

Projets d'aménagement et

Le drame du barrage de Sivens, avec la mort d'un manifestant tué par une grenade de la gendarmerie, a posé à nouveau, de manière générale, la question des projets d'aménagement et de leur gestion démocratique.

Michel SAVY, membre du Bureau national de la LDH

Les projets d'aménagement sont de nature et d'ampleur très diverses. Si l'on ne considère que leur budget, le tunnel ferroviaire sous les Alpes entre Lyon et Turin devrait coûter quelque 8,5 milliards d'euros pour sa seule partie centrale, le canal Seine-Escaut 4 milliards, la ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux, actuellement en cours de construction, 6 milliards. Par rapport à ce dernier exemple, le barrage de Sivens avait un budget initial de 9 millions d'euros - 666 fois plus petit -, sur un périmètre d'un peu moins d'un demi-kilomètre carré (voir encadré p. 51). Ces ouvrages relèvent d'un arsenal juridique et réglementaire considérable, qu'il s'agisse de l'évaluation préalable de leur opportunité, des études d'impact environnemental complétant les analyses économiques, de l'attribution de leur caractère d'utilité publique par le Conseil d'Etat (notamment en cas d'expropriation), de règles techniques relatives à la construction des ouvrages et à leur exploitation, etc. S'y ajoutent les procédures de consultation des parties prenantes au projet, organisées par la Commission nationale du débat public (CNDP)⁽¹⁾. Le débat public n'a pas une mission de pédagogie autour d'un projet déjà figé. Celui-ci peut s'en trouver modifié. Ce fut le cas de la traversée des Pyrénées par une ligne électrique, initialement prévue en surface et finalement enterrée dans un tunnel de 65 km, le budget passant de 85 millions à 750 millions d'euros.

Selon sa nature et sa taille, l'équipement envisagé est du ressort de tel ou tel niveau de collectivité publique, encore que la fréquence des financements croisés

© GUY CHAILLOU LICENCE CC



se traduise par des codécisions associant plusieurs niveaux institutionnels (groupement de communes et conseil général, région et Etat, etc.). Les autorités publiques, locales ou nationales (avec parfois une contribution européenne) obéissent ainsi à des règles de décision assez strictes. Leurs décisions sont prises en assemblée plénière, partisans et adversaires d'un projet expriment leurs points de vue. Le vote révèle l'opinion majoritaire et donne à la décision sa légalité.

Les collectivités territoriales sont en outre soumises à leur contrainte propre d'utilisation de leurs fonds, quand il faut arbitrer entre les utilisations possibles d'un budget limité. Toute allocation inappropriée de moyens est un gaspillage, au détriment de l'intérêt général. Les instances politiques des collectivités dépendantes lèvent l'impôt et sont périodiquement soumises

au renouvellement par le suffrage universel : leurs décisions sont publiques, elles doivent rendre des comptes aux citoyens. Avec sa complexité, son opacité, ses dysfonctionnements, c'est ce que l'on appelle la démocratie représentative. Est-ce un système mauvais, tandis que tous les autres sont pires ? La réforme territoriale en cours apportera-t-elle un peu de simplification, d'économie de moyens, d'efficacité ?

Des projets qui « bousculent »

L'ensemble de ces démarches a des conséquences lourdes : un audit de l'Inspection générale des finances de 2003 remarquait déjà que, compte tenu des procédures obligatoires et des recours dont elles font presque toujours l'objet, il fallait entre quatorze et vingt ans pour réaliser un ouvrage en France ! On n'est pas en Chine... Pour autant, malgré

(1) Voir www.debatpublic.fr/.

démocratie



La ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux, en cours de construction, devrait coûter six milliards d'euros. Le barrage de Sivens, neuf millions... Les projets sont de nature et d'ampleur très diverses.

travaux de construction d'une autoroute se déroulaient sans précautions particulières et sans protestation de la population locale. Aujourd'hui, la notion d'intérêt général et l'aspiration à la modernité ne s'imposent plus avec la même évidence, et même des projets réputés utiles sont contestés : pas forcément pour qu'ils soient abandonnés, mais simplement déplacés un peu plus loin, gênant d'autres riverains. C'est le célèbre syndrome «NIMBY» (*«not in my backyard»*, que l'on peut traduire par *«pas dans mon jardin»*).

Des écologistes aux antiproductivistes

Une autre catégorie de partie prenante est celle des écologistes, dans leur très grande diversité. Ils estiment généralement que les atteintes à l'environnement ne sont pas suffisamment prises en compte, mal compensées, que le poids des critères dans l'évaluation d'un projet doit être modifié, que des contre-expertises doivent remettre en cause l'opportunité de l'aménagement ou que des solutions alternatives plus légères seraient à préférer. Ils participent intensément, à travers des élus ou des représentants d'associations, aux procédures de débat public, quitte à leur dénier toute légitimité et pertinence dès lors que les conclusions ne les satisfont pas. Il est clair que les opposants à

un projet sont plus fortement mobilisés que ses bénéficiaires, et a fortiori que ceux qui simplement y acquiescent. De plus, les débats sont organisés sur une base locale, alors que les enjeux s'inscrivent dans un périmètre souvent bien plus large : la liaison électrique entre l'Espagne et la France ne concerne pas que les vallées traversées, elle doit contribuer à la sécurité de l'alimentation de l'ensemble du réseau européen interconnecté qui doit intégrer la montée de l'énergie solaire et éolienne (quel serait le coût social d'un «black-

Comment évaluer l'opportunité des projets ?

L'évaluation de l'opportunité des travaux d'aménagement, financés par des fonds publics parfois complétés par des fonds privés selon la procédure des «PPP» (partenariat public-privé), a fait l'objet de recherches méthodologiques depuis le XIX^e siècle. L'ingénieur économiste Jules Dupuit, dès 1844, lance les bases du calcul économique d'évaluation de projets routiers. Constamment remises en chantier pour couvrir un champ de plus en plus vaste (pour prendre en compte les «externalités», les effets positifs et négatifs sur les non-utilisateurs directs de l'ouvrage considéré), ces méthodes sont toujours en vigueur à l'échelle mondiale avec les analyses «coûts/bénéfices». En France, pour les projets d'infrastructures de transport, la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 (Loti) fait obligation d'une évaluation *ex ante* d'un projet à partir d'une certaine dépense (sur la base, notamment, de l'évaluation du coût des travaux et des perspectives de trafic), en termes financiers (du point de vue de l'opérateur) et en termes socio-économiques (du point de vue de la société, de toutes les parties prenantes). Quelques années après la mise en service, un bilan *ex post* doit en outre comparer les prévisions ayant présidé à la réalisation de l'ouvrage et ses usages effectifs, et réviser ainsi le bilan économique.

leur richesse, ces démarches d'évaluation et de débat ne convainquent pas tous ceux auxquels elles sont destinées. Il faut à cet égard distinguer parmi les multiples acteurs associés à un projet.

Il n'est pas possible de ne considérer que les promoteurs du projet d'une part, ses utilisateurs d'autre part (on y reviendra). Les effets externes – positifs et négatifs – d'un aménagement demandent d'élargir l'analyse à l'ensemble des parties prenantes. Les projets d'aménagement peuvent en effet bouleverser les territoires dans lesquels ils s'inscrivent. Ils concentrent souvent des nuisances sur leur périmètre et alentour. Ils peuvent perturber les conditions de vie des riverains, faire perdre de sa valeur à leur patrimoine immobilier, ou, à l'inverse, lui en faire gagner (comme pour la construction d'une ligne de métro). Il fut un temps où les

out» ?). Inversement, il arrive qu'un projet d'impact local, si lui est donnée une valeur symbolique et qu'il devient un objet de cristallisation politique, mobilise pour s'y opposer des militants venus d'un très vaste périmètre et qui n'en seront ni utilisateurs ni riverains (c'est le cas par exemple du projet de Notre-Dame-des-Landes, ou du projet de barrage de Sivens, destiné aux agriculteurs des environs, et qui y sont favorables). Le plus souvent toutefois, les nuisances touchent principalement les riverains d'un projet (encore qu'ils peuvent aussi y trouver un emploi, dans les aéroports, par exemple), tandis que ses bénéficiaires sont bien plus dispersés : comment faire le bilan de l'intérêt collectif, à quelle échelle géographique et institutionnelle, comment dédommager justement ceux qui sont perdants, dans ce bilan global ? En tout cas, un droit de véto par référendum accordé aux riverains ne serait pas une solution démocratique satisfaisante : le tunnel du Mont-Blanc n'appartient pas seulement aux habitants de la vallée de Chamonix.

Une troisième catégorie se définit de manière plus philosophique, c'est celle des partisans de la décroissance. Ils tiennent l'expression de «développement durable» pour un oxymore, voire une imposture, et prônent un mode de production et de consommation sobre en ressources. Dans cette logique antiproductiviste, aucun des grands projets n'est utile, comme un ouvrage, précisément intitulé *Le Petit Livre des grands projets inutiles*, en dresse la liste : autoroutes, aéroports, lignes à grande vitesse, centres de traitement des déchets, sans parler des centrales atomiques. Un nouvel acronyme vient enrichir notre jargon : «BANANA» («*build absolutely nothing anywhere near anything*») : «ne construisez rien nulle part près de quoi que ce soit»). Si une telle opinion est philosophiquement respectable, elle est très

La complexité des projets est assurément un obstacle à leur compréhension technique, économique, environnementale, juridique... tandis que la longueur excessive des procédures éloigne de manière déraisonnable la décision politique de sa mise en œuvre, la privée de sens.

© BLANDINE LE CAIN, LICENCE CC



minoritaire, et faiblement représentée dans les institutions élues (le parti Vert lui-même est-il sur une telle position ?), et ne peut infléchir les décisions publiques par les voies institutionnelles. Les tenants radicaux de la décroissance tentent donc de s'opposer aux projets par d'autres modes d'intervention, quand les recours judiciaires et le report des décisions sont épuisés : tout en s'appuyant sur des manifestations publiques aussi larges que possible, c'est l'occupation des sites, la destruction du matériel de chantier, etc. Désobéir à l'ordre légal est à leurs yeux légitime quand on a la conviction d'œuvrer pour l'intérêt du genre humain, s'opposeraient-on aussi à l'opinion de la majorité de ses concitoyens et au «crétinisme parlementaire».

Un jeu complexe d'acteurs divers

A ces catégories d'opposants s'associent parfois d'autres courants encore : anarchistes, «*black block*», d'autres peut-être. Il s'agit alors de s'appuyer sur un projet d'aménagement pour s'opposer aux institutions et à l'ordre social comme tel, de manière violente

s'il le faut (encore que la violence en France reste bien maîtrisée par ses acteurs, quand on compare nos mœurs à celles en vigueur ailleurs dans le monde). S'y ajoute enfin divers «casseurs» présents dans certaines manifestations publiques, catégorie floue (incontrôlables ? manipulés ?) qui contribue en tout cas à la violence et à la complexité des phénomènes à analyser, sous l'angle politique qui est le nôtre.

Avant l'analyse des acteurs qui s'opposent localement à l'annonce d'un projet, on aurait pu commencer par examiner ceux qui le portent, qu'ils contribuent à sa conception, proposition, décision, réalisation, exploitation, que l'on désigne comme les maîtres d'œuvre : collectivités publiques, gestionnaires d'infrastructures. Il faut aussi prendre en compte les intérêts attachés à la réalisation des ouvrages (les maîtres d'œuvre), et, bien sûr - surtout - ceux des utilisateurs à venir. C'est pour ces derniers que les équipements sont conçus, construits, mis en service et c'est à eux que doit revenir l'essentiel des avantages attendus. On revient aux méthodes d'évalua-



Il arrive qu'un projet d'impact local, s'il devient un objet de cristallisation politique, mobilise des militants venus d'un très vaste périmètre et qui n'en seront ni utilisateurs ni riverains (par exemple le projet de Notre-Dame-des-Landes, ou celui du barrage de Sivens).

tique de sa mise en œuvre, la prive de sens.

Les débats opposent ainsi des représentations plus que des arguments rationnels, ou des logiques relevant de registres fondamentalement différents, même si la diffusion des expertises et contre-expertises vise à caler les débats sur des informations partagées. Le dialogue est par exemple difficile entre les partisans d'un projet visant à faciliter la mobilité des personnes ou des marchandises (par la solution la plus efficiente) et les opposants, niant la pertinence même d'un tel objectif (à quoi bon rouler en train à grande vitesse ?). Il est alors illusoire d'espérer atteindre chaque fois un compromis accepté; un avis doit l'emporter sur un autre.

On se situe ici dans le cadre français où les projets sont étudiés par les administrations, réputées compétentes, puis soumis au débat public. Une toute autre tradition politique vise à résoudre plus directement ces problèmes: c'est la pratique suisse de la démocratie directe, par référendum⁽²⁾. Elle a aussi ses perversités et ses limites.

tion des projets et aux procédures de décision déjà présentées. L'analyse du jeu d'acteurs amène ainsi à distinguer entre des catégories très diverses, sans amalgamer en un bloc homogène ni les partisans d'un projet, directs ou indirects, actifs ou silencieux, ni les opposants. Elle éclaire les situations, assez fréquentes, où les instances politiques légalement compétentes se prononcent à de fortes majorités sur l'opportunité d'un projet mais se heurtent sur le terrain à des mouvements minoritaires de refus, animés par des acteurs locaux ou ressortissant à des périmètres politiques et territoriaux bien plus larges.

La décision et sa légitimité démocratique

Comment trouver une solution satisfaisante, entre une telle diversité d'intérêts objectifs et d'aspirations ? La complexité des projets est assurément un obstacle à leur compréhension technique, économique, environnementale, juridique, etc., tandis que la longueur excessive des procédures éloigne de manière déraisonnable la décision poli-

(2) C'est ainsi que dans le cadre de l'« Initiative des Alpes » le peuple suisse a décidé, en 1994, dans un souci de préservation de l'environnement et contre l'avis du gouvernement fédéral, la construction de deux tunnels ferroviaires.

Dans le cas d'un projet local, une votation ne convoque que les électeurs locaux: les citoyens domiciliés ailleurs en sont exclus, leur point de vue ignoré.

La démocratie ne fonctionne pas par consensus, les contradictions et les combats politiques en font partie, une opinion majoritaire l'emporte sur une opposition minoritaire. Mais la qualité et le bien-fondé de la décision majoritaire sont toujours à construire pour que celle-ci soit légitime, sinon acceptée de tous. Elle suppose la clarté des objectifs, la qualité, l'intégrité et l'accessibilité des analyses, l'utilité publique nettement établie des solutions proposées, le respect du cadre légal et réglementaire, la possibilité de recours effectif et rapide devant les autorités judiciaires contre les abus ou les erreurs des pouvoirs exécutifs, etc. La question des projets d'aménagement et des polémiques qu'ils engendrent nous renvoie ainsi à une réflexion générale sur nos institutions et à la recherche, jamais achevée, de la qualité de leur fonctionnement démocratique. ●

Sivens: derrière le drame humain, les effets des pratiques politiques et administratives

Des militants de la LDH se sont rendus à plusieurs reprises sur le site de Sivens. Pour rencontrer les acteurs, échanger... Ils y ont aussi découvert une longue histoire. Le drame de Sivens, c'est la mort de Rémi Fraisse, jeune écologiste, tué par une grenade offensive lancée par un garde mobile fin octobre 2014. Il s'inscrit dans le cadre d'une confrontation quotidienne de forces de police massivement présentes sur le site, face à une mouvance de jeunes militants mêlant authentiques non-violents mais aussi groupes aux pratiques plus agressives.

Ce climat de violence est aussi le produit de l'histoire de projets de barrage, exemplaire quant aux limites que peuvent atteindre les formes de décision publique dans notre pays.

En effet, depuis le début des années 1970,

les collectivités territoriales, et très vite le conseil général du Tarn, se sont engagées dans une approche volontariste qui n'a pas toujours fait bon ménage avec les principes démocratiques. Ainsi se sont développées des pratiques caractérisées par l'intrication institutionnelle frisant quelquefois les situations de conflits d'intérêt entre élus et fonctionnaires d'agences, tous nourrissant peu de doutes quant à leur légitimité à incarner l'intérêt général. Quand on constate que ce dernier a correspondu assez fidèlement à celui de puissants lobbies syndicaux, il y a peu à s'étonner que les accrocs faits au fonctionnement démocratique amènent à considérer les décisions publiques comme illégitimes, aussi légales soient-elles.

J.-F. Mignard, rédacteur en chef d'H&L