HAL
open science

Informer et-ou impliquer les citoyens dans les grands projets technologiques

Nicolas Reimen, Denis Sédès

To cite this version:

Nicolas Reimen, Denis Sédès. Informer et-ou impliquer les citoyens dans les grands projets technologiques. Sciences de l'Homme et Société. 1996. hal-01908540

HAL Id: hal-01908540

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908540

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INFORMER ET/OU IMPLIQUER LES CITOYENS DANS LES GRANDS PROJETS TECHNOLOGIQUES

N. Reimen, D. Sédès

[313]

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES
Bibliothèque
N°
IE 1

CONSULTATION SUR PLACE

Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris - Corps Techniques de l'Etat

Avant-propos

Qu'est-ce qui peut motiver, aujourd'hui, deux ingénieurs-élèves des Mines à se lancer dans la réflexion et la rédaction d'un mémoire sur un thème aussi vaste? Pour répondre à quelles questions précises ont-ils employé le temps relativement court qui leur était imparti? Tels sont les deux interrogations qui sous-tendent l'exposé de cette introduction.

Les grands projets technologiques, par exemple le programme nucléaire français, ou encore les chantiers d'infrastructure comme la construction de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse, suscitent naturellement une mobilisation de l'opinion publique, voire l'engagement volontariste d'une catégorie de personnes. Une telle mobilisation est compréhensible compte tenu des risques majeurs ou des nuisances qu'apportent de tels projets, même si, par ailleurs, ils présentent des avantages certains pour l'économie du pays ou pour l'amélioration de son cadre de vie. Depuis quelques années, certains grands projets se sont heurtés à une opposition inhabituelle prenant une forme parfois musclée et relayée amplement par les médias à tel point que certains commentateurs ont parlé de crise: l'opposition forte rencontrée à la fin des années 80 concernant le projet de stockage de déchets nucléaires de l'ANDRA ou le projet du T.G.V. Méditerranée en sont des illustrations.

Ces oppositions ont créé un climat de malaise dans le pays et certains y voient le signe d'une évolution. Il est vrai que ces oppositions se font souvent l'écho de préoccupations plus générales qui dépassent le seul cadre des grands projets: participation des citoyens à la vie publique, fonctionnement de la démocratie, préoccupations environnementales. Par exemple, l'association FARE-Sud qui s'est constituée pendant le projet du T.G.V. Méditerranée n'affichait pas d'opposition de principe au projet mais voyait dans ses piétinements le signe d'un déficit démocratique contre lequel elle faisait entendre sa voix.

En somme, les grands projets peuvent cristalliser les aspirations d'une opinion désireuse de changement dans la pratique de la vie publique. En outre, des événements ponctuels sont venus accentuer une telle tendance en jetant un certain discrédit sur les pouvoirs publics. Ainsi, le comportement du SCPRI à la suite de l'accident de Tchernobyl a probablement eu des retombées négatives sur l'autorité de l'Etat. Par ailleurs, les "affaires" répétées qui ont défrayé la chronique ces derniers temps ont contribué au vent de suspicion qui souffle désormais sur la classe politique.

Les grands projets, qui mettent en oeuvre les institutions et les pratiques de notre pays, sont des catalyseurs de choix du malaise ou des aspirations que nous avons décrits ci-dessus. Cependant, nous aurions tort de réduire l'intérêt central du mémoire à la question, plutôt sociologique, d'une évolution des mentalités dont il reste à préciser, voire à prouver la réalité. En tout cas, une telle question s'inscrit dans un cadre contingent. Or, tout grand projet soulève des problèmes immanents:

- Comment décide-t-on de la conformité d'un projet à l'intérêt général?
- La question de l'intérêt général se pose notamment quand des intérêts particuliers sont lésés par un projet. Dans quelle mesure une telle situation est jugée acceptable? Que fait-on pour la rendre acceptable aux minorités concernées?

Avant-propos

Qu'est-ce qui peut motiver, aujourd'hui, deux ingénieurs-élèves des Mines à se lancer dans la réflexion et la rédaction d'un mémoire sur un thème aussi vaste? Pour répondre à quelles questions précises ont-ils employé le temps relativement court qui leur était imparti? Tels sont les deux interrogations qui sous-tendent l'exposé de cette introduction.

Les grands projets technologiques, par exemple le programme nucléaire français, ou encore les chantiers d'infrastructure comme la construction de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse, suscitent naturellement une mobilisation de l'opinion publique, voire l'engagement volontariste d'une catégorie de personnes. Une telle mobilisation est compréhensible compte tenu des risques majeurs ou des nuisances qu'apportent de tels projets, même si, par ailleurs, ils présentent des avantages certains pour l'économie du pays ou pour l'amélioration de son cadre de vie. Depuis quelques années, certains grands projets se sont heurtés à une opposition inhabituelle prenant une forme parfois musclée et relayée amplement par les médias à tel point que certains commentateurs ont parlé de crise: l'opposition forte rencontrée à la fin des années 80 concernant le projet de stockage de déchets nucléaires de l'ANDRA ou le projet du T.G.V. Méditerranée en sont des illustrations.

Ces oppositions ont créé un climat de malaise dans le pays et certains y voient le signe d'une évolution. Il est vrai que ces oppositions se font souvent l'écho de préoccupations plus générales qui dépassent le seul cadre des grands projets: participation des citoyens à la vie publique, fonctionnement de la démocratie, préoccupations environnementales. Par exemple, l'association FARE-Sud qui s'est constituée pendant le projet du T.G.V. Méditerranée n'affichait pas d'opposition de principe au projet mais voyait dans ses piétinements le signe d'un déficit démocratique contre lequel elle faisait entendre sa voix.

En somme, les grands projets peuvent cristalliser les aspirations d'une opinion désireuse de changement dans la pratique de la vie publique. En outre, des événements ponctuels sont venus accentuer une telle tendance en jetant un certain discrédit sur les pouvoirs publics. Ainsi, le comportement du SCPRI à la suite de l'accident de Tchernobyl a probablement eu des retombées négatives sur l'autorité de l'Etat. Par ailleurs, les "affaires" répétées qui ont défrayé la chronique ces derniers temps ont contribué au vent de suspicion qui souffle désormais sur la classe politique.

Les grands projets, qui mettent en oeuvre les institutions et les pratiques de notre pays, sont des catalyseurs de choix du malaise ou des aspirations que nous avons décrits ci-dessus. Cependant, nous aurions tort de réduire l'intérêt central du mémoire à la question, plutôt sociologique, d'une évolution des mentalités dont il reste à préciser, voire à prouver la réalité. En tout cas, une telle question s'inscrit dans un cadre contingent. Or, tout grand projet soulève des problèmes immanents:

- Comment décide-t-on de la conformité d'un projet à l'intérêt général?
- La question de l'intérêt général se pose notamment quand des intérêts particuliers sont lésés par un projet. Dans quelle mesure une telle situation est jugée acceptable? Que fait-on pour la rendre acceptable aux minorités concernées?

Toute société démocratique est confrontée en tant que telle à ces problèmes fondamentaux. Aussi sont-ils susceptibles de générer deux types de réactions: la remise en cause de la façon dont l'intérêt général est perçu et défini, ainsi que l'opposition vive des particuliers touchés par le projet. A cette opposition peuvent se joindre d'autres voix contestataires et motivées par des intérêts impersonnels.

Ainsi, autour du thème de l'implication du public lors de grands projets, nous mettons en évidence deux types de problèmes: l'un est inscrit dans le contexte actuel et concerne une éventuelle évolution des mentalités qui rendrait caducs nos modes de représentation; l'autre est immanent et tient à la nature d'un projet et de ses impacts sur la vie commune. Autrement dit, toute société est tenue d'adapter son mode de fonctionnement aux évolutions des mentalités afin de répondre aux questions fondamentales que pose tout grand projet. Une telle synthèse est réalisée, lors d'un projet, à travers deux données qui normalement se complètent: les procédures formelles et institutionnelles, les pratiques informelles et réelles.

Le sujet de mémoire se situe dans le cadre que nous venons de décrire. Ce cadre est large, et il paraît peu réaliste de l'intégrer dans son ensemble à notre réflexion. Les raisons sont avant tout d'ordre pratique: le temps imparti reste court en regard de l'ampleur du sujet à traiter. En outre, des raisons de principe viennent s'ajouter à cela: parmi les questions que nous avons soulevées, est-il raisonnable de vouloir aborder celle qui se veut relative à l'évolution profonde de notre société? La réponse est, de notre point de vue, négative. En effet, la question est à l'évidence trop actuelle: les contemporains sont aveugles ou partisans, pour reprendre les termes de Raymond Aron. Autrement dit, nul ne peut faire l'histoire du présent, c'est pourquoi il nous semble qu'une telle question n'a pas sa place, en tant que thème de réflexion, dans un mémoire d'ingénieurs-élèves. Par conséquent, nous avons pris le parti de restreindre le cadre de notre étude à des éléments concrets - s'il en est - et cruciaux compte tenu de l'analyse que nous avons exposée ci-dessus. Ainsi, nous aborderons l'étude des procédures d'instruction de grands projets: étude de leurs fondements juridiques ainsi que de leur application dans la réalité à travers l'analyse de cas concrets. Nous nous pencherons également sur certaines questions de fond que soulève un grand projet, afin notamment de mieux comprendre sur quelle réalité doit s'organiser toute procédure.

Enfin, nous tenterons de faire une synthèse de ces deux approches en proposant quelques idées générales qui pourraient servir de base à d'éventuelles évolutions des procédures d'instruction de grands projets.

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION **6**

1.1 Niveaux géographiques **6**

1.2 Multiplicité des acteurs **9**

1.3 Contraintes techniques **10**

1.4 Complexité du cadre juridique et réglementaire **11**

1.5 Travail effectué et plan du mémoire **12**

2. LES PROCEDURES **14**

2.1 Les procédures françaises **14**
2.1.1 Introduction. 14
2.1.2 L'expropriation 16
2.1.3 L'enquête parcellaire 16
2.1.4 Approbation technique du projet détaillé et permis de construire 16
2.1.5 La Déclaration d'Utilité Publique. 16
2.1.6 L'enquête publique de D.U.P. 16
2.1.7 Consultation des administrations et collectivités locales sur l'avant-projet 17
2.1.8 Le débat préalable 18

2.2 Fondements juridiques des procédures françaises **18**
2.2.1 Introduction 18
2.2.2 Le droit de l'expropriation 18
2.2.3 La législation des travaux mixtes 19
2.2.4 Le code de l'urbanisme 19
2.2.5 La législation sur l'environnement 20
2.2.6 Conclusion: Le rôle central de la D.U.P. 20

2.3 Perspectives d'évolution des procédures françaises **21**
2.3.1 Le débat préalable 21
2.3.2 L'enquête publique 22
2.3.3 L'indemnisation des nuisances 22

2.4 Les procédures suisses **23**
2.4.1 Introduction 23
2.4.2 Les Etudes préliminaires 23
2.4.3 La phase de consultation sur l'avant-projet 24
2.4.4 L'enquête publique 24
2.4.5 L'expropriation 25

2.5 Conclusion: Comparaison des procédures françaises et suisses **25**

3. ETUDES DE CAS **27**

3.1 Les laboratoires souterrains de l'ANDRA 27
3.1.1 Introduction 27
3.1.2 1984-87: présélection des sites 28
3.1.3 1987-90: Le refus 28
3.1.4 Le premier rapport Bataille. 29
3.1.5 La loi de 1991 30
3.1.6 La seconde mission de médiation Bataille 30
3.1.7 Le second rapport Bataille 31
3.1.8 Conclusion. 32

3.2 Le projet du T.G.V. Méditerranée 32
3.2.1 Introduction 32
3.2.2 Phase préliminaire (janvier - décembre 1989) 33
3.2.3 Le basculement dans le conflit (janvier - mai 1990) 34
3.2.4 Amplification de la contestation associative (juin - septembre 1990) 35
3.2.5 Renouer le dialogue: la Mission Querrien (septembre 1990 - janvier 1991) 35
3.2.6 Période d'attente (janvier 1991 - début 1992) 36
3.2.7 La mission du Collège des experts (mai 1992 - fin septembre 1992) 36
3.2.8 L'enquête publique 37
3.2.9 Conclusion 38

4. DEFINIR L'INTERET GENERAL 39

4.1 Introduction 39
4.1.1 Prolégomènes 39
4.1.2 Un processus peu clair 39
4.1.3 Un exemple: la CLI de la Vienne 40

4.2 Ambiguïté autour la notion de déclaration d'utilité publique 41
4.2.1 Introduction **Erreur! Signet non défini.**
4.2.2 Distinction entre la DUP et l'affirmation de l'intérêt général 41

4.3 Un problème de légitimité 42
4.3.1 Introduction 42
4.3.2 Quatre tentatives 43
4.3.3 Compléments sur l'enquête publique 44
4.3.4 Un processus de "démocratisation" 44
4.3.5 Quelle évolution actuelle? 45

4.4 Conclusion 46

5. L'EQUILIBRAGE ENTRE L'INTERET NATIONAL ET LES INTERETS DES COLLECTIVITES 48

5.1 Introduction 48

5.2 La position des grands élus 48

5.3 L'exemple du T.G.V. Méditerranée 49
5.3.1 Rappels chronologiques 49
5.3.2 Les effets d'une implication hâtive 49
5.3.3 Le rôle des procédures 50

5.3.4 Conclusion 50

5.4 L'exemple suisse **51**

5.5 Conclusion **51**

6. LES IMPACTS D'UN GRAND PROJET SUR LES INDIVIDUS **52**

6.1 Introduction **52**

6.2 Le problème majeur des nuisances **52**

6.3 L'exemple suisse: une ébauche de solution globale **53**

6.4 Conclusion **54**

7. ORGANISER LE DIALOGUE **55**

7.1 Introduction **55**

7.2 Le public ne veut pas s'impliquer **55**

7.3 Le processus de décision **55**

7.4 Consultation et concertation **56**
7.4.1 Introduction 56
7.4.2 La consultation 57
7.4.3 La concertation 57
7.4.4 Conclusion 58

7.5 Conclusion **58**

8. CONCLUSION DU MEMOIRE **60**

8.1 Rappels sur la démarche suivie **60**
8.1.1 Un sujet vaste et difficile à cerner 60
8.1.2 Les déterminants d'un grand projet 60
8.1.3 Une approche axée sur les procédures 60

8.2 Le rôle des procédures **60**

8.3 La position du public **61**

1. Introduction

"Informer et/ou impliquer les citoyens dans les grands projets technologiques" contient "Informer et/ou impliquer les citoyens" qui renvoie à la problématique très vaste des relations entre les citoyens et les institutions. Mieux informer le public et accroître la participation des citoyens aux processus décisionnels est une demande que l'on retrouve formulée à l'égard de nombreux domaines de la vie publique. Ce thème dépasse donc largement la sphère des procédures d'instruction de grands projets.

A l'inverse, l'intitulé "grands projets technologique" renvoie plutôt au domaine des installations industrielles à risques (centrales nucléaires, usines chimiques, etc.). Cependant, y a-t-il une différence si grande, en ce qui concerne les problèmes de dialogue avec le public, entre un projet d'autoroute ou de T.G.V. et un projet de surgénérateur? Malgré les points de divergence évidents, il nous est apparu que les questions essentielles s'y trouvaient posées de façon semblable. Nous avons donc choisi d'inclure l'ensemble des "grands projets", technologiques ou non dans le champ de notre sujet.

Au chapitre des préliminaires, subsiste cependant une difficulté: celle de donner une définition satisfaisante de l'ensemble des "grands projets". Par extension, on peut énumérer: les autoroutes, les projets ferroviaires, les aéroports, les grands barrages, les installations de l'industrie électronucléaire, les grandes usines chimiques, les grandes décharges et sites de stockages de déchets industriels, les canaux, les grands édifices publics. La notion de grand projet implique, a priori, l'idée d'une construction nouvelle. Cependant, certains projets de démantèlement ou de fermeture d'installation (centrales nucléaires, par exemple) peuvent prendre des dimensions suffisantes pour être qualifiés de "grands projets".

1.1 Niveaux géographiques

Il va de soi que la justification première d'un grand projet est de servir l'intérêt général, considéré à l'échelle du pays tout entier, voire d'une entité géographique supérieure, avec l'émergence des projets d'infrastructures européennes. Un grand projet est donc, avant tout, "d'intérêt national". Mais il se trouve également implanté dans une région (ou éventuellement plusieurs, dans le cas d'un projet linéaire inter-régional), un (des) département(s), une (des) commune(s) et dans le voisinage immédiat de personnes bien précises. A chacune de ces échelles géographiques, le projet envisagé représente un enjeu fort, mais vu sous un angle chaque fois différent.

Un grand projet se présente donc toujours comme un enjeu perpendiculaire à la hiérarchie des niveaux géographiques (c.f. fig. 1.1). Cet aspect, sorte de propriété caractéristique qui nous est apparu comme permettant, peut-être, la meilleure définition de la notion de grand projet, est l'une des principales raisons qui expliquent le caractère difficile, long et hasardeux de tout processus de décision en matière de grand projet. Le découpage du territoire en entités géographiques hiérarchisées ne présente-t-il pas, avant tout, l'avantage de permettre d'attribuer à chacune une sphère de responsabilité claire et séparée ? Or l'unité matérielle du grand projet rend impossible cette séparation, mais son implantation fait pourtant l'objet de discours

multiples, obéissant à chaque niveau à des logiques distinctes; discours qu'il faut bien, un jour, parvenir à concilier pour parvenir à une décision.

Au niveau national, un projet est envisagé, avant tout, sous l'angle d'une comparaison Avantages/Coûts: services rendus à la communauté nationale d'une part, coût financier de l'opération d'autre part. Depuis une vingtaine d'années, un autre type de coût, non financier donc moins facilement mesurable, a aussi pris une place croissante dans l'équation: l'impact du projet sur le patrimoine naturel et culturel du pays.

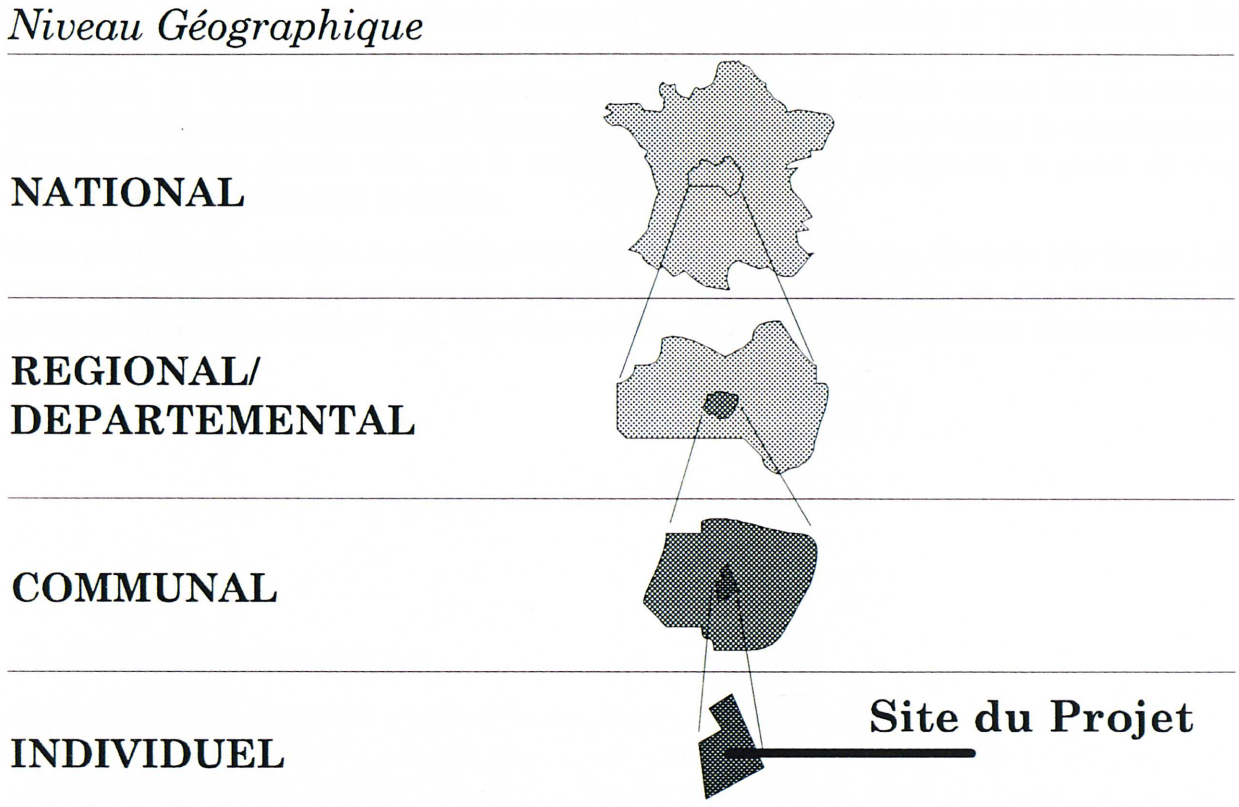


Figure 1.1

Au niveau régional ou départemental, les avantages escomptés d'un projet sont, d'une part, les services qu'il est susceptible de procurer directement (dans le cas d'une infrastructure de transport, par exemple), et, d'autre part, les retombées économiques indirectes que sa construction, puis son exploitation, sont susceptibles de générer (emplois, revenus fiscaux, contrats pour les entreprises du secteur, afflux touristique, etc.). Le souci de la préservation du patrimoine naturel et culturel a aussi pris une importance grandissante au niveau régional mais avec une orientation plus concrète et localisée (protection de sites, de monuments particuliers).

A l'inverse, au niveau des personnes vivant au voisinage du site envisagé pour le projet, l'enjeu majeur réside dans la perspective de l'expropriation, des nuisances susceptibles d'être générées par le projet (bruit, odeurs, gêne visuelle, laideur, etc.) et de la dépréciation des biens immobiliers qui en découle. Les personnes en question sont, certes, des citoyens comme les autres et, à ce titre, bénéficiaires potentiels des avantages que le projet doit apporter tant à l'échelle nationale que régionale ou départementale. Cependant, à l'échelle de l'individu, ces avantages apparaissent le plus souvent comme d'une intensité inférieure de plusieurs ordres de grandeur à celle des inconvénients évoqués ci-dessus, donc pratiquement négligeables.

Alors qu'au niveau départemental ou régional, la situation est exactement inverse (les avantages collectifs escomptés éclipsent largement les inconvénients subis par quelques individus), les communes se trouvent dans une situation intermédiaire et plus indécise. Par exemple, à l'échelle d'une petite commune traversée par une ligne de T.G.V. mais située loin de toute gare, la balance penchera probablement du côté de la défense contre les nuisances, malgré la perspective de retombées éventuelles pour l'économie locale pendant la construction. Dans le cas d'une grande ville, où la construction d'une gare est prévue, le point de vue dominant sera probablement favorable.

Cette prioritisation variable des enjeux suivant le niveau géographique, illustrée à la figure 1.2, nous semble être l'une des sources principales des hésitations, difficultés de communication et autres accidents de parcours que l'on observe dans le cadre d'une procédure d'instruction de grand projet.

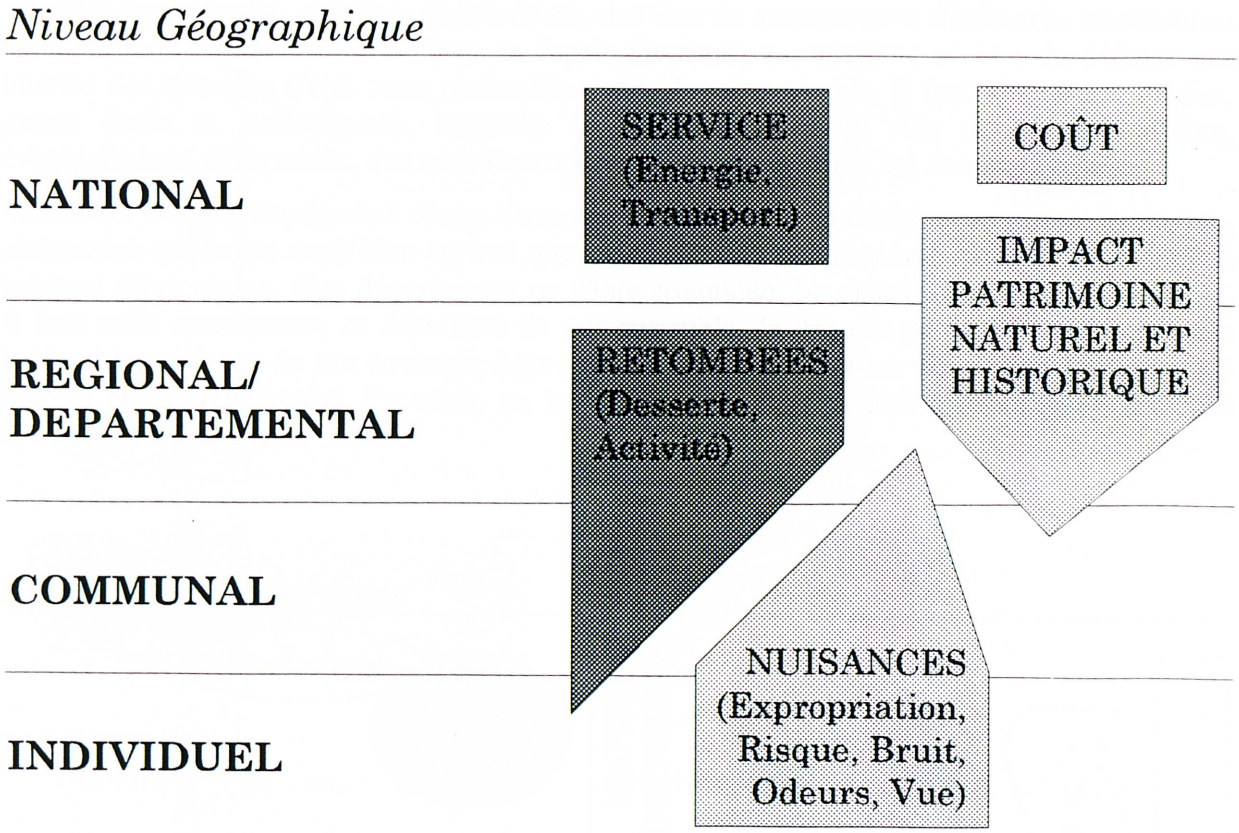


Figure 1.2

1.2 Multiplicité des acteurs

La complexité qui résulte de cette multiplicité d'enjeux et de points de vue est encore accrue du fait de deux autres aspects caractéristiques du processus de décision d'un grand projet: la multiplicité des acteurs impliqués et l'étalement des décisions sur plusieurs années imposé par le caractère progressif du processus de conception technique du projet.

Les protagonistes directs de la procédure d'instruction d'un grand projet sont, tout d'abord, le maître d'ouvrage, dont la mission est généralement définie de façon naturelle par référence à l'intérêt national, et l'administration dont les différentes composantes se répartissent aux niveaux national, régional/départemental et communal.

Viennent ensuite les institutions politiques rattachées à chaque niveau géographique: le gouvernement au niveau national, les "grands élus" (députés, présidents de conseils régionaux et généraux, maires de grandes villes disposant d'une influence dépassant les limites de leur commune) au niveau régional et départemental et les élus locaux au niveau communal ou intercommunal (maires, conseillers généraux ou régionaux).

Outre ces participants directs au processus d'instruction d'un grand projet, on trouve les associations de nature diverse représentant les multiples intérêts sectoriels susceptibles d'être

impactés par le projet: chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, associations nationales ou régionales de défense de l'environnement, associations ad hoc de défense des intérêts des riverains d'une zone particulière, etc. A cet ensemble, il faut ajouter les médias, presse écrite et audiovisuelle, nationale et régionale, dont le rôle de chambre d'écho, éventuellement déformante, des controverses suscitées par le projet est non négligeable.

Face à ces acteurs, impliqués à divers titres dans le processus de décision, se trouve le citoyen, abstraction qui existe aussi bien en tant que membre de la communauté nationale que comme habitant d'une région, d'un département ou d'une commune, ou encore, comme individu isolé. Il faut enfin mentionner, se détachant de cet ensemble, le groupe particulier des personnes habitant le voisinage du site envisagé, futurs riverains ou propriétaires expropriés. La figure 1.3 résume cette énumération d'acteurs, en les situant par rapport aux niveaux géographiques évoqués précédemment.

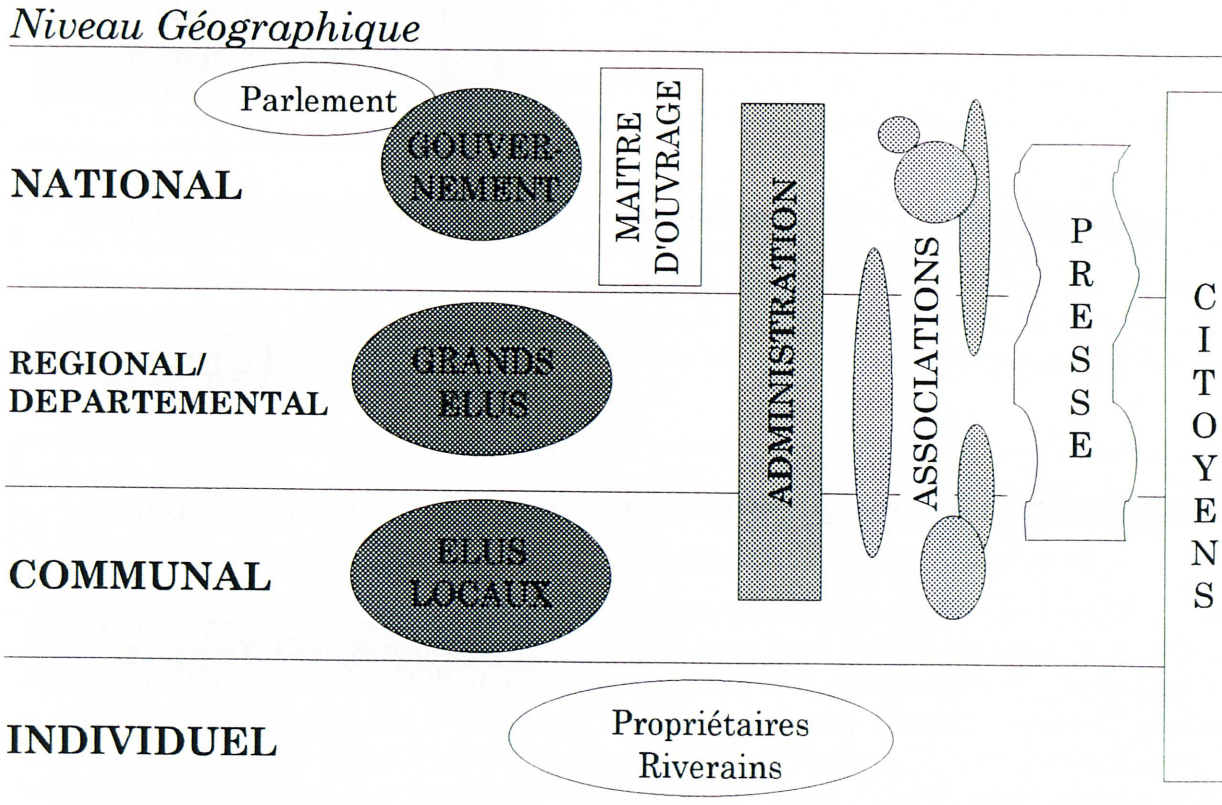


Figure 1.3

1.3 Contraintes techniques

Aux divers acteurs concernés, le processus de conception technique du projet impose ses propres contraintes. Celle de son rythme, en particulier, qui impose un étalement des décisions sur une période de plusieurs années du fait de la durée des études. Ce processus de conception technique suit le même parcours dans le cas d'un "grand projet", dans le sens que nous donnons

ici à ce mot, que pour tout "projet" technique de quelque importance: étude de faisabilité et choix stratégiques, études préliminaires, études de détail (c.f. fig. 1.4).

Cet étalement dans le temps introduit un degré supplémentaire de complexité dans le processus de décision. Il est en effet impossible, de ce fait, d'aborder simultanément tous les aspects du problème. Tel choix global, effectué en début de procédure, aura ainsi des conséquences au niveau de détails particuliers qui constituent autant d'enjeux cruciaux pour telle ou telle partie prenante au débat mais qui ne pourront être déterminées avec exactitude que beaucoup plus tard.

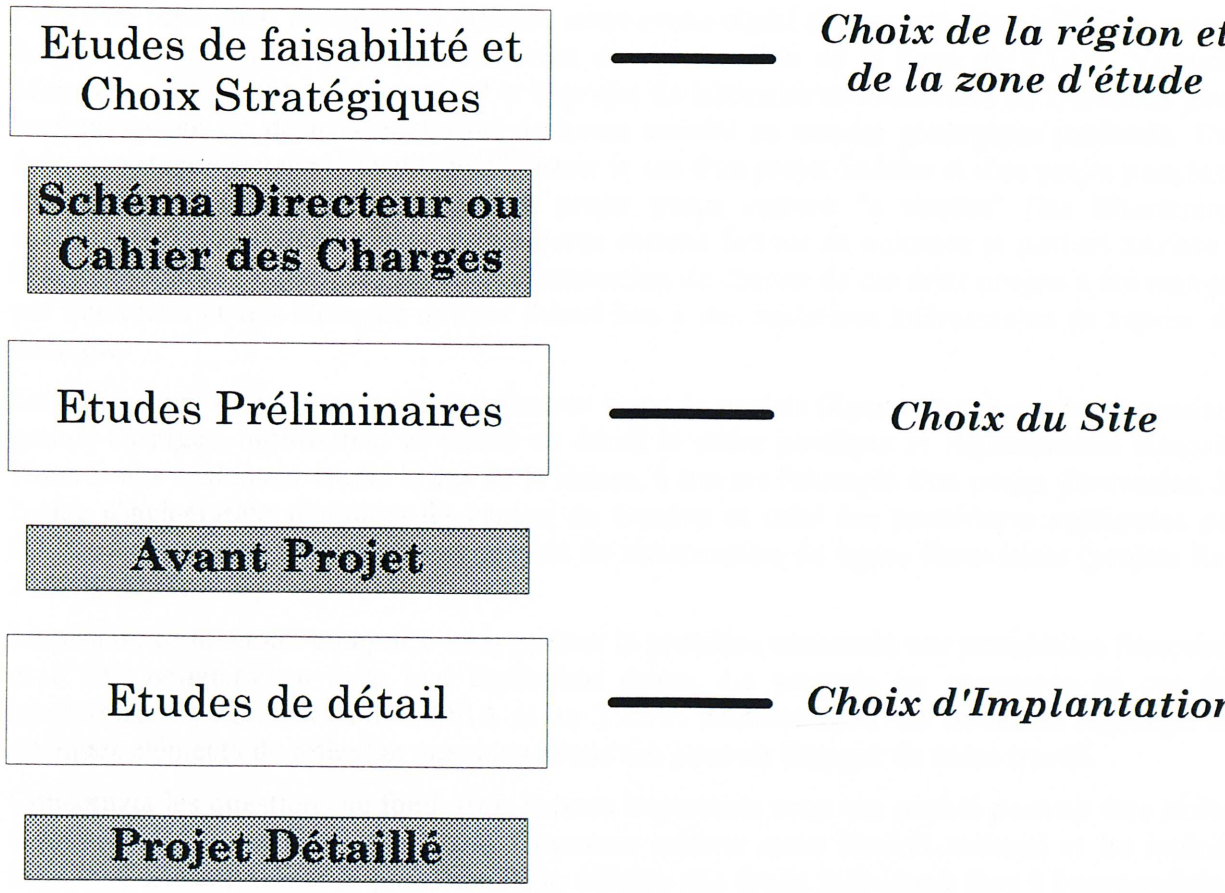


Figure 1.4

1.4 Complexité du cadre juridique et réglementaire

Multiplicité d'acteurs et d'enjeux, étalement dans le temps: autant d'aspects du processus de décision d'un grand projet qui constituent autant de causes de difficultés. A ces sources inhérentes de complexité, s'ajoute de plus la grande diversité des textes régissant la procédure d'instruction d'un grand projet. Là encore, on se trouve dans une situation transversale, avec une série de textes applicables appartenant à des ensembles juridiques très divers dont aucun ne

couvre l'ensemble des aspects de la procédure: code de l'expropriation, code de l'urbanisme, législation des travaux mixtes, législation relative à la protection de l'environnement, etc. Chaque type de projet est, de plus, soumis à une réglementation spécifique.

Le cadre juridique applicable aux grands projets, que chaque administration instructrice s'efforce d'organiser en une procédure raisonnablement cohérente, contribue dans une certaine mesure à ordonner et à canaliser le processus décisionnel mais il constitue également un facteur de complexité supplémentaire.

1.5 Travail effectué et plan du mémoire

Face à un sujet aussi complexe et difficile, nous avons choisi d'organiser notre réflexion autour de deux cas concrets et récents: le projet de construction de la ligne de T.G.V. Valence-Marseille, dit "T.G.V. Méditerranée" et le projet de laboratoires souterrains de l'ANDRA pour l'enfouissement de déchets nucléaires de haute activité en couche géologique profonde. Ces deux projets présentaient l'avantage d'illustrer le cas d'un projet linéaire et d'un projet ponctuel, d'une part, et d'autre part, celui d'un projet perçu comme "à risques" (les laboratoires souterrains de l'ANDRA) et d'un projet perçu comme facteur de nuisance et portant atteinte à l'environnement. De plus, le processus d'instruction de chacun de ces deux projets a été marqué par des crises et des blocages qui ont donné lieu à des initiatives intéressantes de reprise du dialogue.

En outre, nous avons examiné le cas d'autres types de projets (lignes électriques haute tension, grands barrages, autoroutes) et étudié en détail le cadre juridique et réglementaire français. Nous avons également étudié le cas de la Suisse, à travers l'exemple d'un projet d'extension de l'usine d'incinération d'ordures du canton de Genève et celui des procédures appliquées par l'Office Fédéral des Transports aux projets de construction de lignes ferroviaires (projets Rail 2000 et AlpTransit).

Le plan de ce mémoire comporte trois parties: la première consacrée aux procédures françaises et à leur comparaison avec leur équivalent suisse. La seconde est consacrée au cas des laboratoires souterrains de l'ANDRA et au T.G.V. Méditerranée. La troisième regroupe les quelques éléments de réflexion que nous avons cru pouvoir dégager de notre travail.

Concernant les questions de fond, trois thèmes importants nous ont semblé pouvoir être isolés: Comment définit-on l'intérêt général? Comment arbitrer entre l'intérêt national et les intérêts locaux? Comment traiter le problème de la défense des droits individuels face à l'expropriation et aux nuisances? Sur le plan de la forme, nous nous sommes efforcés d'apporter quelques éléments de réponse à la question: "comment organiser le dialogue?". Ces quatre thèmes, et leur position par rapport aux niveaux géographiques que nous avons évoqués précédemment, sont illustrés à la figure 1.5.

Niveau Géographique

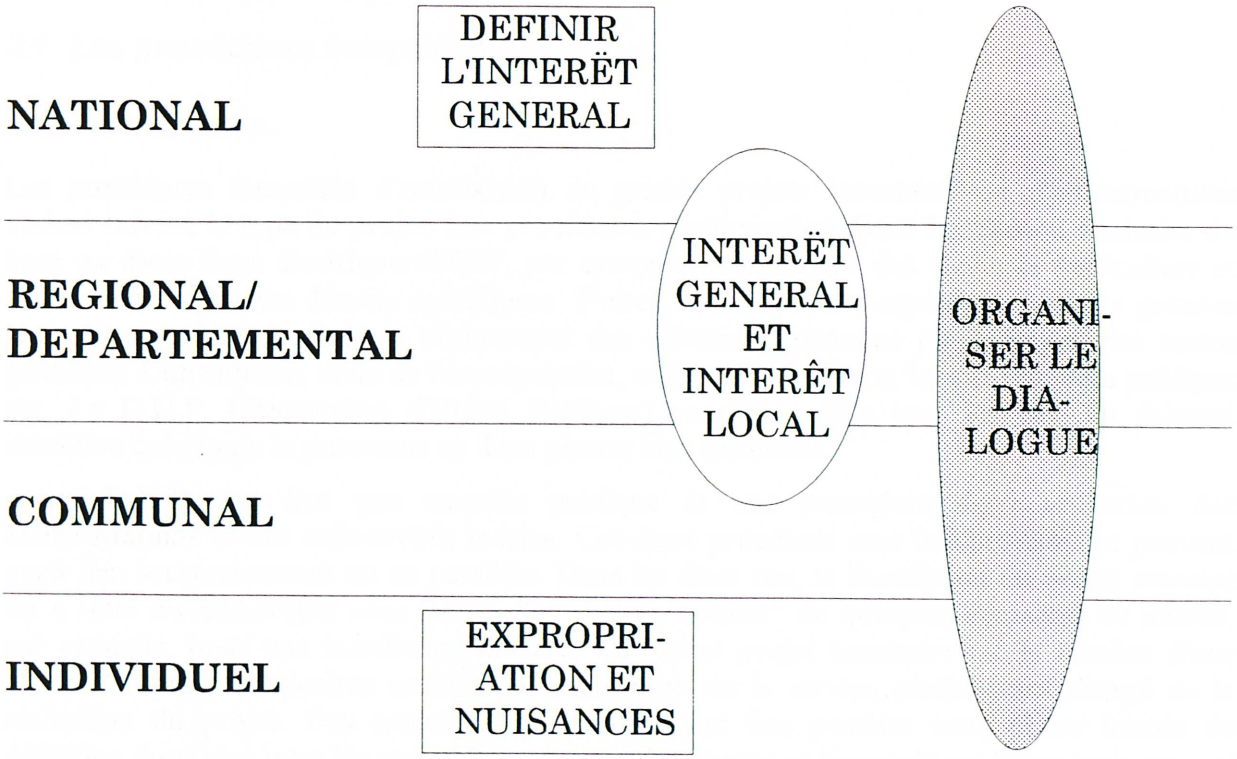


Figure 1.5

2. Les procédures

2.1 Les procédures françaises

2.1.1 Introduction.

Les procédures françaises d'autorisation de grands projets industriels ou d'infrastructures varient suivant le type de projet. Les procédures d'autorisation d'une installation nucléaire de base ou d'une ligne électrique 400kV, par exemple, comportent des éléments particuliers et sont codifiées par des décrets spécifiques. Toutes se conforment cependant dans les grandes lignes à un modèle unique et comportent des éléments communs prescrits par des textes généraux: Constitution, code de l'expropriation, code de l'urbanisme, loi sur l'enquête publique etc. La D.U.P. (Déclaration d'Utilité Publique) constitue, dans tous les cas, un élément charnière qui sépare le processus en deux phases bien distinctes.

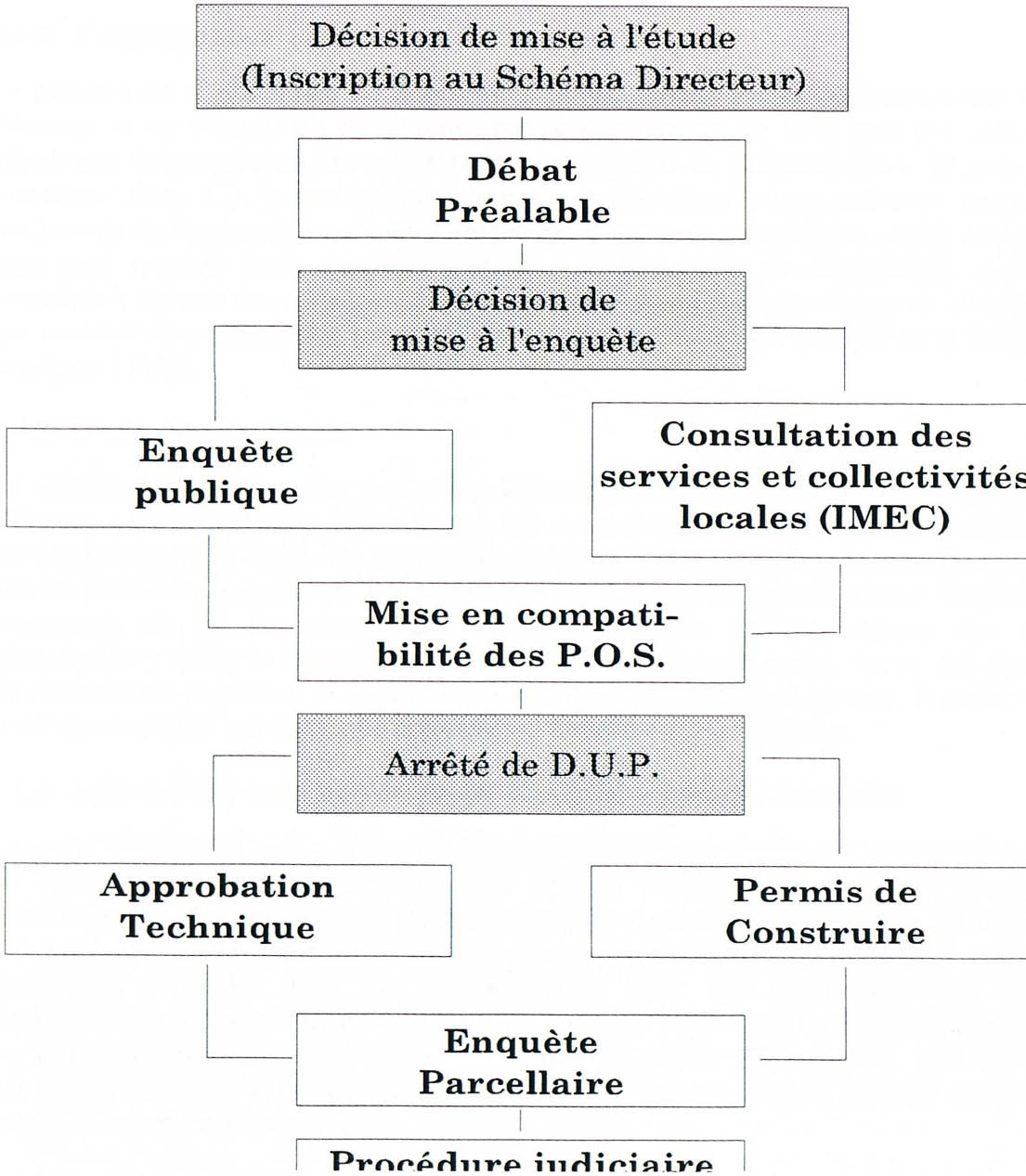
Avant D.U.P. ont lieu une enquête publique et une procédure de consultation des administrations et des collectivités locales. Ces deux processus sont indépendants et peuvent avoir lieu successivement ou en parallèle. Dans les deux cas, la description du projet soumise est à l'état d'avant-projet: sous forme d'un simple "couloir" de quelques centaines de mètres, par exemple, pour une installation linéaire. Cet avant projet sommaire est le résultat d'une phase d'études préliminaires menées par l'entreprise ou le service administratif chargé de la réalisation du projet. Des contacts ont naturellement lieu pendant cette phase initiale de définition du projet entre les techniciens chargés des études et le monde extérieur mais ceux-ci ne s'insèrent dans aucun cadre défini par un texte général. Plusieurs ministères constructeurs ont émis récemment des circulaires qui tentent de définir un tel cadre, appelé "débat" ou "concertation préalable".

Après D.U.P. sont réalisées les études de détail qui aboutissent aux plans définitifs de l'ouvrage ou de l'installation à réaliser. Ces plans sont soumis à approbation technique des services compétents (Equipement, Urbanisme, tutelles techniques du ministère de l'industrie, etc.) dont permis de construire. Puis commence la procédure d'expropriation. Au cours d'une première phase, conduite par l'administration, la liste des parcelles à exproprier est établie. Cette liste est soumise à enquête publique dite "enquête parcellaire". Elle est enfin transmise au juge de l'expropriation qui fixe les indemnités après consultation de l'administration des domaines. Les travaux peuvent commencer a l'issue d'un délai d'un mois à compter du paiement des indemnités aux propriétaires expropriés.

Les éléments principaux d'une procédure d'autorisation de grand projet sont donc:

- Débat préalable (Etudes préliminaires)
- Consultation des administrations et collectivités locales sur l'avant-projet.
- Enquête publique de D.U.P.
- **D.U.P.**
- Approbation technique du projet détaillé et permis de construire.
- Enquête parcellaire.
- Expropriation par le juge.

Leur enchaînement suit, en général, le schéma suivant:



àù à û

2.1.2 L'expropriation

Le principe de la protection de la propriété privée énoncé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, repris par la Constitution de 1948 puis par celle de 1958 stipule que l'expropriation n'est possible qu'à la condition du paiement d'une "juste et préalable indemnité" (Art. 17). "juste" implique "justice" et c'est donc le juge *judiciaire* qui est chargé par le code de l'expropriation de fixer l'indemnité à payer au propriétaire. Avant de trancher, le juge peut requérir l'avis d'experts (notaires, professionnels de l'immobilier, etc.) et doit consulter le service des domaines. La décision finale prend la forme d'un *arrêt d'expropriation* qui transfert formellement la propriété des terrains à l'entreprise chargée de la réalisation du projet ou à l'Etat.

2.1.3 L'enquête parcellaire

La délimitation des parcelles dont l'acquisition est nécessaire à la réalisation du projet est effectuée à partir des plans définitifs, une fois ceux-ci approuvés par l'autorité technique, et le permis de construire établi. Un compromis amiable est d'abord recherché avec les propriétaires afin de permettre l'acquisition directe des terrains. La liste des parcelles pour lesquelles un tel compromis n'a pu être trouvé est soumise à enquête publique suivant des modalités comparables à celles de l'enquête publique de D.U.P. (voir ci-dessous). Au vu des observations du commissaire enquêteur et des éventuelles réponses du porteur du projet, le préfet établit un *arrêt de cessibilité* qui déclenche la procédure judiciaire d'expropriation.

2.1.4 Approbation technique du projet détaillé et permis de construire

Le projet définitif, tel qu'il a été conçu à l'issue des études de détail, est soumis à l'approbation du service responsable de la procédure. Celui-ci consulte les communes concernées et éventuellement d'autres services. Parallèlement, les services départementaux de l'Equipement sont saisis du dossier pour les problèmes relevant de l'urbanisme et consultent également les communes. Dans les deux cas l'administration émet des observations qui conduisent éventuellement à des modifications du projet. Lorsque celui-ci est finalement jugé satisfaisant, un arrêté d'approbation et un permis de construire, signés par le préfet, sont délivrés. Par dérogation aux dispositions générales du code de l'urbanisme, c'est ici le *préfet* et non le maire qui signe le permis de construire.

2.1.5 La Déclaration d'Utilité Publique.

La D.U.P. prend la forme d'un décret (ou d'un simple arrêté ministériel pour des projets de moindre ampleur). Cette décision est prise au vu du rapport du commissaire enquêteur chargé de l'enquête publique de D.U.P. et au vu de l'avis du Conseil d'Etat.

2.1.6 L'enquête publique de D.U.P.

L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est prescrite par le code de l'expropriation. Suivant qu'il s'agit ou non d'un projet "susceptible d'affecter l'environnement", les modalités de l'enquête sont fixées par la loi de 1983 relative à la démocratisation des

enquêtes publiques (dite "loi Bouchardeau") ou par des textes plus anciens. Dans les deux cas, le support de l'enquête est un dossier librement accessible au public. Son contenu peut varier suivant le type de projet mais il comprend en général au moins les éléments suivants:

- Une description technique du projet tel qu'il a été défini à l'issue des études de bases (avant-projet détaillé).
- Une estimation de son coût (y compris expropriations).
- Une Etude d'Impact Environnemental (EIE) si celle-ci est requise (elle l'est pour une route, une ligne ferroviaire, un barrage, un aéroport, une centrale électrique nucléaire ou thermique, etc.)

Des registres destinés à recevoir les observations et propositions éventuelles du public sont disposés dans les locaux des mairies, préfectures, sous-préfectures etc. des communes concernées par le projet. L'enquête est coordonnée par un *commissaire enquêteur.* La loi de 1983 prévoit une durée d'un à deux mois susceptible d'être prorogée de 15 jours par décision du commissaire enquêteur. Celui-ci peut organiser des auditions publiques en présence du maître d'ouvrage et lui adresser des demandes d'informations supplémentaires s'il le juge nécessaire. Au vu des avis déposés dans les registres et des informations recueillies pendant l'enquête, le commissaire rédige un rapport dans lequel il émet un avis sur l'utilité publique du projet. Cet avis peut être favorable, favorable sous réserve que certaines modifications soient incorporées au projet, ou défavorable.

Dans le cas où le D.U.P. doit faire l'objet d'un décret (cas des grands projets), le rapport est transmis au Conseil d'Etat pour examen et avis avant d'être remis au gouvernement.

2.1.7 Consultation des administrations et collectivités locales sur l'avant-projet

La loi du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes et ses décrets d'applications et modifications prescrit l'organisation d'une procédure dite d'*instruction mixte à l'échelon central,* au cours de laquelle le service instructeur consulte les autres services centraux de l'Etat, civils et militaires, concernés par le projet. Le support de cette procédure est un dossier comparable à celui de l'enquête publique préalable à la D.U.P., décrivant le projet à l'état d'avant-projet détaillé. I.M.E.C. et enquête publique ne sont pas formellement liées. Elles peuvent avoir lieu successivement ou en parallèle mais la clôture de l'I.M.E.C. est aussi une condition préalable à la promulgation du décret de D.U.P.

Pour certains types de projets, la procédure de base que constitue l'I.M.E.C., a été enrichie pour inclure d'autres acteurs dans le processus de concertation: administrations déconcentrées et collectivités locales. L'esprit et le mécanisme restent inchangés: recueil des observations des services consultés, réponses du maître d'ouvrage, conférence finale de synthèse entre celui-ci et les services sous la direction du service instructeur.

Avant D.U.P. a également lieu la procédure de consultation des services municipaux et départementaux compétents en matière de P.O.S. (Plans d'Occupation des Sols) si une mise en compatibilité de ceux-ci avec le projet est nécessaire.

2.1.8 Le débat préalable

La phase de débat préalable est, par définition, la moins formalisée puisqu'elle englobe toutes les formes de dialogues qui peuvent avoir lieu entre les parties prenantes au projet avant la mise à l'enquête. Pendant cette période, le maître d'ouvrage réalise les études préliminaires. L'enjeu du débat réside donc dans la détermination de l'aire d'étude, des contraintes à respecter (sites classés, espèces protégées, niveaux de bruit acceptable, protection des champs captants, normes de sécurité etc.) puis, au fur et à mesure de l'avancement des études, dans le choix du site ou du tracé lui-même.

Les modalités du dialogue sont ici très variables suivant le type de projet et s'adaptent très largement aux conditions particulières à chaque cas. Il prend traditionnellement la forme d'un échange entre les grands élus de la région concernée (Présidents de conseils généraux ou régionaux, députés, maires de grandes villes) et le maître d'ouvrage, arbitré par le préfet et le service déconcentré porteur localement du dossier (DRIRE, DDE, ...). Parallèlement a lieu un dialogue inter-administrations entre les services déconcentrés compétents (DDA, DIREN, DASS, Eaux et Forêts, Pêche, Monuments historiques, ...) et la direction centrale chargée du dossier (DIGEC, DTT, Routes, ...).

Mais le débat préalable se limite rarement aux quelques acteurs directement concernés indiqués ci-dessus. Les médias, les groupes d'intérêts socioprofessionnels et les associations y prennent une part importante et c'est à ce niveau que le problème de l'information et de l'implication des citoyens se pose avec le plus d'acuité. A tort ou à raison, on considère généralement qu'après cette phase "les jeux sont faits", "le dossier est ficelé" et qu'il est donc indispensable de faire entendre sa voix à ce stade. La phase de débat préalable tend, de ce fait, à être de plus en plus longue et complexe.

2.2 Fondements juridiques des procédures françaises

2.2.1 Introduction

L'énumération des principales étapes d'une procédure d'instruction d'un grand projet, telle qu'elle apparaît au paragraphe 1.1. donne l'impression d'un enchaînement logique et cohérent. Malheureusement, cette cohérence n'est pas présente dans les textes et n'existe que dans la pratique des administrations du fait de leurs efforts pour rassembler en un tout des éléments prescrits par des blocs juridiques disparates: le code de l'expropriation et la jurisprudence qui l'accompagne, la législation des travaux mixtes, le code de l'urbanisme, la législation sur l'environnement.

2.2.2 Le droit de l'expropriation

Du fait de son enracinement dans un principe fondamental de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, repris par toutes les constitutions successives, à savoir la défense de la propriété privée, le droit de l'expropriation est de loin le bloc juridique qui a le plus de poids parmi les sources de la procédure d'instruction d'un grand projet.

Selon les mots des législateurs de la révolution, la propriété privée est un droit "inviolable et sacré" qui ne s'efface qu'en cas de "nécessité publique" (devenue "utilité publique" dans le

Code civil, Art 545) et sous condition du versement d'une "juste et préalable indemnité" au propriétaire exproprié.

Le fondement du droit de l'expropriation dans sa forme actuelle est l'ordonnance du 23 octobre 1958 et ses modifications et compléments ultérieurs, codifiés par le décret du 28 mars 1977 en un code général de l'expropriation. Ce sont ces textes qui prescrivent:

- La tenue d'une enquête publique préalable sous l'égide d'un commissaire enquêteur qui rend un avis sur le dossier présenté (état d'avant-projet sommaire) au vu des observations et objections recueillies dans des registres.
- La promulgation d'un acte de Déclaration d'Utilité Publique sous la forme d'un décret en Conseil d'Etat pour les projets les plus importants (un arrêté ministériel ou préfectoral suffit dans les autres cas)
- La détermination *contradictoire* et *après D.U.P.* des parcelles à exproprier au moyen d'une enquête parcellaire de modalités comparables à celles de l'enquête préalable à la D.U.P. et débouchant sur un arrêté de cessibilité.
- La réalisation du transfert de propriété (ordonnance d'expropriation) et la fixation de l'indemnité par l'autorité *judiciaire* (garante traditionnelle de la propriété privée) par le biais d'un juge unique spécialisé.

2.2.3 La législation des travaux mixtes

Cet ensemble de textes est fondé sur la loi du 29 novembre 1952 dont l'objectif était, non seulement d'améliorer le fonctionnement de l'administration en y introduisant plus de coordination, mais surtout d'intégrer systématiquement les préoccupations de défense nationale à la conception des grands projets. L'effet principal des textes relatifs à l'IMEC est, aujourd'hui encore, d'impliquer les services du ministère de la défense dans le processus de décision d'un grand projet.

2.2.4 Le code de l'urbanisme

Le code de l'urbanisme s'applique aux grands projets par tous les aspects touchant aux Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.) et Schéma Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.) et pour l'obtention du permis de construire. La D.U.P. d'un projet ne peut être signée que si les plans de celui-ci sont conformes aux P.O.S. et S.D.A.U. ce qui rend nécessaire la modification de ces derniers avant D.U.P. en cas d'incompatibilité. Cette exigence a pour effet d'impliquer les services techniques des mairies et les conseils municipaux dans la phase de consultation administrative précédant la D.U.P. Par ailleurs, le code de l'urbanisme prescrit que le ministre chargé de l'urbanisme signe la D.U.P. en cas de modification des P.O.S.

Le code de l'urbanisme rend nécessaire l'obtention d'un permis de construire pour la réalisation de tous types de travaux. Celui-ci est normalement délivré par le Maire de la commune sur le territoire de laquelle les travaux doivent être effectués. Cependant, dans le cas des grands projets, l'autorité signataire du permis de construire est le préfet pour éviter que les communes ne puisse faire obstacle à un projet d'intérêt général au nom de leur intérêt local. Les cas ou cette disposition dérogatoire à la règle générale s'applique sont énumérés dans une liste exhaustive.

2.2.5 La législation sur l'environnement

Deux lois appartenant à cet ensemble législatif ont des conséquences importantes pour les procédures d'instruction de grands projets: la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

La loi du 10 juillet 1976 prescrit la réalisation d'une Etude d'Impact Environnemental (EIE) dont les résultats font partie du dossier d'enquête publique. Le décret du 12 octobre 1977, pris pour l'application des dispositions de la loi de 1976 relatives aux études d'impact, précise que la notion d'Impact Environnemental inclut tous les "effets [...] sur la faune, la flore, les sites et paysages, l'eau, l'air, le climat" mais aussi ceux sur "la protection des biens et du patrimoine culturel, et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la sécurité et la salubrité publique". Par le biais des préoccupations d'environnement, les problèmes de nuisances causées aux riverains entrent ainsi dans le champ des questions examinées lors de l'enquête publique qui cesse ainsi, comme s'en félicite H. Bouchardeau, d'être un simple "dialogue entre l'administration expropriante et les propriétaires, [destiné à] protéger ceux-ci des atteintes portées à la propriété privée par les projets d'aménagements publics".

La loi du 12 juillet 1983 renforce cette évolution en élargissant le domaine de l'enquête publique à tous les projets "susceptibles d'affecter l'environnement" (notion précisée par le décret d'application du 23 avril 1985, sous la forme d'une liste exhaustive de cas d'application), *même s'ils n'impliquent pas d'expropriation.* Elle introduit également les modifications et compléments suivants par rapport aux dispositions du code de l'expropriation:

- Nomination du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête par le tribunal administratif sur liste d'aptitude proposée par une commission présidée par le préfet.
- Durée minimale de l'enquête égale à un mois, avec possibilité de prolongation de quinze jours par décision du commissaire enquêteur.
- Extension des pouvoirs du commissaire enquêteur: demande de documents, convocation du maître d'ouvrage, organisation de réunions publiques en présence de celui-ci.
- Indemnisation du commissaire enquêteur aux frais du maître d'ouvrage.

Les dispositions du code de l'expropriation relatives à l'enquête publique s'appliquent dans les cas qui sortent du champ d'application de la loi de 1983 et à ceux qui y entrent, en complément des dispositions de cette loi.

2.2.6 Conclusion: Le rôle central de la D.U.P.

La Déclaration d'Utilité Publique, et l'enquête qui la précède, ont été conçues dans le cadre de la procédure d'expropriation comme une garantie destinée à assurer le maximum de protection au citoyen face à l'administration expropriante. La force de la tradition, le cadre juridique élaboré qui l'entoure et le fait qu'elle implique les plus hautes autorités de l'Etat lui donne un poids particulier: la D.U.P. est de loin l'acte le plus solennel dans la procédure d'instruction d'un grand projet.

Dans ce contexte, la tendance a été de lier la D.U.P. à des aspects du projet concerné sortant du domaine de l'expropriation. La loi de 1952 sur les travaux mixtes, par exemple, prescrit déjà

que la conférence inter-administrative clôturant l'IMEC doit avoir lieu avant la signature de la D.U.P. Du point de vue de l'administration, la D.U.P. a ainsi progressivement une signification plus large, en devenant une sorte de point de synchronisation à l'occasion duquel on vérifie que tous les aspects du dossier sont en ordre.

Dans l'esprit du public, de la presse et de nombreux décideurs, cette évolution a conduit à donner à la D.U.P. une signification politique de plus en plus importante en en faisant la décision principale sanctionnant l'instruction d'un projet autour de laquelle se cristallisent les débats entre promoteurs et opposants. La loi de 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique va, dans une certaine mesure, dans ce sens par le seul fait de l'emploi du mot "démocratisation" qui renvoie à la sphère de la décision politique, expression de la volonté des citoyens.

Dans ce contexte, la signification originelle de la D.U.P. tend à s'effacer derrière l'idée d'une sorte de "Déclaration d'intérêt général" englobant tous les aspects du projet. Cependant, les textes fondamentaux n'ont pas changé et la signification juridique de la notion d'"utilité publique" reste beaucoup plus étroite (au sens de la théorie du bilan, fondée sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, un projet est "d'utilité publique" dès lors que son bilan pour la collectivité est positif. Il n'est pas nécessaire qu'il soit le meilleur, le plus opportun pour l'intérêt général).

La D.U.P est le point focal de toutes les procédures d'instruction de grands projets mais son statut reste instable et fait toujours l'objet de controverses.

2.3 Perspectives d'évolution des procédures françaises

2.3.1 Le débat préalable

Nous citerons ici deux exemples de textes récents qui constituent des expériences en matière de formalisation du débat avant et pendant les études de détail. Le plus connu est la circulaire du 15 décembre 1992 du ministre de l'Equipement relative à la conduite de grands projets nationaux d'infrastructure, dite "circulaire Bianco". L'autre est la circulaire du 14 janvier 1993 du ministre de l'Industrie relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques, dite "circulaire Billardon".

Dans les deux cas, un processus de concertation est organisé, sous l'égide du préfet, avant et pendant le déroulement des études préliminaires, auquel participent des élus (conseillers régionaux, maires, etc.), des représentants du service instruisant le dossier et d'autres administrations, et des représentants d'associations et d'organismes socioprofessionnels. Le débat organisé porte sur la justification socio-économique du projet et sur le choix du tracé.

Dans le cas de la circulaire Bianco, le débat préalable débouche sur l'établissement d'un projet de cahier des charges transmis au gouvernement qui en arrête la forme définitive. Ce cahier des charges, qui est rendu public, sert de base aux études préliminaires et est versé au dossier enquête publique. La circulaire Billardon, quand à elle, prévoit la création d'une instance régionale permanente de concertation, chargée d'élaborer un schéma directeur indicatif d'implantation de lignes à haute tension et de postes de distribution.

L'organisation d'un débat sur le choix du tracé est prévue dans les deux cas et les deux textes vont jusqu'à parler d'élaboration "progressive" du tracé, en y intégrant les remarques et objections éventuelles des responsables consultés. Dans la pratique, Une aire globale d'étude est définie (par le cahier des charges, dans le cas de la circulaire Bianco) au sein de laquelle sont identifiées les principales contraintes environnementales, d'urbanisme, etc. Plusieurs "fuseaux" sont proposés et soumis à la critique des participants au débat. En cas de désaccord persistant, la circulaire Billardon prévoit le recours à une contre-expertise par un expert indépendant, aux frais du maître d'ouvrage. La teneur des débats est consignée dans un compte-rendu remis au gouvernement à qui revient le choix définitif du tracé qui sera soumis à enquête publique.

2.3.2 L'enquête publique

Malgré les réformes de la loi de 1983, la forme actuelle de l'enquête publique est assez généralement considérée comme perfectible. H. Bouchardeau, dans son rapport de 1993, recense un certain nombre de critiques fréquemment exprimées (position trop tardive dans le processus, dossier peu accessible, modalités pratiques inadaptés, manque de poids du commissaire enquêteur,...).

Les propositions qu'elle formule portent, tout d'abord, sur le rôle du commissaire enquêteur dont l'action pourrait être renforcée et uniformisée par le biais d'une formation dispensée par le Ministère de l'Environnement. Elles portent également sur le contenu du dossier et l'objet de l'enquête. Faisant référence aux efforts récents de formalisation du débat préalable, H. Bouchardeau propose de répartir clairement les responsabilités entre celui-ci et l'enquête publique, en cantonnant strictement cette dernière aux "problèmes de riveraineté".

Par ailleurs, la forme de l'enquête publique, avec son dossier volumineux et impénétrable et ses registres en Mairie, est généralement considérée comme archaïque et inadaptée aux besoins des citoyens dans le contexte actuel. Certains vont jusqu'à considérer que son utilité se réduit aujourd'hui à "créer des occasions de contentieux". L'utilisation de moyens modernes de communication, de plus en plus employés par les maîtres d'ouvrage à l'occasion d'expositions, de présentations ou de campagnes d'information, est généralement préconisée.

2.3.3 L'indemnisation des nuisances

Dans l'état actuel du droit, seul l'expropriation doit faire l'objet d'une indemnité préalable. Toute nuisance (bruit, odeur, vibration, enlaidissement du paysage, ...), et les dépréciations des biens immobiliers qu'elles entraînent, sont assimilées à des dommages de travaux publics susceptibles seulement d'une réparation par la voie contentieuse donc largement a posteriori.

Cette différence de traitement est de plus en plus ressentie comme anormale et fréquemment dénoncée par les associations de riverains. Cette situation a suscité deux types de réponses de la part des maîtres d'ouvrage et de l'administration. D'une part, des efforts importants ont été faits pour réduire l'impact des nuisances par le biais d'un choix judicieux de l'emplacement ou du tracé du projet, ou au moyen de dispositifs spécifiques (murs antibruit, passage en tranchée, rideaux d'arbres, filtrage des effluents etc.).

D'autre part, les initiatives d'indemnisation systématique par achat amiable des biens tendent à se généraliser. La SNCF, par exemple, dans le cas du projet de T.G.V. Méditerranée, a été

amenée à proposer le rachat de toute habitation dans une bande de 300m de part et d'autre du tracé. La circulaire Billardon prévoit, quant à elle, la compensation automatique de la moins value résultant de l'implantation d'une ligne électrique à haute tension à proximité d'une habitation. A l'inverse, les projets autoroutiers font l'objet d'une réglementation spécifique qui interdit explicitement au maître d'ouvrage d'avoir recours à ce type de solution.

L'indemnisation systématique pose de nombreux problèmes éthiques et pratiques (détermination du prix "normal" d'un bien, impact sur le marché immobilier local) mais semble répondre à une demande générale. Ce problème n'a pas fait l'objet de beaucoup d'attention jusqu'à présent. Peut-être mériterait-il d'être abordé sérieusement, d'une façon globale.

2.4 Les procédures suisses

2.4.1 Introduction

A l'inverse de la France, dont le territoire offre de larges espaces de plaine occupés seulement de bois et de terres agricoles, la Suisse ne dispose que d'étroites vallées densément peuplées. Tout projet doit s'y insérer dans un tissu complexe d'habitations, d'activités économiques et d'infrastructures qui font peser un nombre considérable de contraintes sur sa conception. Cette complexité se reflète dans les procédures d'instruction de l'administration suisse qui sont très détaillées et formalisées.

Pour un projet d'importance fédérale (autoroutes, chemins de fer par exemple) la procédure comporte trois grandes phases:

- Etudes préliminaires en concertation avec les administrations fédérales et les cantons concernés
- Consultation des administrations et des cantons sur la base d'un avant-projet sommaire.
- Enquête publique sur la base du projet détaillé.
- Expropriation.

2.4.2 Les Etudes préliminaires

Elles sont conduites par le maître d'ouvrage (les C.F.F., par exemple, dans les cas d'un projet ferroviaire) dans le cadre d'une structure de projet qui intègre des comités de suivi où sont présents des représentants des administrations fédérales (offices fédéraux) et des cantons. Au plus haut niveau, le directeur du projet présente régulièrement l'avancement des études et les choix importants à une commission administrative (Behörden Delegation) composée d'élus des cantons et de hauts cadres des administrations fédérales. D'autre part, la conduite des études est suivie au jour le jour par des commissions techniques (Projekt Commissionen) composées d'ingénieurs des services techniques cantonaux et fédéraux.

Le choix de l'aire d'étude, la détermination des contraintes d'environnement et d'urbanisme à respecter puis l'évaluation des différentes variantes envisagées sont discutés dans ces comités. Si un accord peut être trouvé, c'est une variante unique qui sera soumise à consultation lors de l'étape suivante. Dans le cas contraire, deux variantes sont proposées.

2.4.3 La phase de consultation sur l'avant-projet

L'avant projet issu des études préliminaires est soumis pour avis aux services techniques des offices fédéraux et aux gouvernements des cantons. Ces derniers sont chargés de représenter les intérêts des communes et des citoyens individuels de leur territoire qui ne sont pas partie prenante à la procédure à ce stade.

Les observations et objections des autorités consultées (en particulier les prises de position sur le choix de la variante à retenir si deux ont été proposées) sont recueillies par le maître d'ouvrage qui en tient compte si possible pour amender le projet. La version finale de l'avant projet est arrêtée par le gouvernement fédéral assisté du service instructeur. La décision de réaliser le projet est prise sous la forme d'un acte du parlement fédéral, sur proposition du gouvernement. Pour l'essentiel, cet acte du parlement joue un rôle comparable à celui de la D.U.P. en France. Il autorise la poursuite du processus et permet au maître d'ouvrage d'entamer les études de détail.

Bien qu'elle ne soit pas explicitement prévue à aucun moment de la procédure, il ne faut pas oublier une particularité importante des institutions suisses: le référendum. Face à un projet controversé, le gouvernement fédéral y a souvent recours. Le résultat de la consultation tient lieu, dans ce cas, de décision de réalisation et le parlement n'a plus à se prononcer. Un référendum d'opposition au projet peut également être organisé sur initiative populaire. Si le NON l'emporte, le projet doit être abandonné ou substantiellement revu.

2.4.4 L'enquête publique

L'enquête publique de la procédure suisse s'apparente plus à l'enquête parcellaire de la procédure française qu'à l'enquête d'utilité publique, avec cependant des différences notables. Elle a bien lieu, comme l'enquête parcellaire, à l'issue des études de détail, sur la base d'un dossier de projet entièrement finalisé (plans au 1/1000e) indiquant l'impact exact du projet sur chaque parcelle et contenant une étude d'impact (particulièrement détaillée si le montant du projet dépasse 20 millions de Francs suisses).

L'enquête est ouverte sur une période de 30 jours au cours de laquelle peuvent être déposées des "oppositions" motivées auprès de l'administration fédérale chargée de la procédure (l'Office Fédéral des Transports, par exemple, dans le cas d'un projet ferroviaire). Les personnes habilitées à déposer une opposition sont:

- Les propriétaires dont les biens sont touchés par le projet.
- Les riverains menacés de nuisances.
- Les élus locaux (communes ou cantons).
- Les associations agréées de protection de la nature (le WWF, Greenpeace, ...) inscrites sur une liste nationale établie par l'Office Fédéral de l'Environnement (22 associations agréées actuellement).

Les oppositions sont traitées individuellement par l'administration instauratrice, en coordination avec le maître d'ouvrage (à titre d'exemple, le projet de ligne nouvelle Bâle-Olden a donné lieu à plus de 2000 oppositions). Des séances de conciliation sont organisées avec chaque propriétaire, chaque riverain, chaque élu et chaque association dans le cadre d'une procédure

très détaillée visant à assurer le respect du principe donnant le droit à chaque citoyen d'être entendu. Des propositions de modification peuvent être discutées de façon à obtenir un règlement amiable (retrait de l'opposition). Dans les cas où une expropriation est nécessaire, le maître d'ouvrage est tenu, comme en France, de tenter une acquisition amiable du bien avant de pouvoir faire appel au juge.

A l'issue de cette phase de négociation avec chacune des parties prenantes au projet, qui peut durer jusqu'à deux ou trois ans, l'administration rédige une "décision" qui est ensuite signée par le conseiller fédéral (ministre) compétent. Ce document est un acte juridique qui reprend chacune des oppositions, et tranche les questions soulevées par chacune d'entre elles en prenant en considération le résultat du processus de conciliation.

2.4.5 L'expropriation

L'acte de transfert de propriété est pris, comme en France, par un juge spécialisé qui contrôle la légalité de toute la procédure menée en amont. Le montant de l'indemnisation est fixé par une commission mixte composée de professionnels (notaires, architectes) et de représentants de l'administration et présidée par le juge.

L'acte d'expropriation est susceptible d'un pourvoi en cassation devant la juridiction suprême suisse, le Tribunal Fédéral. L'indemnité doit, comme en France, être intégralement versée avant le début des travaux, en respectant un délai suffisant pour permettre un éventuel pourvoi en cassation (qui est suspensif).

Un point remarquable concernant l'indemnisation des nuisances: un récent arrêt du Tribunal Fédéral a étendu dans certains cas la notion d'expropriation aux pertes de valeur résultant d'une nuisance qualifiées d'"expropriation réelle", par opposition à l'expropriation "matérielle" correspondant à la notion traditionnelle. Cette jurisprudence, si elle est confirmée, permettrait de traiter les problèmes de nuisances majeures de la même façon que l'expropriation, en les soumettant à l'indemnisation préalable.

2.5 Conclusion: Comparaison des procédures françaises et suisses

Les différences principales entre les procédures suisses et françaises ne résident pas tant dans l'enchaînement des différentes étapes et le choix des acteurs impliqués à chacune d'entre elles que dans l'esprit dans lequel elles sont conduites et dans le détail de leur contenu.

La procédure suisse vise d'abord à donner les garanties les plus solides au citoyen. Les modalités du dialogue entre les acteurs et leur rôle à chacune des étapes sont précisées de façon très détaillée et explicite, laissant peu de place à l'improvisation. D'importants efforts sont faits pour prévoir chaque éventualité et y apporter une solution prédéterminée. Le processus résultant de ces dispositions est rarement mis en défaut. Blocages et crises sont pratiquement inconnus. En revanche, la durée nécessaire pour aboutir est longue: jusqu'à dix ans pour les projets ferroviaires les plus récents.

A l'inverse, la procédure française est beaucoup plus légère et plus souple. Elle laisse plus de marge à l'initiative des services chargés de la mettre en oeuvre. Il en résulte une rapidité beaucoup plus grande dans le cas de projets ne soulevant pas d'opposition majeure (2 à 3 ans). Le revers de la médaille est une plus grande fragilité qui peut se traduire par des crises et des

blocages lorsque le projet soulève une vive controverse. Le temps nécessaire pour remettre le processus en route dans ce type de cas peut être très long (3 ans dans le cas des laboratoires souterrains de l'ANDRA, conduisant à une durée totale d'au moins 10 ans).

3. Etudes de Cas

3.1 Les laboratoires souterrains de l'ANDRA

3.1.1 Introduction

Au sein de la grande variété de types de déchets produits par l'industrie nucléaire, les déchets à haute activité et à vie longue, issus principalement du processus de retraitement du combustible, représentent le problème le plus épineux. Faut-il les stocker, chercher le moyen de les détruire, les envoyer dans l'espace? Cette question est débattue depuis l'origine de l'industrie électronucléaire.

En France, un important programme de R&D visant au développement d'une solution industrielle à ce problème a été mis en place à partir de 1979, date de création de l'ANDRA, organisme alors rattaché au CEA et regroupant toutes les activités de gestion de déchets du programme électronucléaire français. En 1981, à l'occasion du débat parlementaire sur l'indépendance énergétique de la France, est créé un "groupe de réflexion auprès du conseil supérieur de la sûreté nucléaire" chargé du problème de la gestion des déchets de haute activité et à vie longue, dit "Commission Castaing". Les rapports rédigés par ce groupe de travail en novembre 1982, mars 1983 et octobre 1984 recensent les diverses solutions envisagées en France et à l'étranger.

Sur cette base, et à partir des premiers résultats des recherches menées par l'ANDRA et le CEA (à partir de 1982), la Commission Castaing se prononce en faveur du développement d'une solution d'enfouissement en couche géologique profonde (solution également choisie par la plupart de pays disposant d'une industrie nucléaire comme les Etats-Unis, la Suisse, l'Allemagne, la Suède), tout en préconisant la poursuite des efforts de R&D visant à diminuer le volume des déchets issus du retraitement.

Techniquement, le développement d'une filière d'enfouissement des déchets en couche géologique profonde nécessite la construction d'un "laboratoire" souterrain, reproduisant les conditions du futur stockage afin de tester les techniques de confinement des colis et de valider les modèles d'évolution du milieu géologique permettant de garantir l'isolement des déchets enfouis sur toute leur durée de vie.

Quatre types de roches étaient envisagées pour leur imperméabilité: le granit non fissuré, le sel gemme, le schiste et l'argile. Les étapes techniques principales du programme proposé étaient les suivantes:

- Recensement des régions potentiellement favorables, à partir des données connues sur le sous-sol français.
- Présélection de 4 sites potentiels d'implantation du futur laboratoire (un par type de roche).
- Prospection géologique (forages, sismique-réflexion, etc.) des quatre sites présélectionnés afin de déterminer le meilleur candidat pour l'implantation du laboratoire.
- Construction du laboratoire sur le site choisi. Expérimentation des techniques d'enfouissement sur une période de 10 ans.

- Transformation éventuelle du laboratoire en stockage ou recherche d'un autre site.

Concernant le déroulement du projet, la Commission Castaing recommandait que chaque étape du processus soit rendue publique, *après la présélection des sites éventuels du futur laboratoire.*

3.1.2 1984-87: présélection des sites

A partir de 1984, l'ANDRA et le BRGM entament un recensement systématique des cartes géologiques du territoire français visant à déterminer les zones potentiellement favorables à l'implantation d'un laboratoire souterrain, pour chacun des milieux rocheux envisagés. Parallèlement, une mission de réflexion est créée, dans le but d'établir les critères de choix qui seront utilisés pour déterminer les quatre sites d'implantation potentielle. Les critères retenus sont essentiellement d'ordre technique (profondeur de la couche visée, type de roche, présence d'une nappe phréatique, etc.) avec, naturellement, une préférence donnée aux zones les moins peuplées.

Cependant, les projets de laboratoires souterrains étaient alors généralement considérés comme devant être bien accueillis dans leur région d'implantation. Il s'agit, en effet, d'un projet "propre", qui ne porte pas atteinte à l'environnement puisque les installations en surface se réduisent à quelques bâtiments. Il ne présente pas non plus de risques immédiats pour les populations environnantes comme c'est le cas, par exemple pour une centrale nucléaire. En outre, il doit être générateur de retombées économiques significatives pour une zone rurale en termes d'emplois, de revenus fiscaux, de contrats pour les entreprises du secteur.

Le rapport Goguel, remis en 1987 au Ministre de l'industrie, Alain Madelin, dresse le bilan des travaux de la mission de réflexion et propose une liste de quatre sites dans quatre départements: l'Aisne, les Deux-Sèvres, le Maine et Loire et l'Ain. Cette proposition est acceptée par le Ministre, qui donne mission à l'ANDRA d'entamer la phase de prospection géologique des sites présélectionnés.

3.1.3 1987-90: Le refus

Contrairement à l'attente générale, la réaction de l'opinion et des élus locaux des quatre départements désignés est rien moins que favorable. L'attitude de l'administration au moment de l'annonce est jugée maladroite. Un maire d'une des communes concernées se plaint par exemple d'avoir été convoqué sans explication à la préfecture pour s'y voir notifié le choix de sa commune comme zone potentielle d'implantation, moins de 24 heures avant l'annonce officielle par le Ministre. Excès de confiance ? ou, au contraire, méfiance à l'égard des élus ?

D'autre part, le choix annoncé d'une solution d'enfouissement des déchets en couche géologique profonde est unanimement dénoncé par le mouvement écologiste et antinucléaire. Les arguments invoqués allèguent de l'incertitude des connaissances sur l'évolution des couches géologiques sur le long terme et en mettant en doute la validité des modèles employés et surtout de leurs hypothèses.

Ce discours, largement relayé par les médias, semble trouver un écho auprès du public. De projet "propre", "cadeau" pour sa région qu'il était censé être, le laboratoire devient synonyme de menace et cristallise sur lui les sentiments de peur et de rejet. Une opposition déterminée se

met en place dans chacun des quatre départements, fédérée par une "coordination nationale anti-laboratoire". Cette opposition est relayée par les maires des communes concernées.

Lorsque l'ANDRA entame les travaux de prospection en 1989 après une longue période d'attente, des manifestations sont organisées. Progressivement, la tension monte. Des unités de gendarmes mobiles sont envoyées pour protéger les chantiers et les équipes de l'ANDRA. Des échauffourées ont lieu entre manifestants et gardes mobiles, dont certaines, particulièrement violentes, font craindre que des incidents plus graves ne se produisent. Les travaux sont interrompus et, en février 1990, le Premier ministre, Michel Rocard, décrète un moratoire sur le programme de recherche sur l'enfouissement de déchets nucléaires de haute activité. Une mission de réflexion et de "mise à plat" du programme est confiée à l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques et au Collège de prévention des risques technologiques majeurs.

3.1.4 Le premier rapport Bataille.

Une mission de médiation est confiée en 1990 par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques au député du Nord Christian Bataille. Celui-ci se rend dans les quatre départements concernés (Aisne, Deux-Sèvres, Maine et Loire, Ain) ou des auditions publiques sont organisées. Un grand nombre de personnalités sont également consultées: élus, experts, syndicalistes, représentants des associations de défense des quatre départements et de la coordination nationale anti-laboratoire. Les résultats de cette mission sont consignés dans un rapport (dit premier rapport Bataille) remis au gouvernement en décembre 1990.

C. Bataille y analyse tout d'abord les causes du blocage et de la radicalisation des oppositions. Le premier facteur cité est l'absence de débat sur les objectifs du projet et sur le choix des sites. Le secret qui a entouré la phase des études préliminaires, avant l'annonce de 1987, a été interprété par les populations et les élus locaux comme une tentative de leur forcer la main, provoquant une réaction naturelle de refus et d'opposition. Le projet s'est ainsi trouvé privé de la légitimité qu'aurait pu lui donner un débat pluraliste ou les avantages et les inconvénients auraient pu être abordés en toute objectivité plutôt que d'être "maladroitement cachés", selon les termes du rapport.

Le second élément cité est le manque de prise en compte de l'intérêt régional dans la définition du projet et l'absence de dialogue avec les élus locaux. Les retombées économiques potentielles pour les communes voisines du site sont ainsi pratiquement passées inaperçues faute d'avoir pris la peine de coopérer avec les élus pour en déterminer le contenu exact. Une fraction non déterminée, mais certainement non négligeable de la population qui espérait bénéficier de ces retombées et était, par conséquent, favorable au projet, a ainsi été privé d'expression. Une pétition exprimant cette déception a ainsi été remise au médiateur dans l'un des départements.

Enfin, le troisième facteur cité est le manque d'attention prêtée à la très forte charge émotionnelle attachée aux déchets en général, et à ceux de l'industrie nucléaire en particulier. L'impression selon laquelle le projet devait être bien accepté car il n'était cause d'aucune nuisance matérielle était erronée. La peur et le refus de voisiner avec "la poubelle nucléaire de la France", bien qu'effectivement "irrationnelle", a très certainement été un facteur déterminant d'entraînement des oppositions individuelles. Ce sentiment, véritable "nuisance immatérielle" a pris d'autant plus d'importance qu'il a été systématiquement nié.

3.1.5 La loi de 1991

D'autre part, le rapport Bataille de 1990 formule des propositions pour le programme de gestion des déchets nucléaires de haute activité qui ont été reprises sous forme de loi, débattue à l'Assemblée Nationale et votée en Décembre 1991.

Sur le Plan technique, la loi de 1991 autorise la poursuite des travaux sur l'enfouissement des déchets nucléaires de haute activité en couche géologique profonde mais impose également une étude parallèle de deux autres solutions potentielles au problème des déchets: le stockage en surface et la séparation-transmutation. Elle précise, d'autre part, le cadre de la procédure de présélection des sites, en imposant la tenue d'une concertation avec les élus avant la prise de décision.

Cependant, la conséquence la plus importante de la loi de 1991 (art. 2) est de rendre obligatoire le recours à la loi pour autoriser la transformation du laboratoire en site de stockage à part entière. Cette disposition donne une garantie importante (la première de ce type dans le domaine du nucléaire) qui a pour objet de lever toute ambiguïté, donc de rassurer les populations, sur la destination véritable du futur laboratoire.

D'autres dispositions sont également prises:

- Création d'un comité local d'information et de suivi, conçu sur le modèle des Commissions Locales d'Informations des centrales nucléaires, dès le début des travaux de prospection géologiques.
- Transformation de l'ANDRA en EPIC indépendant, chargé de collecter l'information sur tous les déchets existant en France et d'assurer leur gestion.
- Création d'un GIE regroupant les communes dont une partie du territoire au moins se trouve dans un rayon de 10 km autour du site du laboratoire, et chargé de coordonner les actions d'accompagnement économique autour du projet. Une dotation de 60 MF par an (5MF à partir du début des travaux de prospection géologique), non indiquée dans le texte de la loi mais proposée lors du débat parlementaire, est prévue avec à l'esprit la situation en matière de taxe professionnelle existant autour d'une centrale nucléaire.

La loi de 1991 constitue une première, dans la mesure où il s'agit de la première loi (et unique, à ce jour) s'appliquant au développement de l'industrie nucléaire. Elle est unanimement considérée comme une bonne loi et le débat qui a conduit à son adoption est universellement salué comme un modèle de débat pluraliste et non partisan.

3.1.6 La seconde mission de médiation Bataille

Un nouveau processus de présélection de sites potentiels d'implantation du futur laboratoire souterrain est entamé en août 1993 avec la mission de médiation confiée au député C. Bataille par le Premier ministre Edouard Balladur. Le long délai enregistré entre le vote de la loi, en décembre 1991, et le commencement de son application, un an et demi plus tard, est dû à l'opposition au projet d'une partie de la majorité, notamment celle du Ministre de l'environnement, Ségolène Royale, et des Verts.

Le contenu de la mission confiée à C. Bataille consiste à définir un cadre procédural pour la détermination d'un certain nombre de sites potentiels et d'aboutir à la proposition d'une liste de

sites. La démarche retenue par C. Bataille et Claude Monestier, ancien Préfet et directeur de la Mission de médiation, a consisté à se baser sur des candidatures volontaires de départements ou de cantons suscitées à l'issue d'un important travail d'information (conférence de presse en janvier 1993, article dans la gazette des communes) d'explication et de concertations informelles.

Environ 30 demandes d'information ont été reçues par la Mission de médiation et transmises à l'ANDRA et au BRGM pour vérification du caractère géologiquement acceptable des zones proposées. Ce renversement des rôles entre les élus locaux et le maître d'ouvrage, par rapport à la situation de 1987, a été souligné comme l'un des éléments les plus novateurs de la démarche adoptée par la Mission de médiation.

A l'issue de cette phase de préparation, menée pendant l'été 1993, huit départements présentant une géologie favorable étaient candidats et prêts à participer à la phase de médiation proprement dite. Celle-ci, menée au cours de l'Automne 1993, prenait la forme d'un déplacement du médiateur dans chacun des départements où des rencontres étaient organisées avec les élus, les organismes socioprofessionnels (Chambre d'Agriculture, Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre des Métiers, Union Patronale), des syndicats et représentants du monde agricole et les associations de défense de l'environnement ainsi que d'autres personnalités demandant à être entendues (universitaires, responsables locaux de partis politiques, etc.). Les 4 départements de 1987, dits "départements du refus", ont également reçu la visite du médiateur, bien que n'en ayant pas fait la demande.

3.1.7 Le second rapport Bataille

Cet important effort de consultation a fait l'objet d'un rapport, dit "second rapport Bataille", remis au gouvernement en décembre 1993. Ce rapport fait état d'une très grande variété de réponses au projet envisagé. Dans les quatre "départements du refus", l'opinion des personnalités rencontrées a peu évolué et reste fermement opposée.

Dans l'ensemble des autres départements, le spectre des réponses est plus ouvert. La démarche retenue par la Mission de médiation est généralement jugée positive. Concernant les opinions exprimées par les opposants, C. Bataille cite deux aspects qu'il juge marquants et préoccupants: Tout d'abord, il note la persistance d'un fort sentiment de peur à l'égard de tout ce qui touche au nucléaire et qui dénote un fort déficit d'information. Il mentionne également l'existence d'un sentiment répandu, même chez certains élus, de méfiance à l'égard des institutions et même des garanties données par la loi; méfiance qu'il considère comme "préoccupante au regard de la bonne marche de la vie démocratique du pays".

Cependant, dans quatre départements (Meuse, Haute-Marne, Gard et Vienne) un large consensus en faveur de l'implantation éventuelle du futur laboratoire se dégage des réactions enregistrées par la Mission de médiation. Le poids de cet accueil favorable est renforcé par l'engagement pris en faveur du projet par chacun des conseils généraux des quatre départements, sous la forme d'un vote unanime ou quasi unanime. C. Bataille préconise donc le choix de ces quatre départements comme zones potentielles d'implantation du futur laboratoire souterrain.

3.1.8 Conclusion.

La démarche adoptée par la Mission de médiation a permis de sélectionner quatre sites potentiels d'implantation du laboratoire en maximisant les chances d'acceptation du projet. L'ANDRA a ainsi pu procéder dans le calme à une première campagne de prospection géologique (une seconde campagne doit aboutir, en 1996, au choix d'un ou deux sites de construction du laboratoire).

La situation reste néanmoins fragile. Des incidents ont ainsi eu lieu dans la Meuse et la Vienne, où les pressions exercées par des groupes d'opposants ont conduit le maire d'une des communes concernées au suicide. Ce n'est qu'avec le recul de quelques années, le laboratoire une fois construit, qu'il sera possible de tirer des conclusions définitives.

Trois aspects positifs de la démarche retenue nous paraissent cependant pouvoir, d'ores et déjà, être soulignés:

- La définition du cadre du projet et de ses objectifs à l'issue d'un débat pluraliste sanctionné par une décision solennelle. La forme de cette décision, une loi votée par l'assemblée chargée d'exprimer la volonté nationale, semble de nature à lui conférer autant de légitimité et de respectabilité que possible.
- L'association des élus au choix des sites par le biais d'un processus basé sur le volontariat.
- Les efforts déployés pour calmer les réactions de peur par le biais, non seulement d'une action d'information, mais surtout à travers une démarche transparente et exempte de crispation.

3.2 Le projet du T.G.V. Méditerranée

3.2.1 Introduction

En janvier 1989, le gouvernement de Michel Rocard demande à la SNCF d'engager des études sur le prolongement du T.G.V. Sud-Est de Valence vers Marseille, l'Italie et l'Espagne. La SNCF entame la procédure en vigueur à cette époque par un débat préalable mené de pair avec des études techniques préliminaires. Cette procédure a été suivie lors des projets T.G.V. antérieurs. Elle a duré cinq ans pour le T.G.V. Sud-Est (71-76), moins de trois ans pour le T.G.V. Atlantique (81-84), le T.G.V. Nord (86-89), le contournement de Lyon (87-89) et l'interconnexion Ile-de-France (87-90). C'est donc en ayant à l'esprit ces délais qui restent courts comparés à ceux observés dans les autres pays européens, que la SNCF aborde le projet avec optimisme. Cet optimisme se fondait aussi sur un incident qui s'était produit en 1983 lors de l'inauguration de la Gare nouvelle de Saint-Charles et de l'arrivée à Marseille du T.G.V. Sud-Est sur ligne classique améliorée. Lors de cette inauguration, Gaston Defferre était monté à la tribune pour déclarer sèchement qu'il fallait à Marseille un vrai et non un demi-T.G.V., puis il quittait les lieux sous les regards d'un auditoire perplexe. Après cet événement, le projet de ligne grande vitesse entre Valence et Marseille paraissait à tous légitime. Or, la procédure du T.G.V. Méditerranée durera cinq ans et demi en raison notamment de la contestation forte d'une grande partie du public à l'encontre du projet.

Nous avons choisi d'étudier en détail l'historique de ce projet dont nous rapportons la chronologie simplifiée dans cette partie. D'aucuns considèrent l'affaire du T.G.V. Méditerranée comme un échec qui fut pour certains traumatisant. Le revers de tout échec est qu'il est riche en enseignements. Dans le cas des grands projets, opposition forte et échec sont souvent synonymes d'écarts significatifs entre les procédures formelles, prévues, et les procédures qui se sont réellement déroulées. Or, ces écarts sont révélateurs de dysfonctionnements, d'évolutions parfois profonds. Aussi, dans la confusion et le désordre d'une contestation virulente, la procédure, totalement contrariée, est parfois ramenée à un état fondamental, presque "primitif" à partir duquel des tentatives émergent spontanément afin de réorganiser le dialogue. Ces tentatives présentent un intérêt unique pour l'analyste.

3.2.2 Phase préliminaire (janvier - décembre 1989)

Le 31 janvier 1989 le gouvernement décide d'établir un schéma directeur des lignes T.G.V. et demande conjointement à la SNCF d'engager des études sur le prolongement du T.G.V. Sud-Est vers Marseille, l'Italie ou l'Espagne. Aucune lettre de mission officielle n'est remise par le gouvernement à la SNCF précisant les objectifs du projet. Cependant, les premières études étant menées dans le contexte du schéma directeur, le projet adopte très tôt une "logique radiale", selon les propres mots de la première version du schéma directeur présentée en décembre 1989. Le principe en est la création d'un réseau de train à grande vitesse reliant l'Europe du Nord à l'Europe du Sud via l'Ile-de-France.

La SNCF entame le projet seule, sans aucune forme de médiation politique au niveau national contrairement aux précédents projets T.G.V. Schématiquement, le projet prévoit un tronc commun de Valence à Saint-Cannat ramifié en deux branches: l'une rejoignant Marseille et l'autre la Côte d'Azur. En outre, un raccordement au réseau existant est prévu au niveau du "triangle d'Avignon" afin de desservir le Languedoc-Roussillon. A ce stade du projet, l'idée d'améliorer la desserte régionale autour de la ligne T.G.V. est prise en compte, mais elle n'est pas suffisamment qualifiée ni formalisée. Ainsi, le projet dans sa version initiale insiste principalement sur l'enjeu des infrastructures de lignes à grande vitesse et le dissocie de celui de la desserte régionale. Le projet est focalisé sur les connexions entre la capitale et les grandes villes: il s'agit de relier Paris à Marseille en trois heures, Paris à Nice en quatre heures.

Les premières études, réalisées par le bureau SETEC, sont présentées par la SNCF aux grands élus (maires de grandes villes, conseillers généraux, régionaux...) à partir de juillet 1989. Parallèlement, les préfets des régions concernées organisent durant l'été diverses réunions avec les grands élus des villes desservies, puis, durant l'automne, une série de consultations plus locales. Le débat préalable prend ainsi la forme d'une série de consultations principalement avec les grands élus et sans autre forme de publicité. A ce stade, les élus consultés sont d'accord sur le principe du projet. Tout semble donc se dérouler comme pour les projets T.G.V. antérieurs à cette différence près que l'Etat s'est retiré du processus en déléguant entièrement à la SNCF la responsabilité de conduire du projet.

A la suite d'une réunion à Marseille avec les grands élus le 15 décembre 1989, une fuite rend public le document interne de la SNCF ayant servi de base à la présentation aux élus. Ce document contenait un tracé de référence et était fortement articulé sur le principe de desserte radiale. La diffusion de ce document provoque de vives réactions, notamment de la part des élus locaux. Le Ministère des Transports décide alors de rendre le document public tout en

tenant à préciser son caractère d'avant-projet. Une réunion d'information est organisée en préfecture de Marseille en janvier 1990 en présence de l'ensemble des élus et dont le but est de jeter les bases d'une concertation afin qu'une fois l'accord du gouvernement donné au projet SNCF, le tracé puisse être discuté avec les élus.

3.2.3 Le basculement dans le conflit (janvier - mai 1990)

L'incident que nous avons décrit ci-dessus a suscité une réaction épidermique du public provençal dénonçant la SNCF "d'Etat dans l'Etat parisien". Le public se mobilise dès janvier et février 1990 comme en témoigne la première pétition contre le projet comprenant 17000 signatures et déposée à Marseille le 21 février lors de la première grande manifestation suscitée par le projet. Cette forte réaction de l'opinion est amplement relayée par les quotidiens régionaux.

Malgré son caractère d'avant-projet, le tracé de référence de la SNCF est perçu comme l'unique proposition de tracé ce qui conduit le public, les groupes de pression, les élus des communes concernées d'exprimer ce premier reproche: «la SNCF propose une seule solution; il faut étudier des variantes». Cependant, l'attitude des élus locaux répond d'ores et déjà à une logique territoriale qui s'exprime normalement quand le tracé est suffisamment avancé. Ainsi, leur comportement varie de l'opposition nette de type NIMBY (Not In My Back-Yard) à la recherche d'un compromis par l'obtention de compensations, voire de promesses précoces teintées de clientélisme.

Rapidement, le discours n'arrive plus à prendre prise sur le terrain politique. Le conflit se noue comme mobilisation contre un projet de tracé. Face à la montée de l'opposition, les grands élus hésitent à se prononcer en faveur du projet. L'opposition est exprimée par de multiples associations départementales, voire infra-départementales ou encore qui défendent un «pays» (l'arrière-pays drômois par exemple). Mais l'opposition n'est pas réellement fédérée. Les associations sont connues, comme celles émanant de mouvements écologistes nationaux, ou se sont constituées pour les besoins de la cause, telles ces associations de riverains, de socioprofessionnels (agriculteurs) ou encore de maires de communes rurales (*Union des Maires* dans les Bouches-du-Rhône). Ce dernier exemple illustre un fait à la fois frappant et significatif, à savoir la formation d'un véritable clivage entre les grands élus et les élus locaux. Ce clivage achève de montrer l'absence de médiation politique forte dans le projet.

La publication, en janvier 1990, d'un projet de tracé et l'implication de fait des élus locaux ont enclenché une dynamique de demande d'études de variantes. Face à une mobilisation croissante, la SNCF décide de répondre à ces demandes. Dès lors, les propositions de tracé foisonnent et contribuent à élargir grandement le champ géographique concerné, et donc à amplifier l'opposition. De nombreuses associations défendent des intérêts locaux et s'opposent même entre elles de ce fait. Ainsi, l'arrière-pays drômois, touché par le tracé de référence, appelé encore "tracé Est", fait savoir que la vallée du Rhône doit supporter les nuisances du tracé dont elle tirera bénéfice par ailleurs. Les habitants de la vallée du Rhône et de la plaine de Marsanne se mobilisent à leur tour pour s'opposer aux nouvelles variantes respectivement médiane et Ouest du tracé mises à l'étude par la SNCF. En mai 1990, la SNCF confirme le tracé Est comme tracé de référence mais précise qu'elle rendra, en même temps que le rapport d'étape prévu pour fin juillet 1990, des conclusions sur l'étude des tracés Ouest et médian.

Avec une ambiance cacophonique en toile de fond comme nous venons de l'évoquer, une thématique dominante semble se dégager et obtenir un large consensus au sein de l'opposition - associations et élus. Cette thématique est triple: opposition à une ligne nouvelle, regroupement des nuisances dans les couloirs ferroviaires existants, exigence de concertation et de transparence de l'information.

3.2.4 Amplification de la contestation associative (juin - septembre 1990)

On entre alors pleinement dans le conflit avec ses manifestations de rue, ses blocages de voies et autres actions médiatiques contre le projet. Devant l'ampleur de la mobilisation, l'affrontement des logiques locales, certaines associations (CARDE) ne veulent pas s'enfermer dans l'opposition et recentrent le débat sur l'intérêt même du projet. Cependant, la déclaration présidentielle de juillet 1990, faite avant l'intervention du ministre des Transports destinée à confirmer le tracé Est, envenime la contestation tant elle donne l'impression d'une décision déjà prise au plus haut niveau. Certains observateurs appelleront la période qui succède à cette déclaration "la contestation du fait du prince".

Dès lors, l'opposition s'unifie. Une nouvelle coordination est créée lors d'une assemblée de tous les réseaux associatifs en août à Lambesc: *l'Union des six départements concernés par le projet T.G.V. Méditerranée*. En outre, le discours des grands élus sur l'importance pour la Provence et Marseille de disposer d'un T.G.V. est disqualifiée par la façon dont l'intervention présidentielle a été perçue. Les grands élus se désengagent comme le confirment les déclarations du Président du Conseil régional de PACA, Jean-Claude Gaudin. Cette période de forte contestation trouve son apogée le 26 septembre 1990 lorsque plusieurs milliers de manifestants se rendent à Paris pour y rencontrer le Premier Ministre qui se révélera être absent.

3.2.5 Renouer le dialogue: la Mission Querrien (septembre 1990 - janvier 1991)

Le gouvernement étant mis en demeure de sortir de l'impasse dans laquelle le projet se trouve bloqué, il reprend l'initiative politique dès septembre 1990. Michel Delebarre, ministre des Transports, nomme Max Querrien, conseiller d'Etat et maire d'une petite commune de Bretagne, médiateur d'une mission dont le but exact est: "après avoir recueilli et apprécié les observations et propositions, de faire toutes suggestions utiles pour la bonne insertion de la ligne nouvelle, et notamment de proposer le tracé favorable là où les options subsistent. La démarche de Max Querrien est politique et consiste, sur la base d'un nombre de variantes réduit par décision du gouvernement, de limiter les points de litige relatifs au tracé à quelques poches d'achoppement bien localisées.

Max Querrien engage alors une consultation dans chaque département concerné où il rencontre successivement et séparément les grands élus, les élus locaux, les représentants d'association, les syndicats socioprofessionnels, les représentants d'intérêts économiques et sociaux (CCI, CCIR, Chambre des Métiers, d'Agriculture, Unions patronales). Cette mission se déroule au moment où les Conseils et les Comités économiques et sociaux des régions ont à donner leur avis sur le schéma directeur des T.G.V. Cet événement constitue une occasion de resituer le débat dans une perspective plus globale et de le replacer sur un terrain politique. De même, le thème du développement du grand arc méditerranéen auquel vient se raccorder la liaison Paris-

Méditerranée fait son apparition et contribue quelque peu à effacer l'idée d'un T.G.V. fait pour les Parisiens.

Le rapport Querrien pour la branche Valence-Marseille et Côte d'Azur est remis au nouveau ministre des Transports en janvier 1991. Il définit un nouveau tracé de référence qui traduit l'objectif d'un grand arc méditerranéen avec le barreau Languedoc-Côte d'Azur passant au sud d'Avignon; en outre, il minimise les impacts sur les zones habitées et maraîchères et précise distinctement les options encore ouvertes, comprenant notamment le passage au droit du Tricastin, complexe d'industries nucléaires et chimiques. Bien qu'elle n'apporte pas d'évolution majeure sur le tracé, la mission Querrien a principalement conduit à apaiser l'opposition en privilégiant notamment la négociation avec les élus. En outre, la SNCF veut faire jouer une opinion en majorité favorable au projet en commandant quelques sondages. Ceux-ci indiquent l'évolution de l'opinion au cours de la mission Querrien. Les opinions favorables au projet passent de 66 à 75% alors que la sympathie à l'égard des manifestations reste constante à 50%.

Pendant cette mission, l'opposition, affaiblie, se divise du fait de l'entrée des élus dans la négociation. Certains opposants se radicalisent; d'autres décident d'entrer dans une négociation sur le thème de l'utilisation des couloirs ferroviaires existants.

3.2.6 Période d'attente (janvier 1991 - début 1992)

Le projet du T.G.V. Méditerranée était prévu pour la mise à l'enquête publique en automne 1991. Pourtant, il n'en sera rien et le processus sera même bloqué pendant la période qui nous intéresse, cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, entre automne 1990 et avril 1992, quatre ministres des Transports se succèdent ce qui a pour conséquence de ralentir l'ensemble du processus. En second lieu, il convient de noter l'échéance électorale de mars 1992 concernant les élections cantonales et régionales. Relancer le dossier encore chaud du T.G.V. Méditerranée pendant cette période était donc risqué. Enfin, le projet fait l'objet d'une controverse nouvelle opposant les ministres et leurs administrations de l'Environnement, de l'Industrie et des Transports. L'enjeu explicite en est l'expertise des risques liés à la traversée de la zone classée Seveso au droit de la centrale nucléaire du Tricastin.

Dans ce contexte attentiste, l'opposition au projet se restructure. Elle se focalise principalement sur les questions d'opportunité du projet et d'utilisation des couloirs existants. En outre, la coordination Drôme-Vaucluse maintient une opposition forte de type NIMBY. Une association, FARE-Sud est créée en novembre 1991 avec la volonté de faire émerger un mouvement de citoyens, dépassant la seule opposition au projet pour porter des revendications démocratiques plus vastes. L'instauration de la mission du Collège des experts par le nouveau ministre Jean-Louis Bianco sera considérée par FARE-Sud comme un succès qui lui revient.

3.2.7 La mission du Collège des experts (mai 1992 - fin septembre 1992)

Le 14 mai 1992, Jean-Louis Bianco, prolongeant une initiative de Paul Quilès visant à suivre une démarche exceptionnelle pour préparer la mise à l'enquête publique du projet[1], nomme un

[1] Paul Quilès avait d'ailleurs repris à son compte une proposition émise au cours du débat national sur les transports animé par le préfet Carrère dans le cadre de sa mission *Transports. Destination 2002* qui s'est déroulée entre fin 1991 et juillet 1992.

"Collège d'experts" chargé de mener un débat sur l'opportunité du projet. La mission prend la forme de débats réunissant tous les acteurs du projet et encadrés par un dispositif original comprenant:

- un Collège d'experts de huit membres présidé par Claude Quin et dont la fonction est une fonction d'évaluation et de médiation mais non d'expertise malgré son appellation;
- un Comité de suivi rassemblant l'ensemble des protagonistes dont la fonction est de piloter le travail du Collège des experts;
- un expert indépendant, le cabinet anglais Ove Arup dont la mission est d'expertiser les études de trafic de la SNCF et d'étudier six scénarios allant du maintien des voies ferroviaires existantes au projet de voie nouvelle.

Lors des débats, la conception de la grande vitesse défendue par la SNCF emporte progressivement la conviction, ce mouvement étant accéléré par la prise en compte de plus en vue évidente des enjeux de desserte régionale dans le projet.

Le Collège remet ses conclusions le 30 septembre 1992. Il ne retient que deux variantes du projet: d'une part une liaison Valence-Méditerranée utilisant les couloirs existants sur lignes classiques avec aménagement pour rehausser la vitesse limite du train (<220 km/h), d'autre part la construction d'une ligne nouvelle à grande vitesse. Le Collège remet ses conclusions au ministre des Transports en se prononçant pour la deuxième solution, meilleure selon lui en termes de trafic comme de nuisances.

En même temps que se déroule la mission du Collège des experts se poursuit le contentieux inter-administratif sur le Tricastin. Le 18 octobre 1992, le ministre chargé de l'Equipement confie au préfet Monestier la mission d'examiner toutes les questions techniques sur le sujet et d'expertiser les réponses qui lui seront apportées. Les conclusions des experts approuveront les mesures proposées dans le rapport Sector[2].

3.2.8 L'enquête publique

Elle se déroule du 8 octobre au 3 décembre 92 dans un calme relatif, clairsemé de quelques oppositions dans la région de la plaine de Marsanne. La population ainsi que les associations se mobilisent largement pour participer à cette enquête. Les commissaires enquêteurs rendent leur synthèse le 8 avril 1993 au nouveau ministre des Transports Bernard Bosson. Leur rapport reconnaît l'utilité publique du projet sous réserve d'aménagements dans l'aire du Tricastin et dans la plaine de Marsanne. Après avis favorable du Conseil d'Etat le 19 mai 1993, la déclaration d'utilité publique est prononcée le 2 juin 1994. Le fait que le gouvernement ait retardé la déclaration d'utilité publique montre à quel point la situation demeurait encore tendue après l'enquête publique.

[2] Le bureau Sector avait été chargé en février 1992 par le directeur de l'Eau et le DPPR de procéder à une expertise des risques concernant le passage du T.G.V. au droit du Tricastin. Il identifiait alors les risques et les moyens de les limiter substantiellement de sorte que ses conclusions étaient favorables. Mais la controverse avait été peu après relancée.

3.2.9 Conclusion

Le projet du T.G.V. Méditerranée a laissé des traces dans les mémoires. On peut dire qu'il a été ressenti presque comme un traumatisme, par la SNCF et le Ministère de l'Equipement notamment. Ce projet s'est déroulé dans un contexte géographique particulier qui le rendait d'emblée exceptionnel. En effet, la Provence est un lieu de résidences secondaires, d'habitations de retraités pour qui la Provence est une terre d'élection. En outre, les terres arables, plus rares dans la vallée du Rhône que dans la plaine de la Beauce, sont occupées par des vignobles ou des cultures maraîchères, difficilement transposables. Ces données, spécifiques au projet, ont certainement contribué à créer une situation explosive. Mais les causes d'un conflit sont rarement réduites à une seule; c'est pourquoi il y a probablement d'autres raisons, d'autres facteurs que nous tenterons de percer au fil des parties qui vont suivre. Cependant, on peut d'ores et déjà conclure sur un point: dans l'état de confusion dans lequel le projet a pu se trouver, des tentatives originales telles que la mission Querrien ou encore la mission du Collège des experts se sont fait jour afin de renouer le dialogue. Elles contribuent à faire du projet T.G.V. Méditerranée un exemple de valeur pour l'étude présente.

4. Définir l'intérêt général

4.1 Introduction

4.1.1 Prolégomènes

Le sens commun veut qu'un grand projet soit avant tout conforme à l'intérêt général. Dans la définition que nous avons donnée d'un grand projet, le caractère national situe le lieu d'expression de l'intérêt général.

S'il fallait définir ce qu'est l'intérêt général, nous dirions que c'est avant tout un mot qui fait partie du discours. Une telle définition souligne son caractère non tangible: l'intérêt général n'est pas une donnée du monde matériel. C'est pourquoi il ne peut exister que quand il est affirmé de façon claire, c'est-à-dire quand il prend réellement corps dans le discours. En outre, une telle affirmation doit être l'expression de la volonté générale ce qui pose à l'évidence un problème de légitimité.

4.1.2 Un processus peu clair

Ces prolégomènes rappellent quelques principes généralement admis sur lesquels se fonde toute démarche d'affirmation de l'intérêt général. Cependant, ces concepts peuvent paraître clairs et simples en contraste avec une réalité plus énigmatique et complexe. Ainsi, dans les faits, on constate que les projets sont souvent attaqués sur la question de l'intérêt général. Par exemple, une partie des opposants de la première heure au T.G.V. Méditerranée accusait la SNCF de faire un projet pour les Parisiens, et non dans l'intérêt du pays. Dans le cas des laboratoires de l'ANDRA, le programme électronucléaire dans son entier était remis en cause par les opposants et les déchets radioactifs, souffrant d'une image négative, étaient présentés comme sa conséquence logique.

Il est naturel de rencontrer des oppositions sur la question de l'intérêt général car après tout, en accoucher est une tâche délicate qui ne va pas de soi. Cependant, il semble qu'un glissement récent s'est opéré et qu'un problème plus profond se pose dorénavant. Nous en voulons pour preuve le fait que les oppositions que nous avons évoquées ci-dessus avaient pris à leur époque une ampleur et une virulence inhabituelles.

De fait, la question de l'intérêt général nous apparaît aujourd'hui comme le maillon faible du processus de conduite d'un grand projet. Ce problème dépasse les seules oppositions que nous avons mentionnées. Aussi, on assiste à un large flottement sur cette question. Tout d'abord, les procédures formelles ne sont pas claires sur un point qui exige pourtant précision et lisibilité. Ainsi, il est peu aisé de distinguer dans la procédure la partie où la question de l'intérêt général est abordée; celle-ci n'est pas explicitement traitée. On rencontre ce même manque de lisibilité dans la pratique. En France, c'est le gouvernement qui décide de faire le projet et qui affirme ainsi son intérêt général. Or, dans la réalité, cela même n'apparaît pas clairement; la procédure semble dispersée en une succession de petites décisions aboutissant à un projet qui est entériné presque subrepticement lors de la déclaration d'utilité publique. Ce côté fuyant de la prise de décision tient en partie à l'ambiguïté dont la notion de déclaration d'utilité publique est entachée. Plus généralement, le sens de certains mots, les finalités de certains éléments de

procédure ne sont pas clairs dans tous les esprits de sorte que l'on sent bien que la question de l'intérêt général se dérobe et qu'elle n'offre pas de prise. A l'évidence, ces hésitations entretiennent un climat d'incompréhension voire de suspicion à l'égard des décisions.

4.1.3 Un exemple: la CLI de la Vienne

Notre présence à une réunion de la commission locale d'information (CLI) de la Vienne semble avoir confirmé ce diagnostic[3]. Pour en situer le contexte, la Vienne fait partie des quatre départements retenus pour l'implantation éventuelle d'un laboratoire de stockage de déchets nucléaires. Une commission locale d'information a été créée autour du projet de l'ANDRA. Ce projet est à un stade préliminaire de qualification géologique des sites retenus. Ainsi, la commission assure un suivi de ces travaux techniques pour l'information du public[4]. Cependant, cette situation recèle des ambiguïtés qui n'ont pas manqué de créer une atmosphère tendue lors de la réunion à laquelle nous avons assisté. Ces ambiguïtés sont de deux ordres.

Tout d'abord, elles tiennent au fait que les laboratoires souterrains sont encore à l'état de projet. Ainsi, tenir le public informé de l'avancement des travaux dont dépendra en partie l'adoption du site ne peut se faire dans la neutralité ou la sérénité. Du point de vue du public, les choix et le suivi techniques semblent secondaires face à la décision politique future.

Pourtant, paradoxalement, la controverse technique fut animée lors de cette réunion. Mais elle semblait être en partie un faux-fuyant, voire une manoeuvre dilatoire utilisée les opposants de principe au projet. Ce double langage autour de la controverse technique apparaît comme la manifestation d'un décalage entre l'objet de la réunion et les attentes du public. Sous cette controverse se dessinait en filigrane une discussion portant sur le principe du projet, sur ses grandes options, sur sa conduite, sur les critères de décisions futures, notamment pour l'adoption finale des sites. En somme, les points d'achoppement portaient sur des questions qui auraient eu leur place, en amont de la procédure, dans un débat sur l'intérêt général du projet.

Tels sont les éléments du diagnostic évoqué: l'ambiguïté du discours qui aborde sous une forme équivoque des questions d'intérêt général, l'absence de repères dans la procédure, le manque de clarté dans la conduite du projet[5], parfois même l'absence de légitimité. Pour illustrer ce dernier point, nous pouvons évoquer les contestations vives prononcées par certains opposants à l'encontre de la loi de 1991 portant sur le stockage des déchets radioactifs. Cette loi est

[3] Avant de préciser ce point, il est utile de rappeler brièvement ce qu'est une commission locale d'information (CLI). Il s'agit d'une instance de dialogue réunissant divers acteurs locaux évoluant autour d'un site existant ou projetté, nucléaire ou non nucléaire. Ces acteurs sont des maires de communes avoisinantes, des représentants d'association, des journalistes, des experts techniques, des représentants de l'opérateur qui gère le site, des représentants de l'Etat, et notamment le préfet qui préside la commission. A l'origine, la CLI a pour mission d'assurer une information régulière du public sur la marche d'une installation nucléaire (en général une centrale) dont il est riverain.

[4] Par la suite, nous emploierons le mot "public" par commodité. En fait, il fait ici référence aux participants de la CLI que sont les maires, les représentants d'associations, les journalistes.

[5] Notons que le projet de l'ANDRA est plutôt exceptionnel sur ce point par la confusion dans laquelle il a été plongé dès son début.

pourtant censée apporter des garanties fortes en soumettant l'autorisation de construction d'un laboratoire au vote du Parlement. Cependant, ces opposants n'y voyaient qu'une manoeuvre destinée à déguiser une décision déjà prise. Autrement dit, même la loi en tant que telle était mise en doute.

En conclusion, et sans vouloir entrer dans le fond des questions abordées lors de cette réunion, nous constatons en premier lieu l'absence générale de clarté de la situation, tant en ce qui concerne son insertion fonctionnelle dans la procédure que les finalités du dialogue avec le public. De telles confusions créent un climat de malaise où le discours ne peut trouver de terrain d'expression commun; concernant la stricte question de l'intérêt général, on remarque sur cet exemple qu'il existe un besoin de débat sur ce sujet, débat qui ne peut s'exprimer que de façon confuse dans une instance qui n'est pas prévue à cet effet.

Ce tableau d'ensemble traduit une impression générale, quelque peu diffuse à l'image de l'idée qu'il veut faire passer. Nous avons ressenti l'existence d'un flottement sur la question de l'intérêt général, flottement dû à des conditions de forme et de fond. S'agissant de l'intérêt général, la ligne qui sépare le fond de la forme ne peut être nette. En effet, la clarté des mots et des actes joue un rôle essentiel dans cette phase du processus.

Deux symptômes de ce trouble peuvent être étudiés désormais avec plus de précisions.

4.2 Ambiguïté autour la notion de déclaration d'utilité publique

La notion de déclaration d'utilité publique (DUP) a subi un glissement de sens récent comme évoqué en partie 3.6. Certains observateurs l'ont mentionné, notamment Huguette Bouchardeau dans son rapport sur l'enquête publique. Avant toute chose, il convient de procéder à quelques rappels succincts sur cette notion.

Les lois sur l'expropriation tirent leur origine du premier Code civil. Elles ont pour finalité d'encadrer la conduite d'un grand projet par un contrôle du juge à qui il revient notamment d'établir en dernier ressort l'utilité publique d'un projet donnant lieu à expropriation. Cette dernière ne peut se faire sans cette condition qui se matérialise aujourd'hui par la déclaration d'utilité publique. Cependant, la DUP est un acte plus faible que l'affirmation de l'intérêt général. Ces deux actes ne sauraient être confondus. La jurisprudence traduit parfaitement la distinction à opérer puisque le juge ne contrôle pas l'*opportunité* de faire tel ou tel projet, il en contrôle la *légalité*. En appliquant la *théorie du bilan*, il s'assure que le solde avantages/coûts d'un projet est positif; en revanche, il n'est pas habilité à choisir entre deux projets à soldes positifs, c'est-à-dire deux projets d'utilité. Ce choix est de la prérogative du décideur de droit. La limite entre la reconnaissance de l'utilité publique et l'affirmation de l'intérêt général se situe dans cette distinction entre opportunité et légalité.

La déclaration d'utilité publique a une composante juridique importante et doit en principe être séparée de la question de l'intérêt général. Dans la réalité, nombreux sont ceux qui voient dans la déclaration d'utilité publique et dans l'enquête d'utilité publique qui la précède les lieu et instant où l'intérêt général est débattu et affirmé. Le glissement de sens est donc évident. Le rapport Bouchardeau fait un constat similaire en affirmant que "l'enquête d'utilité publique est mal comprise du public car elle tient lieu souvent de débat sur l'intérêt général du projet alors

que son but est d'évaluer les impacts du projet locaux et sur les individus". Cette confusion n'est qu'un symptôme du manque de clarté dans l'affirmation de l'intérêt général. En outre, elle est préjudiciable à l'image des pouvoirs publics: en effet, si le citoyen voit dans la déclaration d'utilité publique l'occasion de débattre de l'intérêt général, il pourra être déçu car l'acte est essentiellement administratif. Pourquoi ne pas penser alors à une sorte de machination dans laquelle le gouvernement impose son projet par le jeu des mécanismes réglementaires ou juridiques? A l'évidence, ce flottement sur le sens même des actes peut entretenir un climat de suspicion et éroder la légitimité des pouvoirs publics. C'est pourquoi il nous paraît impérieux de rétablir la clarté et la lisibilité des actes touchant à l'affirmation de l'intérêt général.

4.3 Un problème de légitimité

L'intérêt général doit être affirmé de manière reconnue par tous comme émanant de la volonté générale. C'est sur cette nécessité que se noue tout problème de légitimité. Or, il semble qu'une nouvelle forme de légitimité soit recherchée aujourd'hui. En témoigne la multiplication de tentatives ayant deux types de visées: créer une étape de débat sur les grands principes du projet en amont de la procédure d'une part; instaurer une nouvelle forme de prise de décision touchant à l'intérêt général d'autre part.

Dans le prolongement de la partie précédente, le premier type va dans le sens d'une clarification des procédures puisqu'il introduit une étape formelle de recherche de l'intérêt général.

Le second type suggère l'existence d'un problème de légitimité et de confiance. C'est sur ce point que nous voulons nous pencher tout particulièrement dans cette partie.

Quatre tentatives concrètes viennent à l'appui de notre propos:

1. *La circulaire Bianco.*

   Portant sur la conduite des grands projets d'infrastructure, elle est entrée en vigueur en décembre 1992. Elle précise les conditions d'un débat démocratique sur les grandes fonctions de l'infrastructure en amont de la procédure et "devant permettre aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux et environnementaux du projet".

2. *La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983*

   Relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Elle est applicable aux grands projets. Elle instaure des commissions chargées d'établir des listes pour le choix des commissaires enquêteurs. Ces commissions sont "présidées par le représentant de l'Etat et comprennent un magistrat de l'ordre judiciaire, un magistrat de l'ordre administratif, deux représentants élus des collectivités territoriales, deux personnalités qualifiées en matière de protection de l'environnement et quatre représentants des services de l'Etat chargés de l'équipement, de l'environnement, de l'agriculture et de l'industrie". En outre, la loi confère au commissaire enquêteur des pouvoirs d'investigation élargis et lui permet en outre d'organiser des auditions publiques en présence du maître d'ouvrage.

   La loi Barnier du 3 février 1995.

   Elle instaure notamment la Commission nationale du débat public chargée "d'organiser un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant leur phase d'élaboration". Cette commission peut être saisie par des ministres intéressés par le projet, par au moins vingt députés ou vingt sénateurs, par les conseils régionaux territorialement concernés et par les associations agréées de protection

de l'environnement (sur ce dernier point, voir article L. 252-1 du code rural). La commission est composée à part égale de parlementaires et d'élus locaux, de membres du conseil d'Etat et des juridictions judiciaires et administratives, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

3. *La mission du Collège des experts.*

Il s'agit d'une expérience tentée lors du projet du T.G.V. Méditerranée. Antérieure à la circulaire Bianco, elle a été en quelque sorte le galop d'essai de cette dernière. La circulaire Bianco n'ayant pas connu, à ce jour, de réalisation, la mission du Collège des experts est le seul exemple qui puisse en traduire l'esprit. Notons que cette mission s'est déroulée tardivement dans le projet - alors que l'opposition était encore vive - et, parallèlement, qu'elle a été l'occasion d'un débat sur l'intérêt général, qui, au dire de ses participants, avait enfin lieu. Autrement dit, c'est dans une situation très conflictuelle, désordonnée dans laquelle on était réduit à faire des tentatives pour renouer le dialogue qu'a émergé, de façon presque spontanée ou naturelle, cette instance de débat dans laquelle la question de l'intérêt général a été clairement posée.

Dans cette liste, la loi Bouchardeau fait pour ainsi dire figure d'exception car elle porte explicitement sur la phase de l'enquête publique et non sur la question de l'intérêt général. Néanmoins, un élément vient atténuer ce contraste et tient au fonctionnement même de l'enquête publique. En effet, dans l'esprit de cette loi[6], un droit de parole accru est donné aux "(...) personnes préoccupées par les problèmes d'environnement", personnes qui peuvent désormais s'exprimer notamment dans les débats publics que la loi préconise. Cependant, pour ces débats, le niveau du discours n'est pas précisé ce qui semble être une lacune car les problèmes d'environnement s'expriment à différents niveaux (nivaux national, régional, local et individuel). Faute d'apporter cette précision, l'enquête publique peut prendre la forme d'une instance de débat sur l'intérêt général.

Nous avons adopté jusqu'à présent un point de vue différent concernant l'enquête publique. En effet, nous avons accordé une large part à son poids juridique et administratif de sorte qu'il nous a semblé qu'une distinction claire devait être opérée entre cette fonction juridique et le problème de l'affirmation de l'intérêt général. En effet, dans la logique juridique, pour pouvoir dresser le bilan du projet qui permettra d'en déterminer l'utilité publique, il faut pouvoir en apprécier les impacts locaux ce qui justifie la consultation du public riverain. Cela dit, faut-il consulter cette même partie du public sur la question de l'intérêt général? Celle-ci ne doit-elle pas être traitée au niveau national? C'est un point qu'Huguette Bouchardeau souligne avec netteté lorsqu'elle propose de répartir clairement les responsabilités entre le débat préalable et l'enquête publique, en cantonnant strictement cette dernière aux problèmes de riveraineté. Il n'est donc pas question de débat sur l'intérêt général au stade de l'enquête publique. Ainsi la loi mériterait des précisions sur ce point comme nous avons cru pouvoir le déceler.

Le point que nous venons d'évoquer ne constitue pas l'élément qui nous importe le plus dans cette partie. Si nous avons retenu la loi Bouchardeau, c'est parce qu'elle partage un point commun avec les autres tentatives énumérées. En effet, elles tendent dans l'ensemble à "démocratiser" le processus de décision. "Démocratisation" est un mot qui revient souvent

[6] Se référer aussi au rapport d'Huguette Bouchardeau sur l'enquête publique.

dans ces circonstances. Il apparaît dans la loi Bouchardeau, dans la circulaire Bianco. Il est aussi invoqué à l'occasion de la mission du Collège des experts par l'association FARE-sud (voir partie 3.2.6).

Dans ce mémoire, nous attachons de l'importance à définir le sens de mots tirés des discours généralement entendus à l'occasion des grands projets. Aussi, le terme "démocratisation" ne saurait échapper à cette démarche. Cependant, le définir est chose peu aisée, on en conviendra. En tout cas, il nous paraît être inséparable de la démarche actuelle qui recherche, à tâtons, une légitimité renforcée, voire retrouvée dans les prises de décision lors des grands projets. Cependant, à l'image des multiples tentatives sur cette question, le sens de ce mot est frappé d'incertitude.

Néanmoins, deux tendances se dégagent sous cette notion. Elles concernent la forme du dialogue: débat public, concertation, et ses principaux acteurs; notamment, les représentants d'association sont appelés à jouer un rôle plus important.

Notre point de vue à l'égard des tentatives que nous avons passées en revue se veut neutre. Elles visent une nouvelle forme de légitimité dans l'affirmation de l'intérêt général mais personne ne sait la créer théoriquement ou sur commande. Cette recherche ne peut faire l'objet que de tentatives concrètes inspirées par la conviction des hommes politiques à qui revient la responsabilité de prendre des décisions engageant l'avenir.

Cependant, tout comme le commun des spectateurs, nous pouvons nous livrer à quelques observations. Ainsi, nous percevrions sous ces tentatives et à travers l'atmosphère générale dans laquelle elles se sont fait jour, quelque tendance. Notamment, il semble que l'on assiste à une remise en cause d'un mode de décision dit "technocratique", univoque dans lequel l'Etat jouât un rôle volontariste dans le passé. L'image souvent employée à ce propos est celle d'un Etat autoritaire à qui il suffit de dire l'intérêt général pour que le projet se réalise. Beaucoup se sont employés à élucider les tenants et aboutissants de cette remise en cause et d'en comprendre les raisons. Par exemple, certains l'attribuent à l'élévation du niveau d'éducation des citoyens, désormais plus critiques, d'autres à la prise de conscience du grand public due à l'ampleur que prennent les grands projets et leurs impacts attenants. Un point a retenu notre attention: il s'agit de notre rapport à la science. On s'accorde à dire que dans un passé encore proche, des décisions sur des grands projets ont été prises dans lesquelles le facteur technique avait une forte pondération même si les grandes finalités restaient politiques. Dans ce contexte, la science était synonyme d'élévation du niveau de vie, de progrès, voire de reconstruction du pays. On peut dire qu'on nourrissait une forme de foi à son égard tant on en voyait les retombées bénéfiques. Force est d'avouer qu'aujourd'hui, l'image est plus contrastée. Les effets négatifs de la science sont mis en avant: problèmes d'environnement, risques technologiques divers. Dans ce qui apparaît comme un changement, l'expert technique est relégué à un rang subalterne et les processus de décision tendent à être plus politiques, en tout cas plus dialectiques en faisant apparaître de nouveaux acteurs, comme les représentants d'associations. Peut-être faut-il voir dans cette tendance une des clés du sens du mot "démocratisation" que nous avons évoqué ci-dessus.

Parmi ces acteurs, le Parlement est amené à jouer un rôle croissant. Le projet des laboratoires de l'ANDRA est significatif à cet égard puisque dans ce cas précis, le gouvernement s'est

déchargé de la responsabilité de décider du projet et a remis cette responsabilité dans les mains du Parlement[7]. Ce fait peut paraître nouveau. Cependant, l'historien mentionnera plutôt un retour aux origines de la démocratie française où le Parlement affirmait l'intérêt général d'un projet à travers le vote d'une loi d'approbation. Telle est effectivement l'interprétation qui fut donnée tout au long de la Révolution de l'incidente selon laquelle toute privation de propriété doit être légalement constatée. Les auteurs du premier Code civil modifièrent cette interprétation en invoquant les situations urgentes; l'expropriation pourrait être alors réalisée par acte administratif[8]. En somme, le Code civil nous lègue un mode de décision suivant une voie essentiellement administrative.

En Suisse, le Parlement joue un rôle central puisque c'est à lui que revient en général le droit d'adopter le projet. Cependant, une particularité suisse est le recours au référendum. Celui-ci peut être demandé par le gouvernement mais aussi par initiative populaire à condition qu'une pétition ait recueilli le nombre suffisant de signatures. Aussi le référendum d'initiative populaire peut-il annihiler un vote du Parlement. C'est ce que nous montrent certains grands projets, comme celui de la construction d'un pont sur le lac de Lausanne. Dans un autre cas, des opposants avaient déclenché un référendum dans une commune touchée par un projet de tracé ferroviaire. Or, une majorité s'est prononcée en faveur du projet ce qui a mis fin à toute opposition. Ainsi, le référendum peut être un moyen utile pour mettre en mouvement une majorité en faveur du projet. D'une certaine façon, la SNCF recherchait un but similaire lorsqu'elle avait commandé des sondages pendant la mission Querrien, sondages qui se sont révélés lui être favorables.

4.4 Conclusion

La question de l'intérêt général rencontre aujourd'hui des difficultés certaines. Une telle situation n'est pas alarmante; au contraire, elle est en quelque sorte naturelle puisque la question ne va pas de soi mais qu'elle se cherche dans le discours et dans l'expérience. L'affirmation de l'intérêt général est un acte politique qui met en jeu, qu'on le veuille ou non, toutes les volontés; l'intérêt général n'est jamais qu'une notion du discours sur laquelle se cristallisent les volontés. Par conséquent, cet acte est essentiellement contingent et doit s'adapter à son contexte pour emporter la conviction et gagner sa légitimité.

Notre réflexion sur ce thème est certainement imparfaite vu l'ampleur et la nature de la question. Néanmoins, nous avons voulu mettre en évidence un principe qui nous paraît nécessaire et premier: l'intérêt général, qui est reconnu comme une question centrale dans un grand projet, n'existe que s'il est affirmé par un acte clair et solennel. Ce principe peut être vu comme une condition de forme néanmoins fondamentale compte tenu de la nature de l'intérêt général. Or, la clarté de l'acte n'apparaît pas dans les procédures qui prêtent même à confusion

[7] En effet, par la loi de 1991 portant sur le stockage des déchets radioactifs, l'autorisation d'implanter un laboratoire souterrain est soumise au vote du Parlement.

[8] L'instauration d'une telle prérogative face à un droit de propriété prétendu sacré et inviolable n'est rendue cohérente et conforme à la Constitution que par la mise en place de garanties efficaces pour le citoyen. Ces garanties sont fixées par le législateur et mise en oeuvre par le juge. C'est le sens du contrôle du juge que nous avons évoqué dans la partie relative à la déclaration d'utilité publique.

sur cette question comme le montrent les ambiguïtés autour de la notion de déclaration d'utilité publique. Si nous avions à nous engager sur une idée, nous dirions qu'il paraît impérieux de retrouver ce sens de la clarté. Des tentatives nouvelles comme les circulaires Bianco ou Billardon semblent vouloir répondre à ce besoin.

L'affirmation de l'intérêt général est exprimée par la volonté générale ce qui soulève la question de la légitimité de cette affirmation. La légitimité ne constitue jamais qu'un objectif idéal qui ne peut être atteint précisément que dans le mouvement qui cherche à l'atteindre: concrètement, c'est dans le processus de décision, c'est-à-dire dans le choix des procédures, des formes de dialogue et de ses acteurs que cette légitimité se conquiert. Ainsi, on ne peut qu'être pragmatique dans cette recherche. Or, cette question est d'actualité tant on constate que les modes de décision sur les grands projets sont de plus en plus contestés. Des tentatives se sont fait jour visant une nouvelle forme de légitimité dans la prise de décision. La nature même du problème impose la prudence dans cette démarche. Par exemple, il serait évidemment dommageable que de telles tentatives ajoutent au manque de lisibilité des procédures ou encore à la confusion sur certaines notions. En outre, des tentatives peuvent introduire irréversibilités ou incohérences dans les procédures actuelles. En ce sens, la circulaire Bianco a le mérite d'être une circulaire, c'est-à-dire un acte administratif au statut juridique peu contraignant (comparé à un règlement) et qui laisse une marge d'adaptation. Enfin, parce que la légitimité se gagne à l'expérience, un bilan de ces tentatives semble inévitable dans le futur.

5. L'équilibrage entre l'intérêt national et les intérêts des collectivités

5.1 Introduction

Tel que nous l'avons défini, un grand projet pose avant toute chose la question de son intérêt pour la nation. C'est ce dont nous avons traité dans la partie précédente. Cela étant dit, un projet, dans sa matérialité, a une implantation locale et rencontre de ce fait des intérêts collectifs: ceux de la commune, du département, de la région. Ce découpage géographique suivant les collectivités territoriales répond à une réalité institutionnelle et politique évidente.

On comprend dès lors aisément qu'il y ait dans toute procédure la recherche d'un équilibre entre l'intérêt général et les intérêts des collectivités. Aussi, comme principe à cette recherche, il est généralement admis qu'une partie du surplus dégagé par un projet doit revenir aux collectivités supportant ledit projet, et notamment supportant ses nuisances. Dans la pratique, ce partage peut se traduire sous deux formes:

- une forme financière: ce sont, par exemple, les mesures d'accompagnement économique décidées lors du projet de laboratoires souterrains de l'ANDRA. Ces mesures sont coordonnées par un GIE doté d'un fonds destiné à financer des projets divers dans les régions concernées par le projet. Le montant de ce fonds est de cinq millions de francs par site de prospection et devrait s'élever à soixante millions de francs pour les sites où les laboratoires seront implantés *in fine*. Ce chiffre de soixante millions est calqué sur le montant de la taxe professionnelle que rapporte une centrale nucléaire.
- en nature: dans le cas du T.G.V. Méditerranée, cela s'est traduit par la négociation au sujet de gares à proximité de telle ou telle grande ville, mais aussi par une amélioration du réseau régional autour de la ligne T.G.V.. Incontestablement, ce dernier point a été un facteur positif qui a contribué à débloquer la situation d'impasse dans laquelle se trouvait le projet.

5.2 La position des grands élus

La recherche d'un équilibre prenant en compte les intérêts des collectivités fait nécessairement intervenir le système politique local. Aussi le porteur du projet est-il tôt ou tard plongé dans ce monde particulier à chaque localité, qui a ses règles, ses pratiques, ses personnalités, son lacis de relations individuelles, ses traces du passé. Notre expérience d'ingénieur-élève ne saurait faire de nous des experts en cette matière. Néanmoins, nous avons cru pouvoir dégager un principe qui nous paraît être un élément d'analyse pertinent et qui réside dans la distinction que l'on peut faire entre les grands élus (président de conseil général, régional, maire de grandes villes...) et les élus locaux (maires de petites communes). Si les attributions et les pouvoirs que leur confère le droit sont dans la plupart des cas complémentaires, il existe néanmoins une logique hiérarchique qui gouverne leurs rapports. Pour illustration, la région en tant que collectivité territoriale a les moyens d'exercer des arbitrages entre communes sur des projets précis. Par exemple, elle peut compenser les nuisances occasionnées par tel projet par une initiative régionale de développement économique bénéficiant tout ou partie aux communes lésées.

Les grands élus apparaissent donc comme des arbitres naturels quand il s'agit de prendre en compte les intérêts des collectivités locales. En outre, les impliquer serait somme toute logique car ce sont aussi des alliés naturels du projet. Pour expliquer ce point de vue, par ailleurs souvent vérifié empiriquement, nous renvoyons le lecteur à la grille d'analyse par niveaux géographiques que nous avons adoptée et présentée en introduction de ce mémoire. Dans ce schéma, les grands élus évoluent à un niveau ("régional/départemental", voir figures 1.1 et 1.2) où leur point de vue est général et leur regard dirigé plutôt vers les retombées économiques du projet à l'échelle de leur ressort que vers les nuisances qu'il apporte. En revanche, la commune est plus sensible au problème des nuisances. Dès lors, de deux choses l'une: soit elle se trouve riveraine du projet et elle sera en général contre celui-ci[9], soit elle s'en trouve éloignée et elle sera probablement indifférente, mais dans les deux cas, la commune ne peut être un bon arbitre à ce stade du projet. Cette idée n'est pas tout à fait neuve: en effet, on lui trouve une forme d'expression dans le code de l'urbanisme puisque celui-ci stipule que dans le cadre des grands projets, le préfet est habilité à délivrer les permis de construire nécessaires. C'est donc un droit qui est retiré au maire de façon dérogatoire aux dispositions générales de ce même code.

5.3 L'exemple du T.G.V. Méditerranée

Le projet du T.G.V. Méditerranée est le cas pratique contraire. Les élus locaux ont été impliqués en amont de la procédure. A ce stade, la SNCF était dans une logique purement technique et aucun tracé précis n'était envisagé de façon ferme. Cependant, l'attente de ce tracé attisait l'anxiété des élus locaux. En outre, le débat préalable impliquant les grands élus était suffisamment informel et à huis clos pour que, dans l'état d'esprit qui était le leur, il apparût suspect aux élus locaux. Il ne fallait plus qu'une fuite matérialisée par un plan de tracé émanant du cabinet d'études de la SNCF pour servir de catalyseur à une explosion du public et de ses élus. Ces derniers exprimèrent en effet une vive contestation à l'égard du projet. Cette contestation s'est emballée puis généralisée. Dans le même temps, les grands élus ont vu la situation leur échapper et se sont mis en retrait pour ne pas être en porte-à-faux avec l'opinion publique, le projet perdant de ce fait pour de longs mois des alliés précieux.

Sur cet exemple, on constate les effets néfastes d'une implication prématurée (au stade de l'avant-projet), sans cadre et sans médiation, des élus locaux. Leur réaction révèle leur centre d'intérêt: le tracé précis et final. C'est pourquoi les impliquer si tôt revient à brûler les étapes, et les impliquer sans médiation à créer une situation hautement conflictuelle.

Bien que l'implication des élus locaux soit inévitable, il faut néanmoins les tenir à distance dans certaines phases de la procédure, non par méfiance mais en vertu de la logique de leur situation. En contrepartie, des garanties leur sont nécessaires. Celles-ci reposent d'abord sur une procédure lisible, claire. Dans ces conditions, ils peuvent se repérer dans le processus de décision, en suivre les étapes et notamment celles où ils ne sont pas impliqués, connaître à tout moment les questions en cours, en somme être sûrs que rien ne se trame dans leur dos. De plus, ils sont en mesure de se placer efficacement par rapport aux positions des grands élus à qui on donne par là-même la possibilité d'avoir une démarche plus transparente. Lors du projet du T.G.V. Méditerranée, contraire du cas idéal, le débat préalable semblait confiné au cénacle

[9] Sauf cas particulier, lorsqu'elle se trouve à proximité d'une gare par exemple.

des grands élus, le but en échappait aux élus locaux - a fortiori à l'opinion publique - qui imaginaient que le tracé final se décidait à leur insu. Il faut ajouter que les grands élus eux-mêmes ne saisissaient pas tous les déterminants de la situation. D'un côté, ils se positionnaient dans une logique politique, accentuée par les pressions des élus locaux. D'un autre côté, la SNCF était encore à ce stade dans une logique technique d'études de tracés physiquement possibles ce qui entretenait le malentendu.

Cet exemple nous donne des éléments de compréhension du comportement des différents acteurs, notamment des élus locaux; il met aussi en lumière les effets nuisibles d'une absence de cadre procédural clair. Notamment, si la volonté d'impliquer les grands élus dans un rôle d'arbitre semble s'appuyer sur des considérations réalistes et sur une certaine logique des situations, elle n'est cependant tenable que si elle est organisée, structurée, encadrée par des procédures.

Dans l'exemple que nous avons commenté, la médiation des grands élus a eu lieu spontanément et de façon informelle au début du projet. Ceux-ci tenaient les élus locaux informés des débats en cours. Cependant, l'absence de finalités claires et connues de tous dans les débats, comme en témoignent les malentendus entre la SNCF et les grands élus, a rendu cette médiation intenable. Les élus locaux exigeaient des grands élus des informations sur le tracé qu'ils n'avaient pas. La relation de confiance entre eux devenait impossible.

Tel est le résultat, logique, d'une absence de cadre clair. Le but d'une procédure est précisément de créer une ossature qui permette à tout une chaîne de garanties de fonctionner, au jeu politique de s'exprimer à travers les diverses médiations, aux engagements de s'échanger, au compromis d'être trouvé. A l'évidence, toute procédure ne remplit pas nécessairement ces exigences; une bonne procédure doit pour ainsi dire épouser les contours de la réalité, elle respecte la logique des acteurs et des situations.

5.4 L'exemple suisse

Les procédures suisses pour les projets ferroviaires prévoient l'implication formelle des grands élus qui sont amenés à opérer des arbitrages. Cette implication formelle est aussi prévue en France dans le cadre de la politique des transports mais elle s'arrête à l'élaboration du schéma directeur. La procédure suisse est plus avancée sur ce point puisque les grands élus jouent un rôle officiel et clairement définit au stade de l'avant-projet. Ce point est décrit dans les parties 2.5.2 et 2.5.3. Rappelons que dans la phase de consultation sur l'avant-projet, les gouvernements des cantons sont chargés de représenter les intérêts des communes de leur ressort qui ne sont pas impliquées à ce stade. En particulier, ils peuvent faire un premier choix entre les communes susceptibles de recevoir le projet. Cet arbitrage semble encore plus logique que dans le contexte français car les grands élus, c'est-à-dire les élus cantonaux, ont *de jure* une position hiérarchique par rapport à la commune puisque la Suisse est un Etat fédéral.

5.5 Conclusion

Dans cette partie, nous avons poursuivi notre analyse par niveaux suivant la grille que nous avons présentée en introduction. Partant du niveau le plus élevé mais aussi le plus abstrait, celui de la nation où doit s'exprimer l'intérêt général, nous sommes descendus d'un niveau.

Ainsi, un grand projet doit intégrer une réalité supplémentaire, celle de son implantation qui affecte nécessairement des intérêts collectifs locaux. Ces intérêts sont représentés par les trois institutions politiques que sont la région, le département, la commune. Il existe dans la réalité une logique hiérarchique entre ces institutions. Ainsi, un grand projet repose de fait sur les grands élus qui peuvent exercer un arbitrage entre les intérêts locaux. Cette pratique rejoint l'esprit de la subsidiarité. Celle-ci s'exprime en général spontanément lors de la conduite des grands projets. Elle est largement employée dans les processus réels mais elle est mise en oeuvre de façon moins poussée dans les procédures formelles. Or, on a observé dans le cas du T.G.V. Méditerranée que faute de pouvoir s'exprimer dans un cadre cohérent qui en respecte notamment le jeu, cette subsidiarité peut disparaître ce qui, dans le cas concret que nous avons étudié, a eu des effets néfastes: les élus locaux se dressaient directement contre le porteur du projet et quant aux grands élus, alliés naturels du projet, ils s'étaient mis en retrait face à une situation à la fois explosive et confuse.

Faut-il en conclure que les grands élus doivent être impliqués de façon formelle dans les procédures? La réponse doit être donnée par les responsables politiques. Cependant, l'observateur neutre peut avoir cette remarque de bon sens: après tout, l'évolution récente a admis dans les procédures des acteurs qui sont souvent opposés aux projets et il serait naturel et juste d'en faire autant avec les alliés potentiels que sont les grands élus. Mais ceux-ci le souhaitent-ils seulement?

6. Les impacts d'un grand projet sur les individus

6.1 Introduction

L'individu constitue en quelque sorte "l'atome" de la matière que nous étudions, il demeure bien entendu la référence ultime du type de sujet dont nous traitons et dont une particularité est de soulever inéluctablement des problèmes de société fondamentaux.

Parmi les effets divers que peut avoir un grand projet à l'échelle des individus, deux types d'impacts ont retenu notre attention: l'expropriation et la nuisance pour les riverains. Parce que ces impacts, qui sont négatifs, s'exercent de façon tangible et directe sur les individus, ils constituent à l'évidence un point névralgique de tout grand projet. Du reste, les textes de loi et les procédures ne s'y trompent pas si l'on considère par exemple le code de l'expropriation. En effet, comme nous l'avons déjà précisé dans les parties 2.2.2 et 2.3.2, l'expropriation est probablement le point d'appui juridique le plus solide de la procédure d'instruction d'un grand projet. Rappelons qu'elle bénéficie d'un ancrage constitutionnel fondé sur l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dont la première incidente en constitue elle-même le principe fondamental: "la propriété privée étant un droit inviolable et sacré(...)". De cet article découle tout un dispositif juridique que matérialise le Code de l'expropriation et sur lequel nous ne reviendrons pas. Notons simplement que l'expropriation est cuirassée dans un système juridique et apporte au citoyen des garanties fortes de ce fait mais aussi plus spécifiquement par le caractère préalable de l'indemnité versée à l'exproprié[10].

6.2 Le problème majeur des nuisances

La notion de nuisance est plus nuancée que celle d'expropriation. Juridiquement, elle n'existe qu'après constat d'un préjudice matériel, direct et certain. Elle peut même être ressentie à travers des effets indirects tel que l'afflux de touristes dû à un développement du réseau ferroviaire. Ainsi, la nuisance couvre une réalité complexe allant par exemple de la gêne visuelle pour un habitant se trouvant à quelques kilomètres d'une ligne T.G.V. à une gêne sonore bien plus considérable pour l'habitant se trouvant à quelques dizaines de mètres de cette même ligne.

Les nuisances ne sont pas assorties de garanties aussi fortes que ne l'est l'expropriation. En effet, elles donnent lieu à des indemnités dues aux dommages relatifs aux ouvrages publics. Comme nous l'avons évoqué dans la partie 2.2.2, cette indemnisation a lieu a posteriori, c'est-à-dire après travaux et constatation du dommage. L'incertitude sur la réparation du préjudice et son éloignement dans le temps sont à l'évidence des facteurs de peur et d'opposition à un projet. Dans le cas du T.G.V. Méditerranée, des tractes circulaient montrant l'inégalité flagrante de traitement entre expropriés et riverains. Le tracte expliquait à peu près en ces termes que l'exproprié était indemnisé avant le début du projet et n'en supportait pas les nuisances, alors que le riverain les supportait six ou sept ans avant d'être dédommagé. Ainsi,

[10] La mention du caractère *préalable* de l'indemnité qui figure dans l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen révèle, selon nous, l'intention véritable du législateur, intention que rejoignent les préoccupations de cette partie.

non seulement ce problème est réel mais il est aussi présent dans les esprits comme le montre cet exemple.

En France, ce problème est abordé de deux façons. Tout d'abord, il l'est par le biais du mot "environnement" et de toute la législation attenante. A l'origine, l'environnement faisait référence à la protection de la nature. Cependant, la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement étend le sens du mot aux problèmes de riveraineté qui comprennent les nuisances diverses, sonores ou visuelles par exemple, ou encore les problèmes de santé publique. Autrement dit, cette notion devient globale et prend la signification de "cadre de vie".

Cependant, le problème des nuisances peut être traité par d'autres voies, disons plus pragmatiques. Ainsi en est-il des initiatives d'indemnisation systématique par achat à l'amiable que nous avons évoquées en partie 2.4.3. Dans le cadre du projet T.G.V. Méditerranée par exemple, la SNCF a doublé la largeur du couloir axé sur le tracé et dans lequel elle propose aux futurs riverains de racheter leur propriété. L'élargissement de ce couloir semble avoir contribué au déblocage de la situation. Dans le cadre des projets de lignes à haute tension, la circulaire Billardon constitue une référence juridique tendant à rendre automatique les compensations de moins-value due à la proximité des lignes électriques nouvelles. Le lecteur est renvoyé à la partie 2.4.3 pour plus de précisions sur le traitement des nuisances dans les procédures françaises.

6.3 L'exemple suisse: une ébauche de solution globale

La procédure suisse propose une autre solution en plaçant le problème sur un plan purement juridique. Pour ce faire, elle introduit deux notions: celle d'expropriation matérielle qui correspond à l'expropriation au sens propre, et celle d'expropriation réelle qui correspond à la perte de valeur de la propriété privée occasionnée par les nuisances. Ainsi, expropriation et nuisances peuvent être traitées dans le même cadre juridique. Cette approche reste à l'étape de tentative ponctuelle et les Suisses sont conscients qu'ils s'exposent sur ce point à des problèmes pratiques et de jurisprudence épineux. Cette approche est-elle applicable en France, si tant est que cela soit souhaitable? En théorie, la réponse est affirmative. En effet, on peut imaginer l'élaboration d'une loi introduisant une notion équivalente à celle de l'expropriation réelle telle qu'elle est définie en Suisse. Cependant, une telle notion pourrait ne pas avoir l'ancrage constitutionnel qui donne à la notion actuelle d'expropriation toute sa force. Ce constat étant fait, une autre démarche pourrait être alors envisagée et consisterait à faire évoluer la notion même d'expropriation afin d'y inclure la question des nuisances. Après tout, la propriété privée n'implique-t-elle pas deux droits: celui de jouir de la propriété (et une atteinte à ce droit pourrait être la nuisance), et celui de s'en séparer? Cette distinction est au moins analogue à celle entre l'usufruit et la nue-propriété. Ces propos restent très spéculatifs et ne peuvent constituer dans le meilleur des cas qu'un embryon de réflexion, réflexion qui, s'il elle devait être conduite, devrait en tout cas s'appuyer sur l'étude de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

6.4 Conclusion

Expropriation et nuisances constituent de toute évidence une source d'opposition souvent extrêmement forte au projet tant ses effets sur la vie privée des individus sont graves et

tangibles. Elles sont intimement liées à la problématique qui définit un grand projet: parce qu'un grand projet lèse des intérêts particuliers, les questions de l'intérêt général et des intérêts collectifs divers se posent de façon impérieuse.

L'expropriation au sens propre du terme, concept sans ambiguïté, est strictement encadrée par le droit, notamment constitutionnel, sur la base de la défense de la propriété privée. Ainsi, elle donne lieu à une "juste et préalable indemnité". Ce souci de justice concerne non seulement le montant de l'indemnité, comme le sous-entend le qualificatif "juste", mais aussi son caractère préalable: l'expropriation ne peut être déclarée qu'une fois le jugement prononcé. Par conséquent, l'expropriation, qui affecte intimement les individus, est accompagnée de garanties juridiques pleines, entières qui en compensent fortement les effets négatifs.

En revanche, le fait que la nuisance ne bénéficie pas d'un traitement aussi fort que l'expropriation constitue une source d'opposition au projet sérieuse et prévisible. Or, il faut avouer que ce problème n'a pas reçu à ce jour toute l'attention qu'on pouvait escompter. On peut avancer plusieurs hypothèses pour expliquer cet état de faits. Tout d'abord, certains ne le considèrent pas comme un facteur essentiel de l'opposition. C'est un point de vue que nous avons rencontré dans le cadre du projet T.G.V. Méditerranée. Le point de vue opposé a été défendu par des acteurs de ce même projet affirmant que leur action pour résoudre le conflit aurait été grandement facilitée s'ils avaient pu étendre le champ des indemnisations préalables. En tout état de cause, ce problème des nuisances est rarement posé avec clarté et unité, ce qui ne peut donc faciliter son traitement. Il semble en effet qu'il ait du mal à trouver sa place dans le discours officiel. Cette difficulté peut résulter d'une prudence volontaire à l'égard d'une question pouvant soulever des problèmes éthiques, dans le cas des indemnisations systématiques par exemple. Mais elle peut être due également à des freins culturels, d'autant plus efficaces qu'ils sont moins perçus.

Il est frappant de constater que cette question des nuisances se dessine d'abord en filigrane dans le discours de l'opposition. Aussi, une dynamique souvent rencontrée de ce discours consiste à attaquer le projet sur le plan de l'intérêt général, ensuite sur celui de l'intérêt local et enfin, quand ces thèmes sont épuisés, de n'opposer plus qu'un seul argument, pourtant essentiel et légitime: celui des nuisances. Nous avons pu observer cette dynamique à travers nombreuses sources documentaires.

En conclusion, afin d'évoluer vers une situation plus claire, plus efficace ou plus juste, peut-être faudrait-il aborder avec une attention particulière ce problème des nuisances dans le but d'apporter des garanties supplémentaires au citoyen suivant des voies qu'il reste à définir et qui tiennent compte des spécificités françaises de natures diverses.

7. Organiser le dialogue

7.1 Introduction

Jusqu'à présent, nous avons eu une lecture stratifiée du grand projet. En effet, nous avons vu les problèmes qu'il peut soulever à différents niveaux: national, local, individuel en considérant ces niveaux un par un. Une telle lecture est utile à l'analyse et à la compréhension des déterminants d'un grand projet. Chaque question posée à un niveau précis renvoie à autant d'obstacles à l'élaboration du projet. Aussi, un grand projet consiste à trouver un compromis qui traverse l'ensemble de ces niveaux. La recherche d'un tel compromis soulève un problème pratique, transversal: comment fait-on dialoguer l'ensemble des acteurs qui interviennent aux différents niveaux? Qu'est-ce que cela implique en matière de procédures? Nous aborderons cette question principalement du point de vue du public.

7.2 Le public ne veut pas s'impliquer

En premier lieu, nous voulons souligner une idée fondamentale pour notre propos, qui correspond à une intuition qui nous est personnelle et qui est en tout cas non démontrable: *le public ne veut pas s'impliquer* dans les grands projets. Plusieurs hypothèses vraisemblables pourraient appuyer ce point de vue, l'une d'elles étant que les citoyens n'en auraient tout simplement pas le temps. En outre, la France n'a pas cette tradition de participation des citoyens à la vie publique que l'on trouve par exemple aux Etats-Unis. Certes, on observe une montée en puissance du mouvement associatif en France ces dernières années. Cependant, cette évolution traduit, à notre avis, plus une situation de crise qu'une tendance de fond: les individus se sentent contraints de s'impliquer car ils craignent pour leurs droits.

Si l'attitude naturelle des Français est celle d'une relative distanciation à l'égard de la conduite des grands projets, ceci ne signifie pas pour autant qu'il existe un consentement unanime au sujet des procédures dans leur état actuel. Les critiques vives émises par le public lors de certains projets prouvent le contraire. Comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, les oppositions sont dirigées contre la manière de décider plus que sur le fond des décisions. Nous en voulons pour illustration cette déclaration d'un maire d'une commune concernée par le projet de laboratoires souterrains de l'ANDRA pendant la période du refus (1987-1990): "le choix des départements par le BRGM est certainement techniquement fondé mais je n'ai pas été consulté, donc je suis contre".

Il faut au public une contrepartie du fait qu'il ne s'implique pas, il faut lui donner la possibilité de ne pas s'impliquer, c'est-à-dire des garanties concernant les décisions qui sont prises et dont il connaîtra les effets. La première garantie, sur laquelle nous voulons insister, repose sur le contrôle de la procédure qui conduit aux différentes décisions. Or sur ce point, il semble que des améliorations de fond sont nécessaires. Dans quelle direction peut-on évoluer compte tenu des spécificités françaises?

7.3 Le processus de décision

Tout d'abord, il convient de rappeler qu'en France, les décisions relatives aux grands projets sont prises par le gouvernement. Cependant, celui-ci ne saurait être autoritaire dans ses

décisions, pas plus qu'il ne saurait prendre de décision au hasard. C'est pourquoi il est naturel qu'il consulte avant de décider. La consultation consiste à recueillir l'avis des protagonistes du projet sur des questions formulées spontanément par le gouvernement ou prévues dans les procédures. Il revient alors au gouvernement de trancher au vu de ces différents avis.

On conçoit qu'une telle consultation soit cruciale car elle précède immédiatement la décision. Aussi a-t-elle au moins deux caractéristiques: le projet doit être suffisamment avancé au stade où elle est organisée; elle doit suivre un protocole qui respecte l'importance de l'avis qui sera donné par chaque protagoniste. Autrement dit, la consultation qui précède la décision est déjà une étape *formelle* de la procédure. Ce côté formel est à rapprocher d'une critique souvent faite à l'encontre de l'enquête d'utilité publique dont on reproche qu'elle se fonde sur un dossier déjà "ficelé". Or, l'enquête d'utilité publique peut être vue comme une consultation ultime du public avant DUP. Ceci peut expliquer son caractère formel. D'ailleurs, les reproches qui sont faits à l'encontre de l'enquête publique reposent pour la plupart sur une ambiguïté autre que nous avons déjà soulignée.

Lors de toute consultation, chaque intervenant donne son avis à la personne qui le consulte. Pour que cet avis ait un sens, les personnes consultées doivent connaître autant le fond du projet que ses différents acteurs. C'est pourquoi il paraît naturel que la consultation soit précédée d'une étape de concertation, sorte de table ronde informelle réunissant les protagonistes.

Ainsi se dégage un enchaînement allant du plus informel au plus formel, de la concertation à la décision comme l'illustre la figure ci-dessous.

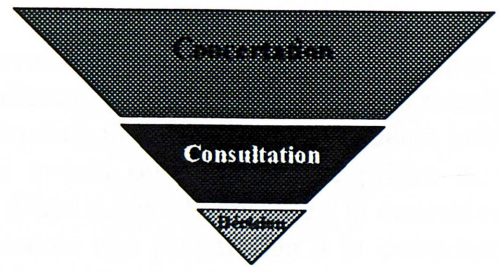


Figure 7.1: exemple d'un processus décisionnel élémentaire.

7.4 Consultation et concertation

Les notions de consultation et de concertation existent dans les textes, notamment juridiques. Cependant, nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que ces textes hésitent sur le sens de ces deux termes. Par exemple, on s'accorde à dire que la notion de concertation évoquée dans l'article L300-2 du code de l'urbanisme ne revêt pas de sens juridique clair. Il est donc utile de tenter de définir ces deux notions.

7.4.1 La consultation

Les missions Bataille et Querrien, conduites respectivement lors des projets de l'ANDRA et du T.G.V. Méditerranée, ont un point commun: elles procèdent selon ce que nous appelons une consultation. Celle-ci peut être définie de façon empirique, c'est-à-dire suivant la manière dont elle se déroule. Dans les deux cas cités, la consultation est centrée sur une personne, le médiateur, envoyé en mission par le gouvernement. L'autorité conférée par le gouvernement est essentielle. Ainsi, celui-ci s'engage à travers son médiateur et rend de ce fait la consultation solennelle. Aussi le médiateur nous fait-il penser à la figure des *missi dominici* de Charlemagne.

Le médiateur organise des consultations individuelles concernant la mission qui lui est confiée et demande à chaque consulté son avis sur les questions centrales. La consultation repose donc sur un face-à-face dont la gravité est en général commandée par l'importance de la décision qui sera prise au vu de l'ensemble des avis rendus. Elle permet un engagement personnel tant du médiateur que de la personne consultée, engagement pouvant être facilité par un éventuel huis clos. La confiance est une clé de voûte de la consultation. Cependant, elle se construit: par l'engagement du gouvernement, à travers la personne même du médiateur.

Si la consultation peut avoir lieu à huis clos, elle n'est cependant pas secrète: elle constitue, pour chaque acteur consulté, un acte ponctuel, clair, public. Il s'agit donc d'une étape formelle par laquelle chaque protagoniste s'engage vis-à-vis du public et du groupe qu'il représente éventuellement, en ce sens qu'il fait acte de donner son avis au médiateur, donc au décideur. La consultation débouche sur un rapport du médiateur qui est transmis au gouvernement (par exemple, le second rapport Bataille).

7.4.2 La concertation

La concertation, dont nous avons déjà esquissé une définition peu avant, trouve son expression la plus récente dans les circulaires Bianco ou Billardon. La mission du Collège des experts en est une réalisation. La concertation prend la forme d'un débat informel animé par un président, réunissant les protagonistes avérés ou de droit du projet et dans lequel les participants échangent leur point de vue d'égal à égal. Selon nous, la concertation trouve une finalité solide quand elle est considérée comme une préparation à la consultation. Dans ces conditions en effet, elle est prise au sérieux par les participants qui ont besoin de se forger une opinion, ou encore de se positionner par rapport aux autres acteurs avant de donner un avis circonstancié lors de la consultation.

La concertation est donc guidée par l'impératif d'ouvrir tous les dossiers si cela apparaît nécessaire. Par exemple, de façon pratique, les dossiers techniques doivent être aussi complets que possible. Mais en même temps, il faut permettre aux non-techniciens de suivre le débat; ceci nécessite la constitution d'un dossier auxiliaire vulgarisé. En outre, pour rester dans le domaine technique, la concertation se prête à des échanges contradictoires sur les points techniques litigieux et donc à l'intervention de contre-experts. Experts et contre-experts sont appelés à se prononcer quand on le leur demande.

Si nous insistons autant sur les questions techniques, c'est parce que l'expérience montre que le débat qui a lieu pendant les concertations sur les grands projets a souvent un contenu technique. Ce fut le cas pendant la mission du Collège des experts. Il en fut de même pendant

la réunion de la commission locale d'information de la Vienne à laquelle nous avons assisté et que l'on peut considérer comme une forme approchée de concertation. Ces débats techniques sont de la plus haute importance car des participants non-techniciens auront à se forger une opinion. Il convient donc de bien en penser les modalités pratiques. Selon nous, un principe doit être respecté: celui de l'égalité des participants. Ainsi, les avis techniques contraires doivent s'exprimer avec liberté. C'est notamment sur ce point que la réunion de la commission locale d'information différait d'une concertation. Lors de cette réunion, certains opposants attaquaient violemment l'ANDRA sur des points techniques; cependant, le préfet présidant la réunion ne laissait pas celle-ci répondre librement; il s'en chargeait lui-même (attitude qui aurait plutôt un sens dans une consultation dans laquelle le médiateur est légitime à s'engager sur des questions scientifiques et notamment à prendre sous sa responsabilité les conclusions de l'opérateur technique). Ceci mettait l'ANDRA en infériorité, situation regrettable compte tenu de la présence d'élus locaux a priori neutres. Pour finir sur une note pratique, ajoutons que la concertation donne lieu à un compte rendu de séance distribué à chaque participant.

7.4.3 Conclusion

Il convient d'insister sur la complémentarité des notions de concertation et de consultation. De façon simplifiée, on peut dire que la concertation permet aux indécis de se forger une opinion. Cette opinion leur permettra de donner, en connaissance de cause, un avis lors d'une consultation, cette dernière étant appelée par la nécessité de mettre un terme aux débats et de trancher après avoir demandé individuellement à chaque participant leur ultime avis.

La concertation sans consultation court le risque de tourner au débat dans le vide alors que la consultation sans concertation se fait dans un contexte d'information insuffisante et rend de ce fait peu valables les avis donnés.

7.5 Conclusion

Après avoir expliqué de façon plus substantielle ce que nous entendons par consultation et concertation, nous sommes tentés de généraliser l'idée d'une séquence naturelle concertation/consultation/décision. Ainsi, une procédure conduisant un grand projet pourrait être rythmée par cette séquence élémentaire (voir figure 7.2).

Un des avantages de cette décomposition est d'offrir une grande lisibilité, une bonne transparence de la procédure grâce à la clarté et l'uniformité de sa structure. Aussi, une telle lisibilité est-elle garante d'un meilleur contrôle par le public, contrôle dont nous avons souligné l'importance dans l'introduction de cette partie.

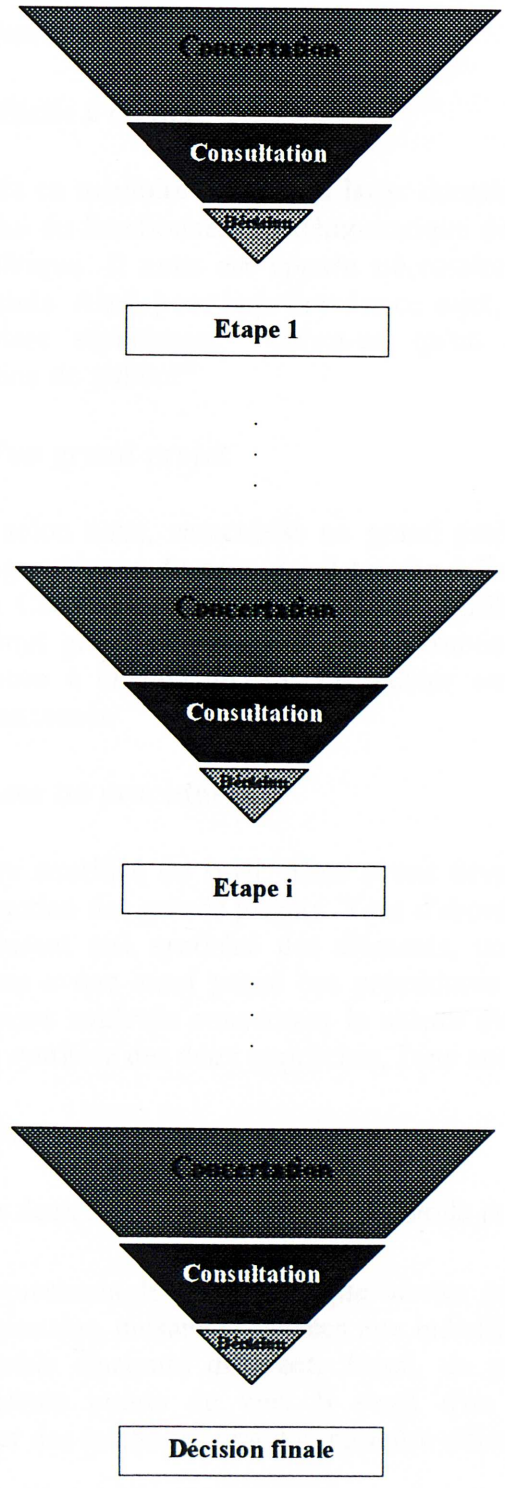


Figure 7.2: un exemple schématique de procédure.

8. Conclusion du mémoire

8.1 Rappels sur la démarche suivie

8.1.1 Un sujet vaste et difficile à cerner

Dans son intitulé, le sujet de ce mémoire couvre un large domaine touchant à des problèmes aussi fondamentaux que celui du fonctionnement démocratique de notre pays, et en particulier de son fonctionnement politique. Il nous est apparu nécessaire de faire des choix afin de restreindre notre sphère d'étude. Ainsi, pour appréhender ce sujet, notre méthode a été de nous poser deux questions prises séparément: "Qu'est-ce qu'un grand projet?" et "Quelle information, quelle implication du public?"

8.1.2 Les déterminants d'un grand projet

Nous avons défini ce qui, selon nous, caractérise un grand projet: un grand projet traverse l'ensemble des niveaux géographiques du pays car il touche à l'intérêt général et, à l'opposé, lèse des intérêts individuels. Cette définition nous fournit une grille d'analyse utile compte tenu de la réalité complexe de tout grand projet. Nous l'avons suivie pour tenter de soulever les problèmes de fond qu'il pose à chaque niveau. Le lecteur est renvoyé sur ce point aux conclusions des chapitres concernés.

8.1.3 Une approche axée sur les procédures

Parallèlement à cette lecture stratifiée du sujet, nous avons développé un thème transversal, celui des procédures d'instruction des grands projets. Tout d'abord, nous les avons considérées dans leur état actuel en faisant une synthèse des éléments, notamment juridiques, qui les composent. Cependant, nous avons aussi pensé ces procédures à la lumière des problèmes fondamentaux que nous avions soulevés concernant la nature d'un grand projet. Aussi, nous avons cru pouvoir faire une synthèse des deux approches, l'une analytique l'autre procédurale.

8.2 Le rôle des procédures

Toute procédure a au moins deux finalités: donner une méthode et apporter des garanties.

Un grand projet pose des questions de fond à chaque niveau géographique (intérêt général, retombées économiques régionales, nuisances causées aux individus...) et en faisant intervenir, à chaque niveau, un ensemble d'acteurs différent. Aussi, un projet consiste à trouver un compromis entre les différents points de vue. Il s'agit d'un problème complexe et les procédures tentent de donner des méthodes afin d'y répondre efficacement.

Une procédure efficace s'appuie sur la logique des situations et des acteurs qu'elle met en jeu, mais aussi, bien sûr, sur sa propre cohérence interne. Plusieurs exemples permettent de

l'illustrer. Ainsi, nous avons vu que, par nature, l'intérêt général devait être affirmé de façon claire et solennelle. Dans les procédures françaises actuelles, ce principe n'est pas entièrement observé; au contraire, on constate un manque de clarté sur cette question. Ces lacunes sont probablement à l'origine des hésitations, voire des piétinements que l'on peut observer dans certains projets. Un autre exemple peut être cité. Nous avons émis l'idée qu'une procédure pourrait s'articuler autour d'une séquence élémentaire composée d'une concertation, suivie d'une consultation débouchant sur une décision du gouvernement. Cette idée repose sur une certaine logique décisionnelle qui s'appuie elle-même sur une spécificité française, à savoir le rôle décisif joué par le gouvernement dans la conduite des grands projets.

Si la procédure doit épouser les contours de la réalité que recèle tout grand projet, doit-elle pour autant les formaliser dans le détail? Par exemple, le formalisme des procédures suisses est plus poussé qu'en France. Or, on constate qu'il donne lieu à des processus très lents pour un observateur français; en revanche, les procédures se déroulent sans ces conflits qui peuvent laisser de lourdes traces dans la mémoire collective. Le cas français semble être le négatif du cas suisse. Peut-on trancher entre ces deux approches? La réponse est évidemment négative, car elle dépend notamment de l'idée que l'on se fait d'une procédure efficace.

8.3 La position du public

Ce débat sur l'aspect formel des procédures fait écho à un autre enjeu, celui de mettre en oeuvre des procédures claires et lisibles. Cet enjeu répond à un impératif: la lisibilité d'une procédure est la première des garanties données à ceux qui ne participent pas aux prises de décision. Ces "absents" peuvent être des élus locaux à certains stades de la procédure, comme nous l'avons vu au chapitre 5. Mais il s'agit en général du grand public, c'est-à-dire de la majorité des citoyens qui n'a pas le temps ou pas l'envie de s'impliquer. Aussi, *informer* le public des décisions en cours peut être utile dans des cas particuliers mais ne remplace pas en général la garantie qu'apporte la lisibilité d'une procédure, car, dans un Etat de droit, cette garantie est synonyme de contrôle des décisions. D'ailleurs, informer le public peut même paraître suspect; c'est ce que semble montrer la contestation qui a suivi la déclaration présidentielle de juillet 1990 relative au T.G.V. Méditerranée. Ainsi, le public n'a pas à être informé, il *s'informe* lui-même, grâce à des procédures lisibles qui lui permettent d'en suivre le cours, ou encore à travers la presse qui, dans un pays où celle-ci est libre, tend à être l'expression même de cet acte du public qui s'informe.

Les procédures françaises, formelles ou réelles, sont dans l'ensemble peu claires et n'apportent pas de garantie entièrement satisfaisante de lisibilité. Aussi, elles donnent l'impression de ne pas avoir été pensées globalement pour répondre à cette attente légitime et première du public. Par conséquent, avant toute modification de fond des procédures afin de résoudre des problèmes aussi cruciaux que celui des nuisances par exemple, il faut garder cette priorité à l'esprit. Pour cette raison, quand nous avons proposé une structure type de procédure représentée par la figure 7.2, nous avons insisté sur l'avantage qu'elle procure en termes de lisibilité et de clarté, outre le fait qu'elle répond à une logique décisionnelle.

Pour terminer, si nous avions à conclure en quelques mots, nous le ferions sur cet aphorisme que d'aucuns considéreront comme une boutade: "Ne pas impliquer ni informer les citoyens dans les grands projets technologiques, mais leur permettre avant tout de s'informer pour qu'ils n'aient pas à s'impliquer".