

Cahiers du GERMES

**Groupe d'exploration et de recherches multidisciplinaires
sur l'environnement et la Société**

**L'ENVIRONNEMENT
DANS L'ANALYSE
ET LA NEGOCIATION
DES PROJETS**

*De l'étude d'impact à l'analyse stratégique
De calcul économique à la gestion patrimoniale*

DECEMBRE 87

CAHIER N° 12

PARTIE III : Les instruments de la négociation : jeux de participation, médiation et élaboration de scénarios

La négociation (L. MERMET)	349
Résoudre les problèmes d'environnement à travers conflits et négociations (L. MERMET, G. BAROUCH)	357
Les jeux de participation dans les grands projets hydrauliques (R. MACGILCHRIST)	377
Des solutions négociées aux problèmes d'environnement - Les expériences américaines - Quelles perspectives en France ? (L. MERMET)	395
Théorie sociale et planification (O. SOUBEYRAN)	415
Un processus de médiation au service d'un remembrement en zone sensible : le cas des zones humides des communes de Sillingy et Nonglard en Haute-Savoie (France) (B.FISCHESSER, M.-F. DUPUIS)	433

PARTIE IV : Vers une gestion patrimoniale

Introduction à la notion de patrimoine (Ch. OUDINOT)	469
Le système des relations patrimoniales (P. BERTIER, L. MERMET)	477
Critères pour une gestion patrimoniale (J. de MONTGOLFIER, L. MERMET, J.-M. NATALI)	485
A la rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type "Systèmes - Acteurs" (H. OLLAGNON)	495

PARTIE V : L'intervention du public : mythe et réalité dans un contexte de décentralisation

L'intervention du public : mythe et réalité (L. CHABASON)	513
Plus de démocratie pour l'environnement (L. MERMET)	515
Analyse critique et prospective des études d'impact (M. FALQUE)	521
Participation du public : un moyen pour mieux planifier. Coopération ou information unilatérale ? (Ch. GARNIER)	539
Participation du public et méthodes d'évaluation des projets d'aménagement en Grande-Bretagne (C. HENRY)	553
Évaluation d'une procédure de concertation régionale sur un projet technologique majeur - Le cas de la Commission locale d'information sur la centrale de Civaux (P. MATTOUT, G. METAYER)	559
La décentralisation de l'urbanisme et l'environnement - Conclusions d'une recherche (SFDE)	573

PLUS DE DEMOCRATIE POUR L'ENVIRONNEMENT

Laurent MERMET

Lors du colloque "les Politiques de l'Environnement face à la crise" (Paris 10-12 janvier 1984) organisé par GERMES un atelier a été consacré aux problèmes d'aide à la décision et de participation du public dans le domaine de l'environnement (*). Un trait marquant de cet atelier a été la rencontre de scientifiques, qui étudient de l'extérieur les processus de décision, et de personnes qui le vivent : professionnels de l'environnement, représentants d'associations.

L'occasion était donc bonne de tenter de faire le point - où en est la participation, dans le domaine de l'environnement, en 1984 - et de chercher à dégager des propositions, à la fois pratiques, et fondées sur des études de cas rigoureuses.

1. UN CONSTAT PREOCCUPANT SUR LES PROCEDURES ACTUELLES

D'emblée est apparue la frustration des praticiens et des associations en ce qui concerne leur participation actuelle aux procédures de décision. Sur la base de nombreux exemples, exposés avec passion, les faits qu'ils reprochent le plus souvent aux "décideurs" sont :

- le secret dans lequel sont mûris les projets, dans lequel se préparent certaines réunions ; secret dans lequel baignent également nombre de résultats d'études (analyses d'eau) ou de données économiques (calculs d'EDF par exemple).
- des entorses à la réglementation : ici, c'est une carrière qui s'est agrandie avant même d'avoir déposé son dossier de demande d'autorisation ; là, c'est un vote à bulletin secret qui est refusé dans une commission, et ailleurs ce sont des documents administratifs que l'on ne peut obtenir malgré la loi, ...
- un abus du pouvoir d'expertise que détiennent les auteurs de projets. Il s'agit le plus souvent d'un manque d'explication des raisons des choix, qui va souvent de pair avec une approche partielle, ou même l'escamotage complet des variantes possibles.

Ces plaidoyers des associations et de nombreux praticiens ont finalement un point commun : l'impression de subir de la part des "décideurs" (administrations, élus, entreprises) un traitement inéquitable qui va de la mauvaise volonté au coup de force.

Ce constat unilatéral - ne permet pas à lui seul de juger les procédures dans leur ensemble (et d'ailleurs selon quels critères ?).

(*) - Atelier animé par J. THEYS (MEP) et L. MERMET (CESTA).

Mais il suffit pour montrer que dans de très nombreux cas, la participation des associations et du public se déroule dans des conditions tendues, conflictuelles et frustrantes. C'est dans un tel contexte que de nombreuses associations trouvent difficilement leur voie entre le découragement (dépression de la vie associative), la soumission inconditionnelle, et la rébellion.

La participation à la décision n'est jamais vraiment accordée, elle manifeste une relation, un état de fait ; **elle s'obtient**. En ce sens on peut dire que le problème de la prise en compte de l'environnement et de la faiblesse de la participation aux décisions confronte les intervenants autant à la faiblesse de leur propre pouvoir (mobilisation) qu'à la mauvaise foi de leurs interlocuteurs.

Ensuite, quand une institution, fût-elle le gouvernement, veut améliorer la participation, elle n'est elle-même qu'un acteur supplémentaire dans le jeu. En général, elle ne peut pas le bouleverser à sa guise, même quand il s'agit du Ministère de l'Environnement.

Pour améliorer les processus de décision - par exemple dans le sens de plus de démocratie - il lui faut partir du processus tel qu'il est en réalité et de chercher quelles actions permettraient de l'améliorer ou même d'innover. Agir pour la participation, cela implique que l'on prenne du recul. La participation ne peut pas être évaluée ou organisée du seul point de vue du public ou de celui des "décideurs". Les actions et réactions des deux côtés se correspondent et forment un tout. Quand le Français "râle", les décideurs tendent à protéger leur travail en tirant les rideaux des lieux de décision. Quand la décision est élitiste et secrète, le Français participe en râlant. Et chacun se plaint de son interlocuteur. Le public est irresponsable ; il veut se mêler de tout, et refuse de participer constructivement quand on le lui propose.

L'important n'est pas de savoir "qui a commencé". Il vaut mieux essayer de trouver des moyens pour faire évoluer le dialogue entre les parties prenantes de l'environnement et leurs interlocuteurs. Pour cela, on peut envisager trois types de solution :

- améliorer les règles du jeu que constituent les procédures formelles de décision, et les faire respecter.
- rééquilibrer dans une certaine mesure les moyens et les pouvoirs des différents intervenants.
- introduire des procédures nouvelles, formelles ou informelles, pour créer de nouvelles possibilités de dialogue.

2. DES PROPOSITIONS POUR AMELIORER LES FORMULES ACTUELLES DE PARTICIPATION

Les participants de l'atelier ont donc d'abord émis un certain nombre de suggestions tendant à aménager et améliorer les procédures de décisions actuelles, pour remédier à leurs insuffisances les plus souvent constatées. Les discussions et les études présentées montrent à quel point l'action menée par l'Etat dans ce sens - avec l'amélioration de l'enquête publique, la loi sur l'accès aux documents administratifs - est utile.

D'autres mesures sont possibles, pour améliorer la qualité des études d'impact et organiser leur contrôle, pour faciliter l'information du public sur les projets d'aménagement.

Il faut soutenir l'effort dans ce sens non seulement pour perfectionner la réglementation, mais aussi parce que l'application de celle-ci présente des lacunes. Pour contenir celles-ci dans une proportion raisonnable, les pouvoirs publics doivent être présents en permanence sur le front des procédures de décision. En cette matière, il ne saurait être question d'édicter une réglementation péremptoire et définitive : il faudra sans cesse adapter, corriger, aller plus loin pour orienter et contenir de façon souple les affrontements stratégiques des organismes et des groupes sociaux. La réforme des procédures et le contrôle de leur application se confondent dans un effort continu de clarification de la décision publique. Il est essentiel dans le domaine de l'environnement, que cet effort soit poursuivi.

C'est la base indispensable de toute politique de participation.

En plus du maintien et de l'actualisation de la "règle du jeu", on peut envisager d'aider les "partenaires" environnementaux, le plus souvent moins bien armés que leurs interlocuteurs, à participer plus efficacement au débat public.

Sur le plan juridique, on peut améliorer leur accès aux instances de décision, donner à des groupes le pouvoir d'organiser une action judiciaire efficace.

Sur le plan financier, on peut réviser les sources de financement des associations qui manquent de ressources stables.

Cependant, c'est sur le plan technique que le problème est aujourd'hui posé le plus souvent même si les difficultés de certains acteurs à maîtriser la technique proviennent d'un manque de moyens.

C'est d'abord que les décisions publiques sont discutées surtout sur un plan technique, en France. C'est ensuite, que les problèmes d'environnement sont souvent très complexes techniquement. Pour en discuter de façon informée, les différentes parties doivent donc disposer d'un potentiel d'expertise technique, une expertise qui, à l'heure actuelle semble largement monopolisée par quelques grandes institutions qui sont en même temps, les promoteurs des projets en discussion.

Simple dans son principe, la "**contre expertise**" semble plus délicate à mettre en oeuvre. Quels moyens, quels experts, quel cadre institutionnel peut-on mobiliser ? Même si les formules pratiques ne sont pas encore claires, il existe un large accord pour dire que les capacités d'intervention technique des intervenants favorables à l'environnement, et en particulier des associations, doivent être améliorées.

Cela renforcerait, sans doute ces dernières tout en tempérant leur virulence : en étudiant un problème dans le détail, on est souvent conduit à adopter une position moins extrême...

Enfin, toujours dans le cadre des procédures actuelles, on peut aussi faire des propositions plus pratiques sur la manière de diminuer les conflits et de faciliter l'information : faire se rencontrer les acteurs, organiser des tournées en commun sur le terrain. La formule de "voyage-conciliation" a été mentionnée comme méthode de "décrispation" efficace aussi bien par des praticiens que par une des études présentées lors de l'atelier.

Au-delà du cadre réglementaire, il existe de toute évidence un "savoir-faire" quotidien de la concertation. Sur ce plan, il serait possible d'organiser une "formation"

pour des décideurs : favoriser une réflexion sur leur pratique et leur apporter des méthodes de diagnostic et d'action directement applicables.

3. INNOVER EN MATIERE DE PARTICIPATION

Même si elles peuvent être nettement améliorées, les procédures de décision actuelles n'ont cependant qu'une ambition limitée. L'exemple de pays étrangers (U.S.A, Suisse, ...) montre qu'il est possible d'aller plus loin en matière de participation. Et c'est d'ailleurs le plus souvent sur la base de ces exemples étrangers que l'on a pensé à introduire en France un certain nombre d'innovations en matière de participation.

Cependant ces innovations ne sont pas seulement tentantes par "bonne volonté" ou par utopie : elles sont certainement nécessaires. En effet, il est probable que dans dix ans les mécanismes de la décision publique, en France même, seront profondément différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. Leur évolution est déjà engagée largement avec le processus de décentralisation en cours. Le résultat en est difficile à prévoir et correspondra probablement à des situations très diverses.

Mais pour être prêts à faire face à ces échéances, il est bon de commencer aujourd'hui à mettre au point une gamme de techniques de consultation. Il y faudra des années, car ne cela ne s'improvise pas, comme on le verra plus loin.

Pour aborder le domaine des techniques de consultation et de participation du public. Il importe d'abord de lever une certaine confusion. Il existe des méthodes très différentes par leur principe et leurs objectifs. En les confondant parfois dans une utilisation "fourre-tout" de termes comme "participation" ou "audition", on s'expose à des malentendus. Il faut bien distinguer quatre grands types de techniques qui sont actuellement utilisées :

L'audition publique consiste à présenter un projet au public réuni, et à recueillir ses observations et ses suggestions. Cela permet une meilleure information du public, et peut mener à améliorer ou à adapter certains détails du projet aux préoccupations de celui-ci. Cela peut aussi servir à "prendre le pouls" du public pour tenir compte par la suite de sa réaction d'ensemble au projet. Par contre, l'audition ne permet pas une participation du public aux points centraux de la décision (faire ou non le projet, quel projet choisir, ...).

La commission d'information et d'évaluation est un groupe de travail constitué d'élus et de leaders d'opinions (exemple : associations). Son rôle est de s'informer des tenants et aboutissants du projet, d'en informer le public et les personnes concernées. Réciproquement, la commission se fait l'écho des observations du public auprès de l'aménageur, et présente ses propres observations. Une telle commission peut remplir les mêmes rôles que l'audition et possède les mêmes limites, (ne permet pas la participation aux choix essentiels). C'est un procédé lourd qui se justifie pour de grands projets qui concernent une population importante, et se jouent sur une longue durée. C'est en quelque sorte une audition indirecte et démultipliée.

Le référendum local est un vote : les citoyens d'une commune, par exemple, sont appelés à choisir entre plusieurs projets, ou pour ou contre un projet. Contrairement à l'audition, le référendum permet à la population de participer effectivement à la décision grâce au vote. L'information et le débat ont lieu au cours d'une "campagne" avant le vote. Les limites du référendum tiennent le plus souvent à la formulation de la question.

La médiation consiste à organiser une négociation entre des personnes représentant - formellement ou non - les différents groupes concernés. Du fait de cette représentation, la médiation permet une participation effective de groupes de citoyens à la décision. Mais pour qu'elle puisse avoir lieu, la médiation exige que des groupes se structurent ou soient déjà structurés, qu'il y ait entre eux un relatif équilibre des pouvoirs - c'est-à-dire qu'aucun(s) groupes(s) ne puisse(nt) exclure le(s) autre(s) de la décision finale.

Ces diverses procédures peuvent être formelles et obligatoires. Elles peuvent aussi être informelles, c'est-à-dire ajoutée à la procédure de décision réglementaire pour l'améliorer, dans des cas difficiles la faciliter, lever des blocages. C'est à ce niveau que les expériences actuelles se situent : on en est au stade du tâtonnement et du cas par cas. Ce qui est l'ordre du jour, c'est la mise au point de solutions pour l'avenir, et non pas l'adoption aujourd'hui de procédures obligatoires révolutionnaires.

De nombreux exemples étrangers et quelques expériences françaises montrent que, si elles sont appliquées à bon escient ; ces procédures participatives donnent souvent de bons résultats.

En Haute-Savoie, l'aménagement d'un marais a ainsi pu être défini avec à la fois un travail en commun des représentants des groupes concernés, et une consultation du public - dans le cadre formel d'une procédure de remembrement. Un bon nombre de référendums communaux ont donné satisfaction à leurs organisateurs et à la population.

Il semble souhaitable d'aller plus loin dans la voie des procédures de participations innovantes. Il s'agit bien sûr de mieux mettre au point les techniques, de mieux connaître et diagnostiquer les situations auxquelles elles s'appliquent.

Pour que les actions entreprises en ce sens soient profitables, il faut tirer les leçons d'un certain nombre d'échecs qu'ont mis en évidence les études réalisées sur les expériences déjà faites.

A Nancy, par exemple, une audition publique a exacerbé les conflits. Elle a en effet posé le problème de choix de tracés autoroutiers sans que la procédure mise en place prévoie les moyens de résoudre effectivement ce problème.

A Civaux, la commission d'information a rencontré des problèmes car sa mission d'information n'était pas définie de façon suffisamment claire : devrait-elle, ou non, aborder la question de l'opportunité sur le plan régional et national, de construire une centrale nucléaire ? Il en est résulté en particulier la démission d'une partie de ses membres.

A la Ferté-Macé (Orne) les électeurs ont dû se prononcer sur la question suivante :

"Je refuse l'ingérence du Conseil général de l'Orne dans les affaires fertois (la conséquence sera la poursuite des travaux)".

Ou bien :

"J'accepte l'ingérence du Conseil général de l'Orne dans les affaires fertois (la conséquence sera l'arrêt des travaux)".

Pour que la participation ne devienne pas un "happening", il faut respecter certaines conditions :

- ne pas promettre d'une procédure plus qu'elle ne peut apporter (ex : l'audition ne permet pas de participer aux choix essentiels).
- ne pas utiliser une procédure inadaptée, par exemple, la médiation est vouée à l'échec si l'un des partenaires peut imposer sa solution.
- apporter un certain soin "professionnel" à la conception des procédures utilisées, et en particulier assurer d'abord un diagnostic précis des problèmes qui sont à résoudre et du contexte institutionnel et sociologique de la décision.

CONCLUSION

Il semble important de dire qu'il n'y a pas de miracles en matière de participation.

D'une part, celle-ci s'inscrit dans le cadre d'un rapport de force entre les parties prenantes. Pour un groupe social, participer au débat public n'est qu'une étape : encore faut-il avoir les moyens d'en tirer partie et d'y apporter quelque chose.

D'autre part, les décisions environnement sont à replacer dans le cadre général des décisions publiques françaises. Celles-ci correspondent à des forces très profondes du fonctionnement de notre société. Elles évoluent, peuvent être améliorées par un effort assidu et réaliste, mais il n'est pas question d'en faire table rase "par décret".

Le premier enjeu en matière de participation aux décisions d'environnement, c'est le devenir du mouvement social "environnement".

Or, celui-ci évolue en relation étroite avec les actions des institutions qui s'occupent d'environnement et qui en parlent, avec la manière dont les pouvoirs publics traitent l'environnement.

Le problème de la participation pose donc la question des relations entre la "base" de l'environnement et ses institutions. On voit bien, par l'exemple de l'agriculture, de l'industrie, que c'est un enjeu essentiel. Il semble souvent que les institutions de l'environnement aient du mal à s'en saisir.

Le second enjeu, c'est la garantie d'un déroulement régulier, au moins, et le plus équitable possible, des procédures règlementaires de décisions. Cette garantie doit être fournie par l'Etat, et elle ne peut être donnée une fois pour toute : elle nécessite un effort continu d'actualisation, de présence, de rigueur.

Enfin, le dernier enjeu, c'est d'inventer la participation de demain. Il faut mieux analyser les problèmes, imaginer des solutions, et mener à bien des expériences. On pourra alors, proposer des modèles de participation souples, divers, adaptés. Ces modèles qui rapprochent la décision du citoyen et du local sont dans la logique de la décentralisation et donc des problèmes d'environnement de demain.