplète.

En un certain sens la décision de réaliser un projet est une crise puisqu'elle crée un état nouveau différent du précédent, dérange certains, avantage d'autres. etc...

L'évaluation des projets conduit à des problèmes thalésiens¹ - traitables par des moyens discursifs - et d'autres qui ne le sont pas (cf. intervention de M. Gariépy : au Canada l'évaluation des impacts est devenue thalésienne, la justification d'un projet et la définition ou le choix des variantes le sont moins que jamais).

La crise ne peut donc être dénouée que dans des cas exceptionnels : il ne faut donc pas s'étonner si les processus qui y conduisent sont quelque peu tumultueux. La personne publique qui a pris l'initiative du projet devra donc la gérer et l'élaboration concertée, en particulier le débat public, constitue pour elle un moyen de se préparer à cette crise : expression à froid des points de vue, information réciproque, négociation... etc...

Les études commencent toujours par une phase de recueil d'informations ; certaines d'entre elles ne peuvent être collectées et traitées qu'au moyen de techniques complexes ; pour d'autres, l'élaboration concertée est une méthode commode et souvent bon marché de les rassem-

bler ; pour d'autres enfin, seule la concertation permet de les mettre au jour (jeu des acteurs par exemple) et encore si celui qui la mène est un bon stratège.

C'est pourquoi, la conduite de la concertation doit être entre les mains de celui qui est intéressé à l'aboutissement du projet. (comme je conçois que les opposants souhaitent disposer d'une liberté de manoeuvre totale).

Nous aurions probablement intérêt à emprunter à nos voisins du Nord la transparence qui entoure quelquefois leurs décisions, dans tous les cas l'impossibilité juridique et pratique où ils se trouvent de cacher longtemps une décision ou ses véritables motifs.

Enfin, nous gagnerions à mettre au débat l'infrastructure et ses effets les plus immédiats sur son environnement proche : certains sont connus et redoutés dans le tumulte mais d'autres sont moins immédiatement perceptibles mais attendus dans le silence (que l'on songe aux zones qui fleurissent près des échangeurs).

Aborder ces problèmes nous donnerait la possibilité non seulement de mieux indemniser les riverains mais surtout de réparer ou de compenser les atteintes aux milieux traversés, leur permettant ainsi, à l'instar des futurs usagers, de bénéficier aussi des futurs travaux.

M. Tavernier : Si l'on pouvait avoir un débat sur l'opportunité du projet suivi d'un acte déclaratif d'utilité publique, personnellement, avec mon esprit cartésien je trouverais cela très bien. Mais je n'y crois pas du tout. Quand un projet existe, tout le monde veut connaître les conséquences de celui-ci sur le quartier sur la commune sur le carrefour, et nous sommes de plus en plus poussés à faire des études très très fines. Avoir un débat sur le principe de la voie et pouvoir après travailler sur le tracé et ses conséquences concrètes ce serait l'idéal mais il y a une dialectique permanente entre la politique des transports et les problèmes locaux. C'est vrai que je souffre sur des petits projets comme un demi diffuseur sur une autoroute, de me voir sans cesse renvoyer à la politique des transports et aux solutions alternatives, alors qu'effectivement ce n'est pas le lieu où devrait se débattre ces problèmes, mais je ne crois pas

beaucoup aux belles constructions allant d'un schéma directeur national à des plans régionaux et locaux. En revanche ce dont je suis demandeur en tant que praticien c'est de disposer de davantage de souplesse. J'ai été très intéressé par la discussion de ce matin sur ligne verte et ligne rouge, procédures et processus et il est évident qu'un projet dépend essentiellement du processus quelle que soit la qualité des procédures. Les repères et les seuils sont nécessaires pour baliser le débat, mais n'en rajoutons pas, ne tombons pas dans les excès du code de l'urbanisme... Je plaide donc pour un peu de souplesse et de pragmatisme, d'autant que les choses évoluent. D'autre part, je pense qu'il y aurait des progrès à faire en interne quand l'Etat est à la fois maître d'ouvrage et décideur... Après tout le préfet n'est pas seulement le représentant du ministère des Transports, il est aussi représentant des Finances ou de l'Environnement... Dernier point concernant les contre-expertises : je suis assez convaincu par les expériences québécoises : l'évolution d'Hydro-Québec montre qu'il est possible de faire évoluer les maîtres d'ouvrage, même si c'est sous la pression...

M. Domergue (SNCF) : Avec la circulaire Bianco, il me semble que nous avons une procédure qui me semble répondre à la plupart des besoins ou des objectifs des maîtres d'ouvrage. Par exemple le débat préalable situe bien le projet relativement à d'autres qui pourraient être concurrents et aux différents schémas d'infrastructures. Alors c'est vrai que l'on ne remonte pas à la remise en cause de ces schémas et par exemple dans la loi Pasqua les différents schémas sectoriels continueront à être pris par décret même s'ils doivent faire l'objet d'une concertation. Malgré tout l'ensemble des nouvelles procédures me semble apporter une amélioration assez sensible... Je reviendrai sur un point qu'a soulevé M. Ruez : je ne suis pas sûr qu'il y ait suffisamment d'explications et de publicité autour des décisions qui viennent clore les différentes étapes des grands projets. Par exemple la lettre par laquelle le ministre clot la phase d'études préliminaires ne fait généralement guère l'objet de réelle publicité. Il y a donc là une amélioration possible particulièrement simple.

C. Garnier : Je ne peux pas résumer en cinq minutes les dizaines de propositions que nous avons accumulées en trente années d'existence à l'occasion de toutes les réformes qui ont été débattues... Simplement je dirai que depuis vingt ans il ne me semble pas qu'il y ait eu beaucoup d'évolution pour les infrastructures. C'est vrai que depuis la première réforme de 1976 un certain nombre de choses se sont ébranlées, mais on a vraiment l'impression que le train avance à la vitesse d'un escargot. Pour nous le problème est qu'il nous semble que l'on ne peut pas continuer à dérouler un schéma autoroutier largement destructeur alors que le système des sociétés concessionnaires publiques se trouve à des niveaux d'endettement déjà extrêmement élevés... Et que va-t-on faire du réseau national dans ces conditions, va-t-on le laisser dépérir ? Je posais cette question à un DDE qui me répondait : non, mais évidemment pour celles qui sont près d'une autoroute, il y aura peut-être quelques difficultés pour les entretenir... Je pense que les élus locaux vont beaucoup apprécier ce genre de politique... Par ailleurs, dans le contexte de libéralisme et d'exigence de rentabilité que se passera-t-il si l'on privatise le système autoroutier ? Réponse : il sera nécessaire de refaire un autre schéma directeur et un bon tiers sinon la moitié des autoroutes nouvelles devront être rayées de la carte. Sur ces très grands projets il y a donc nécessité de remonter très haut dans la remise en cause.

Sur les effets environnementaux, J. Chirac a signé en 1976 une superbe directive qui accompagnait le décret du 14 mai... Commençons donc par appliquer ce texte ! Nous serions déjà très heureux si cette directive s'inscrivait dans les faits... En France nous avons trop tendance à aligner les textes les uns derrière les autres, à faire des réformes tous les six mois tandis que l'on fait du sur place sur le terrain. Les progrès qui sont réalisés ne sont pas du tout à la mesure des enjeux d'aujourd'hui alors que nous vivons une situation de crise des pouvoirs publics et de changement radical de la demande sociale en terme de santé, d'environnement, de qualité de vie etc...

Quelques règles simples : il faut avoir des modalités d'élaboration du projet qui permettent en effet la concertation ; on a d'ailleurs peut-être

un peu trop tendance à penser cela en termes de règlement... Il faut aussi s'occuper des petits projets, car c'est en effet souvent là qu'il y a les plus gros déficits tout simplement parce que les gens ne savent pas que les projets existent. Cela fait longtemps que nous demandons que soit publiée (en particulier sur le minitel) la liste des projets qui sont mis à l'étude, afin que n'importe quel citoyen puisse s'intéresser à la vie des projets et avoir voix au chapitre et que chacun dans sa commune ou son quartier puisse savoir ce qui va se passer. Si nous rentrons dans un système comme celui-là, les discussions commenceront plus tôt, on ira voir son maire etc...

Il faut aussi que l'on sorte de la logique unique du recours contentieux. Dans ce pays, les associations sont condamnées au recours contentieux, car il n'y a pas d'instance de recours lorsqu'il y a conflit sur un problème. Ne pourrait-il y avoir des instances indépendantes et ayant une réelle autorité morale qui puissent au moins donner un avis ? Donc des possibilités de recours et de négociation. Quand de telles instances n'existent pas, on en vient fatalement à la radicalisation des conflits. Je crois que vous ne vous rendez pas compte de la tension qui existe actuellement sur le terrain et je crains que cela n'aille en augmentant. Il y a vraiment urgence à aller vers une culture de négociation et de concertation. La circulaire Bianco par exemple pourrait être appliquée plus largement et ne pas rester réservée aux grands projets. Faisons déjà marcher ce qui existe. De notre côté (les associations), nous avons aussi des efforts à faire pour ne pas systématiser le recours aux tribunaux... et chercher à négocier et à discuter comme on le fait déjà dans un certain nombre de cas. Je remarque d'ailleurs que les discussions avancent souvent mieux aujourd'hui avec les partenaires privés qu'avec nombre d'administrations nationales ou locales.

A. de Reocreux : La circulaire Bianco, quand on lit le texte, est très riche. Mais quand on examine son application c'est autre chose, certains cas sont excellents mais d'autres sont beaucoup moins brillants quand on ne tombe pas carrément dans la non application. Dans certains cas, en effet, bien qu'il y ait eu demande, celle-ci n'a pas été acceptée. Il n'est peut-être pas utile de

multiplier les textes, mais il serait souhaitable que les principes qu'ils énoncent soient réellement mis en application. Une des procédures prévues qui me semble particulièrement intéressante est celle de la commission de suivi du projet car elle permet une certaine transparence. La possibilité de discussion publique qui est un des éléments d'enseignement que l'on peut tirer des expériences étrangères me semble très important.

M. Ruez : Pour compléter l'observation qu'a fait M. Tavernier, je dirai que le débat de l'enquête publique et celui sur l'intérêt général ne concerne pas toujours le même public. Le débat amont se fait en fonction des usagers de l'ouvrage or l'enquête publique qui est localisée au lieu affectée par le projet se polarise sur les riverains c'est à dire sur ceux qui vont le subir et non pas l'utiliser forcément. Ce n'est donc pas étonnant si l'on a alors une inversion des réactions. Je fais partie de la commission de suivi du TGV Rhin-Rhône qui est un des premiers projet soumis à la

circulaire Bianco et l'on a vu que le débat amont avait conclu à l'intérêt général de ce projet et c'est lorsque nous sommes passés à l'étude des fuseaux que nous avons assisté à des réactions de rejet en raison des atteintes localisées au cadre de vie et les personnes qui subissaient ces atteintes ont naturellement recherché à remettre en cause ce qui avait été conclu au niveau du débat amont. Il me semble que dans ces projets d'infrastructures il y a une remise en cause de l'égalité des citoyens devant les charges : certains sont uniquement bénéficiaires d'un projet et d'autres ont à en supporter les conséquences dommageables. Les propriétaires sont indemnisés, mais les locataires, qui peuvent être très proches de l'ouvrage, n'auront droit, quant à eux, à aucune indemnisation. Cela me semble assez anormal. Si nous avons l'audace d'aller jusqu'à l'indemnisation du préjudice, je crois que l'on résoudrait en partie ces problèmes de résistance.

NOTE

(1) en référence à Thales de Milet : en plus du célèbre théorème, on lui attribue également d'avoir établi (ou fait établir plus probablement) par un raisonnement convaincant, sinon rigoureux, la formule donnant le volume de la pyramide, formule dont il aurait eu besoin pour son commerce ; avant lui Egyptiens et Mésopotamiens avaient deux formules différentes, la première étant la bonne.