
Sommaire

Sommaire	3
Préface	5
Avant propos	7
Première partie	9
État des lieux	9
Existence de conflits	12
Les acteurs du processus de décision	13
Les intérêts économiques en jeu	33
Le contexte législatif : un édifice complexe	34
Les expériences étrangères	50
Des notions essentielles ambiguës	53
Conclusion : points principaux du diagnostic	63
Deuxième partie	65
Propositions	65
De grandes orientations	67
Mettre en œuvre la concertation dès le schéma national d'aménagement du territoire	71
La concertation en amont des projets : une nécessaire harmonisation des textes	78
L'enquête publique	89
Conclusion : résumé des propositions	90
Annexes	93
Annexe I	95
Participants au groupe de travail « Débat public / infrastructures »	95
Invités	95

Annexe II	97
Comparaison des lois Pasqua, Barnier et Bouchardeau et de la circulaire Bianco	97
Annexe III	101
Bibliographie	101
Annexe IV	105
Principaux textes législatifs	105
Enquête publique ; législation et décrets	105
Annexe V	107
Lexique des abréviations	107
Annexe VI	109
Projets d'infrastructures ayant fait l'objet de l'application de la circulaire Bianco	109
Annexe VII	111
Membres du comité de pilotage de la Cellule prospective et stratégie	111
Table des matières	113

Préface

La transparence dans l'action publique répond au souci de nos concitoyens de comprendre et de s'informer, mais aussi de ne plus être des administrés qui subissent pour devenir des citoyens qui participent. Je suis personnellement très attachée aux principes de transparence et de participation, et convaincue que ces deux règles contribuent bien davantage à améliorer qu'à handicaper l'action des Pouvoirs publics. À moyen et long terme, elles constituent une garantie pour la démocratie.

La pratique de la participation n'est, aujourd'hui encore, ni habituelle, ni facile. D'autres types d'organisations institutionnelles et juridiques, de tradition anglo-saxonne, l'ont intégrée plus rapidement que le système français, fondé pour ce qui concerne la prise de décision sur une détermination *a priori* de l'intérêt général. Cette démarche, indéniable facteur de cohérence et d'efficacité en univers facilement prévisible, s'avère plus délicate dans une réalité complexifiée ; la contre-épreuve du débat public devient alors indispensable, au-delà même des principes, pour assurer l'adaptation constante des décisions publiques à un monde en évolution rapide. Nombre d'exemples montrent qu'en fait, démocratie représentative et participative ne sont pas antagonistes, et qu'un même cadre légal permet des pratiques très diverses.

En ce qui concerne les grandes infrastructures de transport, de nombreux textes ont depuis 1976 fourni les éléments d'une consultation du public. Dernièrement, un décret du 10 mai 1996 a installé une Commission nationale du débat public, conçue pour piloter un large débat touchant l'ensemble de chaque axe projeté dès sa conception.

Mais la lettre des textes ne résout pas toutes les difficultés si l'esprit de leur application fait défaut. Aussi ai-je demandé à l'ensemble des acteurs, élus, associations, administrations, maîtres d'ouvrage, de composer une charte de la concertation qui réponde à ce souci, en énonçant des principes consensuels qui fassent progresser la pratique de terrain.

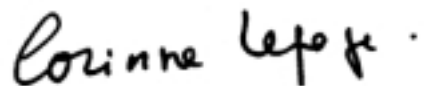
Par ailleurs une réflexion plus longue, institutionnelle et sociologique, était souhaitable pour analyser les logiques des différents

acteurs et l'édifice réglementaire actuel, en proposer des évolutions ou des articulations. C'était l'objectif assigné à la Cellule de prospective de mon ministère concernant les grandes infrastructures de transport.

Il apparaissait intéressant en effet, au moment où s'engage la consultation sur le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, où se constitue la Commission nationale du débat public, que puissent être expertisées les forces et les faiblesses des démarches existantes, la cohérence des textes et que puissent être proposées des évolutions.

Le succès de la Charte de la concertation pourrait être une réponse non juridique à une meilleure recherche de consensus. La réflexion plus longue à laquelle s'est livrée la Cellule propose de substituer à des démarches sectorielles des processus plus intégrés et plus concertés. J'en attends une contribution aux débats en cours, qui devront moderniser notre système de prise de décision et l'adapter aux nécessités actuelles et futures.

Le ministre de l'Environnement,

A handwritten signature in black ink that reads "Corinne Lepage". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Corinne Lepage

Avant propos

La Cellule de prospective et stratégie du ministère de l'Environnement a été créée en mai 1994. Elle a pour mission de proposer au ministre de l'Environnement, sur les thèmes retenus par celui-ci, des éléments de réflexion qui l'éclairent pour définir une politique globale.

Les principes de travail de la Cellule sont la pluralité, l'anticipation, la transparence et le consensus. Elle fonctionne sur la base de groupes d'experts d'horizons multiples, réunis *ad hoc* suivant les thèmes abordés. Leurs participants sont présents *intuitu personae*, au titre de leur connaissance des questions traitées.

Ils s'attachent à réaliser d'abord un diagnostic factuel et consensuel, à partir duquel des propositions sont rédigées par la Cellule de prospective et discutées en commun. Ils reçoivent tous les documents élaborés par le groupe de travail dont ils sont membres, à mesure de leur rédaction. Ce travail ne doit pas être conçu comme un exercice interministériel formel, mais comme un essai de compréhension des enjeux de chacun des acteurs et des conséquences multiples de leurs comportements : les propositions restent bien entendu marquées par une perception hiérarchisée des enjeux propre au ministère de l'Environnement, puisqu'il s'agit d'un rapport au ministre qui en a la charge ; mais les motivations et perceptions de tous sont explicitées dans un souci de consensus maximal. Si des divergences demeurent en fin d'exercice, elles apparaissent clairement dans le document final, qui est rendu public.

La Cellule travaille de plus en relation avec un comité de pilotage d'une quinzaine de membres, composé de personnalités également *intuitu personae* : responsables d'entreprises, élus locaux et européens, responsables d'associations de protection de l'environnement, experts. Les membres du comité ne peuvent se faire représenter. Cette structure informelle constitue une interface particulière d'échanges entre le ministère et les acteurs économiques et sociaux, sans référence aux dossiers en cours. Elle propose des sujets de travail pour la Cellule, commente et valide les travaux à mesure de leur réalisation ; ses membres participent éventuellement aux groupes de travail.

Le sujet qui motive le présent rapport, *Débat public et infrastructures*, ne fut le plus souvent abordé de façon multipartite qu'à l'occasion d'un conflit, avec ce qu'enjeux immédiats et affrontements de terrain imposent comme contraintes au dialogue. Nous avons tenté ici d'en débattre à froid, hors du champ des opérations en cours. La réussite n'est pas certaine, du fait tant de la prégnance de situations actuelles que de l'omniprésence de problèmes difficiles dans le contexte français : la représentativité et la définition de l'intérêt général.

Nous remercions ici particulièrement, pour leur apport fréquent et constructif au dossier, Messieurs David Aspinwall (Royal Commission on Environmental Pollution), Jacques Guellec et Michel Rousselot (Conseil général des Ponts) et Christian Garnier (France-Nature-Environnement).

Première partie

État des lieux

Champ de l'étude

Compte tenu des cas d'études disponibles, le groupe de travail s'est surtout intéressé aux grandes infrastructures de transport. En effet, mettant en jeu plusieurs niveaux de motivations, d'intérêts et de décision (Europe, État, collectivités territoriales), elles présentent nombre d'occasions de conflit avec les citoyens et leur perception des enjeux ; de plus, il s'agit d'un domaine dans lequel la pertinence des décisions est de plus en plus souvent remise en question. Néanmoins, de nombreux aspects des diagnostics et des propositions pourraient sans doute être transposés à d'autres types d'infrastructures tels que barrages, lignes électriques...

Les exemples d'opposition à un projet d'infrastructures, pouvant aller jusqu'au conflit parfois violent, se sont multipliés : TGV Méditerranée, tunnel du Somport, autoroute A400 (Annemasse-Thonon), TGV Est (Rhin-Rhône), autoroute A8 bis (Sud-Est), autoroute A51 (Grenoble-Sisteron), canal Rhin-Rhône... Ils inquiètent les maîtres d'ouvrage (MET, SNCF, opérateurs publics,...) par les tensions et les retards qu'ils entraînent, mais aussi une partie des citoyens, voire des élus, par l'impression persistante qu'ils laissent d'un manque de débat de fond. De ce fait, ils induisent souvent chez les acteurs, déceptions et frustrations qui handicapent un peu plus les opérations ultérieures.

Pour identifier les points de blocage, le groupe a analysé des cas d'échec de la concertation. Ceci ne doit pas faire oublier, bien entendu, l'existence d'un grand nombre de projets dont le déroulement n'a pas rencontré de difficultés particulières. Cependant, du fait d'une plus grande exigence de la part des citoyens, parfois conjuguée avec une utilité collective de l'ouvrage moins claire, des projets déficients sur les plans environnemental, social et économique ont eu et auront pendant des années un fort retentissement. Ceci s'avère de fait au moins aussi grave pour la suite du processus qu'une erreur technique majeure. La perpétuation de telles maladroites ou négligences serait dangereuse et, de même que l'on prend en compte la crue centennale pour dimensionner un barrage, tous les degrés d'une concertation préventive et effective doivent pouvoir être mis en œuvre dans tous les cas de projets.

La concertation sur les aménagements publics a connu de récentes améliorations, particulièrement avec la circulaire du ministère de l'Équipement du 15 décembre 1992, d'application facultative, et la loi sur

le renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995. Mais si l'on peut effectivement citer des exemples de concertation réussie et si les aménagements notoirement problématiques n'ont représenté jusqu'ici qu'une faible part des grands projets, ces dossiers conflictuels pèsent tant en termes médiatiques qu'économiques, et les amertumes qu'ils laissent dans l'esprit d'une part active des citoyens ne sont guère compensées par les améliorations récentes réalisées sur d'autres projets.

Remarque de vocabulaire

Le terme « maître d'ouvrage » est utilisé dans le texte comme terme générique pour désigner les promoteurs du projet (c'est à dire souvent l'administration maître d'ouvrage) ; lorsqu'il s'agit spécifiquement des maîtres d'ouvrage délégués (SNCF, sociétés autoroutières,...), cela est précisé.

Existence de conflits

Compte tenu des caractéristiques d'un grand projet d'infrastructure, il n'est pas facile d'y définir **un** intérêt général, ni une méthodologie d'approche : il s'étend dans le temps (5 à 10 ans en général, parfois bien davantage, ce qui est supérieur à la durée de la plupart des mandats électifs) et dans l'espace ; il croise des logiques internationales, nationales, régionales, locales ; il met en jeu des investissements considérables dont les conséquences socio-économiques échappent aux prévisions. Il oppose les intérêts des bénéficiaires effectifs de l'infrastructure (par exemple les aménageurs et opérateurs, les usagers de longs et moyens parcours, les agglomérations les plus fortes économiquement) et les dommages subis par d'autres (par exemple des riverains subissant des nuisances disproportionnées avec le service qu'ils peuvent en attendre, les activités agricoles, touristiques ou commerciales menacées ou dégradées – directement ou non – par la présence de l'ouvrage, les représentants des intérêts de la loi de 1976 sur la protection de la nature, les domaines où l'investissement public serait éventuellement plus nécessaire ou plus rentable pour la collectivité). On pourra voir à ce sujet le rapport *Pour une politique soutenable des transports* [Réf. 17].

Cette disjonction ne trouve pas de voie de résolution satisfaisante dans les procédures de décision actuelles. La confrontation est souvent l'occasion de « cristallisation » d'un conflit entre les intérêts mentionnés ci-dessus, voire entre diverses conceptions de l'intérêt général : des préoccupations de qualité de vie, de préservation de l'environnement, mais aussi d'affectation optimale et contrôlée des dépenses publiques, s'opposent à des représentations comme l'accessibilité généralisée du territoire et l'infrastructure facteur de développement. De ce fait,

la difficulté à définir **une** utilité publique devient vite le cœur de la problématique.

De plus, au niveau du maître d'ouvrage, la disjonction entre promoteur de l'infrastructure (l'État) et décideur public éventuellement sanctionnable par la démocratie locale (l' élu) ne favorise pas la mise en pratique d'une concertation [Réf. 33].

Or les cas de conflits montrent moins une opposition entre intérêts locaux et intérêts nationaux, qui pourrait éventuellement se traiter entre État et collectivités, qu'un affrontement entre citoyens « actifs » (ou « contestataires » selon les points de vue) et puissance publique dans son ensemble (élus, services techniques et État confondus). Ces tensions ne peuvent par conséquent se résoudre à travers le fonctionnement actuel des instances traditionnelles de la démocratie représentative. À travers les conflits en cours, c'est d'abord une exigence de participation qui émerge surtout du public et parfois des élus, comme le montrent les analyses suivantes.

Les acteurs du processus de décision

L'opinion publique

« *L'opinion publique s'impose désormais comme un acteur incontournable de la prise et de l'application des décisions.* » G. Carrère, présentation du rapport *Transports, destination 2002* au ministre de l'Équipement et des Transports [Réf. 8].

La sensibilité environnementale traditionnelle s'élargit à de nouveaux champs, en particulier à une remise en cause du développement économique comme synonyme de progrès

Le recul du mouvement écologiste en tant que mouvement politique ne doit pas masquer un élargissement de la sensibilité environnementale à l'ensemble du public. Les enquêtes d'opinion (enquêtes annuelles du CREDOC : *Aspiration et cadre de vie* et de la COFREMCA ; voir aussi [Réf. 28]) montrent la permanence d'une sensibilité écologiste traditionnelle, reflétant un intérêt personnel et immédiat pour lutter contre la pollution de l'eau, de l'air, le bruit ou les déchets, la défense des paysages et de l'intégrité de la nature, et se traduisant par une valorisation de la santé et de la survie de l'espèce. Mais elles montrent aussi son extension à une remise en question de la réalité actuelle d'un progrès lié à la poursuite de la technicisation. Avec la valorisation de la notion de racines, de patrimoine et de solidarité, émerge le sentiment **généralisé à toutes les classes de la société** de vivre dans un monde **fini** qu'il faut transmettre **en bon état** aux **générations futures**.

L'opinion y semble accepter de moins en moins les effets négatifs sur l'environnement qui étaient auparavant ignorés ou perçus comme un mal nécessaire, « corollaire inéluctable » d'un progrès technique dont les effets « globalement positifs » pour tous n'étaient généralement pas remis en cause, sauf par un petit nombre de personnes de ce fait devenues écologistes militants. Avec la généralisation du discours sur le développement durable au niveau international, et au niveau national la démonstration par l'exclusion que la croissance productiviste n'est pas synonyme de bonheur pour tous, l'idée de progrès n'est plus indiscutablement liée à ce modèle pour l'opinion. De plus, suite à la prise de conscience de la solidarité des pays riches avec les pays en développement, celle d'une solidarité écologique planétaire et intergénérationnelle reprend en l'élargissant la problématique du développement plutôt que celle de la croissance.

Enfin, les enjeux environnementaux et sanitaires se manifestent et se diffusent aujourd'hui de plus en plus largement (pollution de l'air, pollution de l'eau, dégradation des paysages). Une part, encore minoritaire mais croissante, de l'opinion est ainsi en mesure de porter un jugement différent sur les bilans coûts-avantages des projets, par exemple d'infrastructures de transport. Ceci l'amène aujourd'hui à mettre en doute le bénéfice net pour la société de certains projets, les objections allant d'un souci de préservation de biotopes locaux et d'un refus des nuisances à des interrogations sur la pertinence économique régionale voire nationale des ouvrages envisagés.

Les pouvoirs publics mis sur la sellette

Les citoyens-contribuables émettent des interrogations croissantes en direction des personnes politiques et de leurs motivations. Le fonctionnement classique des institutions représentatives traditionnelles est remis en cause, parce qu'elles ne mettent en scène que des acteurs institués dont la capacité à répondre à toutes les attentes du public est contestée, et qu'elles manquent de structures susceptibles de prendre en compte ces nouvelles exigences de la population. Les interrogations vis à vis des infrastructures de transport se situent aujourd'hui dans un contexte de crise économique, crise des finances publiques, endettement du secteur public et para-public, crise de la SNCF et des transports publics urbains, etc. Ce contexte avive la défiance du public face à des instances qui lui paraissent parfois dominées par la confusion des rôles et des intérêts en jeu : privé/public ; maître d'ouvrage/maître d'œuvre ; instances de programmation / organes de contrôle ; politique et financiers, etc.

Les tenants d'une légitimité exclusivement issue de la démocratie représentative électorale traditionnelle se trouvent ainsi confrontés à la demande actuelle d'une démocratie plus participative, surtout au niveau local. « *La démocratie représentative n'épuise pas la volonté des citoyens d'être associés aux décisions* » [Réf. 33, p. 42]. Sans remettre en cause la légitimité « républicaine » élue, il émerge dans un public de plus en plus large la volonté de contrôler les décisions des élus, plutôt que de considérer une élection comme un blanc-seing pour quelques années.

La multiplication des conflits sur les grandes infrastructures de transport traduit une autre évolution de l'opinion, vis-à-vis de l'invocation de la compétence technique qui n'engendre plus la confiance aveugle. Une partie de la population, particulièrement dans les zones directement concernées, exprime un mécontentement marqué de se voir imposer des décisions par la puissance publique, lorsque les argumentaires appuyant ces décisions sont perçus comme insuffisants. L'examen des faits et des déclarations montre qu'elle englobe État et élus dans une attitude globale de rejet du fait imposé : « *la contestation qui s'attaque aujourd'hui aux projets d'aménagements et d'équipements est l'aboutissement de la lente montée en puissance d'une opinion qui s'est trop souvent sentie méprisée* » [Réf. 33, p. 6]. En particulier, il paraît moins justifié de sacrifier des éléments de confort, de culture, des activités locales ou des droits individuels lorsque l'intérêt commun d'une réalisation est insuffisamment démontré et soupçonné de masquer des intérêts catégoriels ou financiers. Le fait nouveau des années 1990 est ainsi qu'une part croissante de la population « demande des comptes » aux élus et à l'administration.

Sans aller jusqu'au juridisme exacerbé qui domine outre-Atlantique, l'Europe confère un rôle croissant aux cours de justice dans la protection des droits des citoyens face à la puissance publique : un citoyen peut citer des gouvernements à comparaître devant la Cour de justice européenne. En France, outre une multiplication des recours au tribunal administratif, ces derniers mois ont vu des associations de contribuables intenter des actions en justice contre des élus.

Élargissement du champ des oppositions aux projets d'infrastructure

La convergence de ces deux tendances aboutit au niveau local à un renforcement des oppositions en nombre et en argumentaire : la base sociale de la contestation se diversifie et déborde du cadre des militants écologistes, ralliant des chefs d'entreprise, banquiers, fonctionnaires, avocats, voire élus. Ils amènent un savoir-faire technique et une pratique économique des problèmes qui renforcent les argumentaires. Les projets rencontrant une forte et persistante opposition sont souvent par ailleurs ceux dont les fondements économiques prêtent le plus à discussion (A400, A51, canal Rhin-Rhône,...). « *L'exemple récemment vécu du TGV Méditerranée montre bien la difficulté de construire un consensus sur un projet dont l'utilité sociale et collective n'avait pas été suffisamment affirmée au préalable* » (article de J.-P. Pronost, A. Jourdain, J. Mitschi, de la SNCF dans [Réf. 20, p. 37]).

En nature

Les argumentaires économiques et techniques présentés concernent de plus en plus l'ensemble de la logique dont le projet en cause n'est qu'un élément : par exemple, dans le cas du TGV Sud-Est, un gain de temps dans la liaison avec la capitale sera mis en balance, à coûts

analogues, avec l'amélioration de la desserte locale dans l'ensemble de la région.

Élargissant sa réflexion à l'utilisation optimale des fonds publics, une partie des citoyens admet de moins en moins, dans un contexte de pénurie des ressources publiques, que celles-ci financent des projets dont l'utilité collective n'est pas évidente, éventuellement au détriment d'autres affectations plus manifestement utiles.

La définition de l'utilité publique ne fait plus l'unanimité : à la logique d'une offre systématique en équipements supposés générateurs de développement, s'oppose celle de qualité de vie et de contrôle de la pertinence des dépenses publiques.

En nombre

Si la contestation peut « cristalliser » autour de riverains dont les intérêts sont directement menacés par le projet, elle ne se développe que si elle est appuyée sur un argumentaire plus large (l'A51, le TGV Sud-Est, le canal Rhin-Rhône ou le tunnel du Somport en sont des exemples). Elle ne peut donc être réduite au « syndrome NIMBY » (de l'anglais « Not In My Back Yard », « pas dans mon jardin » en français) des riverains, employé pour évoquer une somme d'intérêts particuliers de quelques riverains protestant contre les nuisances que leur apportera l'infrastructure. Ce discours sous-entend que les opposants contreviendraient à un intérêt général indiscutable, et utiliseraient alors un alibi environnemental. Les faits montrent cependant que l'opposition à une grande infrastructure mobilise plus largement que les riverains immédiats. Dans le cas de l'autoroute A400 par exemple, les observations sur le registre d'enquête publique (plus de 900) dépassent largement celles des futurs riverains, et une pétition a recueilli plus de 13000 signatures contre le projet.

Or invoquer le « syndrome NIMBY » pour conclure que la concertation est inutile se révèle peu efficace sur le terrain, particulièrement pour le maître d'ouvrage qui a d'autant plus de risques de subir des pertes économiques sur le projet qui lui est commandé que les fondements en sont discutables, les difficultés techniques importantes, les débats réduits et donc l'opposition résolue : les exemples du TGV Sud-Est et de l'A51 sont démonstratifs. En effet, une concertation réelle (ni consultation ni publicité) permet de distinguer de manière publique la défense d'intérêts particuliers (légitimes à considérer en tant que tels) de questions plus générales, et d'aboutir ainsi à des discussions plus claires.

« Le débat, lorsqu'il est vraiment engagé dans la transparence, permet de dépasser le stade initial de l'opposition systématique, de créer un climat de confiance entre les associations et les aménageurs et d'améliorer sensiblement le projet » (J. Tavernier, DDE des Hauts-de-Seine [Réf. 20, p. 44]).

Les associations

Si les Français semblent délaissier la politique traditionnelle comme paraissent l'indiquer les forts taux d'abstention aux scrutins d'importance nationale depuis quelques années, en revanche leur implication croît dans la vie civique à travers le développement des mouvements associatifs, surtout locaux : associations culturelles, sportives, d'animation de quartier, de protection de l'environnement, de consommateurs, d'usagers, et même, depuis peu, de contribuables.

Les associations émanent parfois des acteurs politiques locaux, qu'elles soient initiées par une municipalité ou par l'opposition locale, mais on ne peut en général les assimiler à un parti politique. Le mouvement associatif français se caractérise par une grande diversité qui, combinée à une structuration souple et parfois encore peu formalisée, le rend peu lisible de l'extérieur.

Technicité, capacité d'appréhension globale des problèmes, connaissance des enjeux locaux, représentativité, contact direct avec les citoyens, sont très variables suivant les associations de terrain, les fédérations régionales et nationales ou les groupes de travail ou de représentation au niveau européen.

Ne prétendant pas faire chacune la synthèse de tous les intérêts des citoyens mais demandant l'ouverture d'un débat, ces associations matérialisent par leur grande diversité une demande de démocratie participative.

En structurant les oppositions aux projets, les associations jouent de fait un rôle important dans l'ouverture des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage à la concertation de ces dernières années (depuis 1991-92). Les associations sont les premières à reconnaître que « *des progrès considérables ont été réalisés en matière de concertation* » (M. Scherer, président du CARNAQ, collectif d'associations, aux entretiens de Ségur du 25 avril 1995). L'approfondissement de celle-ci est autant liée à une approche systématique qu'à une évolution du rapport de forces entre promoteurs du projet et opposants : la concertation avec le public n'est pas un comportement habituel dans les pratiques françaises, mais les opérateurs économiques des projets préfèrent souvent la concertation aux risques de blocages coûteux (cf. « *la concertation est fille de la contestation* » [Réf. 33, p. 5-6]).

Plusieurs questions reviennent fréquemment concernant le rôle des associations dans le débat.

Technicité

Nous avons vu que les mouvements associatifs accueillent de nouveaux partenaires (partenaires du privé, élus, fonctionnaires) dont les connaissances consolident peu à peu l'argumentaire : leur discours peut ainsi aborder, outre les questions scientifiques liées à l'environnement, les problèmes techniques et économiques familiers des maîtres d'ouvrage. Comme le note J.-M. Simon, on constate une « *professionnalisation de la fonction contestataire, avec des experts, des avocats, des*

spécialistes (retraités des administrations) qui peuvent avoir sur les dossiers ou sur les procédures des compétences comparables à celles des maîtres d'ouvrage » [Réf. 33, p. 7].

Cette capacité technique reste cependant circonscrite par les conditions de fonctionnement des associations, c'est-à-dire les limites du bénévolat : il est difficile à quelques bénévoles, même d'un bon niveau technique, d'analyser de façon approfondie un dossier qui a mobilisé pour sa réalisation une dizaine d'ingénieurs pendant plusieurs mois, sans parler de l'élaboration de contre-propositions. Aujourd'hui, les moyens manquent pour financer ces contre-expertises.

Responsabilité

Les maîtres d'ouvrage reprochent souvent aux associations une attitude peu constructive oscillant entre l'absence et l'opposition systématique, et se plaignent de ne pas pouvoir développer un dialogue avec des partenaires « *aussi peu responsables* »... Le manque de cas réels ne permet pas d'estimer s'ils seraient tous de leur côté éventuellement prêts à modifier les projets, en fonction d'un dialogue auquel seraient fournis les moyens de fonctionnement nécessaires. D'autre part, longtemps confrontées à une attitude fermée des autorités, certaines associations ont effectivement plus l'habitude de la contestation que de la concertation : une culture de la concertation s'acquiert et une formation au dialogue constructif est certainement nécessaire pour tous les partenaires, y compris ceux du milieu associatif.

La plupart des associations demandent un débat ouvert et transparent sur l'ensemble du projet ; l'attitude négative qui leur est reprochée, – et qui peut effectivement aller jusqu'à leur retrait du processus proposé – traduit souvent pour celles-ci un rejet des « concertations alibi » où tout est « bouclé » d'avance. Il existe évidemment toujours des « extrémistes », des opposants systématiques, comme il peut exister des partisans absolus des projets quel qu'en soit le coût collectif ; mais ceux-ci ne peuvent raisonnablement justifier le rejet d'une réelle concertation.

Enfin, certains membres du groupe appartenant au milieu associatif soulignent qu'actuellement, compte tenu de l'état d'exaspération des riverains devant le refus de tout réel dialogue sur plusieurs projets en cours, les associations ont de fait un rôle canalisateur des colères locales, « *qui sans cet intermédiaire pourraient parfois s'exprimer de façon plus violente, à l'image de ce à quoi on a pu assister dans le domaine de la pêche ou de l'agriculture* » (C. Garnier, FNE).

Place des associations dans le processus de décision

L'action des associations de protection de l'environnement, en particulier lorsqu'elles sont agréées, dépasse la défense des riverains et vise celle des **intérêts environnementaux reconnus par la loi comme étant d'intérêt général**. De plus en plus, elles invoquent également le contrôle par les citoyens des dépenses publiques.

Leur participation au processus d'élaboration de la décision est en général contestée par les maîtres d'ouvrage, qui se réfèrent soit à la légitimité électorale du suffrage universel, soit à la légitimité fonctionnelle des services techniques.

Or les associations pourraient se révéler des partenaires utiles pour les opérateurs et les maîtres d'ouvrage par leur double rôle d'experts complémentaires et de médiateurs vis-à-vis d'une opinion publique qui n'est pas toujours facile à appréhender. C'est une démarche à laquelle nombre d'entreprises industrielles sont désormais accoutumées, mais qui semble n'avoir encore que peu pénétré les secteurs de l'aménagement et du BTP.

Relations entre associations locales et nationales

Les associations nationales ont un rôle à jouer pour aborder les projets dans leur ensemble, ainsi que dans l'élaboration en amont d'une politique nationale ; elles ne remplacent pas bien entendu la discussion des enjeux et modalités de niveau local. En revanche, elles peuvent assurer une remontée du débat lorsque des questions portant sur des prémices non clarifiées du projet sont soulevées à l'échelon local sans avoir été débattues au plan national.

Mais, pour assurer la continuité du débat à tous les plans, conformément à l'esprit de la circulaire Bianco, il faut une représentation réelle des associations locales aux plans régional et national (« retour » du local sur le national), ce qui pose la question du fonctionnement entre les différents niveaux des associations : associations de terrain, parfois structurées autour de l'opposition à un projet, fédérations départementales et régionales, associations nationales...

Les administrations

La concertation : une réflexion active bien que la reconnaissance de sa nécessité soit récente

La culture administrative française admet peu, traditionnellement, la concertation avec des tiers, mais la situation évolue : « *En une décennie, nous sommes passés d'une pensée dominante du maître d'ouvrage à une concertation très ouverte, aidée par le maître d'ouvrage* » (M. Lame, ingénieur général des Ponts et Chaussées, DDE de l'Yonne, aux « Entretiens de Ségur » du 25 avril 1995, [Réf. 10])

Les fonctionnaires ont longtemps été réticents à soumettre au débat leurs décisions, qui leur paraissaient logiques et légitimes car s'appuyant sur la conviction de servir l'intérêt général et sur une certaine conception de la rationalité technique dans leur domaine. Ils estiment souvent que le niveau de complexité des projets implique pour qu'ils soient compris un niveau de technicité qu'ils seraient seuls à posséder. Les arguments présentés par les opposants au projet, qui relèvent souvent d'autres types de connaissances que celles du BTP, leur paraissent de ce fait irrationnels. Ils expriment ainsi le sentiment que la concertation revient à essayer de concilier les points de vue irrémédiablement opposés

de l'intérêt général et de l'intérêt particulier. Dans ces conditions, elle tend à ne représenter pour nombre d'entre eux qu'une perte de temps.

Depuis quelques années, suite à des conflits comme ceux du TGV-Méditerranée, du tunnel du Somport, des lignes haute tension d'EDF ou plus récemment de la rocade nord de Marseille, la capacité de blocage d'un projet par le public est apparue comme une contrainte réelle. Dans certains secteurs (lignes électriques haute tension par exemple), le refus de l'infrastructure est devenu quasi-systématique, et « *la concertation apparaît comme le seul moyen de faire admettre l'utilité de tels équipements* » (M. Kowal, EDF, [Réf. 10]).

Devant les risques encourus lorsque la demande de concertation n'est pas satisfaite (très fortes difficultés à aboutir sur le TGV Sud – Est par exemple), et dans un souci d'efficacité et d'économie, l'administration maître d'ouvrage a pris conscience de la nécessité de plus de transparence dans les procédures de préparation de projets. Cette approche politique, amorce des progrès futurs, a abouti à la circulaire du 15 décembre 1992 (cf. *infra* p. 45) organisant, à l'initiative du ministre de l'Équipement, un débat public en amont des procédures d'enquête publique pour les grandes infrastructures de transport « *Dans une démocratie moderne, les grands projets d'infrastructure ne peuvent être réalisés qu'après un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés* » (circulaire « Bianco »).

Le MET et les maîtres d'ouvrage ont donc adopté une position plus favorable à la concertation et affirment engager celle-ci par mesure d'économie d'argent, de temps et d'énergie : « *malgré son coût, la concertation représente une économie sur le long terme* » (M. Peyronnet, DTT/MET [Réf. 10]). Selon J. Guellec (IGPC), la concertation doit faire partie du processus normal d'élaboration d'un projet : l'application de la circulaire « Bianco » est la règle, et son champ d'application devrait s'étendre dans l'avenir.

Dans une approche pragmatique partant du constat qu'on ne peut pas éviter le débat, la stratégie est de gérer les discussions dans la transparence pour distinguer les partenaires possibles des opposants systématiques ; l'objectif recherché explicitement reste de faire admettre le projet par le public. Si les services du MET affirment être ouverts à la participation des milieux associatifs dans ce cadre, ils estiment néanmoins que ceux-ci n'ont pas à participer aux procédures de décision, liant strictement légitimité d'intervention et mandat électif.

La réflexion va actuellement plus loin et aborde le sujet du financement d'expertises complémentaires (sans aller jusqu'au terme de contre expertise) pour les associations. Pour le moment, le MET envisagerait que les expertises complémentaires soient à la charge du maître d'ouvrage, sur décision de la commission de suivi, si elle estime que le dossier fourni par le maître d'ouvrage est insuffisant. La procédure mise en place devrait alors garantir que les demandes d'expertises « raisonnables » issues des opposants au projet soient effectivement prises en compte, et que le paiement de ces expertises soit garanti par une structure neutre.

Mais des responsables de projets encore parfois réticents à une nouvelle pratique du dialogue

Certains symptômes ou réflexes semblent apparaître de façon récurrente.

- Ainsi la **spécialisation** des administrations, par exemple au sein du MET, conduit souvent les responsables de projets à identifier le développement de l'objet technique qu'ils ont en charge avec l'intérêt général. Dès lors, la proximité logique de ces décideurs et de leurs opérateurs n'est pas structurellement favorable à l'adoption d'une vision globale qui serait nécessaire à l'évaluation de l'intérêt collectif.

- **Les retards et l'augmentation du coût du projet** qui seraient induits par les modifications demandées pour la prise en compte de l'environnement, sont les points les plus souvent évoqués par les acteurs liés à la promotion des projets. Ils soulignent aussi **le coût de la concertation elle-même**, en temps, en énergie, en supports d'information, en délais, et le fait qu'elle n'est pas une assurance garantissant un résultat favorable. En effet, la concertation est une méthode et non une solution en elle-même.

- Plusieurs observateurs soulignent l'existence d'une forte **réticence à accepter la contradiction**, surtout lorsqu'elle se situe sur d'autres plans que ceux des spécialistes du BTP. Comme le relève J.-M. Simon dans son étude « La concertation sur le terrain, analyses de cas » [Réf. 33, p. 11], « *la formation et la culture des ingénieurs de l'Équipement sont plutôt globalement rétives à la prise en compte de données autres que techniques* » et les poussent à refuser souvent explicitement la remise en cause des projets tels que proposés. Cette réaction est d'autant plus forte que l'opposition se fait souvent jour dans la phase finale des études, au moment où le contenu du projet devient public. Madame Bouchardeau note : « *Le maître d'ouvrage, qui a déjà engagé d'importants crédits d'étude, ne veut pas remettre en question son projet et examiner les contre-propositions* » [Réf. 6, p. 8].

- Ce sentiment est étayé par la **conviction d'œuvrer pour le bien public** par rapport à des opposants qui seraient uniquement motivés par des intérêts particuliers (cf. p. 16).

- Il existe une consultation préalable avec les élus locaux, destinée à identifier les modifications fortes à apporter au tracé avant de réaliser le dossier de DUP. Souvent le public est **consulté**, ainsi que d'autres partenaires, **mais sans remise en cause du projet** : les avis exprimés sont notés, ils peuvent engendrer quelques améliorations à la marge, mais sans examen de contre – propositions. La concertation existe davantage sur les projets d'urbanisme, où les élus responsables du projet seraient éventuellement soumis à une sanction électorale [Réf. 33]. Mais l'élaboration conjointe des projets nationaux n'est pas encore vraiment envisagée.

- Le discours tend à **confondre toute contre-proposition avec l'expression d'une opposition irréductible** au projet et, en tant que

telle, à l'exclure du débat : l'existence permanente d'extrémistes, quelles que soient les opinions défendues, a tendance à servir pour certains d'alibi au refus de la discussion.

Par exemple, dans le cas de l'A8 bis, les associations considèrent que les alternatives au projet n'ont pas été suffisamment examinées : le dossier de contre-projet (baptisé « l'Alternative »), établi par un bureau d'étude étranger et présenté par les élus opposés au projet, a été rapidement écarté par le groupe d'experts sous la qualification « d'irréaliste et pas sérieux ». L'expertise justifiant ce rejet, bien que jointe en annexe au rapport final des experts, n'a pas été présentée à la commission de suivi et le mandat initial du groupe d'experts qui comprenait l'examen des propositions alternatives, s'est trouvé, dans les faits restreint à l'analyse des prévisions de trafic. Cette situation a été une des raisons du retrait des opposants de la « concertation ». De la même façon dans le cas de l'A86, élus et associations ont eu le sentiment qu'aucune proposition alternative, notamment celle d'un passage à l'ouest de Versailles, n'a été sérieusement étudiée et ce, malgré une contre expertise réalisée par un ingénieur des Ponts à la demande du conseil régional [Réf. 33, p. 3].

• Enfin, **toutes les expertises administratives ne sont pas publiées**. Par exemple dans le cas de l'autoroute Annemasse-Thonon, l'expertise du CETE, qui signale une série d'inconvénients (risques de pollution à la traversée de l'impluvium d'Evian ; budget supérieur aux autorisations du FDES) n'est pas publiée. C'est aussi le cas d'une étude de la DDE datant de 1987 qui prévoyait une solution alternative non autoroutière (source : ACPAT). Dans le cas de l'A8 bis, les experts (nommés par le préfet) n'ont pas pu obtenir de l'administration le dossier d'évaluation économique et sociale du projet, pourtant prévu par la LOTI.

Il arrive même dans certains cas que, en contradiction avec la loi, elles ne soient pas transmises aux commissaires enquêteurs. Toujours dans le cas de l'autoroute Annemasse-Thonon, l'association ACPAT signale avoir dû transmettre elle-même aux commissaires enquêteurs une étude de l'INRA sur les risques de pollution des nappes phréatiques liés à l'infrastructure que ceux-ci n'avaient pas pu obtenir de la DDE malgré leur demande. De même, M^{me} Bouchardeau [Réf. 6, p. 5] signale « *les réelles réticences de l'administration à la communication de documents... Aux termes du décret du 23 Avril 1985, le commissaire enquêteur peut se faire communiquer par le maître d'ouvrage tous les documents qui lui semblent être de nature à l'éclairer lui-même sur le projet, et à informer le public. Mais certains documents sont estimés non communicables et le refus du maître d'ouvrage n'est pas sanctionné* » [Réf. 6, p. 6].

Les autres administrations de niveau local (DDAF)

Les DIREN représentent le ministère de l'Environnement au niveau régional, mais outre la faiblesse de leurs moyens en personnel (le service Paysage-Aménagement compte 5 à 6 personnes dont 1 ou 2

ingénieurs sur les infrastructures de transport) (cf. p. 27), elles ne sont pas présentes au niveau opérationnel départemental. Les partenaires des DDE à ce niveau sont les DDAF (directions départementales de l'agriculture et de la Forêt).

Le ministre de l'Environnement, pour l'exercice de ses attributions dispose de la DERF et fait appel aux services déconcentrés du ministère de l'Agriculture. Les DDAF, présentes sur le terrain, ont donc dans leurs attributions l'application de la politique du ministère de l'Environnement au niveau départemental. Elles ont une culture agricole et forestière qui complète l'approche du MET ; mais il s'avère que cette formation traditionnelle ne permet pas à elle seule de prendre en charge tous les intérêts du ministère de l'Environnement : zones humides, conséquences écologiques des remembrements autour d'une infrastructure, espèces protégées, bruit,... Bien entendu, les objectifs environnementaux peuvent dans nombre de configurations y trouver un soutien (pour éviter la traversée d'une zone boisée par une infrastructure par exemple) mais, en cas d'opposition d'intérêts (choix du passage d'une infrastructure entre zone agricole ou une ZNIEFF par exemple), les enjeux agricoles sont en général perçus comme prioritaires. Il en est de même pour ce qui concerne les alternatives patrimoine historique – patrimoine naturel (A85).

La consultation inter-administrative au niveau local est un processus interne conçu pour aboutir à une unité de vue des services de l'État sur l'intérêt des projets et les améliorer. En pratique, il donne un avis officiel qui dans la très grande majorité des cas sera favorable à l'infrastructure envisagée. Au cours de ce processus, par souci de cohérence des voix de l'État, les différentes expertises publiques ne sont pas toutes publiées. Même si les associations parviennent en général à en avoir connaissance, ceci accentue l'impression de manque de transparence général.

Élus locaux

La perception par les élus locaux de l'intérêt de l'infrastructure apparaît souvent positive *a priori* : le rapport *Pour une politique soutenable des transports* en développe certains aspects, tels que le mythe du désenclavement synonyme de développement, les enjeux économico-politiques liés au BTP, ou la sous-estimation des coûts générés, directement ou pas, par sa réalisation [Réf. 17, pp. 29, 34, 42, 253, 256].

Au sujet des consultations auprès des élus effectuées par les maîtres d'ouvrage durant le processus d'élaboration des projets, M^{me} Bouchardeau estime que « nous savons que lorsqu'il s'agit d'autoroute ou de TGV, aucun élu ne fait preuve d'esprit critique. [...] Le public ne se sent donc pas représenté par ses élus dans la concertation avec le maître d'ouvrage » [Réf. 6, p. 8].

Cette perception s'atténue chez certains élus, et se heurte de plus en plus fréquemment à celle d'une partie de leurs administrés qui peuvent être plus directement soucieux de qualité de vie, de préoccupa-

tions écologiques, de santé ou de paysage (voir [Réf. 17, p. 157]). D'autre part, les effets obtenus ne sont pas toujours ceux attendus, au contraire : ainsi, le tourisme en vallée de Chamonix pourrait souffrir de l'accroissement du trafic poids lourds dû à la création de l'autoroute et « *les touristes rapportent des subsides, pas les poids lourds qui ne font que transiter* » (M^{me} Marcos, maire de Servoz, vallée de Chamonix).

D'autre part, [Réf. 17, p. 256] évoque, par rapport à l'effet « d'irrigation » invoqué par les partisans des infrastructures mais non prouvé [Réf. 12, p. 67] un effet inverse de « drainage » des zones fragiles : de petites villes ont vu leur déclin accéléré après la réalisation d'une grande infrastructure au profit d'une agglomération plus importante. J. Brua (IGPC) dans son rapport « Accessibilité des zones de faible densité de population » [Réf. 7] souligne : « *l'accroissement des facilités d'accès à bas coût a tendance à accroître la fréquentation des villes de grande taille au détriment de leurs voisines plus petites, ce qui accélère les déséquilibres territoriaux* ».

On trouve aussi des cas de pertes d'emplois locaux par regroupement des centres de production consécutivement à la construction d'une autoroute : à La Roche-sur-Foron par exemple, la délocalisation d'une usine (permise par l'autoroute) a fait perdre localement 140 emplois remplacés par 10 emplois de manutentionnaires. L'étude des conséquences de la création de la RN 165 Sud Finistère (étude DDE du Finistère et conseillers en environnement urbain-Paris-La Villette) donne un autre exemple d'aspiration des emplois vers les zones d'activités nouvelles au détriment des centre-villes : « *la création d'entreprises espérée se révèle être plutôt une délocalisation d'entreprises qui délaissent les agglomérations au profit des zones industrielles. Conséquence : apparition de friches industrielles dans les centres anciens ou à proximité de ceux-ci et relatif déclin économique des communes ne disposant pas d'échangeurs sur leur territoire. Ces délocalisations s'opèrent dans un rayon de 30 km autour des échangeurs, ceux-ci vidant de leur activité à leur profit les régions qu'ils desservent* ». Le rapport *Pour une politique soutenable des transports* [Réf. 17, p. 256], s'appuyant, entre autres sur le rapport de la Cour des Comptes cité plus haut, conclut donc que « *le développement socio-économique par les infrastructures relève plus du slogan que de la réalité* ».

Dans le cas des grandes infrastructures de transport, la position des élus est souvent délicate puisqu'ils n'ont pas la responsabilité de décider l'infrastructure, mais peuvent la demander à l'État ou prévoir des schémas de développement pour lesquels ces infrastructures sont nécessaires : ce fut le cas pour l'A8 bis. Du fait de cette intervention de l'État, leur rôle dans la prise de décision n'est pas clair pour leurs administrés : ils ont donc moins de raisons de s'impliquer directement dans les débats avec les éventuels mécontents qu'en cas, par exemple, d'opération d'urbanisme. Par conséquent, on peut difficilement considérer qu'un débat entre élus dans les institutions représentatives locales (conseils généraux par exemple) soit équivalent pour les citoyens à un débat incluant les administrés.

De plus ces instances n'offrent pas toujours un cadre optimal pour la lisibilité et la coopération intercommunale ; en effet :

- le débat n'y est pas public et ne prévoit pas de représentation des associations concernées ;
- il s'y pose le problème de l'autonomie d'expression de certaines collectivités locales, notamment de petite dimension, vis-à-vis de certains partenaires dont elles dépendent notamment sur le plan financier : les rapports de force entre collectivités territoriales peuvent avoir tendance à orienter les préoccupations en défaveur de celles qui subissent sans contrepartie les impacts négatifs des infrastructures, par rapport à celles qui en bénéficient ;
- les responsabilités étant peu apparentes, les conséquences des décisions semblent mal assumées : ainsi, dans le cas de l'A8 bis par exemple, il n'y a pas pu y avoir d'accord entre les communes côtières pour l'organisation des transports en commun ; mais il y en a eu un sur un SDAU excessivement ambitieux selon les experts.

Au sujet du débat « Bianco » concernant le TGV Rhin-Rhône, P. Guithaux, ingénieur général des Ponts et Chaussées (débat « Ensemble, traçons notre avenir », organisé par le conseil général des Ponts et Chaussées en 1994) rapporte que « *le fond n'a pu être abordé qu'avec une extrême prudence et un grand niveau de généralité par l'État et la SNCF en raison des précautions à prendre vis-à-vis de tel ou tel élu, en particulier vis-à-vis des présidents de conseils régionaux, partenaires financiers* ».

Préfets

Les procédures de concertation actuelles (enquête publique, circulaire du 15 décembre 1992, dite « Bianco ») leur donnent un rôle central de mise en œuvre du débat. La difficulté provient en partie de ce qu'une même institution peut malaisément assumer de façon crédible le rôle d'arbitre des négociations et de représentant du commanditaire principal, pour ce qui concerne les ouvrages nationaux. Comme le font remarquer les membres du groupe de travail, l'organisateur du débat ne peut objectivement et simultanément juger du caractère transparent et démocratique du débat qu'il a lui même organisé.

Si la décentralisation a permis de se diriger vers un meilleur équilibre entre les objectifs nationaux exprimés par des ministères et les préoccupations des responsables locaux élus, elle a aussi induit pour les préfets une situation délicate, entre une mission d'arbitrage étatique et un plus grand souci des relations avec les élus, d'autant que ces derniers restent en général plutôt demandeurs d'infrastructures (cf. *supra*).

De plus le rôle préfectoral de maintien de l'ordre public peut les amener à craindre un débat parfois houleux. La tentation peut donc être grande pour eux de ne pas étendre le débat ni l'application de la circulaire Bianco au-delà de simples procédures. Certains représentants associatifs, voire d'autres acteurs, expriment même l'impression que dans

une certaine mesure, le contrôle de légalité qui incombe à l'État leur deviendrait dans certains cas délégué de fait.

Ministère de l'Environnement

Le rôle actuel du ministère de l'Environnement

Expertise de l'administration centrale

De façon générale, le ministère joue un rôle de rassembleur de l'information scientifique et juridique nationale et internationale, dans un double but d'aide aux services locaux et de négociation des cadres réglementaires, fiscaux et institutionnels, nationaux et internationaux. Il est amené à donner un avis technique sur les dossiers d'infrastructures dans le cadre de la concertation inter-administrative.

Intervention avant l'enquête publique

En ce qui concerne le déroulement des débats préconisés par la circulaire Bianco, le ministère de l'Environnement reste de fait relativement peu associé : s'il prend part à la préparation du débat (le dossier de base au débat est transmis pour information à la DIREN concernée et au bureau des infrastructures) et à son suivi (cahier des charges, comité de suivi des engagements de l'État), il ne participe pas au débat public proprement dit. Il est informé de la tenue du débat par les services du ministère de l'Équipement.

Au niveau des études de faisabilité et des études d'avant projet sommaire (APS), le ministère de l'Environnement (DIREN ou administration centrale-DNP) est consulté pour avis sur les dossiers techniques établis par les services de l'Équipement ; mais le manque de moyens rend difficile l'élaboration d'un avis dans les délais de réponse impartis (3 semaines en moyenne).

Intervention pendant l'enquête publique

La consultation **officielle** du ministère de l'Environnement sur les grands projets d'infrastructures se fait au niveau central, dans le cadre de l'instruction mixte administrative. Les dossiers sont examinés par la DIREN concernée et par le bureau des infrastructures (DNP / sous – direction de l'évaluation environnementale) qui compte actuellement **8 personnes pour une centaine de dossiers par an** (parfois très volumineux : 40 kg de dossier pour le TGV Sud Est) et est aussi, entre autres, associé à la révision des schémas directeurs de transport. Un avis d'une dizaine de pages est transmis au MET, et les modifications éventuellement demandées pour garantir une meilleure prise en compte de l'environnement sont négociées avec le MET avant le passage en Conseil d'État pour la DUP.

L'instruction administrative se déroulant en même temps que l'enquête publique, le procès verbal de l'instruction administrative, établi par le MET suite à l'avis du ministère de l'Environnement et aux négociations interministérielles, ne fait pas partie du dossier d'enquête publique. Il est transmis au Conseil d'État, mais n'est pas rendu public.

Une présence de terrain difficile à assurer pour les DIREN

Les DIREN, garantes sur le terrain du respect des objectifs environnementaux, souffrent en pratique de la forte disproportion de leurs effectifs et moyens d'avec ceux de la plupart des autres services de l'État : dans les DIREN les effectifs du service « nature, aménagement paysage » sont en moyenne d'une dizaine de personnes dont **1 ou 2 par région sur les dossiers d'infrastructures et d'études d'impact**. Même en tenant compte du fait que l'élaboration d'un dossier requiert souvent davantage de moyens que son analyse, ceci est à mettre en rapport avec les effectifs des services d'étude régionaux et départementaux du MET (DDE+CETE), dont l'unité de compte est la dizaine ou la centaine par région. Dans le cadre de l'application de la procédure « Bianco », les DIREN (et l'administration centrale) sont associées à la rédaction du document de lancement du débat puis à l'élaboration du cahier des charges ; elles sont informées mais **ne sont pas systématiquement présentes au débat proprement dit**.

La participation des DIREN au débat local se fait sur décision du préfet organisateur, avec la même faiblesse de moyens évoquée ci-dessus. Le groupe constate qu'aujourd'hui, pour des raisons diverses dont certaines liées à ces considérations purement matérielles, elle reste en pratique assez rare.

Les DIREN sont ensuite consultées pour avis sur les documents d'études préliminaires et études d'APS. Mais, n'ayant pas les moyens de mener des études propres dans les délais impartis, elles sont de fait tributaires des études lancées par les autres services. Certaines DIREN s'inquiètent par conséquent de la tendance des services de l'Équipement à prendre très rapidement un parti (bande des 1000 m ou fuseau des 300 m) et à délaisser l'analyse des solutions alternatives possibles. La consultation, souvent assortie de délais de réponse restreints, aboutit, de facto à une prise en compte réduite des objectifs environnementaux.

La présence effective du ministère de l'Environnement sur le terrain est donc en pratique peu facilitée. Le déséquilibre est accentué du fait des modalités de concertation entre MET et ministère de l'Environnement préalablement à l'enquête publique, qui rendent souvent ces discussions peu efficaces.

Enfin, la pratique administrative, d'après le principe de l'homogénéité d'expression de l'État, veut que les remarques du ministère de l'Environnement sur les projets ne soient communicables au public qu'après prononciation de la DUP ou son abandon éventuel. Certains des membres du groupe estiment que si le débat inter-administrations doit être mieux organisé quant à sa transparence, il n'est pas efficace de le rendre public pour autant.

En conclusion, l'organisation et la pratique administratives font que les recommandations du ministère de l'Environnement, comme celles des autres ministères que le MET, ne sont en fait pas disponibles

lors du débat public, ni au niveau du débat Bianco, ni au niveau de l'enquête publique.

Une demande de présence plus forte en amont

Le groupe a constaté qu'il existait une demande des maîtres d'ouvrage délégués pour que le ministère de l'Environnement soit présent dès les études préalables, afin que son représentant local puisse identifier suffisamment tôt les contraintes à respecter, et que les modifications ultérieures soient ainsi réduites.

De leur côté, les membres du groupe appartenant au MET regrettent qu'en pratique, le ministère de l'Environnement ne puisse donner des indications claires et définitives dès le début des études (en amont des projets), et réagisse dans le courant de la procédure essentiellement en fonction des rapports de force locaux.

Il existe néanmoins une réelle difficulté pour les DIREN et pour l'administration centrale de l'Environnement à être présentes suffisamment en amont des dossiers, à la fois parce que l'articulation interministérielle n'est pas toujours conçue à cet effet de façon optimale, et parce que les personnes affectées par le ministère de l'Environnement à ces dossiers sont en nombre et en moyens d'études beaucoup plus faibles que leurs interlocuteurs.

De plus, il est peu réaliste aujourd'hui de penser définir totalement une politique globale de l'environnement au niveau local à partir de schémas nationaux intangibles et de critères généralisables (ce qui est aussi le cas de nombreuses autres politiques), en dehors d'un examen fouillé au cas par cas et de contraintes ponctuelles de type « zones protégées », ZNIEFF, Natura 2000,...

Des objectifs

Selon le rapport *Pour une politique soutenable des transports*, les objectifs environnementaux d'une politique des transports devraient concerner [Réf. 17, pp. 45, 64, 89] :

- « des engagements internationaux à respecter : déclaration de Rio, convention Climat, convention Biodiversité... ;
- des qualités de l'air, des eaux et des sols propres à leurs utilisations, à retrouver ou à maintenir ;
- des zones de bruit, nuisible à la santé, à résorber ;
- des zones de bruit moyen ou « taches grises » dont il faut éviter l'extension, voire réduire l'emprise ;
- des espaces de vie diversifiés et reliés entre eux, à préserver de la réduction et de la fragmentation par les surfaces consacrées à l'automobile ;
- des réseaux de circulation cohérents et attractifs pour les modes alternatifs ;
- une maîtrise des pollutions de l'eau liées aux transports ;

- des niveaux de consommation et des natures d'énergies consommées compatibles avec une activité urbaine humainement durable ;
 - une diversité biologique et géographique du territoire à préserver, pour les êtres humains et pour les écosystèmes auxquels ils appartiennent et dont ils ont tiré leurs spécificités sociales et économiques ;
 - une maîtrise de l'évolution des paysages dans leur diversité devant les risques d'uniformisation et de banalisation, un souci de protection des sites naturels et du patrimoine historique et culturel ainsi que des écosystèmes locaux ;
 - des ressources naturelles épuisables à préserver pour les générations futures, qu'il s'agisse d'énergie, de biotopes, ou d'espace dans une Europe où les zones de concentration de population s'étendent (prise en compte des irréversibilités) ;
 - une maîtrise de l'évolution de la biosphère planétaire (effet de serre, couche d'ozone) ;
 - des choix de systèmes de transport qui, par la confrontation transparente des objectifs poursuivis, ne sacrifient pas à la facilité immédiate des solutions sectorielles la rentabilité globale collective de long terme. »
- Pour tenir ces objectifs, l'intervention régulatrice des pouvoirs publics est nécessaire, aux plans national et européen : on ne peut pas plus attendre d'une juxtaposition de nations qu'elles contribuent spontanément à réaliser un équilibre environnementalement durable que d'une juxtaposition d'individus qu'ils gèrent correctement leurs déchets sans se donner des règles de conduite.»*

Depuis la loi de 1976 sur la protection de la nature, les intérêts environnementaux font partie des intérêts généraux à protéger par la nation (qualité de vie, santé, préservation d'espaces de qualité, préservation du long terme). Comme le rappellent la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995 et sa circulaire d'application du 25 août 1995 (relative à l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire), la préservation de l'espace disponible, considéré comme une ressource stratégique, et un développement respectueux des ressources naturelles et de l'équilibre des écosystèmes font partie des conditions d'une compétitivité durable.

La loi pour le renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995 a réaffirmé ce principe : « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection [...] et leur gestion sont d'intérêt général* ». La loi du 7 janvier 1983 sur la décentralisation dispose quant à elle que le territoire est considéré comme patrimoine commun de la nation (article 35).

Nécessité et limites d'une quantification

Une quantification est nécessaire

L'expérience montre que l'expression qualitative d'un souci de l'environnement ne suffit pas, compte tenu de la culture économiste et quantificatrice dominante, pour être de fait prise en considération. Dans

ce contexte culturel, les paramètres quantifiés tels que contraintes techniques, rentabilité économique, impact sur le développement et l'emploi, même théoriques et dotés d'une marge d'incertitude importante, apparaissent toujours plus déterminants qu'une certitude qualitative. De plus, une quantification rigoureuse permet de clarifier certains éléments, particulièrement dans le domaine économique : ainsi, de fausses mais séduisantes évidences sont fréquemment invoquées, telle celle d'une utilité publique née de l'affirmation selon laquelle tout développement économique passerait par une impérative croissance des « besoins » en infrastructures de transports [Réf. 17, p. 29, 34, 42, 253, 256].

Or les observations issues d'une préoccupation environnementale rassemblent à la fois des éléments qualitatifs et des éléments quantifiés, voire monétarisés *a priori* ou *a posteriori* (retours d'expériences), sans qu'il faille pourtant en déduire la primauté systématique des facteurs quantifiés sur les autres. D'ailleurs, des paramètres de fait non quantifiés apparaissent aussi dans les argumentaires issus d'autres préoccupations, comme celles des aménageurs. Ainsi on ne sait pas aujourd'hui quantifier les impacts socio-économiques positifs ou négatifs locaux et régionaux des nouvelles infrastructures [Réf. 7], faute de « points zéro » et d'utilisation des retours d'expériences. Néanmoins, l'affirmation de leur aspect systématiquement favorable sur ce plan est omniprésente, et prégnante : il semble que cet argument de fait qualitatif corresponde bien à la culture de la plupart des acteurs, issue sur ce point des trente ou quarante dernières années. En revanche, les préoccupations environnementales ne semblent pas encore faire partie, comme on l'a vu plus haut, des réflexes culturels généraux. De façon symétrique, la plupart des défenseurs de l'environnement ont longtemps refusé d'intégrer l'approche économique dans leurs analyses.

Cette nécessité, pour se faire entendre, de parler au moins partiellement le langage des maîtres d'ouvrage est maintenant de plus en plus concrétisée dans les argumentaires d'opposition à certains projets d'infrastructures, en particulier par certaines associations de défense de l'environnement qui utilisent des analyses économiques de (non) rentabilité, des considérations sur la bonne utilisation des finances publiques, des approches techniques et organisationnelles dans le domaine des maîtres d'ouvrage : par exemple, les alternatives proposées au TGV sud-est raisonnent sur la desserte SNCF globale de la région, en voyageurs et en marchandises.

Paramètres quantifiables

L'étude de la rentabilité socio-économique des ouvrages (LOTI, article 4) permet d'établir une première sélection. Certains paramètres (bruit, qualité de l'air, etc.) peuvent fournir des normes générales quantifiables, éventuellement adaptables en fonction de conditions locales : par exemple, le bruit se transmet plus loin en vallée de montagne qu'en plaine, ce qui peut induire des sévérations sur les conditions d'émission pour un impact équivalent. D'autres critères peuvent être fournis par la prise en compte des directives « Oiseaux », « Habitats », par l'application de la convention internationale sur le climat...

Par rapport à ces paramètres en particulier, les travaux en cours à la direction de la Nature et des Paysages sur les études d'impact des plans et programmes, dans le cadre de la préparation de la directive correspondante, devraient permettre de progresser vers une évaluation de l'impact a priori. De plus, l'OCDE et la CEE (DG XI : projet de directive sur les études d'impact plan programmes) recommandent que soient menées des études stratégiques d'impact environnemental (ESIE) (impact environnemental à 10 -15 ans). Cette évaluation devra faire partie des éléments à transmettre pour la concertation locale et nationale, notamment à la Commission nationale du débat public dans le cadre de sa compétence sur le bon fonctionnement de la concertation.

Bien entendu, une simple liste de critères a priori déterminés une fois pour toutes au niveau national serait insuffisante, car elle risquerait d'amener à négliger les particularités locales en partant du principe que « ce qui n'est pas interdit est autorisé » ; la diversité humaine et géographique de la France s'accommoderait mal d'une uniformisation générale des critères.

Limites de la quantification

Néanmoins certains soulignent que cette stratégie de chiffrage, si elle est actuellement indispensable et pertinente compte tenu des cultures dominantes, ne doit pas faire oublier certaines caractéristiques communes aux calculs économiques, comme le fait que les hypothèses introduites et l'ordre des facteurs examinés dans l'arborescence des choix, qui reflète une hiérarchisation implicite des enjeux collectifs, sont totalement déterminants dans le résultat des calculs (voir le futur rapport de la Cellule sur ce thème).

Les conséquences les plus prévisibles des réalisations d'aménagement ne sont pas toujours quantifiables : par exemple, les risques d'inondations et leur ampleur s'élèvent forcément en aval d'un cours d'eau canalisé et privé d'accès à sa zone d'expansion des crues ; les occurrences et les intensités ne sont calculables qu'avec de grandes incertitudes. Il semble que ces incertitudes, pourtant moins importantes que celles qui entourent les effets économiques locaux des infrastructures nouvelles, freinent pourtant bien davantage la prise en compte effective de ce type de conséquences dans le processus de prise de décision. *A fortiori*, la diminution scientifiquement inévitable, mais malaisément évaluable, de la diversité biologique sur un terrain morcelé, ne semble pas aujourd'hui, faute de chiffrage, constituer pour nombre d'acteurs un élément de débat considéré comme solide ; son occurrence est pourtant indubitable. Aussi est-il indispensable, pour que la réalité des conséquences des décisions soit bien pesée, de ne pas se confiner aux éléments chiffrés, réducteurs et eux-mêmes incertains.

Le ministère de l'Environnement doit donc énoncer des impératifs et des objectifs, quantifiés lorsque c'est possible, mais sans négliger les éléments qualitatifs, chacun d'entre eux s'adaptant localement par l'étude fine du cas concerné.

Intérêt du débat public pour certaines « valeurs » non quantifiables ou non encore quantifiées

Sans être en soi une assurance absolue pour une meilleure prise en compte de l'environnement, une démarche de concertation peut être une occasion d'explicitier et confronter des logiques et des hiérarchies de priorité différentes, pour constituer une contre – expertise et une meilleure information du public : « *Les exemples sont nombreux où le débat a permis de mettre en évidence de véritables problèmes que les techniciens n'avaient pas détectés et de trouver des solutions originales. Le tracé de l'autoroute A86 à Drancy-La Courneuve le long des voies ferrées a été à l'époque suggéré par les riverain qui contestaient le tracé direct préconisé par l'administration, plus logique sur le plan technique mais plus destructeur sur le plan de l'environnement* » (J. Tavernier, DDE des Hauts-de-Seine dans [Réf. 20], p. 44).

Des paramètres comme ceux concernant la valeur de l'espace naturel préservé (la nature ordinaire hors zones protégées) ne peuvent aujourd'hui donner lieu à des objectifs ou des évaluations quantifiées. En tout état de cause ils doivent faire l'objet de débats locaux, même si quelques orientations nationales peuvent utilement leur fournir un cadre général (les zones de silence par exemple).

Contrairement à la pollution de l'air, par exemple, l'état de connaissances en matière de valeur d'utilité des espaces naturels est insuffisant pour édicter des normes. La France est sur ce thème nettement en retard par rapport aux travaux américains en particulier : il est nécessaire de développer les recherches en économie de l'environnement. Mais dans l'immédiat, l'insuffisance scientifique ne justifie pas que ce souci de préserver l'espace soit complètement occulté par les modélisations économiques (voir [Réf. 17]).

D'autre part, excepté les mesures nationales destinées à répondre aux engagements internationaux ou à des situations de besoin manifeste de protection, **les utilités des espaces naturels « ordinaires » ne peuvent être définies qu'en concertation** entre tous les acteurs de leur gestion. Ainsi, il apparaît une nette conscience de la valeur de l'espace au niveau local : la valeur attribuée aux espaces naturels par les résidents d'une zone se manifeste de façon explicite lors de débats publics, par exemple en confrontation avec les bénéfices attendus d'une infrastructure.

En l'état actuel des connaissances, cette méthode d'évaluation purement transactionnelle est la seule opératoire, en l'absence d'un nombre suffisant de références estimant par exemple l'apport économique que représente telle ou telle caractéristique de paysage pour certaines activités, voire l'influence quantifiée approximative des évolutions de ces espaces sur la biodiversité.

Le débat public permet donc de faire apparaître certaines valeur de l'espace qui auraient pu être négligées par une analyse strictement technique et sectorielle, et donc de les inclure dans les éléments de jugement comme expression d'un certain nombre d'intérêts d'acteurs (activités économique locales) et d'intérêts généraux (loi sur la protection de la nature de 1976, loi de décentralisation de 1982, loi sur le renforcement de la protection de l'environnement de 1995, engagements internationaux divers).

Les intérêts économiques en jeu

Un discours communément entendu tend à réduire les conflits actuels à une opposition entre utilité publique du côté des constructeurs d'infrastructure, et intérêts privés (sous-entendus « égoïstes ») du côté des opposants. A. de Champris parle du « *supposé égoïsme de la défense des intérêts particuliers, contre des projets d'équipement nuisants ou à risque mais supposés d'intérêt général* » au Colloque de l'Association des Éco-Maires « La conflictualité locale et le syndrome NIMBY, nouvel enjeu du management public », le 24 octobre 1995 [Réf. 11]. Cette attitude est renforcée par les origines historiques de l'enquête publique, qui visait à l'expropriation et était donc initialement centrée sur la défense du seul droit de propriété, d'où la confusion entre cette défense et celle d'intérêts généraux par des particuliers et des associations. La situation effective s'avère moins manichéenne.

D'une part, il y a **d'autres intérêts publics à prendre en compte du côté de l'environnement** qui peuvent remettre en cause la construction de l'infrastructure : qualité de vie, santé, prise en compte et préservation du long terme, ainsi que précisés dans les premiers articles de la loi de 1976 sur la protection de la nature, mais aussi par exemple dans la loi de décentralisation de 1982 (cf. *infra*).

D'autre part, **des intérêts de type privé et/ou sectoriel existent parmi les promoteurs** des infrastructures. On peut citer :

1) Tout d'abord le poids **du BTP** et souvent **des chambres de commerce et d'industrie** (CCI) au niveau des collectivités locales, jouant sur la corde sensible des emplois (ceux directement créés par la construction de l'équipement, et ceux attendus d'un développement économique théoriquement induit par l'infrastructure) et utilisant les relais sociaux (syndicats), défenseurs d'intérêts sectoriels. Les dépenses nationales pour les infrastructures de transport (TP) avoisinent 90 milliards de francs par an depuis 1992 dont plus de 60 % pour la route (Union routière de France, *Faits et chiffres*, octobre 1994, p. 24). Les travaux publics routiers représentent le quart du chiffre d'affaires des entreprises de travaux publics françaises, ce qui explique le fort intérêt des professionnels des travaux publics pour ce secteur, au niveau national et local. De ce fait, les CCI, souvent convaincues par ailleurs de l'équation « infrastructures de transport = développement économique » sont également favorables à la construction d'infrastructures.

Il ne s'agit pas de nier que la construction d'infrastructures ait un certain contenu en emplois (2,5 à 2,9 au MF investi), mais de relativiser cet apport en fonction des potentialités des autres secteurs d'une part (le bâtiment, et surtout la réhabilitation, seraient plus porteurs d'emploi directs et indirects que les travaux publics au MF investi), et d'autre part de **l'impact économique réel** (prenant en compte les impacts négatifs : emploi agricoles et touristiques, valeurs foncières, perturbation de l'organisation économique rurale...) des infrastructures récentes ou actuellement projetées sur les zones qu'elles traversent (voir rapports [Réf. 7], [Réf. 17]).

2) Les sociétés d'aménagement (concessionnaires d'autoroutes, aéroports, voies navigables, SNCF,...) sont par définition bénéficiaires des projets décidés. Elles ont, sauf exception, pour actionnaire principal les Pouvoirs publics. Elles ne sont pas, en principe, intégrées au processus institutionnel de décision des schémas directeurs ni des échéances de réalisation des tracés, mais exécutent les demandes élaborées par les services du ministère chargé des transports. Cependant, elles participent aux études techniques et financières de faisabilité. Elles interviennent donc de facto plus en amont que les autres ministères concernés, par exemple celui de l'Environnement, et ont de ce fait un pouvoir fort d'orientation des projets, notamment au niveau régional, dont les programmes alimentent la planification nationale.

3) Les associations évoquent le rôle que pourraient jouer, au sein des **administrations**, les systèmes de primes et certains réflexes culturels corporatistes. Elles s'appuient sur des dispositions législatives telles que le décret du 12 mai 1970, selon lequel la construction des autoroutes concédées par exemple donne lieu, au titre du contrôle de l'État, au versement, au fonds commun des corps techniques concernés par les travaux publics, de 0,5 % des dépenses de construction et de 0,5 % des recettes brutes provenant des péages. Il faut observer qu'en 1981, le ministère de l'Équipement a modifié son système de compléments salariaux, et déconnecté pour chaque agent les travaux de maîtrise d'œuvre auxquels il participe et la rémunération qu'il perçoit.

Les associations estiment par ailleurs que subsiste dans les administrations techniques un réflexe culturel qui valorise la quantité des ouvrages (des ronds-points aux viaducs), surtout techniquement délicats, au détriment d'une considération systématique de leur opportunité sociale. Là aussi, l'évolution est en cours : les disciplines économiques et environnementales prennent de plus en plus d'importance dans la formation des ingénieurs et techniciens, et les procédures décisionnelles évoluent peu à peu dans le même sens.

Le contexte législatif : un édifice complexe

La notion de prise en compte de l'avis du public émerge dès le XIX^e siècle : une ordonnance royale de 1829 ouvre la voie aux enquêtes publiques en prévoyant de recueillir les avis des citoyens sur certains projets d'équipement de l'État (M. Vigouroux dans [Réf. 21bis, p. 7]. Depuis, nombreux sont les textes qui renforcent les enquêtes publiques, puis le débat public, et favorisant la prise en compte de l'environnement, la transparence et la concertation dans les grands projets d'infrastructures. P. Guitaux, IGPC, parle même « *d'un foisonnement législatif et réglementaire* ». On peut citer parmi les principaux textes :

- Loi du 10 Juillet 1976 relative à la protection de la nature : études d'impact, prise en compte de l'environnement en général.
- Réforme du code de l'urbanisme du 30 décembre 1976 (droits des associations).
- Lois des 17 Juillet 1978 et 11 Juillet 1979 relatives à l'accès aux documents administratifs.
- Loi « Bouchardeau » du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.
- Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982.
- Loi Aménagement du 18 juillet 1985 (concertation).
- Loi Montagne du 9 janvier 1985.
- Loi Littoral du 3 janvier 1986.
- Directive européenne 90/313/ EEC du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.
- Loi d'orientation sur la Ville du 13 juillet 1991 (concertation sur les politiques d'habitat).
- Loi sur l'eau du 3 janvier 1992.
- Loi relative à la lutte contre le bruit du 31 décembre 1992.
- Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages du 8 janvier 1993.

À quoi il faut ajouter les deux lois plus récentes non encore traduites dans les faits :

- Loi du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire (Loi « Pasqua »).
- Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (Loi « Barnier ») dont le décret d'application concernant le débat public a été publié le 10 mai 1996.

« et tous les décrets d'application parus et à paraître, générateurs de nombreuses circulaires cherchant à harmoniser après coup des procédures juxtaposées mais non intégrées » [P. Guithaux, IGPC ; débat « Ensemble, traçons notre Avenir », 11 juillet 1994, [Réf. 2], annexe 8]

À ce niveau il faut en particulier mentionner deux textes du ministère de l'Équipement : la directive signée par M. Jacques Chirac le 14 mai 1976, relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques, et la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, qui marque une évolution majeure dans l'approche de cette administration.

Comme le montre le bilan de l'application de la loi Bouchardeau (cf. *infra*), ce ne sont donc pas les textes qui manquent, mais plutôt une réelle volonté et une culture de concertation dans leur application.

Analyse d'un texte précurseur : la directive du 14 mai 1976

Rappelons ici au préalable que la directive du 14 Mai 1976 préconisait déjà un certain nombre de dispositions d'esprit très avancé : « 1 – l'enquête publique est une procédure qui permet de contrôler le caractère d'utilité publique d'un projet » ;

2 – l'information préalable portera sur les grandes orientations du projet [...] et elle s'attachera à expliquer les raisons qui ont conduit à envisager ces orientations ;

3 – l'information doit s'adresser au public de façon générale, mais aussi [...] aux associations d'habitants, bref à toutes les catégories d'intérêts concernés ;

le dossier d'enquête publique doit éclairer aussi complètement que possible le public sur la nature, le coût et les conséquences du projet [...] la notice explicative doit faire ressortir notamment : [...]

4 – les conditions d'insertion du projet dans l'environnement, ainsi que les mesures prévues pour éviter les atteintes à celui-ci et pour éviter les nuisances ;

5 – les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu. Il est à cet égard nécessaire de mentionner explicitement les principales dispositions des autres projets qui auront pu être élaborés en dehors de l'administration, par exemple par des associations » ;

6 – les avantages attendus de la réalisation du projet qui ont paru déterminants malgré les inconvénients possibles [...] il s'agit en définitive de montrer que l'opération envisagée répond à la notion d'utilité publique. ».

Comparaison des lois Pasqua, Barnier et Bouchardeau et de la circulaire Bianco

En matière de concertation sur les grands projets d'infrastructures de transport, les dispositions les plus importantes sont celles des textes suivants :

– la loi Bouchardeau (démocratisation de l'enquête publique), première à imposer une consultation démocratique du public, malheureusement très en aval de la procédure ;

– la circulaire Bianco (mise en place près de 10 ans plus tard, suite à des « blocages » célèbres comme le TGV sud-est) qui, bien que n'étant pas du niveau d'une loi matérialise une volonté de concertation des maîtres d'ouvrage ;

– la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier) qui met en place la Commission nationale du débat public ;

– la loi sur l'aménagement du territoire (dite loi Pasqua) qui définit les conditions d'établissement du schéma national d'aménagement du territoire (SNADT) et des schémas directeurs de transport, au niveau desquels devrait se faire le débat amont sur l'utilité publique des infrastructures de transport envisagées.

Nous présentons ci-dessous sous forme de tableau comparatif les dispositions prévues par ces textes aux différentes étapes d'un projet : planification nationale, puis régionale, puis projet proprement dit. Le contenu des différents textes est présenté de façon plus détaillée en annexe.

La directive du 14 mai 1976 souligne l'importance de l'information préalable du public, **dès la genèse des projets** pour « obtenir des habitants intéressés le maximum de réactions et de propositions susceptibles d'éclairer l'autorité publique avant le choix ou la mise en œuvre d'un projet », l'enquête publique devant permettre de « **contrôler** le caractère d'utilité publique d'un projet ».

Dans les faits, cette ouverture à la participation du public ne se matérialise qu'à partir de 1983 avec la loi, dite Bouchardeau, sur la démocratisation des enquêtes publiques. Jusqu'en 1992, la seule occasion de concertation et de consultation du public dans le déroulement d'un projet d'infrastructure restera **l'enquête publique**.

L'un des défauts de cette procédure est de se dérouler à un stade avancé du projet, alors que les principales caractéristiques de celui-ci sont déjà fixées et ne peuvent être remises en question. Elle donne donc aux citoyens la sensation d'un simulacre de concertation. Face à cela, leurs réactions varient entre le désintéret et une opposition farouche qui s'exprime soit légalement par des recours en tribunal administratif, soit par des manifestations, occupations de chantier, etc. redoutées des préfets et des maîtres d'ouvrage.

La circulaire Bianco (15 décembre 1992) représente une première prise de conscience de cette situation et l'expression d'une volonté politique pour organiser **la concertation en amont** des grands projets d'infrastructures.

Avec la loi Barnier (2 février 1995), la couverture chronologique devient **complète pour un projet donné**, bien que les conditions d'un débat sur les choix modaux et sur les schémas directeurs nationaux n'apparaissent pas encore clairement.

- En amont : la loi Pasqua prévoit qu'un schéma national d'aménagement du territoire soit présenté au Parlement, mais les schémas sectoriels de transport sont établis par simple décret du MET ;

- Au moment de la définition du projet : la Commission nationale du débat public (CNDP) instituée par la loi Barnier **peut** (sans que cela soit systématique) organiser pour les grandes opérations d'intérêt national un débat sur les objectifs et caractéristiques principales du projet ;

- Au niveau intermédiaire, pour les infrastructures de transport, la circulaire Bianco prévoit un débat à partir de la conception du projet, en amont des études de tracé ;

- En aval la loi Bouchardeau organise l'enquête publique.

Remarque : Certains membres du groupe de travail, tout en reconnaissant que « *l'approbation des schémas directeurs devrait être précédée d'une discussion publique* » [Réf. 2, p. 23] précisent que la procédure doit s'effectuer dans le cadre des schémas directeurs approuvés dont « *la remise en cause ne pourrait être qu'exceptionnelle* » [Réf. 2, p. 3].

Au stade actuel d'élaboration des dispositions légales, il faut remarquer que :

- la Commission du débat public (loi Barnier) n'a pas pour mandat de surveiller le déroulement de l'enquête publique, ni de donner des avis d'opportunité sur le projet ;
- les procédures correspondant aux différents niveaux se sont rajoutées sans que les textes ne précisent l'articulation entre elles. En particulier, le positionnement des nouvelles procédures introduites par la loi Barnier par rapport à la circulaire Bianco demande à être éclairci. En effet, certains craignent que la multiplication des procédures successives de concertation (débat « Barnier », puis débat « Bianco », puis enquête publique) n'aboutisse à un blocage « procédurier » de tous les projets. Cependant, notons qu'à ce jour les deux textes ne couvrent pas le même champ, celui de la circulaire Bianco étant plus large ;
- la composition et les conditions de saisine de la Commission du débat public peuvent faire craindre aux associations qu'il leur soit difficile d'être à l'initiative d'un débat ;
- les aspects d'inter modalité ne sont évoqués (brièvement) qu'à deux niveaux : schémas sectoriels de transport de la loi Pasqua (article 10 : approche multimodale) et circulaire Bianco (approche intermodale).

La mise en place de la Commission nationale du débat public (CNDP) par la loi Barnier

La loi Barnier s'est inspirée du rapport Carrère (1992), qui proposait la mise en place d'un collège national d'experts (liste d'experts) dont seraient issus les membres des commissions d'évaluation des projets « *garantes de la qualité du dialogue entre maîtres d'ouvrage et public* » [Réf. 8, p. 45]. Cette proposition n'avait pas été reprise par la circulaire Bianco.

L'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, et son décret d'application du 10 mai 1996 (paru au JO du 11 mai 1996) mettent en place la Commission nationale du débat public (CNDP), donnant la possibilité d'organiser un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national, présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement.

La CNDP, présidée par un conseiller d'État, sera composée à parts égales :

- d'élus locaux et nationaux ;
- de membres des juridictions administratives et judiciaires ;
- de représentants des usagers, de personnalités qualifiées et de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire (soit au total 2 représentants des enjeux environnementaux sur 17 membres).

Elle peut être saisie par le ministre dont dépend le projet conjointement avec le ministre de l'Environnement, par le ministre chargé des collectivités locales, par vingt députés ou vingt sénateurs, ainsi que par les conseils régionaux territorialement concernés par le projet.

Les associations peuvent **demandeur à la commission** de se saisir d'un projet. La commission sollicite l'avis des ministres intéressés si elle envisage de donner suite à la demande. (décret, article 4).

Le débat est organisé en amont, pendant la phase d'élaboration des projets « *avant la mention au Journal officiel, ou la publication régulière de la décision fixant les principales caractéristiques du projet* » (décret, article 1^{er}). Il ne peut avoir une durée supérieure à 4 mois, mais peut être prolongé pour une durée maximum de 2 mois en cas de recours à une expertise complémentaire.

La CNDP constitue pour chaque projet une commission particulière de 3 à 7 personnes, présidée par un de ses membres, et dont il est précisé que ne peuvent pas faire partie « *les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions* ».

Le débat est mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage (décret, art. 6).

Une possibilité d'expertise complémentaire est prévue, non sans précautions : « *la commission particulière peut, après avoir sollicité l'avis du maître d'ouvrage, demander à la commission nationale d'ordonner une expertise complémentaire* » (décret, art. 6)

Les frais d'organisation du débat, ainsi que les éventuelles expertises complémentaires sont à la charge du maître d'ouvrage.

Le compte rendu du déroulement du débat et son bilan sont publiés dans un délai de 3 mois maximum, et mis à disposition du commissaire enquêteur.

Ce texte, en instituant une structure indépendante du maître d'ouvrage qui décide de l'organisation du débat, constitue un net progrès dans le sens de la transparence attendue par la société civile, mais certains points restent à préciser ou à encadrer :

– La représentation des intérêts environnementaux reste limitée à 2 des 17 membres de la commission. Or l'équilibre entre les différents intérêts au sein de la CNDP aura en particulier des conséquences quand la Commission, sollicitée par une association, devra décider si elle se saisit ou non d'un projet ou en cas de demande d'expertise complémentaire sur laquelle la Commission nationale devra se prononcer.

– Le décret est assorti d'une annexe qui « *précise, pour les opérations principalement concernées le stade d'élaboration du projet avant lequel le débat public peut être organisé* » mais qui accompagne les opérations citées de critères chiffrés de coût et/ou de taille de l'infrastructure. Par exemple le type d'opération « *création d'autoroutes ou de routes express, de lignes ferroviaires, de voies navigables...* » est assorti de la précision « *coût du projet supérieur à 4 milliards de francs ou longueur du projet supérieure à 80 km* ».

Il faut souhaiter que cette annexe ne soit pas interprétée dans un sens restrictif, et que la pratique respecte le texte et l'esprit du décret qui indique bien que sont concernées « *l'ensemble des opérations* »

présentant un fort enjeu socio économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement » et que l'annexe est relative au **stade avant lequel** le débat peut être organisé (et non à des seuils de coût ou d'ampleur du projet) et ce pour « *les opérations **principalement** concernées* » ce qui permet de conclure qu'un projet d'autoroute d'un coût de 2 milliards et d'une longueur de 40 km mais ayant un impact significatif sur l'environnement rentre dans le champ de la CNDP.

– Les conséquences du débat sur la prise de décision.

Si le texte de la loi parle bien d'un débat sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, la prise en compte des conclusions du débat pour la prise de décision n'est pas précisée. Selon R. Hostiou, professeur à la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes et CNRS, « *la possibilité pour la commission d'émettre, à l'issue du débat des recommandations motivées a été clairement motivée, celle-ci ne devant en aucune manière prendre parti sur le fonds du projet. Ceci illustre très clairement les réticences de l'État quand à la reconnaissance d'une quelconque portée décisionnelle à ce débat* » [Réf. 21^{ter}].

La loi Bouchardeau : bilan (rapport Bouchardeau) et améliorations récentes

La loi du 12 juillet 1983, « relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement » organise pour la première fois **un échange entre l'administration et le public** qui n'est plus seulement limité à un dialogue entre l'administration expropriante et les propriétaires dans une optique de protection de la propriété privée, mais permet de prendre en compte les préoccupations environnementales du public. L'étude d'impact figure en bonne place dans le dossier d'enquête.

Elle vise un large spectre de projets : il y a actuellement de 9000 à 10 000 enquêtes par an, ce qui place la France en situation de pointe en Europe pour ce qui est du nombre des procédures. Les procédures étrangères, comme les audiences publiques, concernent généralement un nombre de cas beaucoup plus restreint, mais se déroulent suivant une autre logique, plus participative. (cf. *infra* p. 50, « Expériences étrangères »). En particulier, dans les pays de l'Europe du Nord, les questions d'urbanisme et d'infrastructures se traitent très en amont et ne s'appellent donc pas enquêtes publiques (à tel point que des associations allemandes refusent les études d'impact sur les projets en estimant qu'elles se situent beaucoup trop en aval !)

La moitié des enquêtes concernent les documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols en particulier), un quart les installations classées industrielles. Les grands projets d'infrastructures de l'État (routes, autoroutes, TGV...) ne représentent qu'une partie du dernier quart, mais, bien que peu nombreux relativement, ils sont au centre de la polémique sur les enquêtes publiques [Réf. 6, p. 3].

Plus de dix ans plus tard, cette procédure ne satisfait pourtant ni le public (qui, d'une part, participe assez peu aux enquêtes en général et d'autre part se sent frustré d'un véritable dialogue), ni les associations, ni les maîtres d'ouvrage qui se trouvent confrontés à un nombre croissant de recours juridiques contre les DUP, quand ce n'est pas à une opposition physique à la mise en œuvre du projet (A51 par exemple). On pourrait estimer avec P. Guittaux que « *l'enquête publique est une impasse... Ce n'est pas en donnant à chaque riverain le droit de s'exprimer sur un registre d'enquête que l'on atténue le sentiment d'iniquité et d'impuissance qu'il est susceptible d'éprouver qui peut le conduire aux comportements constatés actuellement.... Au niveau de la DUP, le seul débouché possible est le blocage du projet* » (P. Guittaux, IGPC, contribution au débat « Ensemble traçons notre Avenir », juillet 1994 dans [Réf. 2]).

Le rapport d'évaluation établi par H. Bouchardeau à la demande du ministre de l'Environnement en Décembre 1993 ([Réf. 6]) identifie trois types de causes à cette situation, que nous avons aussi pu retrouver dans l'étude des cas concrets :

1) **Des résistances certaines** à modifier leurs pratiques traditionnelles sont constatées de la part de l'administration et des maîtres d'ouvrage, peu habitués à la pratique du dialogue et au fait de rendre des comptes au public. Ainsi, la communication de documents préparatoires aux décisions se fait mal : certaines expertises administratives ne sont pas communiquées (les recours à la CADA sont nombreux, mais souvent trop longs et donc peu efficaces), ou les dossiers présentés sont tous si complexes qu'ils découragent la plupart des personnes : par définition, le public est bienveillant, ce que les acteurs et organisations institutionnels prennent peu en compte en général... Le principe même du débat administratif public est peu admis par la culture institutionnelle, pour laquelle l'administration doit parler d'une seule voix, et éviter les contentieux.

2) Une ambiguïté persiste sur **le rôle du commissaire enquêteur** : « *le commissaire enquêteur, pivot de l'enquête publique, garant de sa crédibilité, doit-il être un sage, un expert, un pédagogue ?* » [Réf. 6, p. 5]. Entre les accusations d'être partie liée avec les maîtres d'ouvrage visant les retraités de l'administration, et la demande qu'il puisse juger de la pertinence technique des projets, la question de savoir s'il faut privilégier la compétence technique du commissaire-enquêteur ou sa capacité d'arbitrage n'est pas tranchée. Rappelons néanmoins que la valeur ajoutée du public ou de ses représentants, en principe, se situe surtout justement sur les domaines qui ne sont pas de la compétence sectorielle du maître d'ouvrage, pour apporter les éclairages que la culture de celui-ci n'intègre pas spontanément.

3) Enfin, **l'enquête arrive trop tard** :

Au stade auquel se déroule le débat, le processus d'élaboration du projet touche à sa fin, et ses principales caractéristiques sont déjà fixées ; il est donc difficile pour le maître d'ouvrage d'envisager des modifications notables pour prendre en compte par exemple une contrainte environne-

mentale, d'examiner des contre-propositions et encore moins de remettre l'infrastructure en question en discutant de sa nécessité.

Une bonne partie des problèmes vient d'un malentendu de départ : bien que l'enquête publique précède la déclaration dite « **d'utilité publique** », la décision concernant l'utilité publique du projet est en fait prise bien en amont. À ce stade, ce ne peut être qu'une enquête de voisinage, à l'impact forcément limité, alors qu'elle était, jusqu'à la mise en œuvre de la circulaire Bianco, la seule occasion pour le public d'exprimer son avis sur les projets. Rappelons cependant que, si l'avis des commissaires enquêteurs est négatif, la décision est transférée du préfet au ministre et nécessite un décret en Conseil d'État.

En conséquence, on peut dire en résumant les conclusions de M^{me} Bouchardeau ([Réf. 6, p. 5, 6 et 9] que, faute qu'elle puisse dans son principe apporter des modifications notables au projet, l'enquête publique semble souvent perçue par une partie de l'administration et par le maître d'ouvrage comme une simple formalité désagréable (p. 6). Sa pratique se limite encore majoritairement à appliquer formellement les procédures prévues par la loi à leur niveau minimum (p. 5) (mesures de publicité limitées, conditions de consultation du dossier, information données au commissaire enquêteur, organisation de réunions publiques...), en oubliant la volonté initiale d'information du public et de remontée de ses observations ; ce qui conduit, selon les cas, à l'indifférence du public ou au blocage du projet (p. 9).

Certaines de ces difficultés sont amoindries par des textes récents : le statut des commissaires-enquêteurs (décret du 10 octobre 1994 sur leur indemnisation, loi Barnier pour l'établissement des listes d'aptitude et la possibilité d'expertise complémentaire), et surtout **l'instauration d'un débat en amont** par la circulaire Bianco dans un premier temps, puis par la loi Barnier.

On note en France une évolution de la position des maîtres d'ouvrage vis-à-vis de la concertation : l'expérience de dossiers comme ceux du TGV Méditerranée ou de certaines autoroutes en région parisienne ou en province, avec la multiplication des recours en tribunal administratif au moment de la DUP, les amène de plus en plus à préférer la concertation à l'impasse. Il s'agit d'éviter l'inflation des recours par défaut de concertation qui pourrait mener à une situation du type de celle des USA où le juridisme exacerbe et les recours systématiques aux tribunaux aboutissent à un blocage total. Il est néanmoins intéressant de constater que dans ce contexte, ce sont les administrations et les maîtres d'ouvrage qui ont poussé à « remonter » vers l'amont la concertation et l'évaluation environnementale et à l'ouvrir à la participation du public, pour éviter les blocages ultérieurs beaucoup plus coûteux.

Cependant une culture de la concertation ne s'est pas encore véritablement instaurée : « *cette procédure conserve fondamentalement une fonction de légitimation a posteriori de projets déjà élaborés qui ne peuvent faire l'objet que d'améliorations à la marge* » [Réf. 22, p. 25].

La circulaire Bianco : premier bilan et position par rapport à la loi Barnier

Élaboration de la circulaire Bianco :
une démarche novatrice et expérimentale :
existence de conflits, volonté politique, statut

La circulaire Bianco résulte d'une **volonté politique** de faire évoluer les processus de prise de décision sur les grandes infrastructures, comme le montre l'exposé des motifs dominé par les notions de démocratie et de transparence : « *dans une démocratie moderne, ils [les grands projets nationaux d'infrastructures] ne peuvent être réalisés qu'après un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés [...] les insuffisances [des pratiques actuelles (en 1992)] conduisent souvent à la mise en cause des projets et de toute décision de réalisation quelle qu'elle soit [.....] c'est pourquoi j'ai décidé de préciser les conditions d'un **débat transparent et démocratique** pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'État [...] dont une première phase de débat sur l'intérêt économique et social de l'infrastructure* » [circulaire dite « Bianco », du 15 décembre 1992].

La circulaire Bianco a été élaborée après les graves difficultés rencontrées sur le dossier TGV Méditerranée, en se fondant sur l'expérience positive du collège des experts mis en place à cette occasion et sur le rapport du préfet Carrère. Celui-ci après avoir rappelé les contestations sur l'utilité d'une série de projets d'infrastructures (le TVG Méditerranée, le TGV Nord, les autoroutes A14, A16, A1 bis, Nantes-Niort), recommande d'organiser une concertation en continu, très en amont de la décision, et en particulier un débat sur les objectifs de l'infrastructure à l'échelle de l'espace régional [Réf. 8, p. 41-42].

Certains se sont étonnés, au sein même du ministère de l'Équipement, du choix d'un instrument aussi peu contraignant qu'une circulaire, qui risquait de manquer du dynamisme nécessaire à la transformation de fond des doctrines, des méthodes et des pratiques et pouvait réduire voire annuler la réalité et le caractère novateur de la réforme.

Ceci peut néanmoins s'expliquer si l'on considère la circulaire Bianco comme **une première étape expérimentale**. Son application devait d'ailleurs être suivie par une instance de pilotage chargée de l'évaluer, et de proposer « les réformes d'ordre législatif ou pratique qui lui paraissent validées par l'expérimentation » (lettre de P. Mayet au ministre de l'Environnement du 3 mai 1993)

Comme le rappelle J.-M. Fourniau (INRETS) au colloque du MET du 25 janvier 1996, « *la circulaire du 15 décembre 1992 résulte donc d'une volonté politique de faire un texte simple, affichant une orientation politique claire, validant les expériences menées notamment sur le TGV Méditerranée, pour en faire **des points d'appui des évolutions réglementaires ultérieures**, et dans une forme entièrement maîtrisée par le ministère de l'Équipement* » [Réf. 22, p. 19].

Trois ans semblent dès lors constituer une période suffisante pour une phase expérimentale. Se pose donc la question de **la mise au point d'un outil réglementaire adapté à la volonté de réforme affichée en 1992**. Après avoir analysé quelques cas d'application de la circulaire Bianco, nous examinerons dans quelle mesure les dispositions prévues par la loi Barnier (Commission nationale du débat public) répondent à ce besoin.

Études de cas : analyse des premières applications

Cette circulaire a connu ses premières applications durant l'été 1993 et a été depuis appliquée à une quinzaine de projets (voir liste en annexe VI), mais il n'en existe pas encore, à notre connaissance, de bilan officiel. Nous nous sommes donc fondés sur les analyses faites dans le cadre de recherches et de rapports officiels et sur les études de cas [dont certains conflictuels (A8 bis, A51, A400)] qui, sans prétendre à l'exhaustivité, font apparaître quelques questions :

Une évaluation très contrastée

Comme nous l'avons déjà signalé plus haut, l'estimation de la « réussite » de la concertation varie selon les partenaires concernés. Au sujet des premières expérimentations, à l'occasion des projets de TGV Rhin-Rhône et Lyon-Montméliant (été 1993), M^{me} Bouchardeau note que : « *si les représentants de la SNCF se montrent satisfaits de la façon dont s'est déroulée la concertation, les jugements portés par certains membres de la commission comme par certains des participants au débat sont plus réticents... L'organisation du débat a révélé une nouvelle fois la résistance à une véritable expression publique... Des élus ont été déçus, et ont eu l'impression que le processus était biaisé* » [Réf. 6, p. 14-15].

Au colloque du ministère de l'Équipement « projets d'infrastructures et débat public », du 25 janvier 1996, Muriel Tapie-Grime (CNRS) observe cette **discordance entre principes et application** dans le cas du bouclage nord-ouest de la Francilienne (juillet à novembre 1994) : « *Le public et les associations considèrent que la circulaire Bianco est une bonne procédure car elle donne la parole aux citoyens autant qu'aux élus, aux techniciens et aux représentants de l'État. [...] Mais son application est une déception. [...] Une procédure qu'ils jugent bonne a été dévoyée, mal appliquée (en ne respectant pas ce principe d'égalisation) pour les réduire au silence, pour leur imposer une décision* » [Réf. 35, p. 1 et 4].

Le ministère de l'Équipement signale en revanche le débat sur le TGV Ouest comme un exemple de bonne application de la circulaire Bianco.

Des conditions d'application parfois difficiles

• Le champ du débat est fréquemment restreint :

- à une simple expertise technique sectorielle (par exemple sur le trafic dans le cas de l'A8 bis) ;
- sans réel examen de propositions alternatives (des cas de rejet de telles propositions sans véritable justification argumentée ont été rapportés).

Ces conditions s'avèrent à l'expérience ne pas répondre entièrement à la demande locale de participation à l'élaboration des décisions.

Ainsi que le souligne M. Tapie-Grime dans le cas du bouclage nord-ouest de la Francilienne (juillet à novembre 1994) : « *dans les réunions publiques comme dans les entretiens, les associations d'habitants dénoncent souvent un traitement inégalitaire (accès aux réunions et discrimination dans l'importance donnée aux propos tenus)* » [Réf. 35, p. 4].

- **Le rôle du préfet est délicat :**

Il est chargé d'organiser le débat par le ministre de l'Équipement. « . *Le préfet coordonnateur détient le pouvoir de déterminer quelles sont les « forces » en présence à associer au débat..... sa fonction de gardien de l'ordre public devient prédominante dans cette nécessaire estimation des « forces » car il faut estimer la capacité à provoquer le désordre* » [Réf. 35, p. 4]. D'autre part, nous avons vu plus haut que ses diverses missions lui rendaient difficile d'être juge et partie de façon crédible pour ses interlocuteurs. Comme le souligne le rapport de madame Bouchardeau : « *Cette expérience de commission chargée de la transparence du débat est originale et intéressante [...] mais la commission est désignée par le préfet, et le débat organisé par lui. Nous estimons que la crédibilité du processus en est affectée* » [Réf. 6, p. 14].

– Il est fondamental que l'impartialité de la commission de suivi soit reconnue par tous. À ce sujet, Madame Bouchardeau rapporte : « *un des membres de la commission de suivi du TGV Rhin Rhône avait un intérêt personnel... dans la réalisation de l'infrastructure. Cet intérêt personnel n'a pas été jugé incompatible avec la fonction exercée au sein de la commission de suivi... il est pourtant indispensable qu'une commission chargée de veiller à la transparence du débat public présente une indépendance absolue* » [Réf. 6, p. 14-15].

- **Le niveau juridique du texte est peu contraignant :**

il s'agit d'une circulaire : elle n'est donc pas opposable aux tiers. Dès 1993, certaines réflexions au sein du conseil général des Ponts et Chaussées attirent d'ailleurs l'attention sur les difficultés liées au faible niveau juridique de ce texte, en contradiction apparente avec l'ambition de réforme affichée. De plus, la concertation n'est pas obligatoire ; elle est liée à la volonté de l'administration maître d'ouvrage, ce qui peut constituer un biais. Ce fut le cas pour l'A400 où le débat Bianco, bien que demandé par les associations n'a pas été jugé utile par le ministre de l'Équipement. Pour l'A51, le processus semble avoir été interrompu par le préfet alors que 30 communes demandaient l'application de la circulaire, et qu'une première réunion avait été programmée, puis reportée sine die.

La question de **la transformation de la circulaire en décret** se pose donc. Selon certains experts du groupe de travail, cette évolution n'est pas opportune dans l'immédiat : l'application de la circulaire étant

selon eux trop récente pour qu'on ait pu identifier ses éventuels défauts, il serait imprudent de figer la situation par un texte impératif.

Les réflexions en cours sur la circulaire Bianco

Lors de la journée-débat sur « La concertation dans les projets d'aménagement » organisée par le ministère de l'Environnement le 25 Avril 1995, M. Guellec a souligné certaines caractéristiques de la procédure actuelle, où l'on retrouve plusieurs des points évoqués précédemment :

- la concertation est décidée par le ministre chargé de l'Équipement et des Transports ;
 - la concertation a un coût : **1 /1000 du coût du projet en est un ordre de grandeur** (60 kg de dossiers pour le TGV Ouest) ;
 - la commission de suivi du débat n'organise pas le débat (c'est au préfet de le faire) et n'y est pas partie prenante. En particulier elle ne donne pas d'avis d'opportunité et n'expertise pas le projet ;
 - le débat navigue entre les considérations assez abstraites de l'amont et les tracés possibles en aval : l'amont motive peu le public et reste difficile à concevoir pour les acteurs de l'administration ;
- En effet, le débat Bianco doit en principe se dérouler en amont des études de tracé. Actuellement, la pratique aboutit à certaines situations paradoxales telle celle décrite par M. Tapie-Grimes, lors de la journée prospective du MELTT (DRAST) du 25 janvier 1996, dans le cas du bouclage de la Francilienne : *« la DREIF a reconnu que les études de tracés étaient en cours car, pour apporter des réponses pertinentes aux questions de la salle, il faut souvent quitter le grain trop gros des fuseaux pour celui plus fin des tracés possibles ; mais, en respect de la circulaire Bianco, il était impossible de livrer publiquement les résultats. »*
- si les conclusions d'un débat Bianco remettaient en cause le schéma général, l'esprit de la circulaire voudrait qu'on remontât effectivement le débat à ce niveau ;
 - la concertation ne peut régler seule tous les conflits ; l'arbitrage politique restera sans doute souvent nécessaire.

Un groupe de travail mis en place en 1993 sous la présidence de J. Guellec (IGPC) pour en préciser les modalités d'application, a rendu ses conclusions en octobre 1994 : contenu du dossier préparatoire au débat, cahier des charges, insertion dans les perspectives d'aménagement, commission de suivi du débat dans son rôle de garant de la transparence du processus. Le groupe de travail a aussi exploré les perspectives futures et sa lettre de transmission évoque l'évolution nécessaire des modes de décision, allant jusqu'à **l'élaboration conjointe des projets** [Réf. 2].

Comparaison des dispositions de la loi Barnier et de la circulaire Bianco

Avec la Commission nationale du débat public, le ministère de l'Environnement a élargi l'édifice législatif ébauché avec la loi Bouchardeau, et acté à nouveau, en lui fournissant des moyens supplé-

mentaires, l'importance de la concertation. Cette démarche législative est complétée par une démarche plus consensuelle avec l'élaboration en cours de la charte de la concertation. Mais, en dehors de l'importance législative, jurisprudentielle et symbolique fondamentale de ce texte, il convient de veiller à ce que ces dispositions répondent effectivement (en qualité et en « couverture ») aux demandes actuelles de concertation. (cf. *supra* p. 40)

Saisine de la Commission

- La saisine de la Commission n'est pas systématiquement acceptée lorsqu'elle est demandée par les associations (la commission peut **être saisie** par les ministres concernés, par des élus (députés, sénateurs, conseils régionaux), mais les associations **demandent à la commission de se saisir** d'un projet).

- Pour les associations de défense de l'environnement, l'équilibre que la commission saura ménager dans son fonctionnement entre les représentants des différents intérêts, en particulier lorsqu'il s'agira pour la commission de décider de se saisir ou non d'un projet suite à une demande issue d'une association, fera partie de sa crédibilité.

Un champ assez restreint

- En amont : selon le texte de la loi, la CNDP n'intervient qu'en aval des schémas modaux. Ce type d'outil aurait pourtant un rôle futur à jouer dans un débat en amont des projets sur les schémas directeurs et la politique de transports.

- Pour répondre à la demande croissante de concertation (le public accepte de moins en moins que la puissance publique refuse le dialogue) il ne faudrait pas que la pratique restreigne trop fortement le nombre des projets susceptibles d'être soumis au débat.

Après étude, les deux textes semblent plus **complémentaires** que substituables. En particulier :

- Le recouvrement par la loi (décret d'application pour la CNDP) de la circulaire n'est que partiel : l'organisation du débat proprement dit n'y apparaît pas clairement. S'il est dit que la commission particulière issue de la CNDP **organise** le débat, il n'est pas précisé si le débat a lieu **au sein** de cette commission (ce qui apparaît peu probable, ses membres ne devant pas être partie prenante du débat) ou si elle se contente d'en garantir la transparence. Dans ce dernier cas, elle serait analogue à la commission de suivi du débat prévue par la circulaire Bianco, mais les modalités d'organisation du débat, et la position de la commission particulière par rapport au préfet demandent à être précisées.

- D'autre part, les modalités pratiques de prise en compte des résultats du débat dans la mise en œuvre de l'infrastructure n'apparaissent pas dans la loi, alors qu'elles figurent dans la circulaire :

- cahier des charges de l'infrastructure ;
- comité de suivi des engagements de l'État (incluant les associations) auquel le maître d'ouvrage délégué rapporte pendant la réalisation du projet et présente un bilan 3 à 5 ans après la mise en service ;

– souci de cohérence locale avec un document de synthèse des perspectives d'aménagement sur la région concernée.

Les expériences étrangères

En Suisse : l'impact du référendum

En Suisse, où la menace du référendum pèse sur tout projet à tous les niveaux institutionnels, la recherche de consensus est au centre de toute élaboration de projet de transport. Les processus d'information, de consultation et de participation du public sont intégrés à l'élaboration des projets dès l'initialisation des études et l'environnement a un poids majeur dans les politiques de déplacement et dans les projets de transport [Réf. 17].

Aux USA : l'obsession du contentieux

La procédure américaine est très marquée par le souci de réduire les risques de recours en justice ultérieurs. La procédure d'évaluation environnementale (études d'impact) est issue du NEPA (National Environmental Policy Act) de 1970. Elle comprend une phase d'audition publique systématique.

Elle a été complétée (en 1978) par une phase préalable dite de « scoping » visant, en consultation avec le public, à définir et formuler les grands enjeux qui feront l'objet d'études d'impact. L'intérêt de cette étape est d'introduire très en amont de la procédure une participation du public. Ceci avait pour objectif d'éviter une paralysie ultérieure par de trop nombreuses batailles juridiques : dans la première période de l'application du NEPA, 10 % des études d'impact (EIS) ont fait l'objet d'un recours en justice. Dans ce contexte, les promoteurs de projets ont donc estimé que si, dès le début, les groupes de pression qui peuvent bloquer le projet étaient partie prenante dans l'identification des enjeux, beaucoup de motifs de recours en justice devraient disparaître.

En Grande Bretagne : la tradition des audiences publiques

En Grande Bretagne, l'enquête publique sur les grandes infrastructures routières (4 % des routes sont construites par l'État) se déroule selon une procédure d'audience publique rappelant celle des cours de justice anglaises : il s'agit d'une confrontation entre les parties dont les plus importantes sont représentées par des experts et des avocats. Le Département des Transports présente son projet et les arguments en sa faveur ; les opposants expriment leur avis, peuvent interroger les repré-

sentants de l'État sur le bien fondé du projet et éventuellement suggérer un itinéraire alternatif qui est lui aussi soumis à discussion contradictoire.

L'inspecteur (équivalent du commissaire enquêteur) est indépendant du ministère des Transports : **il est nommé par le ministère de la Justice**. Il présente son rapport et ses préconisations aux ministres des Transports et de l'Environnement. La décision d'utilité publique est prise conjointement par les deux ministères.

Bien que la procédure soit notablement différente et plus ouverte dans la discussion institutionnelle, elle génère comme en France des insatisfactions liées à son caractère tardif. Il faut cependant noter que, sans qu'il y ait de cadre formel de consultation, le public peut effectivement, au moment des études de tracé, questionner l'administration et le promoteur du projet, et même négocier avec eux.

Le département des Transports a introduit récemment des procédures de concertations en amont de l'enquête calquées sur les procédures de planification locales (qui, elles, font une large part à la concertation dès la conception des schémas directeurs). Elles doivent permettre de discuter du besoin d'une nouvelle infrastructure et du choix de son itinéraire ([Réf. 30]).

Enfin l'accès généralisé du public aux documents administratifs est favorisé.

Au Canada : une évaluation environnementale précoce et ouverte

Au Québec, le ministère de l'Environnement est très impliqué dans la concertation, qui est liée au processus d'évaluation environnementale. Le pivot de la procédure de concertation est le **Bureau d'audiences publiques pour l'environnement (BAPE)**, placé sous la tutelle directe du ministère de l'Environnement. L'accent est mis sur **l'évaluation environnementale**, considérée comme « *un outil efficace de prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision* » ([Réf. 34]). Elle associe étroitement la logique des études d'impact environnementales et la participation du public. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a aussi comme attribution de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation.

Le processus d'évaluation environnementale démarre très en amont, « dès la planification du projet et avant la prise de décisions irrévocables, afin que les facteurs environnementaux soient considérés au cours de la prise de décision de la même manière que les facteurs économiques et sociaux » (Loi n° 61 modifiant la loi canadienne sur l'évaluation environnementale. in *Lois du Canada*, chapitre 46, 1994 [Réf. 26]).

La première phase de la procédure est une période d'information et de consultation du public d'une durée de 45 jours : le promoteur

doit faire paraître un avis public dans deux journaux locaux et le BAPE publie un communiqué de presse [Réf. 34, p. 28]. Dès le premier stade de l'évaluation, un registre d'observation est ouvert (questions, demandes d'informations et demandes d'audiences publiques). La consultation des documents est facilitée : les documents concernant le projet (dont l'étude d'impact, réalisée par le promoteur de l'infrastructure) sont mis à la disposition du public dans toutes les localités touchées par le projet, et sont envoyés à toutes les organisations qui en font la demande.

Si, après examen préalable ou étude approfondie (selon l'envergure du projet) correspondant à nos études d'impact, le projet doit faire l'objet d'investigations supplémentaires, ou si le public s'en préoccupe beaucoup, le ministre de l'Environnement renvoie le projet à un médiateur indépendant qui aide les parties intéressées à parvenir à un consensus. Il peut aussi **nommer une Commission d'examen public**, processus qui permet d'informer et de consulter largement, en organisant des **audiences publiques**.

Un **programme d'aide financière** est prévu pour favoriser la participation du public aux débats et permettre aux différents intervenants de monter sérieusement leurs dossiers (Loi n° 61 modifiant la loi canadienne sur l'évaluation environnementale [Réf. 29, chap. 46]).

L'ensemble de la procédure dure en moyenne 18 mois lorsqu'il y a audience publique (c'est à dire dans les cas les plus conflictuels), 10 mois lorsqu'il n'y a pas d'audience [Réf. 34, p. 35].

Le nombre de projets assujettis à cette procédure est relativement limité : 349 projets (dont 34 projets d'infrastructure routière) entre 1980 et 1988 dont seulement 16 (5 projets routiers) ont fait l'objet d'une audience publique ; une quinzaine en 1991-92 dont 9 ont fait l'objet d'une audience publique et deux pour lesquels le BAPE a recommandé le rejet ; soit une quarantaine de projets par an [Réf. 34, p. 33]. Ce chiffre est bien moins élevé que le nombre d'enquêtes publiques réalisées en France ; la disproportion est cependant beaucoup moins grande si l'on considère « les projets d'infrastructures de transport d'importance nationale ».

En Allemagne : le poids politique des Verts influence les comportements

La force politique des Verts est déterminante dans les comportements de tous les acteurs : du fait de la force des groupes de pression, de l'engagement croissant des partis politiques et de la forte sensibilisation de la population aux problèmes écologiques, la participation, **même quand elle n'est pas rendue obligatoire par la loi**, est un élément important des procédures d'aménagement du territoire.

Le contexte européen : trois textes majeurs pour la concertation

Des textes internationaux et européens s'appliquent à la participation du public [Réf. 14], entre autres :

- **la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985** concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui impose une information du public pour la création des infrastructures de transport (article 6, annexes 1 et 2) ;
- **la charte européenne de l'environnement et de la santé du 8 décembre 1989** : « *chaque citoyen est en droit [...] d'être informé et consulté sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé et de participer au processus de décision* » ;
- **la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990** concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Des notions essentielles ambiguës

Les cas de conflits étudiés et l'analyse des discours des différents acteurs montrent que les difficultés de compréhension mutuelle sont liées à des termes-clefs employés avec des acceptions différentes selon les acteurs. Cette ambiguïté correspond souvent à une évolution encore en cours de notions fondamentales.

Utilité publique/intérêt général/intérêt public

La notion d'utilité publique est un des nœuds majeurs d'incompréhension : les administrations maîtres d'ouvrage, estimant servir l'intérêt public en construisant des infrastructures, perçoivent les oppositions au projet comme contraires à l'intérêt général ; or ils se voient confrontés à des opposants qui se réclament eux aussi d'autres intérêts généraux : « *L'affirmation de l'utilité publique chère à nos élites ne suffit plus, il faudrait d'abord la démontrer or, au fond on ne sait pas le faire car ce qui est utile aux uns ne l'est pas forcément aux autres* » (C. Lamure, INRETS, in [Réf. 20, p. 51]).

En utilisant les termes d'intérêt général et d'utilité publique (qui priment sur les « intérêts particuliers » locaux), le promoteur d'une infrastructure se réfère au civisme des citoyens et au contrat social originel. Or le contenu de ces notions ne fait plus l'objet d'un consensus entre les administrations ni avec une bonne part des citoyens, qui ne se satisfont plus des procédures actuelles de définition de l'utilité publique : « *à défaut de démontrer scientifiquement l'utilité publique, il faut dans nos sociétés au moins s'expliquer et prendre les avis les plus nombreux* » (C. Lamure, INRETS, in [Réf. 20, p. 51]).

Le terme « déclaration d'utilité publique », qui clôtura l'enquête publique, est source de malentendus : en particulier, l'enquête dite d'utilité publique intervient trop en aval pour véritablement décider de

l'utilité publique du projet. (voir P. Guiteaux dans [Réf. 2] : « *l'enquête d'utilité publique est une impasse* »). D'ailleurs, la fonction originelle de la DUP était simplement d'acter publiquement cette utilité pour permettre les expropriations.

Dans les faits, l'utilité publique se décrète beaucoup plus en amont, en dehors de toute intervention ou information des citoyens. Pour certains maîtres d'ouvrage, l'évolution de la pratique a fait que l'inscription au Schéma Directeur acte l'utilité publique d'une infrastructure, et qu'il ne leur apparaît dès lors plus pertinent d'éventuellement la remettre en cause. Or les décisions concernant **les schémas directeurs ne font actuellement pas l'objet de concertation publique.**

La question est donc de définir clairement à quel niveau et selon quelles modalités se décide l'utilité publique. Cela nécessitera de répondre à deux questions sur l'intérêt général :

Qui évalue l'intérêt général ?

Comme nous l'avons noté plus haut, l'opinion publique demande maintenant que les composantes de cet intérêt général lui soient clairement explicitées, et d'être entendue pour cette évaluation.

Que faut-il inclure dans l'intérêt général ?

On peut supposer qu'il comprend tous les intérêts défendus par les principes des lois françaises et entérinés par les engagements internationaux de la France, donc par exemple la lutte contre les changements climatiques, la protection de la nature et de la santé des citoyens, mais aussi le développement durable et le principe de précaution, une judicieuse desserte du territoire, la préservation des intérêts à long terme (préservation des espaces...), et le contrôle des dépenses publiques (traité de Maastricht... et règles d'une gestion démocratique).

Compensations

Le passage d'une infrastructure nouvelle même économiquement justifiée cause aux riverains, voire à d'autres parties de la population, des dommages éventuels, plus ou moins gravement ressentis, plus ou moins faciles à définir. Le fait de pouvoir ou non atténuer ou compenser ces dommages fait partie de la concertation et des éléments nécessaires pour juger de l'utilité collective finale d'un projet :

- occupation de terrains (emprise) ;
- dégradation de la valeur de propriétés (vue, bruit, microclimat nuisible aux cultures locales, pollutions,...) ;
- dégâts statistiques prévisibles sur la santé (pollutions atmosphériques par exemple) ;
- aggravation des risques naturels encourus localement (éboulements, nouvelles zones inondables, intensification des inondations existantes,...) ;

- atteintes à des activités locales (agriculture biologique ou labellisée, tourisme rural et sentiers de randonnée proches du tracé, clients des petits commerces drainés vers la ville la plus proche,...) ;
- atteinte à la qualité de vie quotidienne (dégradation ou disparition de zones récréatives locales, atteinte au paysage) ;
- dommages à caractère partiellement culturel (ours, aigles de Bonelli, espèces florales recensées au titre du patrimoine commun de l'humanité,...).

La compensabilité financière de certaines de ces atteintes est difficile à estimer, voire impossible à concevoir (pour les deux dernières en particulier). On notera que l'existence du « 1 % paysage et développement » matérialise la conscience de cette atteinte, mais les associations estiment que l'emploi de ce fonds ne correspond pas à son appellation, et qu'il concerne, pour son aspect paysage, plutôt celui des automobilistes (a priori non lésés) que celui des riverains. Par ailleurs, à titre d'exemple, le Conseil d'État n'a pas reconnu la pollution de l'air et ses effets sur la santé comme éléments recevables de jugement pour l'opportunité d'un nouvel équipement (arrêt du 10 novembre 1995 concernant le passage de l'A51 dans la cuvette de Grenoble). Seule la première atteinte est aujourd'hui reconnue comme compensable, par l'expropriation. La procédure, outre qu'elle vise un champ trop limité de dommages, peut connaître deux types de situations peu satisfaisantes :

- celle d'une compensation financière trop faible (rare ; il existe surtout des litiges autour de l'équité des remboursements effectués autour des infrastructures nouvelles) ;
- celle d'une compensation manifestement trop élevée au regard du marché et visant implicitement d'autres éléments que la seule acquisition du terrain ou du bâtiment...

Selon le professeur Zagamé (ENPC, CFDD), la théorie économique est aujourd'hui incapable de peser la signification de graves dommages subis par des particuliers contre celle d'un bénéfice collectif statistique s'appliquant à un autre groupe d'individus. Sans entrer plus avant dans cette question, qui dépasse l'analyse du processus de décision lui-même, il paraît déjà important :

- d'encadrer la pratique actuelle des compensations au plan déontologique (proportionner les montants aux atteintes) ;
- de systématiser l'analyse des autres dommages pour les projets nationaux, et d'étudier leur compensabilité.

Transparence / Droit à l'information

Un débat éclairé et productif nécessite que tous les participants aient accès à l'information la plus large possible sur le projet. Ainsi que le souligne P. Mayet « *Dans une société contemporaine, tout citoyen, tout groupe de citoyen, toute association, tout organisme public toute collectivité publique doit pouvoir tout connaître et tout comprendre d'un projet, de ses finalités, de ses conditions, de ses caractéristiques, de ses effets prévisibles, à quelque stade que ce soit de son élaboration* » (note

de M. Mayet, vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées au ministre de l'Environnement, 6 mai 1993).

Cette importance de l'information est reconnue dès 1976 : dans sa directive n° 544 (76/40) du 14 mai 1976 « relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques » M. J. Chirac souligne la nécessité de faire une bonne information préalable du public, dès la genèse du projet. Cette approche a été accentuée avec la loi du 12 juillet 1983 « relative à la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement », dite loi Bouchardeau. « *Considérée comme une marque de respect du citoyen, la diffusion large d'informations et l'accès aux informations préparatoires à la décision est essentielle car c'est sur cette base de données communes que peut s'établir le dialogue* » (Colloque « la concertation en amont des projets d'aménagement », ministère de l'Environnement, 25 avril 1995, [Réf. 10]).

De plus, le manque de transparence suscite le soupçon et peut provoquer une attitude systématiquement critique. Avec un objectif qui serait d'éviter les conflits, l'opacité est contre productive : il existe beaucoup de faux débats, y compris lancés par les associations, par manque de diffusion de l'information et de transparence. « *La transparence doit être complète, tant au niveau des informations que des décisions, au nom du principe selon lequel « quand on cache quelque chose, ça finit toujours par se savoir* » (M. Pélissard, député maire de Lons-le-Saunier, président de la commission Environnement de l'Association des maires de France au colloque cité ci-dessus).

Mais malgré cet accord théorique, les difficultés de mise en œuvre subsistent : en 1993, M^{me} Bouchardeau note que « *les réticences de l'administration à la communication de documents sont réelles* » [Réf. 6, p. 5]. Une grande partie de cette information est en effet constituée par le dossier technique du projet, détenu par l'administration maître d'ouvrage. Or celle-ci semble parfois réticente à diffuser cette information, peut-être de crainte que, mal comprise par des « non spécialistes », elle ne suscite des pressions contraires au choix de la « bonne décision » selon les critères techniques.

Dans le cas du bouclage nord-ouest de la Francilienne (1994) par exemple, M. Tapie-Grime remarque « *l'obtention d'informations fiables et actualisées est acquise par la lutte et non par simple application du droit* » [Réf. 35, p. 4].

Selon les maîtres d'ouvrage, un débat en amont de toute définition de tracé, voire de mode, manque de précision dans l'information apportée pour que le débat motive le public et soit constructif ; d'autre part, nous avons vu qu'ils considèrent souvent que le public ne peut pas comprendre les dossiers techniques. Les associations de protection de l'environnement et d'usagers des transports signalent qu'une grande partie de leur action consiste à informer non seulement le public, mais aussi les élus : par exemple en Alsace sur l'A36 (Beaune-Mulhouse), ce sont les associations (Alsace-Nature) qui ont informé les élus sur les problèmes d'imperméabilité et les risques par rapport à la nappe phréatique. Elles

soulignent les cas dans lesquels leur propre expertise a mis en évidence des incertitudes ou des lacunes importantes dans celle des maîtres d'ouvrage : par exemple l'infaisabilité technique de la piste d'atterrissage en Terre Adélie (pourtant réalisée et abandonnée après quelques années sans avoir servi pour raison d'impraticabilité effective), les prévisions de trafic au tunnel du Somport, les appréciations économiques sur la rentabilité du canal Rhin-Rhône, les dégâts hydrologiques graves de l'un des tracés du TGV Sud-Est, etc.

D'autre part, les dossiers fournis lors des étapes de consultation obligatoire du public sont effectivement exclusivement techniques (et souvent sectoriels), trop complexes et trop lourds pour représenter une véritable volonté pédagogique vis-à-vis du citoyen. On pourrait estimer avec T. Saussez que « *le jargon professionnel constitue un délit d'initié* » (*Route, innovation, environnement*, colloque du ministère de l'Équipement, avril 1994, Paris). Une situation analogue existait voici quelques années dans le domaine industriel, et les entreprises ont fait beaucoup de progrès en la matière.

Or, la lisibilité du dossier technique est un élément essentiel du processus : « *La consultation suppose que l'accès à l'information soit facilité et que les documents mis à la disposition du public soient rédigés dans une langue accessible. Plus une matière est confidentielle, plus la pratique administrative peut l'emporter sur la lettre de la loi, et plus le citoyen est privé de la faculté d'influencer la décision. C'est notamment pour éviter ces écueils que le droit récent insiste non seulement sur l'accessibilité matérielle des documents, mais également sur leur degré de compréhension par les profanes [...] la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (i. e les études d'impact sur l'environnement) prévoit que le dossier d'étude d'impact contienne, notamment un résumé non technique (art 5, 2 :)* » (M. Neuray, Conseil d'État – Bruxelles [Réf. 14]).

Dans cet esprit, dans la directive n° 544 (76/40) du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques M. J. Chirac demande de « *veiller à ce que l'administration s'exprime dans ses propos et dans ses écrits de la manière la plus simple et la plus explicite possible afin que cette action soit comprise des non spécialistes* ».

Expertises complémentaires ou contre expertise ?

Les questions posées dans le cadre des débats font souvent naître un besoin d'expertises complémentaires, voire de contre-expertises ou d'études de solutions alternatives qui n'avaient pas été examinées initialement. Ce besoin est accentué par les délais de plusieurs années qui séparent souvent des décisions de principe, prises dans un contexte donné, des réalisations effectives.

Or, si les maîtres d'ouvrage acceptent la notion d'expertise complémentaire, ils éprouvent quelques difficultés avec le terme de contre expertise.

Dans une approche technicienne, un des intérêts d'un débat constructif est de compléter l'analyse technico-économique du dossier par la confrontation de points de vue différents. Les maîtres d'ouvrage soulignent à juste titre que leur expertise technique s'est notablement développée, en particulier sur les impacts environnementaux des projets. Les dossiers présentés sont effectivement de plus en plus riches, avec des études d'impact environnementales dont la qualité s'est accrue. Dans le cadre de l'application de la circulaire Bianco, le document préparatoire au débat élargit la présentation à un champ plus large que la seule expertise sectorielle, présentant les grands enjeux territoriaux, plusieurs options et les raisons du choix retenu (Ex : bouclage Ouest de la francilienne), comprenant un bilan socio-économique, une justification du mode choisi et une analyse des impacts sur l'environnement.

Mais, si complète soit-elle, une expertise unique issue du promoteur du projet sera toujours soupçonnée de partialité dans une situation de conflit, et ne pourra pas être considérée comme satisfaisante par les opposants en cas de blocage. Comme l'analyse J.-M. Fourniau, « dans les situations de blocage, les stratégies de contre expertise s'inscrivent dans la perspective d'un règlement juridique des conflits » [Réf. 22, p. 27], ce qui explique les réticences des maîtres d'ouvrage.

Par ailleurs, l'expertise technique ne peut pas tout résoudre, comme le montre le cas du groupe d'experts nommé sur l'A8 bis. *A contrario*, le « collège des experts » du TGV Sud-Est a pu débloquent la situation du fait de son rôle de médiation et d'écoute des différents protagonistes plutôt que par son expertise.

Bien qu'il soit parfois troublant pour les maîtres d'ouvrage de constater que l'expertise technico-économique, qui permet déjà une certaine sélection des projets, ne constitue plus néanmoins une légitimation suffisante, la pluralité de l'expertise, même si elle ne résout pas tout, est souvent une condition nécessaire à la poursuite du dialogue. Ce n'est pas l'expertise qui fait la décision, mais l'existence d'une expertise pluraliste et incontestée est une condition nécessaire à l'acceptation par tous les partenaires de la légitimité de la décision finale.

Nous citerons en conclusion J.-M. Fourniau, qui identifie trois types de stratégie d'expertise dans les processus de décision [Réf. 22, p. 27] :

1) un modèle de type service public (c'était le modèle prôné par la LOTI sans beaucoup de succès) qui vise à élargir les thèmes couverts par l'expertise (par exemple en y intégrant l'expertise environnementale) et est orienté vers la négociation démocratique de l'action publique ;

2) un modèle « à l'anglo-saxonne » de généralisation de la contre expertise et d'une juridicisation des rapports sociaux ;

3) un modèle de concurrence « à l'allemande » de l'expertise des divers partenaires sociaux permise par la constitution de capacités locales d'expertise en concurrence avec celles de l'État et de ses opérateurs.

« L'avancée vers l'évaluation pluraliste, la reconnaissance des dimensions politiques de la régulation tendent à valoriser l'exercice du débat démocratique pour contribuer à la formation d'un jugement informé et à faire de l'expertise un instrument de cette formation. » [Réf. 22, p. 27].

Le champ du débat : ce qui est et n'est pas soumis à discussion

Un champ du débat trop restreint est souvent à l'origine de blocages : le sentiment de ne pouvoir aborder les questions importantes, si elles sont placées hors débat, ne laisse la place qu'à une stratégie de retardement de la décision, souvent reprochée par les promoteurs de projets aux associations.

Au niveau de l'enquête publique, la discussion ne peut porter que sur des adaptations techniques, alors que se fait jour une demande de remontée du débat, parfois jusqu'au principe même de l'infrastructure. Des cas récents comme l'A400 ou l'A51 montrent que la logique de l'ensemble de l'axe peut être rapidement remise en question dès qu'il y a un conflit sur un tronçon. Un dialogue de sourds s'ensuit, l'administration estimant que seul le projet en cours doit être examiné (mais justifiant néanmoins ce projet par l'utilité socio-économique de l'ensemble de l'axe), alors que les opposants évoquent les risques techniques et environnementaux, les incohérences économiques ou même les impossibilités politiques (exemple : risque de blocage de l'A 400 à la frontière suisse, qui en ferait une autoroute en cul-de-sac), et en appellent à une cohérence plus globale. De plus, les opposants accusent souvent l'administration de « saucissonner » les projets pour tenter de faire accepter plus facilement un projet qui, vu dans son ensemble, susciterait devant le cumul des impacts une opposition vive (exemple : axe E57 en Aquitaine et Midi-Pyrénées). Le raccordement de deux tronçons disjoints, acceptés séparément, apparaît ensuite comme « allant de soi ». Pour des projets moins coûteux, le découpage peut aussi permettre de passer sous le seuil des 12 MF qui impose étude d'impact et enquête publique de type Bouchardeau.

Concertation : information ou association à l'élaboration de la décision ?

Le terme « concertation » n'a pas le même sens selon les acteurs : cela peut aller de la simple réunion d'information à l'élaboration concertée. Souvent le maître d'ouvrage cherche à informer le public pour

obtenir son adhésion au projet, alors que le public attend d'être associé à l'élaboration des décisions.

Les maîtres d'ouvrage délégués ont notablement évolué ces dernières années en matière d'information du public. Ils estiment en général que les réunions publiques qui sont maintenant organisées pour présenter le projet constituent un grand effort de transparence et de concertation, et comprennent mal qu'on puisse encore évoquer des réticences à la concertation de leur part. À ce sujet, J.-M. Fourniau, lors du colloque du METT sur « Infrastructures et débat public » du 25 janvier 1996, distingue deux conceptions de la place du public dans l'évaluation, entre consultation et médiation : dans un cas **l'information** du public vise à améliorer **l'acceptabilité** du projet, dans l'autre, le **débat** public vise à améliorer **le projet** lui même.

Nous avons noté que la valeur de la concertation est souvent spontanément mesurée par son ampleur et son coût : édition de plaquettes, location de salles pour de grandes réunions publiques, supports audiovisuels. M. Jourdain, (SNCF) au colloque sur la concertation d'avril 1995 cite le cas du TGV Est : « *le tracé du TGV Est a fait l'objet d'un débat de Juin à Octobre 1993. 3000 acteurs des différentes régions ont été concernés et destinataires de documents. des réunions de lancement par région (Alsace, Franche-Comté et Bourgogne) ont eu lieu rassemblant au total 1800 personnes. 30 commissions locales ont été créées en juillet 1993* » [Réf. 10].

De même le « bouclage » ouest de l'A86 en région parisienne a donné lieu, en particulier, à une réunion rassemblant près de 1000 personnes au CNIT de la Défense, avec plaquettes d'information et outils vidéo, conditions qui laissent peu de place au développement d'un débat contradictoire, et ont été jugées par le public « *trop proches de ce que font les promoteurs immobiliers* » [Réf. 33, p. 3]. Ainsi, les associations parlent-elles alors de « grand-messe » sans discussion possible, dont la seule finalité est de valider un projet déjà « ficelé ».

Or, si les sociétés concessionnaires ont admis la nécessité d'informer et d'expliquer l'utilité d'un projet et même de recueillir les avis de la population (une fois dépassées les réticences techniques concernant l'incapacité des non spécialistes à juger du problème), il reste cependant hors de question pour eux que la procédure puisse remettre en cause les décisions initiales de la puissance publique, c'est-à-dire l'administration (MET) et les élus demandeurs : « *Pour l'administration de l'Équipement, il ne s'agit pas donc tant d'associer la public à l'élaboration des décisions que de faciliter son adhésion au résultat d'un processus de décision dont la conformité à l'intérêt général peut être vérifiée par la clarification des enjeux et la transparence du processus* » [Réf. 22, p. 22].

Il ne faut pas non plus confondre concertation et consensus (ou absence de conflit) : selon ceux qui l'ont pratiqué sur le terrain, le processus de concertation-débat doit au contraire, pour réussir, chercher à **faire émerger les conflits**, il faut selon M. Brassard, (DDE des Bouches

du Rhône) « *organiser les conflits avant que d'autres ne s'en chargent* » (colloque « Concertation », avril 1995 [Réf. 10]). Allant même plus loin, A de Champris, estime que « *En l'absence de conflit, la concertation même n'a pas de sens pour les habitants, qui n'accordent peu ou pas d'attention aux débats et consultations organisées par les pouvoirs publics [...] Il faut comprendre cette conflictualité comme une modalité normale d'existence et d'expression des groupes sociaux qu'un système démocratique mûr peut prendre en charge et réguler... Le conflit non encore cristallisé n'est pas encore gérable... L'absentéisme des habitants aux enquêtes publiques n'est qu'un faux paradoxe : la controverse et l'affrontement restent pour eux la condition nécessaire à l'élaboration des synthèses acceptables par le plus grand nombre ; et les controverses conflictuelles, relayées par les médias ou non, sont une forme spontanée de prise en compte des positions, d'échanges des arguments et de croisement des rationalités : si chaotique que soit cette confrontation, elle paraît être la condition d'émergence d'une majorité significative...* » A. de Champris in « La conflictualité locale et le syndrome Nimby » [Réf. 11, p. 20,22].

Légitimités

La légitimité des associations à intervenir de façon institutionnelle dans le processus de décision est contestée par les maîtres d'ouvrage, qui se réfèrent, soit à la légitimité électorale du suffrage universel, soit à la légitimité fonctionnelle des services techniques. Le nœud du problème de la concertation réside, selon nombre d'acteurs institutionnels, dans une incompatibilité entre les principes de la **démocratie représentative** classique de la tradition jacobine, et la **démocratie participative** à laquelle fait référence la demande de concertation dans l'élaboration des décisions publiques, notamment sur les infrastructures. « *La démocratie représentative est, de plus en plus, une démocratie médiatisée, une démocratie d'opinion.* » [Réf. 8., p. 25].

Parallèlement est évoquée une opposition entre une **légitimité représentative** issue des élections, et une **légitimité fonctionnelle** et sociale, fondée sur le concernement et la compétence, revendiquée par les associations actives dans le domaine de l'environnement : celle-ci serait insuffisante au regard de la précédente pour légaliser l'instauration d'un vrai débat susceptible de repenser des projets issus de représentants élus, voire de l'État.

Dès 1992, les résultats du débat national sur les transports font apparaître un « déficit démocratique » dans les décisions sur les transports : G. Carrère parle d'une « *perte de légitimité de l'État et des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage* » [Réf. 8, p. 9]. En effet, ceux-ci n'apparaissent plus au public comme systématiquement porteurs d'un intérêt général incontestable. De même, le statut d'élu ne confère plus, vis à vis de l'opinion une légitimité absolue : « *les élus ont découvert [...] que l'élection n'était plus un chèque en blanc, et que leur contrat était re-négociable en permanence* » [Réf. 11, p. 20].

Il s'agit ici d'une question à caractère politique, qui renvoie aux différences séparant la culture latine, dotée d'un droit écrit déterminé *a priori*, et la culture anglo-saxonne dont une large part du droit est jurisprudentielle et donc co-élaborée par l'ensemble des plaignants à mesure des affaires traitées. Les processus de décision anglo-saxons recourent fréquemment, dans cet esprit, à des auditions publiques (*public hearings*) voire à des référendums (cf. *supra* p. 45 les détails sur quelques pratiques étrangères). Une dérive éventuelle de l'approche française pourrait être de limiter l'exercice démocratique à des rapports de force individuels entre les représentants les plus puissants, celle du système anglo-saxon serait un manque de prévisibilité juridique.

Sans remettre en cause le principe démocratique de la responsabilité politique des élus, ces oppositions sont peut-être plus formelles que réelles, au stade actuel des procédures en vigueur. En effet, d'une part, la loi française reconnaît aux associations agréées de protection de l'environnement, tant formellement qu'avec les conséquences civiles et pénales, la charge des intérêts nationaux de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme également garantis par la loi. De surcroît, pour nombre d'entre elles, des procédures électorales régulières et contrôlées assurent à leurs dirigeants une véritable représentativité vis-à-vis d'une part de la population. Elles ont donc acquis une certaine légitimité du fait de leur prise en charge de certains aspects de l'intérêt général, ainsi qu'au plan de leur représentativité au niveau soit national, soit régional, soit local, comme en attestent d'ailleurs régulièrement les sondages d'opinion...

De plus, nous avons vu qu'elles étaient souvent capables de mobiliser des compétences assurant à leurs argumentaires une bonne tenue scientifique, économique et technique, ce qui leur fournit aussi une certaine légitimité fonctionnelle. Elles ont alors une fonction de « porter à connaissance », vis-à-vis des élus notamment, concernant ces éléments d'information qu'elles sont souvent les seules à apporter au débat.

En outre, s'il est indubitable qu'un représentant élu du suffrage universel porte de ce fait la responsabilité d'un grand nombre de décisions, il ne peut pour autant connaître spontanément l'ensemble des enjeux et risques correspondants pour ceux dont il a la charge, et doit toujours motiver ses projets majeurs devant ses mandants. D'une certaine façon, la question pourrait aussi se poser dans le cadre de la réforme de l'État engagée par le gouvernement pour rapprocher l'administration des citoyens et mieux prendre en compte leurs aspirations.

Enfin, notons que la démocratie participative a déjà droit de cité en France dans plusieurs domaines, dont par exemple le secteur du travail professionnel (rôle des syndicats dans les négociations permanentes avec l'État ou les entreprises), du sport ou de la culture (gestion partenariale des activités sportives locales ou nationales, de l'animation culturelle,...). Le domaine de l'environnement apparaît simplement alors comme un secteur pour lequel la reconnaissance institutionnelle de ce type de procédures tarde. C'est dire qu'une évolution de la pratique actuelle est possible. Elle correspond d'ailleurs aux tendances unificatrices du droit

au sein de l'Union européenne, ainsi qu'à l'esprit de la directive de M. J. Chirac du 14 mai 1976 : « *l'enquête publique est une procédure qui permet de contrôler le caractère d'utilité publique d'un projet.* »

Comme le souligne le préfet Carrère dans son rapport : « *la légitimité d'un pouvoir, plus peut-être que son mode de désignation, plus sans doute que de sa représentativité formelle, dépend aujourd'hui de sa pratique quotidienne de la décision et de la concertation. Tout pouvoir est désormais sous contrôle permanent* » [Réf. 8, p. 25].

Conclusion : points principaux du diagnostic

Les modalités d'élaboration de la décision sur les projets d'infrastructures doivent prendre en compte l'évolution de l'opinion publique, qui admet de moins en moins l'absence d'ouverture d'un véritable dialogue de la part de l'administration ou des élus. Malgré une évolution récente, il existe encore un décalage entre les attentes de l'opinion publique et les pratiques effectives. La concertation et l'information du public sont pourtant régies par de multiples textes superposés, qui forment un édifice complexe. Le déficit de concertation ressenti semble plutôt être lié à une évolution encore insuffisante de la culture administrative en ce qui concerne le dialogue avec le public.

En effet, l'enquête publique, qui est actuellement la seule procédure officielle et obligatoire de consultation du public, est organisée trop tardivement dans le processus d'élaboration du projet. Les blocages et recours juridiques à ce niveau ne peuvent être gérés voire évités que par la mise en place d'un débat plus en amont, qui examine l'intérêt socio-économique de l'infrastructure et construise un intérêt public reconnu par tous.

De même les choix sur les grandes options nationales de transport, qui ne font pas l'objet aujourd'hui d'une concertation publique, sont implicitement ou explicitement remis en question lorsqu'émerge une opposition sur un projet donné.

Le débat public en amont ne permet pas toujours de parvenir à un consensus ni de supprimer toutes les insatisfactions ; son apport est autre et apparaît fondamental sous deux aspects :

- il permet, sur le plan technique, d'améliorer le projet par la prise en compte d'expertises et de logiques complémentaires à celles du maître d'ouvrage ;
- mais surtout, il peut, s'il est correctement mené, permettre de construire l'utilité publique du projet, pour qu'elle soit reconnue par la plus grande partie de la population (y compris ceux qui n'en bénéficient pas directement). Ceci devrait notablement réduire les oppositions et les blocages en aval.

En ce qui concerne l'organisation du débat proprement dit, deux points apparaissent fondamentaux :

- l'impartialité de l'autorité qui organise le débat doit être incontestable et reconnue par tous les partenaires. Les multiples et difficiles missions du préfet par exemple nuisent aujourd'hui à la crédibilité de son arbitrage vis-à-vis d'un certain nombre d'acteurs ;
- un débat éclairé et productif nécessite que tous les participants aient une bonne information sur le dossier : ceci demande d'une part que les dossiers techniques soient mis à la disposition du public sous une forme accessible, et d'autre part que les participants autres que les promoteurs du projet aient les moyens de développer une expertise indépendante.

Deuxième partie

Propositions

Les études présentées au colloque sur la concertation du 25 avril 1995 et les réactions des associations montrent qu'il existe dans le public, chez les élus, mais aussi chez ses partenaires administratifs, des attentes pour une position plus affirmée du ministère de l'Environnement. Ils considèrent que ce ministère n'est pas suffisamment présent dans les procédures techniques, alors qu'il aurait un rôle de médiation à jouer entre les différents enjeux de terrain : *« pour l'association des maires de France, le ministère joue un rôle essentiel d'interface entre les collectivités, les associations, les industriels [...] les fonctionnaires du ministère de l'Environnement devraient apparaître au même titre que ceux de l'équipement sur les projets... [Nos interlocuteurs soulignent] la légitimité du ministère de l'Environnement à jouer un tel rôle (validation de la concertation) parce qu'il n'est ni la source ni le porteur des projets, parce qu'il est un médiateur entre les pouvoirs publics et les sensibilités qu'expriment les associations et l'opinion, parce qu'il traduit la volonté politique d'un choix de développement respectueux des paysages, des ressources, du cadre de vie et de l'opinion des citoyens »* [Réf. 33, p. 41].

De grandes orientations

Eviter des coûts collectifs

Le ministère de l'Environnement doit aussi servir une cause économique, ainsi peut-il aider à prévenir :

- des coûts financiers : ils concernent non seulement les frais des éventuels procès, mais aussi la prise en compte tardive des aléas dans la réalisation des projets ;
- des coûts économiques : ce sont les impacts socio-économiques éventuellement négatifs (suppression d'activités locales, drainage accéléré de zones fragiles au profit des pôles forts existants), et surtout la réparation de dommages non anticipés (tels que inondations, destruction de ressources en eau potable, champs captants des eaux minérales) et donc le poids de dégâts souvent irréversibles ;
- des coûts environnementaux : ils peuvent s'exprimer sous forme de dommages actuels monétarisables (une première tentative de monétarisa-

tion de la pollution et du bruit dans l'évaluation des effets des infrastructures de transport est présentée dans le rapport dirigé par M. Boiteux dans le cadre du CGP [Réf. 36]) ou non (état des connaissances, valeurs d'attachement et culturelles,...), ou sous forme de dommages patrimoniaux (dégradation de ressources d'avenir telles que la biodiversité, l'espace de qualité, les zones de calme, etc.) [Réf. 17] ;

– des coûts sanitaires : l'accroissement de la teneur en ozone troposphérique dans les zones à fort trafic routier peut entraîner une recrudescence des cas d'asthme (étude d'impact de l'A51 dans la cuvette grenobloise) ;
– des coûts politiques : le non respect des engagements internationaux de la France (conventions biodiversité, effet de serre, habitats) [Réf. 17] n'est pas un atout diplomatique dans les négociations communautaires ou internationales, même ne touchant pas directement à l'environnement. Il peut aussi parfois entraîner des sanctions.

Transparence et concertation : des principes incontournables

La transparence des décisions administratives et la concertation préalable doivent être établies comme principes incontournables. Comme nous l'avons dit plus haut, même si de grands projets donnent maintenant lieu à une certaine concertation (sa conception pouvant encore être largement améliorée), les cas (comme l'A400, l'A51, l'A8 bis, le Somport, le TGV Sud-Est, le canal Rhin-Rhône,...) dans lesquels la concertation a été refusée ou mal gérée, induisent dans la population un fort mécontentement relayé par les médias qui fait oublier les efforts engagés par ailleurs (L2 à Marseille,...).

Il faut donc rendre la concertation préalable systématique, dans le propre intérêt des maîtres d'ouvrage. Un moyen de garantir cette concertation serait de **subordonner les financements de l'État à l'application des procédures de concertation** : rendre par exemple nécessaire un avis de la CNDP sur le déroulement de la concertation pour obtenir l'accord du FDES (fonds de développement économique et social) pour le déblocage du financement public des projets **nationaux**, et introduire des conditions de concertation régionale dans les projets d'infrastructures des **contrats de plan État-région**.

Pour éviter d'alourdir tout le processus sans nécessité, on peut envisager, en s'inspirant des procédures canadiennes ou britanniques, différents niveaux en fonction du type de projets et de l'existence ou non d'opposition au projet : **un premier niveau de concertation « léger » mais systématique** (couvrant tous les projets) et **un second niveau optionnel plus poussé si la première phase révèle des difficultés.** (cf. p. 81)

Bien évidemment, il n'est pas toujours nécessaire de mettre en œuvre de lourdes procédures (plus ou moins coercitives) pour améliorer les relations des citoyens avec l'administration : certains problèmes pourraient être résolus avec un minimum de dialogue si celui-ci était

accepté assez tôt. La **mise en place de médiateurs** pourrait remplir cette fonction.

Il y a d'autre part une culture de la concertation à développer, tant chez les maîtres d'ouvrage que chez leurs partenaires, collectivités locales, associations ou citoyens : les réflexions en cours sur la **charte de la concertation** développent sur ce point une approche consensuelle.

Des médiateurs pour un premier niveau de concertation

La présence de médiateurs au niveau local pourrait permettre un premier dialogue en amont (la médiation pourrait se faire en quelques jours), dans les cas où les procédures Bianco ou Barnier ne s'appliquent pas, et éviter les irritations génératrices de conflits plus durs.

Un médiateur qui pourrait être saisi par le public et les associations, selon une procédure simple, faciliterait les négociations entre parties sans qu'un recours légal soit nécessaire. Il s'agit bien sûr d'un niveau beaucoup plus informel que celui du Médiateur de la République.

La nécessaire validation de la concertation se ferait par la publication d'un rapport de médiation, communiqué à toutes les parties concernées.

Une charte de la concertation

Des travaux sont en cours au sein d'un Comité national de la concertation, en liaison avec la direction de la Nature et des Paysages du ministère de l'Environnement.

Introduire plus de transparence dans les orientations fondamentales

La demande des citoyens concernés, du ministère de l'Environnement, voire d'autres ministères comme celui des Finances, est celle d'une « remontée » du dialogue vers la phase amont des projets et les schémas directeurs : en effet, on conçoit mal aujourd'hui de faire admettre au public des projets en fonction de schémas directeurs à l'élaboration desquels aucun membre de la société civile n'a été associé.

Dès lors qu'ils programment, même de façon indicative, des projets d'infrastructures, la politique des transports, le Schéma national d'aménagement et de développement du territoire puis les schémas directeurs d'infrastructures, devraient faire l'objet d'un débat démocratique et transparent, prenant en compte toutes les sensibilités. De surcroît, les risques de leur remise en question fondamentale par les citoyens, lors de leur présentation comme cadre justifiant un projet donné, pourraient être réduits.

L'application de la loi sur l'aménagement du territoire avec notamment l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire (SNADT) (avec la DATAR), puis des schémas directeurs modaux, constitue une opportunité pour introduire dans le processus institutionnel des démarches mieux adaptées à l'état d'esprit actuel des citoyens. Il s'agit de faire prendre en compte plus en amont les préoccupations environnementales dans l'aménagement du territoire, et introduire plus de concertation démocratique dans ce qui sera ensuite présenté comme un cadre plus ou moins intangible.

Le schéma d'application de cette préoccupation à la loi Pasqua pourrait être le suivant :

– l'intégration des aspects environnementaux en tant que composantes de l'intérêt général dans le schéma national : objectifs de qualité de l'air, espaces préservés, objectifs de limitation des nuisances sonores [Réf. 18] ;

– un débat public sur la politique des transports en amont des schémas directeurs de transport, incluant une approche macro-économique. Il pourrait se tenir sur le modèle des débats régionaux prévus dans le cadre des assises régionales du développement durable lancées par le ministre de l'Environnement : certaines Régions semblent d'ailleurs avoir choisi ce thème comme prioritaire. Les enjeux principaux de ces débats seraient :

- 1) qualité de l'air, consommation d'espace, consommation d'énergie,
- 2) évaluation et maîtrise de la demande,
- 3) déterminants des choix intermodaux,
- 4) évaluation des charges et des avantages collectifs réels attendus,
- 5) projection à 15-20 ans,

– un débat national ciblé sur des **schémas directeurs de transport** inspirés de cette politique, avec une remise à jour périodique (5 ans, prévus dans la loi).

Éviter que le formalisme législatif prime sur la réalité de la concertation

Compte tenu de la lettre des textes, il importe de veiller à ce qu'en pratique l'application de la loi Barnier, progrès formel, ne se traduise par un recul pratique pour la concertation, par rapport à ce que propose potentiellement la circulaire Bianco. À terme, une harmonisation législative sera nécessaire pour éviter les cas de double emploi ou de choix délicat entre l'application de l'une ou l'autre procédure.

Vu les risques de superpositions ou de pertes dans l'élaboration progressive des procédures de concertation, nous recommandons, **pour l'immédiat**, de préciser les conditions de convergence entre les deux textes :

– dans le cadre de l'application de la loi Barnier (CNDP), **préciser les modalités d'organisation du débat et de suivi des engagements de l'État et en favoriser une large application** : le coût du projet ne devrait pas être le seul critère de sélection ; l'impact environnemental, ou le nombre de personnes affectées par le projet pourraient aussi être pris en compte pour décider du débat ;

– continuer à appliquer les principes de la circulaire Bianco pour les projets qu'elle concerne déjà en **démocratisant la décision de sa mise en œuvre, et en réexaminant son organisation** et les rôles respectifs du préfet et de la commission de suivi du débat (cf. p. 78).

Mettre en œuvre la concertation des le schéma national d'aménagement du territoire

Concertation et aménagement du territoire

Selon la loi sur l'aménagement du territoire (dite loi « Pasqua »), un Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) doit être établi et présenté au Parlement d'ici juin 1997. Les schémas directeurs sectoriels d'infrastructures (transport en particulier) seraient ensuite élaborés par le MET sur la base des orientations fixées par le SNADT.

Or, par sa refonte des procédures existantes, l'élaboration du SNADT est une occasion, conformément à l'article 130 du traité fondant la Communauté européenne et au décret d'attribution actuel du ministre de l'Environnement, d'intégrer effectivement les préoccupations environnementales dans la politique d'aménagement du territoire. Elle pourrait aussi permettre d'introduire plus de transparence et de concertation dans les décisions sur les grandes options d'aménagement, dont découle ensuite la présomption d'utilité publique, actuellement si controversée, des projets.

En premier lieu, on peut tenter de clarifier la portée réelle des engagements de transparence et de concertation que pourrait fonder ce texte.

**Qu'entend-t-on par « concertation » ? :
un fossé entre les attentes des citoyens
et les textes existants**

La circulaire du 25 août 1995 relative à l'élaboration du Schéma national d'aménagement et de développement du territoire invoque beaucoup la concertation. Il s'avère, à lecture détaillée, qu'il s'agit d'une **concertation entre institutions** (ministères et collectivités territoriales ; élus et chambres de commerce), ce qui est en fait l'application des lois de décentralisation de 1982. L'expérience des décennies antérieures montre que, dans cette configuration, la culture dominante tend encore aujourd'hui à surestimer les avantages du développement de l'offre d'infrastructures et à négliger les aspects environnementaux, sanitaires et économiques de moyen et long terme [Réf. 17].

L'élaboration du Schéma national d'aménagement du territoire et **ensuite** des schémas sectoriels, peut au contraire être pour le ministère de l'Environnement une occasion de promouvoir une conception plus large de la concertation impliquant plus directement le public et les associations, d'élaborer les options d'une politique nationale des transports (croissance de la mobilité, répartition modale...), de promouvoir un vrai débat national sur celle-ci, et d'introduire plus de transparence dans l'élaboration des schémas directeurs d'infrastructures.

Le point-clef réside dans la possibilité que s'établissent, en amont d'une décision irrévocable, des échanges nourris d'opinions et d'évaluation des risques écologiques et socio-économiques encourus, avec une représentation politique plus large des acteurs sociaux, favorables ou non au projet proposé.

La question des délais

Les délais initialement prévus par la loi du 4 février 1995 pour l'élaboration des schémas directeurs (1 an après le vote de la loi pour la parution du SNADT et 18 mois pour les schémas sectoriels) ont pris du retard : le processus d'élaboration du SNADT n'a réellement démarré qu'en septembre 1995 et les commissions transversales de la DATAR, par exemple, ne sont opérationnelles que depuis novembre 1995. L'urgence, combinée aux contraintes techniques, risque donc d'être évoquée pour éviter une remise en cause fondamentale du processus habituel d'élaboration des schémas directeurs par le MET uniquement. Les deux éléments cruciaux en seraient l'organisation d'un débat national sur les transports et une approche réellement intermodale (combinée à l'évaluation environnementale) des schémas directeurs sectoriels. **Il est raisonnable de considérer que la totalité des délais prévus est bien disponible pour mener un véritable débat.**

D'autre part, cette priorité donnée au respect des délais peut au contraire avoir comme effet pervers de **ne pas respecter la logique voulue par le législateur**. Celui-ci a en effet voulu que les schémas de transport découlent du Schéma national d'aménagement du territoire. Or, les délais techniquement nécessaires à l'élaboration des schémas directeurs de transport étant nettement supérieurs aux six mois prévus par le législateur (entre le vote du SNADT et la parution des schémas directeurs sectoriels), certains de ceux-ci sont déjà en cours de préparation par le MET : le recueil de données en particulier était déjà pratiquement terminé en septembre 1995. Ils risquent donc d'être en grande partie prédéterminés avant même que le schéma national d'aménagement ne soit défini. Certains pourraient y trouver un exemple dans lequel la tyrannie des délais aboutit à la primauté de la technostructure sur la représentation démocratique.

De plus, du point de vue des intérêts environnementaux, et même des intérêts économiques de la nation [Réf. 17], un retard dans la mise en œuvre de schémas d'infrastructures de transport, de toutes façons coûteuses pour la collectivité, est certainement moins préjudiciable que les dommages politiques, socio-économiques et environnementaux qu'une réalisation précipitée et contestée entraînera de plus en plus.

- Nous proposons donc d'introduire les principes :**
- de transparence et de concertation avec le public ;
 - d'évaluation environnementale ;
 - et d'inter modalité ;
- aux trois niveaux successifs de l'élaboration du Schéma national d'aménagement du territoire, de celle des schémas directeurs sectoriels, et de l'examen d'ensemble d'une liaison donnée.**

Consultation du public lors de l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire

Inscrire trois grands principes dans le SNADT

1) Tout schéma directeur modal devra comporter **plusieurs scénarios alternatifs, de logique intermodale**, rendus publics et soumis à concertation, et les motifs du choix du schéma finalement retenu seront publiés par le gouvernement.

2) Un **débat sur les critères de détermination des choix modaux en matière de transport** en amont de l'élaboration des schémas sectoriels est nécessaire.

3) Les schémas directeurs sectoriels devront être soumis à évaluation économique et environnementale comportant une consultation du public via les associations, pour définir les objectifs environnementaux à retenir.

Légitimer les options intermodales

La notion « d'approche multimodale » se retrouve dans le texte même de la loi Pasqua : « *ces schémas porteront une approche multimodale, intégrant le mode étudié dans une chaîne de transport et prenant en compte les capacités retenues pour les autres modes de transport* » (article 17, dernier). Un débat à ce niveau permettrait d'examiner publiquement de grandes options nationales (en particulier les répartitions des investissements publics d'infrastructures entre rail et route, compte tenu à la fois des déterminants de marché et des préoccupations de long terme).

Ceci permettrait de fonder en droit et en raison les choix modaux, qui fournissent aujourd'hui l'une des bases récurrentes de la contestation des infrastructures.

Evaluation environnementale et objectifs environnementaux

Quatre éléments de cohérence législative, au niveau national et au niveau communautaire, rendent incontournable l'évaluation environnementale :

1) La loi de 1976 sur la protection de la nature et la loi sur les transports intérieurs de 1982 ainsi que l'article 2 de la loi Pasqua prévoient une étude d'impact économique et environnementale des projets.

2) L'article 86 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit un bilan écologique des projets de loi.

3) Qu'en serait-il d'un projet de loi actant le SNADT qui ne serait pas cohérent avec la future directive européenne sur les études d'impact plans et programmes ?

Selon la procédure en cours de définition à la DNP, en cohérence avec le mécanisme communautaire, l'évaluation environnementale doit comprendre une phase préalable de consultation du public : en effet, la directive européenne en préparation sur l'évaluation environnementale des plans et programmes prévoit de faire s'exprimer les autorités concernées **et le public** (et les associations) sur les **objectifs environnementaux** à retenir pour l'évaluation environnementale : pollution, effet de serre, desserte du territoire, zones de silence.

Ces objectifs environnementaux font partie des principes directeurs qui devront être énoncés dans le SNADT : « *le schéma national d'aménagement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable. Il établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements...* » (loi Pasqua, art. 2). Leur identification doit donc faire partie du processus d'élaboration du SNADT, avant son approbation par le Parlement.

Organiser une consultation nationale sur l'aménagement du territoire

Une consultation nationale (incluant le public via les associations) sur l'aménagement du territoire pourrait avoir lieu **avant que le SNADT ne soit soumis au Parlement**, (début 1997). Cette consultation, assise notamment sur un document de base fourni par le ministère de l'Environnement, devrait en particulier porter sur les points suivants, en matière d'infrastructures :

- les **objectifs environnementaux** à retenir pour les évaluations environnementales des schémas directeurs ;
- les **déterminants des choix modaux** pour l'élaboration des schémas directeurs.

Pour ne pas entrer en contradiction avec la procédure retenue aux niveaux régional et national, cette consultation pourrait être conduite juste après ou pendant la consultation des Régions (juillet-septembre 1996) et le rendu des groupes de travail de la Commission du développement durable sur ce thème (décembre 1996).

Elle se conclurait par un « **Forum national** » dont les conclusions pourraient ainsi être utilisées pour l'élaboration de la synthèse par la DATAR. Soulignons que, pour que la procédure formelle prévue par la loi tienne compte de ces éléments, ceux-ci doivent être fournis avant le débat parlementaire de 1997, qui adoptera un schéma national d'aménagement du territoire incluant ainsi le principe d'intermodalité et les critères de détermination des choix en matière de transports.

Son organisation devra permettre aux associations de « faire remonter » les réflexions du terrain, et prévoir en particulier une diffusion des documents au niveau local suffisamment tôt : par exemple les rapports des groupes transversaux de la DATAR, qui doivent être rendus publics, et un document qui pourrait être préparé par le ministère de l'Environnement sur la base de sa contribution de Janvier 1996, présentant d'une part les principes d'élaboration du SNADT, et d'autre part l'évaluation environnementale et ses objectifs.

Cette procédure pourrait être hébergée pour 1996 par les **Assises régionales** (pour la consultation sur les critères) et **nationales** (pour le « Forum ») **du développement durable** lancées par le ministre de l'Environnement : chaque région qui le souhaiterait présenterait ses problématiques (atouts et impasses) liées aux transports, et les Assises Nationales confronteraient ces descriptions à des analyses thématiques des enjeux nationaux élaborées au niveau central.

Processus d'élaboration des schémas directeurs sectoriels

- Une **réflexion multimodale** pour l'élaboration des schémas directeurs de transport (plusieurs scénarios de répartition intermodale).
- Une **évaluation économique et environnementale** des schémas directeurs (avec publication des résultats des évaluations comparatives des différents scénarios de répartition intermodale).
- Un **débat national** sur les choix d'investissements (sous-jacents aux scénarios de schémas directeurs).
- Enfin, l'État fait **un choix motivé** entre les scénarios et **publie son argumentaire**.

Nécessité de transparence

Le processus actuel d'élaboration des schémas directeurs de transport est opaque, non réellement concerté, ce qui est source de beaucoup de contestation ensuite sur les projets : rappelons que les maîtres d'ouvrage considèrent que le principe d'une infrastructure inscrite au schéma directeur ne peut être remis en question, alors que les autres partenaires (citoyens et associations en particulier, mais aussi des élus) contestent au moment de l'enquête publique (ou même lors des débats en amont organisés par la circulaire du 15 décembre 1992, dite circulaire « Bianco ») la nécessité d'une infrastructure dont l'utilité publique n'a jamais fait l'objet d'une concertation visible.

Des inerties techniques lourdes

Si la loi Pasqua recommande une approche multimodale (article 17), ni le texte ni les circulaires d'application ne précisent les conditions d'élaboration des schémas directeurs de transport – si ce n'est que le Conseil national de l'aménagement et du développement du

Territoire est associé à leur élaboration- : « *les orientations du schéma national, notamment celles qui concernent [...] les infrastructures relatives aux différents modes de transport peuvent être précisées par des schémas sectoriels établis par décret.* » (loi Pasqua, Art 2)

Compte tenu des inerties, une démarche volontariste apparaît encore indispensable pour imposer un réel et difficile effort de réflexion concertée multimodale. La constitution récente, au sein du MET, d'un comité des directeurs transports marque une prise de conscience par l'institution de cette nécessité.

Recommandations

1) **Une réflexion multimodale pour l'élaboration des schémas directeurs de transport serait lancée**, de façon à éviter une élaboration sectorialisée par service dès le départ :

– Élaboration d'au moins **3 scénarios de répartition intermodale** (% fer / route / air / eau) dont les axes sont choisis par le Conseil National de l'Aménagement du Territoire (CNADT) : **par exemple 90 %, 75 % ou 60 % du fret en t/km par la route en 2010**. Rappelons qu'à ce jour environ 83 % du trafic de voyageurs et 66 % des marchandises passent par la route. (Une démarche de définition de scénarios intermodaux a été ouverte par le ministère de l'Équipement début 1996, en considérant cependant comme acquises la réalisation de la totalité des schémas directeurs actuels et la poursuite d'une croissance à 2,4 % par an.)

– Pour chaque scénario, décliné suivant plusieurs hypothèses de prévision de demande, un comité de pilotage ad hoc (Ministère chargé des transports + Ministère chargé de l'Environnement + DATAR + experts + personnalités qualifiées) regroupe les propositions des différents acteurs volontaires pour les fournir, et les propose au CNADT. Un **financement d'aide à la constitution de ces propositions** est dégagé, sur le modèle québécois.

2) Les scénarios de schémas (combinant donc chacun les schémas directeurs des différents modes pour les transports) seraient soumis à **évaluations économique et environnementale** conjointes. Les aspects économiques devraient être abordés en appliquant, entre autres, les principes du rapport Boiteux, qu'il faut améliorer et compléter par des évaluations qualitatives lorsque nécessaire, par exemple sur les questions d'espace. L'évaluation environnementale se ferait selon la méthodologie en cours d'élaboration au ministère de l'Environnement, en cohérence avec la future directive européenne. Une **commission de l'évaluation environnementale** pourrait être mise en place, auprès du Commissariat du Plan par exemple.

3) Les scénarios seraient **publiés avec leurs évaluations**.

4) Un **débat national** sur les choix d'investissements publics (contrôle des dépenses de l'État par le contribuable-payeur) serait organisé sur ces bases **par le CNADT auprès des CESR et du CES**. Certains membres du groupe émettent des réserves sur la faisabilité d'un tel débat dans les délais impartis par la loi, en tout état de cause sont déjà dépassés.

5) L'État **publierait les motifs de son choix** entre les scénarios proposés (qui se traduit par la publication des décrets fixant les schémas sectoriels), comme cela se fait en Angleterre.

6) Un « grand témoin », nommé par le Premier ministre suivrait l'ensemble du processus de concertation et d'évaluation pour en garantir la transparence et ferait **un rapport sur son déroulement, qui serait rendu public** avant la publication des décrets. Ce dernier point fait l'objet de réserves de la part de certains membres du groupe, la position de Grand témoin leur paraissant politiquement intenable compte tenu des acteurs en cause, en général, dans les grands projets d'infrastructures, des structures et des habitudes politiques françaises.

Une vue d'ensemble de chaque itinéraire dans les territoires

En matière de grandes infrastructures nationales (TGV, autoroutes, canaux,...), la logique de l'aménagement et son utilité socio-économique (communications internationales, soutien éventuel d'une partie du territoire,..) ne se justifient souvent que par l'existence de l'ensemble de l'axe. L'estimation de cette utilité doit se faire, non seulement par rapport aux besoins de la collectivité nationale (en fonction des autres moyens de communication, existants ou à créer, ce qui ramène au débat amont sur l'inter modalité), mais aussi **en fonction de ses impacts sur les territoires traversés**, d'autant plus que cet impact, culturellement présumé favorable sans pouvoir être réellement évalué, est souvent un facteur de décision important des élus [Réf. 17]. L'articulation du projet avec l'aménagement du territoire au niveau local doit aussi être prise en compte.

Or, les mécanismes de concertation actuels, lorsqu'ils sont appliqués, (enquête publique, et circulaire Bianco dans le meilleur des cas) ne portent que sur un projet identifié, c'est à dire sur un tronçon de la liaison, restriction désapprouvée par le Conseil d'État. Une évaluation transparente et concertée de l'insertion de l'infrastructure dans le développement et l'aménagement local pourrait, au contraire, en faire bénéficier techniquement le produit final. On éviterait ainsi nombre de mécontentements et la réparation ultérieure de dommages négligés ou trop tardivement reconnus.

Nos propositions s'inspirent de la « synthèse des perspectives d'aménagement » mise en place par la circulaire Bianco, en l'étendant à l'ensemble de l'axe. Le fait que, pour une liaison donnée, certains tronçons soient déjà réalisés, ne doit pas empêcher de lancer le débat : c'est au contraire une occasion de procéder à une évaluation des projets, selon les recommandations de la LOTI.

La concertation **sur l'ensemble de l'axe** devrait être une condition préalable au démarrage des travaux sur l'un quelconque des tronçons, pour éviter le « saucissonnage » et ses conséquences. Nous proposons donc **un examen des options d'aménagement local induites sur l'ensemble de l'itinéraire**, donc éventuellement sur plusieurs régions

articulation avec les schémas régionaux d'aménagement du territoire), organisé par **les conférences régionales d'aménagement du territoire des régions traversées et associant tous les acteurs territoriaux** : Régions, Conseils économiques et sociaux régionaux, départements, acteurs socio-économiques, dont les mouvements associatifs (environnement, consommateurs...). Dans les cas où cet axe pourrait induire des impacts dans un pays voisin, il serait nécessaire au minimum que les informations pertinentes lui soient transmises.

Les conclusions (« synthèse des perspectives d'aménagement ») seraient actées par le gouvernement après passage en CNADT. La présence d'un Grand témoin y garantirait la transparence ; il devrait produire un document décrivant le déroulement de la concertation, joint au dossier d'enquête publique. Ce témoin pourrait être nommé par la Commission nationale du débat public. Comme indiqué précédemment, ce point fait l'objet de réserves de la part de certains membres du groupe de travail.

La concertation en amont des projets : une nécessaire harmonisation des textes

Comme nous l'avons signalé plus haut, la Commission nationale du débat public mise en place par la loi Barnier constitue un autre élément favorable à l'amélioration de la concertation sur les projets, engagée avec la circulaire Bianco. Mais la coexistence de ces deux textes, de niveaux législatif (réglementaire ?) différents et issus de démarches parallèles, risque de soulever des questions de cohérence dans leur application pratique (cf. p. 40).

Nous recommandons donc de poursuivre la logique de réforme qui avait suscité la circulaire Bianco : s'agissant d'une phase expérimentale, pour laquelle était prévue une instance de pilotage et d'évaluation, elle devrait maintenant être suivie d'une **adaptation des dispositions légales en fonction des résultats de cette évaluation** et des besoins repérés.

1) **Analyser les retours d'expérience** de l'application de la circulaire Bianco et en tirer les conclusions pour harmoniser les divers textes (circulaire Bianco, loi Barnier, loi Bouchardeau, et divers textes sur l'urbanisme, l'aménagement, le littoral etc. : cf. p. 34) dans un souci d'efficacité. Comprenant le passage sous forme de décret des principes de la circulaire Bianco l'ensemble doit rendre cohérent le processus de définition de l'utilité publique du projet depuis sa définition jusqu'à l'enquête préalable à la DUP, de façon à aboutir à une **utilité publique légitimée par l'évaluation indépendante et la concertation** ;

2) **Perfectionner l'organisation de la concertation**, inspirée de la circulaire Bianco : débat en amont, commission de suivi du débat,

cahier des charges des engagements de l'État, évaluation. Pour renforcer l'indépendance du processus vis à vis des groupements d'intérêt dans un souci de meilleure crédibilité, nous suggérons de rendre la **concertation obligatoire sous la forme d'une première étape de clarification** assez rapide des demandes. Le champ du débat est large, le rôle du préfet y est redéfini, dans le sens d'une affirmation et d'une facilitation de son rôle d'arbitre pur. Enfin nous proposons une formule de **financement indépendante des maîtres d'ouvrage pour aider à l'élaboration des questions** posées par le public et les associations ; les expertises complémentaires résultant de ces questions sont financées par les maîtres d'ouvrage à la demande de la commissions de suivi.

3) Pendant l'élaboration de ce cadre législatif, l'articulation entre la loi Barnier (CNDP) et la circulaire Bianco (cf. p. 45) devra être précisée. Certaines des propositions présentées pourraient être testés à cette occasion : **extension du champ** de la circulaire Bianco, mise en place de « **facilitateurs** », composition de la commission de suivi du débat élaborée au niveau régional sur **proposition des CESR**.

En outre, des travaux sont en cours pour construire une charte de la concertation. Elle est destinée à favoriser une évolution des mentalités vers une mise en œuvre effective de la concertation qui ne se limite pas aux procédures formelles. Ces travaux pourraient aussi permettre de préciser, avec les acteurs de terrain, les dispositions pratiques les mieux adaptées à un cadre réglementaire.

Ces propositions, qui touchent parfois les conceptions traditionnelles des règles du fonctionnement institutionnel, n'ont pas toutes fait l'unanimité dans le groupe de travail. Le cas échéant, la diversité des positions est rapportée ci-après.

La circulaire du 15 décembre 1992 : une expérimentation à poursuivre... et à conclure

Des conflits récents sur les projets d'infrastructures de transport (A 400, A51, Somport...) montrent que l'application de la circulaire Bianco depuis 1993, si elle représente un net progrès, et a suscité de grands espoirs chez les publics concernés, n'a pas satisfait la demande de concertation et de transparence dans l'élaboration des projets.

Son caractère non contraignant, donc sa mise en œuvre liée à l'appréciation de l'autorité promotrice du projet semble être une de ses limites, et le passage à un texte d'un niveau législatif supérieur (décret ou texte de loi) est souvent évoqué.

Certes, il serait peut-être contre productif de figer trop tôt une démarche expérimentale, avant que la pratique n'ait permis d'en déceler les éventuels défauts et les améliorations à y apporter.

Certains estiment d'autre part que la loi Barnier et son décret d'application concernant la Commission Nationale du débat public cons-

tituent cette mise en forme législative, et qu'il convient de s'en tenir à ce texte. Mais la loi Barnier semble plutôt issue d'une démarche parallèle dont les préoccupations ne recouvrent pas celles de la circulaire Bianco.

Actuellement, le foisonnement de textes régissant la concertation, même s'ils apportent chacun des améliorations, nuit à la clarté des procédures même pour les opérateurs, sans pour autant totalement satisfaire les demandes de concertation et de transparence. De plus les tensions sur certains projets restent fortes et leur multiplication peut parfois faire craindre une rupture brutale. Enfin les principes de concertation et de transparence des décisions publiques ont été rappelés dans le cadre de la réforme de l'État par la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995.

Il importe donc maintenant de poursuivre la démarche expérimentale jusqu'à sa conclusion, prévue par ses initiateurs : il s'agit, selon les propositions faites par P. Mayet au ministre de l'Environnement, de « reformuler le cadre législatif de l'utilité publique » par une « transformation assurée par une instance de pilotage mise en place par les ministres de l'Équipement et de l'Environnement et associant le Conseil d'État ; cette instance [...] aurait à définir les axes de l'expérimentation, à en évaluer les enseignements, à proposer les réformes d'ordre législatif ou pratique qui lui paraîtraient validées par l'expérimentation... Enfin, le Conseil d'État associé à cette expérimentation de nouvelles pratiques sans préalable législatif et à son évaluation pourrait être invité à faire un audit de toutes les procédures légales actuellement en vigueur pouvant déboucher à terme sur une réforme profonde des enquêtes préalables à la DUP » (lettre de P. Mayet (vice-président du CGPC) au ministre de l'Environnement du 3 mai 1993)

En janvier 1996, J.-M. Fourniau, de l'INRETS, souligne d'ailleurs que « l'administration a considéré le texte [circulaire Bianco] comme la base d'expérimentations possibles mais a conservé le projet d'un texte réglementaire voire législatif plus complet. Les groupes de travail chargés de le préparer ont continué de se tenir et d'autres ont été mis en place » ([Réf. 22] p. 20).

Nous recommandons donc :

1) de procéder rapidement à une **évaluation de l'application de la circulaire Bianco**, qui est mise en œuvre depuis trois ans pour une quinzaine de projets (voir liste en annexe VI), ce qui paraît suffisant pour en tirer les premiers enseignements. Cette évaluation suppose de définir des critères de « réussite » de la concertation : adhésion au projet ; existence ou non de conflits au moment de la DUP, ampleur et motivation de ces oppositions constatées, abandons éventuels, réévaluations et amendements effectifs des projets... ;

2) de lancer en parallèle un **audit des procédures législatives actuelles** (loi Barnier, loi Bouchardeau, code de l'urbanisme, loi Aménagement, loi Paysage, circulaire Bianco, etc.), associant le conseil d'État ;

3) de façon à **préparer une harmonisation législative** des procédures de concertation et d'enquête publique sur les projets.

Dans ce cadre, nous suggérons ci-dessous quelques axes pour une concertation élargie :

Des propositions pour une concertation élargie

Le processus proposé s'inspire fortement de la circulaire Bianco et des réflexions du Conseil Général des Ponts et Chaussées sur sa mise en œuvre (groupe de travail présidé par J. Guellec [*Réf. 2*] qui constituent une bonne base. Elle introduisent en effet trois principes intéressants :

- 1) un débat en amont, (dès le début des études préliminaires d'avant-projet sommaire) qui permet alors de prendre en compte les demandes formulées lors du débat dans les études proprement dites du projet (plutôt que de multiplier les études complémentaires *a posteriori*) ;
- 2) une commission de suivi du débat, qui en garantit la transparence (sans se prononcer sur le fond) ;
- 3) un cahier des charges, qui matérialise les engagements de l'État-maître d'ouvrage à l'issue du débat public.

Pendant des évolutions paraissent nécessaires quant au champ du débat, au rôle du préfet, à la composition et au rôle de la commission de suivi du débat. La réflexion a aussi porté sur les moyens de renforcer l'impartialité du processus pour éviter les remises en cause ultérieures de ses résultats, conformément à la logique de la CNDP dans la loi Barnier.

La concertation proposée s'organise autour de 4 points principaux :

- 1) rendre la concertation en amont incontournable dès lors qu'il y a une demande ;
- 2) étendre le champ du débat ;
- 3) conforter la commission de suivi du débat ;
- 4) créer un Fonds national pour la concertation, c'est-à-dire **donner à la société civile les moyens de participer dès l'amont** aux débats et d'y apporter une réelle expertise indépendante, dans l'esprit des pratiques canadiennes.

Rendre la concertation en amont obligatoire pour tous les grands projets

L'objectif est d'éviter les situations dans lesquelles une concertation nécessaire est occultée par les dispositions formelles, et où les positions se figent donc dans une défiance réciproque.

Pour éviter d'alourdir le processus, nous suggérons **une première phase de consultation légère mais systématique au sein du Conseil économique et social régional (CESR)**, qui permettrait de

déterminer si un débat plus approfondi est nécessaire (contraintes environnementales particulières, interrogations sur l'opportunité du projet ou les choix alternatifs, « sensibilité sociale », émergence d'une opposition au projet...).

– Si c'est le cas, la procédure décrite ci-dessous s'applique.

– Si le CESR décide qu'il n'est pas nécessaire d'organiser un débat, ses conclusions et leurs motivations sont rendues publiques, pour limiter les risques ultérieurs d'une remise en cause radicale.

Étendre le champ du débat

Projets concernés

La concertation devrait être systématique pour tous les projets répondant aux critères de l'**article 2 du décret du 17 juillet 1984 (pris en application de la LOTI)** pour autant que la CNDP ne soit pas en charge du sujet.

De plus elle devrait **pouvoir être étendue, en dehors de ce champ, à tous types de projets** (POS, routes départementales, carrières, etc.) si le maître d'ouvrage le décide, ou si cela apparaît nécessaire à l'issue de l'étape a /.

Remarque : la fixation d'un seuil (taille minimale) des projets soumis à la concertation est souvent souhaitée par les maîtres d'ouvrages pour éviter des procédures disproportionnées par rapport aux projets (ou même aux oppositions qu'ils pourraient susciter). Cependant, fixer par exemple des seuils financiers élevés se rattache plus à une logique de contrôle des dépenses de l'État qu'à une prise en compte de leur impact potentiel environnemental ou social. Il faut acter le fait que l'opinion accepte de moins en moins que la puissance publique n'ouvre pas le dialogue sur des projets qui, par un biais ou un autre, impliquent les finances de la collectivité (fonds publics, garanties financières, etc.).

Contenu du débat : discuter l'utilité publique des projets

Il s'agit, comme dans la circulaire Bianco d'un « *débat sur l'intérêt économique et social de l'infrastructure* ». Mais, conformément à l'esprit de l'enquête publique, ce débat doit **contrôler** et donc pouvoir éventuellement remettre en cause l'**opportunité** de l'infrastructure.

Les choix quant aux éventuels modes et solutions alternatifs devront être tranchés dès le débat amont. En effet, si l'un des objectifs fondamentaux de la concertation est bien d'asseoir la légitimité du projet sur une utilité publique reconnue par tous, **le débat public doit pouvoir aborder la question de l'utilité publique de l'infrastructure** afin de construire sa reconnaissance sur des bases socio-économiques et environnementales autant que sur des considérations techniques (routières, ferroviaires ou aériennes) de transport ou de génie civil.

Une des conséquences est que le débat doit pouvoir conclure éventuellement que le projet n'est pas nécessaire. Ce point fondamental demande une évolution des mentalités. En effet, pour les spécialistes de

la concertation, « *un indicateur de l'efficacité de la concertation qui est une procédure de tri, est un taux non nul de projets rejetés* ». Or pour les maîtres d'ouvrage, nous avons vu qu'il restait le plus souvent inenvisageable qu'une procédure de concertation aboutisse au rejet du projet. Il semble y avoir très peu d'exemples de ce cas de figure en France : barrage de La-Borie, centrale de Plogoff, barrage de Serre-de-la-Fare, métro de Bordeaux.

D'autre part, des projets ont a contrario été rendus possibles grâce à la concertation, comme les tramways de Grenoble, de Nantes, de Strasbourg ou de Seine-Saint-Denis.

Organisation du débat

Comme le montre l'analyse des premiers cas d'application de la circulaire Bianco (cf. p. 40) ainsi que les exemples de concertation réussies (comme celle menée par la DDE des Bouches-du-Rhône, présentée au colloque du ministère de l'Équipement « Projets d'infrastructures et débat public », du 25 janvier 1996), l'ouverture du débat et la pluralité des opinions exprimées, même si elles sont conflictuelles (cf. p. 59), comptent parmi les facteurs prépondérants de l'adhésion du public au résultat du processus de concertation (en particulier lorsqu'il y a au départ une opposition au projet).

Les modalités d'organisation du débat devront donc en garantir l'**impartialité** (toutes les opinions doivent pouvoir s'exprimer) et la **transparence** (le compte-rendu, publié, doit en refléter la teneur). La conduite de ce type d'échanges parfois conflictuels nécessite de plus un savoir-faire spécifique. Compte tenu des difficultés signalées dans le rôle tenu traditionnellement par le préfet (cf. p. 25), il nous est donc apparu plus opérationnel de dégager les préfets de l'organisation matérielle et de l'animation des débats.

Le débat rassemble les responsables politiques et socio-économiques, y compris les associatifs (environnement, riverains, usagers,...). Nous proposons qu'il soit **présidé par le préfet**, représentant de l'État et arbitre au niveau local, mais **organisé sous la responsabilité d'une commission de suivi** qui en assure la transparence. C'est le préfet qui en tirera les conclusions dont sera issu le cahier des charges de l'infrastructure.

La commission de suivi est garante de ce que ces conclusions sont bien conformes à la teneur des débats.

Remarque : le rôle du préfet dans l'organisation du débat est resté l'objet d'avis divergents au sein du groupe de travail. Certains estiment qu'il vaudrait mieux que le débat soit présidé par une personnalité indépendante. En effet la position actuelle du préfet est parfois délicate du fait de l'implication fréquente des élus locaux et de son rôle de garant de l'ordre public, qui pourrait être difficile à concilier avec l'animation de ce type de réunion. D'autres estiment à l'opposé que c'est à l'État maître d'ouvrage de prendre la responsabilité de l'organisation

du débat. Le préfet, représentant de l'État, ne peut présider un débat qui serait organisé par une autre instance, et la commission de suivi ne peut juger de la conformité des conclusions du préfet. Le maître d'ouvrage tire ses propres conclusions du débat, l'avis de la commission de suivi du débat (sur le déroulement du débat) étant joint au dossier d'enquête publique. Cette seconde position nous semble avoir pour inconvénient de ne pas résoudre le problème du double rôle du préfet : arbitre du débat et représentant de la puissance publique maître d'ouvrage voire maître d'œuvre.

Le coût matériel de la concertation sera pris en charge directement par le maître d'ouvrage, sur décision de la commission de suivi. (Ce point est apparu particulièrement important aux membres du groupe appartenant au MET et aux maîtres d'ouvrage). Cette prise en charge vise :

- l'indemnisation des membres de la commission de suivi et de ses invités (frais de déplacement, etc.) ;
- la location éventuelle de salles pour le débat ;
- la reproduction et la diffusion des documents utilisés.

La Commission de suivi du débat

Composition et nomination

Une Commission de suivi du débat est mise en place. C'est une commission ad hoc pour chaque projet, sur le modèle de celle prévue par la circulaire Bianco mais avec des missions plus étendues incluant l'organisation du débat public. Elle correspond à la Commission particulière qui serait mise en place par la Commission nationale du débat public (CNDP) organisant un débat dans le cadre de l'application de la loi Barnier.

C'est une structure légère (4 membres au plus) dont la composition devra être équilibrée pour que la commission soit reconnue comme légitime par toutes les parties. Nous suggérons que ses membres soient **proposés par le Comité économique et social régional (CESR)**, proposition **transmise par le préfet aux ministres** concernés, et nommés :

- soit conjointement par le ministre de l'Environnement et le ministre opérateur (pour les projets nationaux) ou sectoriel (pour les projets territoriaux ou privés) concerné : Équipement, Industrie... ;
- soit par la CNDP, quand elle est saisie.

Remarque : Certains membres du groupe de travail suggèrent plutôt que la proposition des membres émane de la CNDP directement, pour éviter les relations éventuellement trop directes entre acteurs de terrain et enjeux financiers locaux, et soulignent qu'il convient de privilégier les experts géographiquement indépendants, comme le proposent aujourd'hui les commissaires-enquêteurs. Un membre du groupe observe que la logique du transport dans les grandes régions est analogue à celle des bassins pour les Agences de l'Eau, et pourrait servir à instituer des organismes paritaires intermédiaires analysant les projets interrégionaux d'infrastructures ; en leur absence, les CESR, collaborant éventuellement entre régions, en constituent une approche.

Ses missions

- Organiser le débat en garantissant que toutes les opinions pourront s'exprimer et que toute question posée reçoive réponse. Elle pourrait pour cela s'adjoindre la collaboration d'un « facilitateur » (cf. *infra*).

- Assurer la **transparence du débat** mais **sans prendre position sur le fond** (voir [Réf. 2, p. 23-24], les arguments en faveur de cette disposition).

- S'assurer de la clarté, de la pertinence et de la rapidité des informations portées à la connaissance du public.

- Décider des besoins en expertise complémentaire ou en contre-expertise (cf. *infra*).

Une amélioration pratique dans les modalités de la concertation : la présence d'un « facilitateur »

Les spécialistes de la concertation insistent sur la nécessité d'une professionnalisation de la démarche : l'animation de débats demande une certaine technicité, et une part des difficultés provient de ce que l'on préjuge de la capacité spontanée des acteurs institutionnels à organiser un débat : *« l'animation d'une réunion publique exige un professionnalisme sans lequel la concertation peut devenir une caricature, aller vers l'organisation des conflits et non leur traitement, vers l'affrontement et non le dialogue. Les vertus et le savoir qu'exige cette mise en œuvre ne sont pas encore enseignées dans les écoles ni dans la formation permanente »* [Réf. 33, p. 38].

La pratique de la médiation (présence d'un « facilitateur »), déjà assez fréquente chez les Anglo-saxons (au Canada par exemple), commence à se répandre dans les instances internationales lors des négociations délicates. Elle peut trouver ici une application pour gérer les antagonismes.

On peut donc recommander :

- de développer et reconnaître au plan national le **module de formation à la médiation** initié à l'attention des commissaires-enquêteurs, qui pourra de ce fait devenir pour eux un atout de carrière, quelle que soit celle-ci ;
- de prévoir la présence d'un **médiateur dans les débats de l'amont** (que ce soit dans le cadre des procédures prévues par la loi Barnier ou par la circulaire Bianco), et de lui donner la latitude nécessaire pour l'organisation pratique des discussions.

Il pourrait être utile, pour aider dans son choix l'autorité chargée d'organiser le débat, **d'établir une liste indicative de médiateurs**. On pourrait avancer qu'un bon médiateur devrait savoir établir de façon concertée les règles de fonctionnement du groupe, transformer les affrontements en discussions, mais ne doit ni préjuger du débat ni porter de jugement sur le fond des arguments. Ceci pourrait donner quelques éléments du profil du médiateur :

- avoir des expériences de concertation véritable, d'animation de négociations ;

– avoir une formation professionnelle et un statut neutres par rapport au débat.

Le cahier des charges

À l'issue du débat le préfet propose à l'approbation des ministres concernés un **cahier des charges** qui formalise les objectifs du projet, son cadrage, les spécificités à prendre en compte (y compris environnementales), et constitue la sanction formelle du débat et le cadrage des études ultérieures et des procédures de concertation. Ce cahier des charges matérialise les engagements de l'État. Il est publié en conclusion du processus de concertation.

Le financement d'une expertise indépendante : Un « Fond national pour la concertation »

Comme nous le signalons dans la première partie (cf. p. 57), l'existence d'une expertise pluraliste et incontestée est une condition nécessaire à l'acceptation par les partenaires de la légitimité de la décision finale : si complète soit-elle, une expertise unique issue des promoteurs du projet sera toujours soupçonnée de partialité dans une situation de conflit. En outre, la qualité des contre-argumentaires est un atout pour un débat constructif, qui gagne donc à faciliter et à améliorer leurs conditions de réalisation.

Idéalement, l'intérêt d'une concertation en amont est de **définir les besoins en expertise complémentaire suffisamment tôt** pour qu'elles puissent être prises en compte dans les études préparatoires du projet, selon un cahier des charges précis et financées dans ce cadre par le maître d'ouvrage (État ou maître d'ouvrage délégué).

Les **expertises nécessaires au débat en réponse** aux propositions et questions posées (expertises complémentaires, analyse et approfondissement des éventuelles propositions alternatives) sont **décidées** par la **commission de suivi** et **financées** directement par le **maître d'ouvrage**. La question de l'indépendance de l'expertise reste cependant posée surtout lorsque les conflits sont aigus.

À ce stade, la commission de suivi décide des besoins en contre-expertise (expertise complémentaire ou contradictoire, analyse des projets alternatifs), en définit le cahier des charges, fait lancer les appels d'offre par le maître d'ouvrage (car la commission ne peut pas assurer un travail administratif), et choisit les experts au dépouillement.

Remarque : certains membres du groupe de travail estiment que, lorsqu'il s'agit d'une contre-expertise, le cahier des charges et le choix des experts doivent être définis par les opposants qui demandent cette contre expertise. Cette approche posant un problème de contrôle de l'utilisation des fonds publics, on pourrait envisager un **parrainage des demandes par une structure publique** (ministère ou établissement de recherche..) qui garantisse la pertinence des études proposées.

Financement

L'expertise est payée par le maître d'ouvrage du projet considéré : concédant, concessionnaire ou opérateur lorsqu'ils sont connus, sur décision de la commission de suivi du débat (cf. *supra*). Cette procédure permet d'établir un écran entre le maître d'ouvrage et les experts, ce qui favorise la neutralité de ces derniers.

Enfin, pour garantir que le paiement se fasse dans des délais restreints (compte tenu des difficultés que les retards procurent actuellement à l'exercice de la mission des commissaires enquêteurs), on peut envisager l'intervention du trésorier payeur général au terme d'un délai assez court (15 jours à compter de la décision) en cas de difficultés d'exécution.

Un « Fond national pour la concertation »

Intérêt d'un fond national ?

Le besoin de contre-expertises ou de contre-propositions (par exemple sur le choix modal) peut se faire jour avant la nomination d'un maître d'ouvrage délégué, surtout dans le cadre d'un débat sur l'opportunité collective d'un projet. Dans ce cas, il ne serait pas possible d'avoir recours à un opérateur pour le financement, et la présence d'un fond préalable permettrait de s'affranchir de cette difficulté dans de bonnes conditions pour le fonctionnement de la concertation.

De plus, les projets les plus importants, sur lesquels il y a le plus de financement disponible, ne sont pas obligatoirement ceux pour lesquels la concertation est la plus nécessaire. Le besoin en concertation et en contre-expertise n'est pas toujours proportionnel au volume financier des projets. Ce principe, qui revient à une péréquation, peut paraître incongru. Mais il reprend en fait la logique d'homogénéisation de l'aménagement du territoire matérialisée par le Fonds des transports terrestres de la loi Pasqua.

Remarque : Le groupe de travail est néanmoins partagé sur la question de l'opportunité de cette structure. Si l'unanimité s'est faite sur la nécessité de faciliter la productivité des débats par un financement des propositions extérieures, le principe du fonds suscite chez la moitié des membres du groupe une inquiétude quant à de possibles dérives vers « une auto-justification croissante de la structure créée », nuisible à l'efficacité et à la pertinence du processus.

Le groupe a évoqué la possibilité de recourir à un système de fondation pour gérer ce fond, ce qui permettrait aussi d'y attirer des financements volontaires. En fait, cette démarche apparaît juridiquement et matériellement difficile : une fondation ne semble pas pouvoir gérer des fonds publics dans une procédure d'autorisation. Il s'agirait donc d'un **fond à datations possibles**.

Origine des financements

– Une contribution obligatoire des maîtres d'ouvrage : au plus 0,1 % du montant des projets déjà réalisés (prélèvements), ce qui permet de tenir compte du fait que les réalisations coûtent en général notablement

plus cher que ce que les devis annonçaient (de +15 % à plusieurs fois la somme prévue) ;

- des contributions volontaires : collectivités locales, industriels, particuliers, associations (dons déductibles fiscalement) ;
- un versement initial de l'État sera probablement nécessaire pour amorcer le mécanisme.

Gestion du fond

Le système de gestion de ce fonds demande à être approfondi. On peut envisager un **comité de gestion paritaire** qui n'aurait pas d'avis sur l'opportunité d'utilisation des fonds, celle-ci étant décidée par le CESR et / ou la commission de suivi du débat quand elle est mise en place.

La séparation entre gestionnaire du fonds et commanditaires des études devrait éviter le risque d'auto-entretien de la structure (faire des expertises, même inutiles, pour utiliser les financements disponibles).

Ce fond serait utilisé pour financer la participation de la société civile à la concertation

- **La constitution du dossier pour préparer la concertation** (analyse du dossier du maître d'ouvrage, élaboration éventuelle de projets alternatifs, etc.). Elle doit permettre aux citoyens et aux éventuels opposants de poser les bonnes questions devant la commission de suivi, de façon suffisamment étayée, allant si nécessaire jusqu'à l'élaboration de contre propositions, pour que le débat porte sur les véritables problèmes et que ceux-ci soient étudiés de manière adéquate.

- **Le coût matériel de la participation des associations ou des citoyens à la concertation** : frais d'étude du dossier, frais de déplacement, indemnités éventuelles pour les bénévoles, etc.

Proposition pour la phase transitoire : mise en cohérence des procédures existantes

Certaines de ces propositions pourraient être testées pendant la phase transitoire d'évaluation de la circulaire Bianco et d'audit législatif.

Le (ou les) conseil(s) régional(aux) concerné(s) pourrai(en)t consulter systématiquement le Conseil économique et social régional sur la nécessité d'un débat public, avec publication de l'avis du CESR :

- 1) si le CESR conclut que le débat n'est pas nécessaire, son avis est simplement publié ;
- 2) si le CESR conclut qu'un débat serait nécessaire, il transmet l'avis par l'intermédiaire du préfet au ministre de l'Équipement, qui peut décider en fonction de cet avis de mettre en œuvre la procédure Bianco ; le conseil régional peut aussi décider de saisir la Commission nationale du débat public.

– Lorsque la CNDP est saisie et décide d’organiser un débat, celui-ci est mis en œuvre selon la procédure décrite ci-dessus (cf. *supra* p. 83) : la Commission particulière mise en place pourrait jouer le rôle de la Commission de suivi du débat : elle organise le débat, témoigne de son déroulement et décide des besoins en expertise complémentaire, en présence d’un « facilitateur », elle publie un compte-rendu du déroulement des débats, qui donnent lieu à la définition d’un cahier des charges de l’infrastructure.

– Lorsque la CNDP n’est pas saisie, si le ministre de l’Équipement décide d’appliquer la circulaire Bianco (en suivant par exemple l’avis du préfet ou l’avis du CESR), et demande au préfet de l’organiser, la CNDP pourrait donner un avis sur la composition de la Commission de suivi. La mise en place de médiateurs pour aider au déroulement des débats pourrait se faire sans attendre.

L’enquête publique

L’enquête publique, seul point actuel d’ouverture du débat au public, focalise les insatisfactions. La majorité des problèmes devraient être levés avec la mise en place de la concertation en amont.

La loi du 2 février 1995 et le décret du 10 octobre 1994 ont amélioré le statut des commissaires-enquêteurs, mais on peut suggérer, ici aussi, de mettre en place un « témoin », ou un « facilitateur », qui garantirait la transparence (ou de prolonger le mandat de la commission de suivi du débat).

À ce niveau comme aux précédents, il faut favoriser l’émergence d’une réelle **culture de la concertation**. Une charte de la concertation est en cours d’élaboration ; elle devrait permettre de construire un consensus sur les principes majeurs d’une concertation capable d’associer réellement l’ensemble des partenaires. En particulier, elle doit déboucher sur une procédure de décision qui **prenne effectivement acte des résultats des concertations prévues par la loi** : si une enquête publique totalement négative après de multiples consultations d’experts n’ouvrait jamais de possibilité de reconsidérer le projet, on pourrait se poser la question de l’utilité de rendre plus démocratiques les procédures antérieures à l’enquête. À la lumière des réactions suscitées par la poursuite de projets après des avis unanimement négatifs des commissaires enquêteurs, nous attirons l’attention sur l’incompréhension et la profonde irritation qui peuvent être ainsi suscitées auprès d’une partie de la population.

Enfin, dans les cas de recours après enquête publique, pour éviter les appels systématiques au tribunal administratif, certains membres du groupe suggèrent une possibilité d’appel devant une instance nationale comme la Commission nationale du débat public (CNDP) ou d’autres

instances ad hoc en tant que de besoin (Conseil national de protection de la nature (CNPN) ; Conseil supérieur d'hygiène, etc.). D'autres estiment qu'il s'agit là d'une procédure juridiquement peu praticable.

Conclusion : résumé des propositions

Pour satisfaire les attentes de l'opinion publique en matière de dialogue en amont des décisions de l'État, il faut appliquer les principes de concertation et de transparence des décisions publiques, tels que rappelés dans le cadre de la réforme de l'État par la circulaire du premier ministre du 26 juillet 1995.

Dans une approche économique, ces mesures permettront par ailleurs de prévenir des coûts collectifs, non seulement environnementaux, mais aussi financiers, économiques et politiques.

Quatre objectifs principaux sous-tendent nos propositions :

- Construire une utilité publique reconnue par tous, ce qui nécessite de mettre en place des outils de concertation et de transparence des décisions publiques jusqu'au niveau le plus en amont des politiques de transport et d'aménagement du territoire et d'élargir le débat dans la phase amont des projets.

- Prévenir les blocages en garantissant que la puissance publique prenne en compte les demandes d'ouverture d'un dialogue et en facilitant l'accès au débat.

- Garantir l'impartialité et la transparence par la mise en place de grand témoins, et d'une commission de suivi qui en soit garante, et en systématisant la publication par l'État des raisons de ses décisions.

- Améliorer l'expertise et l'évaluation économique et environnementale des projets en l'appliquant dès la phase des schémas directeurs et en proposant les moyens d'une expertise indépendante.

Les dysfonctionnements identifiés en aval, au niveau de l'enquête publique, nous ont conduits à remonter par paliers jusqu'aux grands choix de politique des transports. Nos propositions se situent donc aux trois niveaux successifs des schémas nationaux (SNADT puis schémas directeurs d'infrastructures), de l'aménagement du territoire régional et du projet d'infrastructure.

A) Au niveau des grandes options de la politique des transports et de l'aménagement du territoire : la mise en œuvre de la loi Pasqua avec l'élaboration du Schéma national d'aménagement du territoire est une opportunité à saisir

L'élaboration du SNADT, qui doit entre autres, définir les grands principes qui présideront ensuite à l'élaboration des schémas directeurs sectoriels est l'occasion de fonder en droit des améliorations de procédure dans l'élaboration des schémas directeurs sectoriels d'infrastructures.

1) Inscrire dans le SNADT des principes pour l'élaboration des schémas directeurs d'infrastructures : comparaison de plusieurs scénarios de répartition des différents modes de transport ; évaluations économiques et environnementales ; légitimation des options intermodales par un débat national, transparence des décisions publiques grâce à la publication des évaluations et des motivations du choix de l'État entre les différentes options.

2) Organiser une consultation nationale sur l'aménagement du territoire, avant le vote du SNADT, dans le cadre des assises du développement durable.

B) Au niveau régional : la synthèse des perspectives d'aménagement inscrit l'infrastructure dans l'aménagement du territoire.

Une concertation sur l'ensemble de l'itinéraire prévu pour l'infrastructure avant le tronçonnage par projets, permet une évaluation transparente de l'insertion de l'infrastructure dans le développement local.

Cette concertation est organisée par les Conférences Régionales d'Aménagement du Territoire. Ses conclusions aboutissent à une « synthèse des perspectives d'aménagement » qui est actée par le gouvernement après passage devant le CNADT.

C) Organisation de la concertation sur les projets.

Les blocages et insatisfactions actuels au niveau de l'enquête publique trouvent leur voie de résolution la plus porteuse dans le développement d'une concertation publique dans la phase amont des projets ; c'est pourquoi nous recommandons de poursuivre la logique de réforme qui avait suscité la circulaire Bianco puis la loi Barnier, pour aboutir à une harmonisation législative des nombreux textes régissant la concertation..

Il faut, pour satisfaire les attentes du public, lui garantir la possibilité d'obtenir, dès la phase amont des projets d'infrastructure, l'ouverture d'un débat dont les modalités d'organisation garantissent l'impartialité.

Nous proposons les dispositions suivantes :

- au niveau local, une consultation du Conseil économique et social régional détermine la nécessité ou non d'un débat public ;
- une commission de suivi indépendante organise le débat, en garantit la transparence et définit les besoins en expertise ;
- le débat sur l'intérêt économique et social de l'infrastructure permet de construire l'utilité publique du projet sur des bases reconnues par tous ;
- les conclusions du débat donnent lieu à la publication d'un cahier des charges des engagements de l'État ;

– un fonds national pour la concertation financé par un prélèvement d'au plus 0,1 % sur les réalisations d'infrastructures, permet de financer la participation de la société civile à la concertation, et une expertise indépendante pour l'analyse du dossier de projet ainsi que l'élaboration de contre-propositions.

Annexes

Participants au groupe de travail « Débat public / infrastructures »

Ansel (Philippe), EDF.

Dron (Dominique), ministère de l'Environnement, Cellule de prospective.

Grisel (Laurent), ÉcoBilan.

Guellec (Jacques), Conseil général des Ponts.

Halaunbrenner (Gérard), Commissariat général au Plan.

Mermet (Laurent), ENGREF.

Mougard (Sophie), ministère de l'Équipement / DTT.

Garnier (Christian), FNE.

Reocreux (Anne), ministère de l'Environnement, Cellule de prospective.

Rousselot (Michel), conseil général des Ponts.

Theys (Jacques), MET/Drast/ME/Srae.

Invités

David Aspinwall, Royal Commission : expériences étrangères.

Lacaze (Jean-Paul), conseil général des Ponts : étude de cas A8 bis.

Glass (Bernard), conseil général du GREF/MISE : étude de cas A8 bis.

Hirsch : étude de cas A8 bis (entretien)

Aschieri : étude de cas A8 bis (entretien)

Chevassut (Bernard) , association ACPAT : étude de cas A 400

Godbillon (Bernard), DNP

Barouch (Gilles) : organisation des débats et gestion des conflits (entretien)

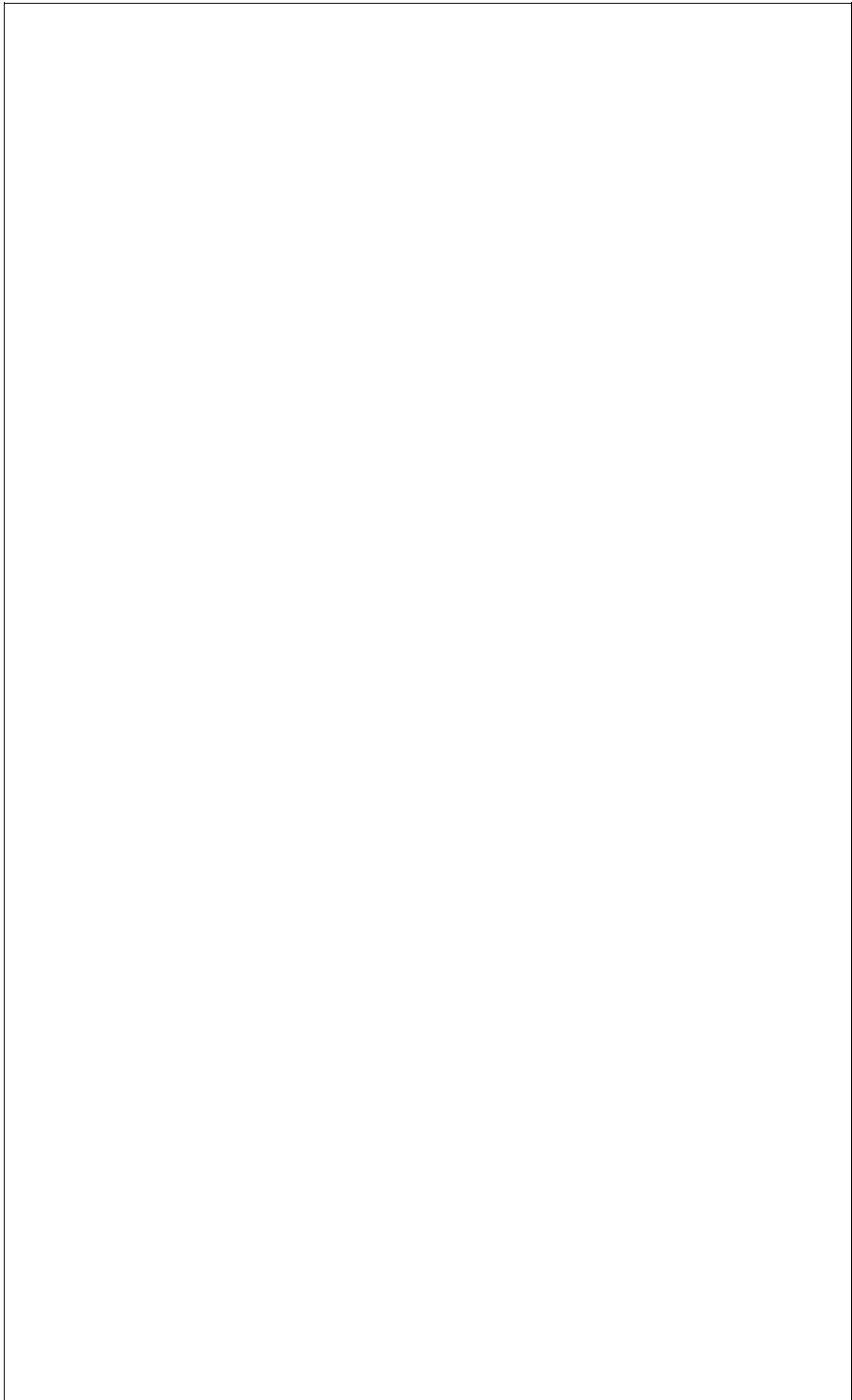
Brule (Claude) et **Bernard (Jean-Marie)**, DNP, Bureau des infrastructures : concertation inter administrative et rôle du Ministère de l'environnement

Reille (Antoine) (FNE) : rôle des associations régionales

Comparaison des lois Pasqua, Barnier et Bouchardeau et de la circulaire Bianco

Tableau comparatif des procédures de concertation prévues par les lois Pasqua, Barnier et Bouchardeau, et par la circulaire Bianco, aux différentes étapes d'un projet d'infrastructure.

Niveau	Étapes (MET)	Loi Pasqua (4 février 1995)
National	Politiques nationales de transport	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma national d'aménagement du territoire (Art. 2) <ul style="list-style-type: none"> – présenté au parlement dans un délais d'un an et approuvé par une loi • Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire : <ul style="list-style-type: none"> – composé de parlementaires + rept. collectivités locales + rept. société civile dont associations – donne avis (publics) sur politique d'aménagement et les divers schémas. – secrétariat assuré par DATAR
	Schémas directeur smodaux	Schémas sectoriels transport (Art. 10 ; 17,18,19) <ul style="list-style-type: none"> – établis par décret dans un délais de 18 mois – approche multimodale
Régional	Schémas directeurs régionaux (par mode)	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (Art 6) <ul style="list-style-type: none"> – élaboré et approuvé par le Conseil régional • Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire <ul style="list-style-type: none"> – composition : Etat + exécutif local + pdt CESR ; – consultée sur les schémas régionaux ; ses avis sont publics • Rem : directives territoriales d'aménagement (Art 4) : sur certaines parties du territoire <ul style="list-style-type: none"> – approuvées par décret en Conseil d'Etat – remplacent +/- les lois d'aménagement et d'urbanisme
Projet d'infrastructure	définition et conception	Rien
	études de tracé	
	enquête publique	



Bibliographie

- [Réf. 1] « Acteurs privés et acteurs publics : une histoire de partage des rôles », *Techniques, territoires et sociétés, Prospective sciences sociales*, n° 27, juin 1994. ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme / DRAST (CPVS), Paris – La Défense. 151 p.
- [Réf. 2] « Application de la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures », Conseil général des Ponts et Chaussées, n° 93-125. Paris – La Défense, 1994. 24 p. +annexes.
Cf. p. 35, 39, 39, 43, 48, 53, 81, 85
- [Réf. 3] « L'argument écologique et l'aménagement », *Techniques, territoires et sociétés, Prospective sciences sociales*, n° 22-23, juin 1993. ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme / DRAST (CPVS), Paris – La Défense. 164 p. +annexes.
- [Réf. 4] Aurran (Brigitte), Ronchi (Yves) [CERFISE], « Infrastructures et espace public : le cas de la L2 à Marseille » – communication présentée au colloque DRAST/ MELTT *Projets d'infrastructures et débat public*, 25 janvier 1996, Paris, 23 p.
- [Réf. 5] Barrouch (Gilles), *La décision en miettes ; systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, « Logiques sociales ». L'Harmattan, Paris, 1989. 237 p.
- [Réf. 6] Bouchardeau (Huguette), *L'enquête publique*, rapport à Michel Barnier, ministre de l'Environnement, Paris, décembre 1993, 30 p. et annexes.
Cf. p. 21, 22, 22, 23, 42, 43, 43, 44, 46, 47, 47, 56
- [Réf. 7] Brua (J.), *Accessibilité des zones à faible densité de population*, Conseil général des Ponts et Chaussées et Conseil général du Génie rural, des Eaux et Forêts, Paris, 1993.
Cf. p. 24, 30, 33
- [Réf. 8] Carrere (Gilbert), *Transports destination 2002, le débat national, recommandations pour l'action*, Rapport au ministre de l'Équipement et des Transports, Paris, juillet 1992, 85 p. et annexes.
Cf. p. 13, 40, 45, 61, 61, 63

- [Réf. 9] *Comment éviter une deuxième autoroute sur la Côte-d'Azur : l'alternative*, Coordination contre le projet A 8 bis et ses conséquences, Vence, s. d. 27 p.
- [Réf. 10] *La concertation dans les projets d'aménagement* (Actes de la journée débat organisée par le ministère de l'Environnement, le 25 Avril 1995). Paris, ministère de l'environnement, 1995. 4 documents +textes réglementaires.
Cf. p. 19, 20, 20, 56, 60, 61
- [Réf. 11] « La conflictualité locale et le syndrome NIMBY, nouvel enjeu du management public », Colloque de l'Association des Eco-Maires, le 24 octobre 1995 (présentation de A. de Champris, cabinet ECs), Paris, 22 p.
Cf. p. 33, 61, 61
- [Réf. 12] Cour des Comptes, *La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national*, Rapport au Président de la République, Paris 1992.
Cf. p. 24
- [Réf. 13] *Débat national pour l'aménagement du territoire*, document d'étape, La Documentation française/DATAR, Paris, avril 1994. 75 p. et annexe/région (s. p.).
- [Réf. 14] *Les défis de la société européenne à l'aube de l'an 2000 : participation du public à l'aménagement du territoire dans différents pays européens*, Actes du Congrès de Bath, 26-27 avril 1995, Bath (UK) Conseil de l'Europe, 1995. 4 fascicules +divers.
Cf. p. 53, 57
- [Réf. 15] *Des documents et organismes relatifs au développement du territoire*, DATAR, Paris, 23 décembre 1994. 61 p..
- [Réf. 16] Donzel (André) [CNRS], « L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée » communication présentée au colloque DRAST/ MELTT *Projets d'infrastructures et débat public*, 25 janvier 1996, Paris, 9 p.
- [Réf. 17] Dron (Dominique), Cohen de Lara (Michel), *Pour une politique soutenable des transports*, Cellule de prospective et stratégie, ministère de l'Environnement, Paris, La Documentation française, septembre 1995, 328 p.
Cf. p. 12, 23, 24, 24, 24, 28, 30, 32, 33, 50, 68, 68, 71, 72, 77
- [Réf. 18] *Les enjeux environnementaux de l'aménagement du territoire*, ministère de l'Environnement, contribution au débat national sur l'aménagement du territoire, janvier 1996.
Cf. p. 70
- [Réf. 19] « L'Environnement dans l'analyse et la négociation des projets ; de l'étude d'impact à l'analyse stratégique, du calcul économique à la gestion patrimoniale », *Cahiers du GERMES*,

n° 12, décembre 1987, Groupe d'exploration et de recherches multidisciplinaires sur l'environnement et la Société, Paris. 583 p.

- [Réf. 20] « Environnement et Aménagement », *La Jaune et la Rouge*, revue mensuelle de la Société amicale des anciens élèves de l'École polytechnique, n° 502, février 1995, SAAEEP, Paris. 112 pp.
Cf. p. 15, 53, 53
- [Réf. 21] « Environnement, science et politique ; les experts sont formels », *Cahiers du GERMES*, n° 13, septembre 1991 – décembre 1992, 2 volumes. Groupe d'exploration et de recherches multidisciplinaires sur l'environnement et la société, Paris. vol. 1 -676 p., vol. 2 -518 p.
- [Réf. 21^{bis}] « Études foncières » (revue) n° 57, décembre 1992, Paris.
Cf. p. 34.
- [Réf. 21^{ter}] « Études foncières » n° 66, mars 1995, Paris.
Cf. p. 42.
- [Réf. 22] Fourniau (Jean-Marie) [INRETS-DEST], « Transparence des décisions et participation des citoyens », communication présentée au colloque DRAST/ MELTT *Projets d'infrastructures et débat public*, 25 janvier 1996, Paris, 31 p.
Cf. p. 44, 45, 58, 58, 59, 60, 80
- [Réf. 23] Gaudin (Jean-Pierre), *L'intérêt général entre le central et le local*, rapport de synthèse 1991-93, ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme/DRAST (CPVS), Paris, La Défense, s. d., 43 p.
- [Réf. 24] Guigo (Denis), *Environnement urbain et démocratie locale à Besançon : la mairie, l'État et les associations face à un grand projet routier*, Laboratoire d'anthropologie urbaine (CNRS) – Centre de recherche en gestion de l'École polytechnique, Paris, octobre 1993. 66 p.
- [Réf. 25] « Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale », *Lois du Canada*, chap. 37, 1992.
- [Réf. 26] « Loi modifiant la loi canadienne sur l'évaluation environnementale », *Lois du Canada*, chap. 46, 1994.
Cf. p. 51
- [Réf. 27] « Nouveau contournement autoroutier de Nice : autoroute A8 bis », dossier de consultation des élus et des administrations, CETE Méditerranée – Ministère de l'Équipement, du Logement, du Transport et de l'Espace / DR, Paris, juin 1991. 39 p.
- [Réf. 28] Peixoto (O.), *Les français et l'environnement*, sondage BVA, Paris, 1993, 243 p.
Cf. p. 13

- [Réf. 29] *Points saillants de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1994.
Cf. p. 52
- [Réf. 30] *Public inquiries into road proposals. What you need to know*, Department of transport, 1995, Londres.
Cf. p. 51.
- [Réf. 31] *Recueil de textes réglementaires*, ministère de l'Environnement/direction de la Nature et des Paysages (sous-direction de l'Aménagement et des Paysages), Paris, février 1995. 34 p.
- [Réf. 32] Rousselot (Michel), « L'Environnement un projet de société », in : « Environnement et Aménagement : II – l'enjeu culturel », *La Jaune et la Rouge*, revue mensuelle de la Société amicale des anciens élèves de l'École polytechnique, n° 502, février 1995, p. 19-22. SAAEEP, Paris.
- [Réf. 33] Simon (Jean-Marie), CS Conseils, *Aménagement et opinion : la concertation en amont des projets*, étude réalisée pour le ministère de l'Environnement / direction de la Nature et des Paysages (SDAP), Paris, 1995, 50 p.
Cf. p. 13, 14, 15, 17, 18, 21, 21, 22, 60, 67, 85
- [Réf. 34] Soubeyran (O.), Berdoulay (V.), *De l'évaluation à la planification environnementale ; construction et régulation instituées des enjeux environnementaux*, rapport présenté au SRETIE / ministère de l'Environnement, Paris, janvier 1994, 111 p. +annexes.
Cf. p. 51, 52, 52, 52
- [Réf. 35] Tapie-Grime (Muriel) [CNRS], « L'accès à la parole, source d'entente, objet de dispute. Le débat en amont de la décision de réalisation du bouclage nord-ouest de la Francilienne », communication présentée au colloque DRAST/ MELTT *Projets d'infrastructures et débat public*, 25 janvier 1996, Paris, 21 p.
Cf. p. 46, 47, 47, 56
- [Réf. 36] *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par Marcel Boiteux, Paris, 1993.
Cf. p. 68

Principaux textes législatifs

Enquête publique ; législation et décrets

Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Décret n° 94-873 du 10 octobre 1994 relatif à l'indemnisation des commissaires enquêteurs.

Loi de Finance du 31 décembre 1993.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Directive européenne 90/313/ EEC du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982

Loi d'orientation sur la Ville du 13 Juillet 1991 (concertation sur les politiques d'habitat)

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

Directive n° 544 (76/40) du Ministère de l'Équipement du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques

Circulaire n° 7747 du Premier ministre du 31 juillet 1982 relative à l'amélioration apportée à la publicité des études d'impact et à la procédure des enquêtes publiques

Circulaire n° 93-73 du 27 septembre 1993 pris pour l'application du Décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 et l'annexe au Décret n° 85-453 du 23 avril 1985.

Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

Décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article de la Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs.

Lexique des abréviations

ACPAT	Association contre le projet d'autoroute transchablaisienne
BTP	Bâtiment – travaux publics
CEE/EEC	Communauté économique européenne / European Economic Community
CESR	Conseil économique et social régional
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CNADT	Conseil national d'aménagement et de développement du territoire
CNDP	Commission nationale du débat public
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DERF	Direction de l'Espace rural et de la Forêt (ministère de l'Agriculture)
DG XI	Direction générale XI (onze) : direction de la Communauté économique européenne qui suit les questions d'environnement
DIREN	Direction régionale de l'Environnement
DNP	Direction de la Nature et des Paysages
DRAST	Direction de la Recherche et des Affaires scientifiques et techniques
DUP	Déclaration d'utilité publique
ESIE	Étude stratégique d'impact sur l'environnement
FDES	Fonds de développement économique et social
FNE	France-Nature-Environnement
GRF	Génie rural des eaux et des forêts
IGPC	Ingénieur général des ponts et chaussées
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs

MELTT	Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme
MET	Ministère de l'Équipement et des Transports
MISE	Mission d'inspection spécialisée de l'environnement
OCDE	Organisation de coopération et développement économique
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SEM	Société d'économie mixte
SNADT	Schéma national d'aménagement et de développement du territoire
TGV	Train à grande vitesse
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique

Projets d'infrastructures ayant fait l'objet de l'application de la circulaire Bianco

	Procédures terminées	Procédures en cours
TGV	Lyon - Turin Dijon - Bâle	Tours - Bordeaux Le Mans - Rennes TGV Est
Routes	Autoroute Dijon - Dôle - Sisteron Autoroute A 47 : Lyon - St-Étienne (doublement sur le plateau) A8 bis Bouclage ouest de la Francilienne	RN 184 : A13 / Cergy Déviation Montpellier
Voies navigables		Seine-Nord (opportunité/tracé/méthode...)

Membres du comité de pilotage de la Cellule prospective et stratégie

Armand (Richard), comité exécutif Pechiney.

Bureau (Dominique), ministère de l'Economie et des Finances, direction de la Prévision.

Fiessinger (François), président du Comité français de l'Association européenne des déchets ISWA.

Gelly (Jean-Paul), compagnie Saint-Gobain, direction des Relations sociales et de l'Environnement.

Grossetete (Françoise), député européen.

Legrand (Patrick), Institut national de la recherche agronomique, France – Nature – Environnement.

Lequenne (Philippe), Les Amis de la Terre.

Matheu (Michel), Commissariat général du Plan, service de l'énergie et des activités tertiaires (secteur transports).

Molle (Jean-François), Danone-agriculture / direction de l'Environnement.

Jacques (Pelissard), Association des maires de France, député du Jura.

Philip (Patrick), Commissariat à l'Énergie atomique, mission environnement.

Rousselot (Michel), Autoroutes Rhône-Alpes (AREA).

Salmon (Jean), FNSEA, CORPEN.

Theys (Jacques), ministère de l'Équipement et des Transports, DRAST, Centre de prospective et de veille stratégique.

Tramier (Bernard), ELF-Aquitaine, direction de l'Environnement.

Table des matières

Sommaire	3
Préface	5
Avant propos	7
Première partie	9
État des lieux	9
Champ de l'étude	11
Existence de conflits	12
Les acteurs du processus de décision	13
L'opinion publique	13
– La sensibilité environnementale traditionnelle s'élargit à de nouveaux champs, en particulier à une remise en cause du développement économique comme synonyme de progrès	13
– Les pouvoirs publics mis sur la sellette	14
– Élargissement du champ des oppositions aux projets d'infrastructure	15
<i>En nature</i>	15
<i>En nombre</i>	16
Les associations	17
<i>Technicité</i>	17
<i>Responsabilité</i>	18
<i>Place des associations dans le processus de décision</i>	18
<i>Relations entre associations locales et nationales</i>	19
Les administrations	19
– La concertation : une réflexion active bien que la reconnaissance de sa nécessité soit récente	19
– Mais des responsables de projets encore parfois réticents à une nouvelle pratique du dialogue	21
– Les autres administrations de niveau local (DDAF)	22
Élus locaux	23
Préfets	25
Ministère de l'Environnement	26
– Le rôle actuel du ministère de l'Environnement	26
<i>Expertise de l'administration centrale</i>	26

<i>Une présence de terrain difficile à assurer pour les DIREN</i>	27
– Une demande de présence plus forte en amont	28
– Des objectifs	28
– Nécessité et limites d'une quantification	29
<i>Une quantification est nécessaire</i>	29
<i>Paramètres quantifiables</i>	30
<i>Limites de la quantification</i>	31
– Intérêt du débat public pour certaines « valeurs » non quantifiables ou non encore quantifiées	32
Les intérêts économiques en jeu	33
Le contexte législatif : un édifice complexe	34
Analyse d'un texte précurseur : la directive du 14 mai 1976	35
Comparaison des lois Pasqua, Barnier et Bouchardeau et de la circulaire Bianco	36
La mise en place de la Commission nationale du débat public (CNDP) par la loi Barnier	40
La loi Bouchardeau : bilan (Rapport Bouchardeau) et améliorations récentes	42
La circulaire Bianco : premier bilan et position par rapport à la loi Barnier	45
– Élaboration de la circulaire Bianco : une démarche novatrice et expérimentale : existence de conflits, volonté politique, statut	45
– Études de cas : analyse des premières applications	46
<i>Une évaluation très contrastée</i>	46
<i>Des conditions d'application parfois difficiles</i>	46
– Les réflexions en cours sur la circulaire Bianco	48
– Comparaison des dispositions de la loi Barnier et de la circulaire Bianco	48
<i>Saisine de la Commission</i>	49
<i>Un champ assez restreint</i>	49
Les expériences étrangères	50
En Suisse : l'impact du référendum	50
Aux USA : l'obsession du contentieux	50
En Grande Bretagne : la tradition des audiences publiques	50
Au Canada : une évaluation environnementale précoce et ouverte	51
En Allemagne : le poids politique des Verts influence les comportements	52
Le contexte européen : trois textes majeurs pour la concertation	53
Des notions essentielles ambiguës	53
Utilité publique / intérêt général / intérêt public	53
– Qui évalue l'intérêt général ?	54
– Que faut-il inclure dans l'intérêt général ?	54
Compensations	54
Transparence / Droit à l'information	55
Expertises complémentaires ou contre expertise ?	57
Le champ du débat : ce qui est et n'est pas soumis à discussion	59

Concertation : information ou association à l'élaboration de la décision ?	59
Légitimités	61
Conclusion : points principaux du diagnostic	63
Deuxième partie	65
Propositions	65
De grandes orientations	67
Eviter des coûts collectifs	67
Transparence et concertation : des principes incontournables	68
– Des médiateurs pour un premier niveau de concertation	69
– Une charte de la concertation	69
Introduire plus de transparence dans les orientations fondamentales	69
Éviter que le formalisme législatif prime sur la réalité de la concertation	70
Mettre en œuvre la concertation dès le schéma national d'aménagement du territoire	71
Concertation et aménagement du territoire	71
– Qu'entend-t-on par « concertation » ? : un fossé entre les attentes des citoyens et les textes existants	71
– La question des délais	72
Consultation du public lors de l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire	73
– Incrire trois grands principes dans le SNADT	73
<i>Légitimer les options intermodales</i>	73
<i>Evaluation environnementale et objectifs environnementaux</i>	73
– Organiser une consultation nationale sur l'aménagement du territoire	74
Processus d'élaboration des schémas directeurs sectoriels	75
– Nécessité de transparence	75
– Des inerties techniques lourdes	75
– Recommandations	76
Une vue d'ensemble de chaque itinéraire dans les territoires	77
La concertation en amont des projets : une nécessaire harmonisation des textes	78
La circulaire du 15 décembre 1992 : une expérimentation à poursuivre... et à conclure	79
Des propositions pour une concertation élargie	81
– Rendre la concertation en amont obligatoire pour tous les grands projets	81
– Étendre le champ du débat	82
<i>Projets concernés</i>	82
<i>Contenu du débat : discuter l'utilité publique des projets</i>	82
– Organisation du débat	83
<i>La Commission de suivi du débat</i>	84
<i>Une amélioration pratique dans les modalités de la concertation : la présence d'un « facilitateur »</i>	85

<i>Le cahier des charges</i>	86
- Le financement d'une expertise indépendante :	
Un « Fond national pour la concertation »	86
<i>Financement</i>	87
Un « Fond national pour la concertation »	87
Proposition pour la phase transitoire :	
mise en cohérence des procédures existantes	88
L'enquête publique	89
Conclusion : résumé des propositions	90
Annexes	93
Annexe I	95
Participants au groupe de travail	
« Débat public / infrastructures »	95
Invités	95
Annexe II	97
Comparaison des lois Pasqua, Barnier	
et Bouchardeau et de la circulaire	
Bianco	97
Annexe III	101
Bibliographie	101
Annexe IV	105
Principaux textes législatifs	105
Enquête publique ; législation et décrets	105
Annexe V	107
Lexique des abréviations	107
Annexe VI	109
Projets d'infrastructures ayant fait	
l'objet de l'application de la circulaire	
Bianco	109
Annexe VII	111
Membres du comité de pilotage	
de la Cellule prospective et stratégie	111