



HAL
open science

Participation des communautés locales et groupes d'intérêts à la planification et la gestion des projets hydrauliques

Didier Olivry

► **To cite this version:**

Didier Olivry. Participation des communautés locales et groupes d'intérêts à la planification et la gestion des projets hydrauliques. Environnement et Société. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1985. Français. NNT : . pastel-00569479

HAL Id: pastel-00569479

<https://pastel.hal.science/pastel-00569479>

Submitted on 25 Feb 2011

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.

1. NS 13305(3)

NS 13305(3)

ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES

UNIVERSITE DE PARIS XII

**PARTICIPATION
DES
COMMUNAUTES LOCALES ET GROUPES D'INTERETS
A LA
PLANIFICATION ET LA GESTION
DES
PROJETS HYDRAULIQUES**

thèse de doctorat

de l'université Paris XII - val de marne

Spécialité :

" sciences et techniques de l'environnement "

DIDIER OLIVRY

*soutenue le 9 mai 1985
devant un jury composé de :*

| | |
|-----------------|---------------------------|
| J.C. LEFEUVRE | <i>Président</i> |
| C. AVEROUS | <i>Directeur de thèse</i> |
| O. GODARD | <i>Rapporteur</i> |
| G. DUPUY | <i>Rapporteur</i> |
| C. GARNIER | <i>Membre</i> |
| R. MACGILCHRIST | <i>Membre</i> |
| D. THEVENOT | <i>Membre</i> |



M

*Que tous ceux et celles qui m'ont
aidé de leur compétence, leur exigence,
leur respect, leur amitié soient
ici vivement remerciés.*

La présente thèse a été réalisée au Centre d'Enseignement et de Recherche pour la Gestion des Ressources Naturelles et de l'Environnement (CERGRENE), grâce à un concours financier de la direction de la recherche de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

RESUME :

Cette recherche porte sur l'étude des possibilités démocratiques d'une meilleure prise en considération des intérêts et des valeurs du public, et des préoccupations d'environnement dans les choix d'aménagement, et plus précisément, dans l'élaboration et la mise en oeuvre des grands ouvrages hydrauliques.

L'étude présente tout d'abord certaines caractéristiques du milieu aquatique et des équipements hydrauliques dans l'optique d'une meilleure association des acteurs à la gestion de l'eau, avant d'entreprendre une réflexion globale sur les problèmes généraux de la participation. Elle s'efforce ensuite de préciser, par l'analyse de plusieurs études de cas, les principaux problèmes de participation afférents aux grands projets hydrauliques. L'étude dresse alors une analyse critique des outils usuels de participation du public, ainsi que des processus décisionnels et opérationnels entrepris à tous les niveaux. Enfin, plusieurs recommandations, portant notamment sur l'information, la négociation et les conflits, la prise de décision, et l'articulation des niveaux territoriaux, sont avancées pour aller dans le sens d'une mobilisation dynamique et d'une valorisation harmonieuse des potentialités sociologiques, économiques et écologiques.

MOTS - CLES :

AMENAGEMENT REGIONAL / EAU.

EAU / AMENAGEMENT REGIONAL.

ENVIRONNEMENT, Etude d'impact.

ENVIRONNEMENT / HYDRAULIQUE, Aménagement.

ENVIRONNEMENT / PARTICIPATION.

HYDRAULIQUE, Aménagement / ENVIRONNEMENT.

HYDRAULIQUE, Aménagement / SOCIETE RURALE.

PARTICIPATION / ENVIRONNEMENT.

SOCIETE RURALE / HYDRAULIQUE, Aménagement.



ABSTRACT

This work deals with the study of the democratic possibilities of a greater consideration of the interests and values of the public, and of environmental considerations in the selection of projects, and more specifically, in the development and implementation of large hydraulic projects.

The study first takes a look at certain characteristics of the aquatic milieu and hydraulic projects with a view to a better association of those concerned with water management, before dealing with the general problems of participation. This work then proposes to identify, with the help of several case-studies, the main problems pertaining to large hydraulic projects. The study criticises the common tools of public participation, as well as the decisional and operational processes undertaken at all levels. Finally, several recommendations, pertaining mainly to information, the negotiation of conflicts, decision-making, the articulation of géographical levels, are put forward with a view to putting into better value of the sociological, economic and ecological resources.



SOMMAIRE

SOMMAIRE

Introduction

Première partie : approche générale de la participation et
des projets hydrauliques

* Chapitre premier : l'eau et les projets hydrauliques

I - Aperçus de l'importance primordiale de l'eau et de ses caractéristiques

- A) Introduction..... 7
- B) L'eau : composante de l'écosystème..... 8
 - 1) effets territoriaux..... 9
 - 2) aménagement global du territoire.....11
- C) L'eau : une ressource.....11
 - 1) des besoins et des demandes élevées.....12
 - 2) une offre limitée.....13
 - 3) une appropriation de l'eau et de ses usages.....13

II - La gestion et la planification de l'eau

- A) Les fonctions et usages multiples de l'eau.....14
- B) Les instruments de gestion de l'eau.....16
 - 1) instruments techniques.....16
 - 2) instruments juridiques.....17
 - 3) instruments économiques.....17
- C) Planification de l'eau.....17

III - Problèmes et dysfonctionnements relatifs à la gestion des eaux

- A) Les carences de la pratique institutionnelle.....20
- B) Une vue limitée des actions d'aménagement des eaux.....23
 - 1) une action sur la ressource et non sur la demande.....24
 - 2) une réponse opérationnelle en termes d'équipement.....24
- C) Nature conflictuelle des usages de l'eau.....25
- D) Un milieu hydrologique très sensible.....27
 - 1) un accroissement des prélèvements et de la consommation
d'eau.....27
 - 2) des pollutions difficiles à enrayer.....28
 - 3) importantes fluctuations temporelles et spatiales.....29

IV - Les projets hydrauliques

| | |
|---|----|
| A) Caractéristiques des grands projets publics..... | 30 |
| B) Définition et caractéristiques des grands projets hydrauliques.. | 32 |
| 1) les acteurs concernés..... | 33 |
| 2) objectifs des projets hydrauliques..... | 33 |
| C) Impacts des grands projets hydrauliques..... | 35 |
| 1) domaine économique..... | 35 |
| 2) domaine socio-économique..... | 37 |
| 3) domaine social..... | 39 |
| 4) domaine écologique..... | 40 |
| 5) domaine physique..... | 40 |

* Deuxième chapitre : réflexions générales sur la participation

I - Recherches sur la notion de participation

| | |
|---|----|
| A) La participation : deux notions principales..... | 42 |
| 1) la participation industrielle..... | 43 |
| 2) la participation communautaire..... | 44 |
| B) La participation : un ensemble de définitions..... | 45 |
| C) La participation : une éthique..... | 47 |
| D) Eléments structurants de la participation..... | 49 |
| 1) degrés de participation..... | 49 |
| 2) type de participation..... | 54 |

II - Dimensions de la participation

| | |
|---|----|
| A) Ressorts de la participation : ce qui pousse les individus à participer..... | 61 |
| 1) inquiétude et perte de confiance dans le progrès..... | 61 |
| 2) une remise en cause de l'autorité et de certaines valeurs...64 | |
| B) Champ d'application de la participation : thèmes généraux du discours..... | 68 |
| 1) une redéfinition de l'intérêt général..... | 68 |
| 2) un élargissement du processus démocratique..... | 77 |
| 3) la recherche de l'équité..... | 83 |

| | |
|--|-----|
| C) Principaux points d'action de la participation : manifestation de la demande..... | 90 |
| 1) contestation de la rationalité scientifique et technique.... | 90 |
| 2) critique de l'objectivité..... | 93 |
| 3) remise en cause de la dualité politique-technique..... | 94 |
| 4) le mouvement associatif : témoignage vivant de la demande participative..... | 96 |
| III - Ambitions et limites de la participation | |
| A) Ambitions de la participation..... | 101 |
| 1) vers un contre-pouvoir réel et reconnu..... | 101 |
| 2) émergence de nouveaux enjeux..... | 103 |
| 3) dynamique de la participation..... | 104 |
| B) Limites de la participation..... | 105 |
| 1) limites inhérentes au processus participatif..... | 106 |
| 2) limites imposées à la participation..... | 109 |

Deuxième partie : étude de cas : description et analyse

* Chapitre premier : description des études de cas retenues

Introduction

I - Le barrage-réservoir "Seine"

| | |
|--|-----|
| A) Présentation de l'ouvrage..... | 115 |
| B) Une procédure longue et segmentée..... | 117 |
| C) L'agriculture : de nombreux impacts négatifs et très peu de mesures compensatoires..... | 123 |
| D) Démographie et habitat dans les communes riveraines..... | 126 |
| E) Le parc naturel régional : une chance pour l'activité locale et l'environnement..... | 130 |
| F) Une activité touristique peu propice au développement local.... | 133 |
| G) Bilan de la réalisation du projet d'aménagement hydraulique.... | 137 |

| | |
|---|-----|
| II - Le barrage-réservoir "Aube" : un aménagement négocié | |
| A) Présentation du projet..... | 140 |
| B) Une concertation préalable..... | 144 |
| C) Conclusion : une participation positive à évaluer avec prudence..... | 148 |
| III - Le barrage-réservoir de Naussac : une opération douloureuse et conflictuelle | |
| A) Présentation du projet..... | 150 |
| B) Un site longtemps convoité..... | 153 |
| C) Les principaux acteurs et leur mode d'intervention sur le projet..... | 155 |
| D) La participation des communautés locales et des groupes d'intérêts..... | 160 |
| E) Bilan du processus de participation..... | 167 |
| IV - Aménagement hydraulique de la vallée du Calavon et du sud-Lubéron : un projet réclamé par la population locale | |
| A) Présentation du cadre de l'étude..... | 170 |
| B) Un facteur limitant : l'eau..... | 172 |
| C) Formulation d'un projet..... | 175 |
| D) Présentation du projet actuel..... | 175 |
| E) Association des communautés locales au projet d'irrigation..... | 176 |
| F) Conclusion : bilan de la participation..... | 186 |
| V - Etude du processus de participation pour un projet de construction de barrage-réservoir sur le Lot en amont de St-Geniez-d'Olt | |
| A) Les objectifs d'aménagement du bassin du Lot..... | 189 |
| B) Opération pilote..... | 191 |
| C) Création d'une nouvelle structure institutionnelle..... | 192 |
| D) Choix des aménagements..... | 193 |
| E) Aménagement retenu..... | 200 |
| F) La première audition publique..... | 201 |
| G) La deuxième audition publique..... | 210 |
| H) Consultation populaire..... | 213 |
| I) Elections municipales..... | 216 |
| J) Bilan partiel du processus de participation..... | 219 |

* Deuxième chapitre : réflexions sur les études de cas

| | |
|---|-----|
| Introduction..... | 222 |
| I - Parcellisation des responsabilités, des décisions et des actions.. | 224 |
| II - Des projets rationnels, élaborés sans réelle définition des besoins..... | 225 |
| III - Une approche sectorielle et réductionniste de l'aménagement..... | 227 |
| IV - Un processus de participation insatisfaisant et ambigu..... | 228 |

Troisième partie : bilan et perspectives de la participation aux projets hydrauliques

* Chapitre premier : les principaux instruments de participation

Introduction

I - Les instruments formels de participation

| | |
|--|-----|
| A) Les études d'impact..... | 232 |
| 1) des objectifs ambitieux..... | 233 |
| 2) une application assez décevante..... | 234 |
| 3) étude d'impact et participation du public..... | 235 |
| B) L'enquête publique..... | 239 |
| 1) un processus démocratique très controversé..... | 240 |
| 2) la réforme de l'enquête publique..... | 243 |
| 3) les acquis de la loi en matière de participation..... | 244 |
| 4) insuffisances et limites de la réforme des enquêtes..... | 248 |
| C) Une procédure étrangère de participation formelle : public inquiry..... | 251 |
| 1) occurrence de la "public inquiry"..... | 252 |
| 2) déroulement de la "public inquiry"..... | 253 |
| 3) remarques sur les inquiries..... | 255 |
| 4) conclusion..... | 256 |

| | |
|---|-----|
| II - Les instruments informels de participation | |
| A) L'audition publique..... | 258 |
| 1) déroulement des auditions publiques..... | 259 |
| 2) principaux objectifs d'une audition publique..... | 260 |
| 3) l'audition publique : un bon outil de participation..... | 260 |
| 4) limites des auditions publiques..... | 261 |
| 5) l'audition publique : un outil appelé à être utilisé..... | 263 |
| B) Le référendum..... | 264 |
| 1) les attentes de la procédure référendaire..... | 266 |
| 2) les limites de la procédure référendaire..... | 267 |
| 3) perspectives d'utilisation du référendum comme outil de participation..... | 268 |
| III - Autres instruments de participation | |
| A) Les commissions et les organismes consultatifs..... | 270 |
| B) L'action en justice..... | 272 |
| C) La médiation..... | 274 |
| IV - Réflexions sur les instruments de participation | |
| Introduction..... | 276 |
| A) Emploi des outils de participation..... | 276 |
| B) Limites des instruments de participation..... | 278 |
| C) Vers une évolution du processus de décision..... | 279 |

* Deuxième chapitre : vers une nouvelle stratégie de la participation

Introduction

| | |
|--|-----|
| I - L'information : un préalable obligé | |
| A) Introduction..... | 282 |
| B) Une information adaptée, ciblée et spatialisée..... | 284 |
| C) L'information : un outil de formation..... | 286 |
| D) Diversifier les sources d'information..... | 287 |
| E) Opportunité du moment de l'information..... | 288 |
| F) Conclusion..... | 289 |

| | |
|---|-----|
| II - La participation : une opération conflictuelle | |
| A) Introduction..... | 290 |
| B) Une pratique actuelle conduisant au "conflit-révolte"..... | 291 |
| C) La participation : une stratégie conflictuelle basée sur une volonté de dialogue..... | 293 |
| D) Conclusion..... | 294 |
| III - Définition des règles du jeu et des niveaux décisionnels | |
| A) Introduction..... | 295 |
| B) Principaux niveaux décisionnels..... | 297 |
| 1) niveau politique..... | 298 |
| 2) niveau technique..... | 299 |
| 3) niveau socio-économique..... | 301 |
| C) Conclusions..... | 304 |
| IV - Vers une nouvelle articulation des niveaux territoriaux | |
| A) Introduction..... | 305 |
| B) Pour de nouveaux rapports entre les institutions territoriales..... | 306 |
| C) Le niveau local : base de la participation..... | 308 |
| D) La décentralisation : une dialectique territoriale partici participative..... | 311 |
| 1) la société civile et le pouvoir local..... | 311 |
| 2) une nécessité : la solidarité entre les niveaux décentra- lisés..... | 312 |
| 3) une articulation nécessaire entre le niveau central et le niveau local..... | 313 |
| E) Vers une nouvelle formule institutionnelle de développement.... | 314 |
| F) Les contrats de rivière..... | 315 |
| CONCLUSION GENERALE..... | 319 |

INTRODUCTION

Le problème de la participation est aussi ancien dans l'histoire sociale que celui de la démocratie, cependant, les deux dernières décennies donnent une impression d'effervescence dans ce domaine. La participation devient en effet, de plus en plus, une pratique sociale effective. Elle concerne l'ensemble des possibilités démocratiques de collaborer à la prise de décision et sous-entend un engagement actif des citoyens dans la résolution de problèmes qu'ils jugent essentiels et pertinents. Cette forme de démocratie met en jeu des rapports de force, des comportements publics et des actions collectives qui imposent de nouveaux rôles et de nouvelles exigences aux pouvoirs publics.

Aujourd'hui, en France, la participation est presque devenue de rigueur, et un grand nombre de personnes s'accordent sur la nécessité de son application. Ce large consensus est facilité, en partie, par l'extrême ambiguïté de la notion de participation et la grande diversité des situations qu'elle recouvre. Les expériences participatives autorisent, en effet, des pratiques sociales qui vont d'un simple changement dans la manière dont sont prises les décisions (qui peut d'ailleurs se prêter à tous les types de manipulation, de leurre et d'alibis) à une transformation radicale des rapports de pouvoirs au sein de la société. La question fondamentale n'est donc plus de savoir si la participation est nécessaire ou non, mais bien de déterminer quel type de participation mettre en oeuvre, à quel degré, à quel niveau et comment ?

L'émergence de ce mode, plus direct, d'intervention du public dans la prise de décision sur les grands choix qui le concerne, s'est surtout manifestée dans le domaine de l'aménagement. Les modifications dans l'utilisation du territoire, et les transformations apportées à

l'environnement général sont, en effet, des ferments de mobilisation sociale. Il est ainsi apparu, que le problème de la participation du public se posait spécifiquement, et avec beaucoup d'acuité, lors de l'implantation de grands projets hydrauliques. Ce sont des aménagements importants qui bouleversent la structure des espaces et des milieux, et qui imposent généralement de nouvelles règles de fonctionnement aux communautés locales. Ils traduisent également un certain style de développement fréquemment défini à un niveau territorial supérieur pour des bénéficiaires extérieurs et imposé au niveau local par le biais de choix technologiques. Ces aménagements affectent donc individuellement et collectivement un certain nombre d'acteurs, et sont d'autant plus mobilisateurs que la ressource en eau est en interface permanent entre les domaines économique, écologique et sociétal.

Cependant, il a prévalu très longtemps, en France, une rationalité d'aménagement limitée principalement aux aspects techniques et économiques les plus évidents. Elle était surtout inspirée d'une gestion de la ressource en eau unifonctionnelle, parcellisée et sectorielle. Le maître d'ouvrage réalisait un projet sans trop se préoccuper des conséquences sur la ressource ou sur l'équilibre socio-économique local. Cette prise en compte intervenait, au mieux a posteriori, et seuls les préjudices "*directs, matériels et certains*" étaient indemnisés selon les obligations légales du moment. Ce modèle d'aménagement frontal un peu "*à la hussarde*" a pu bénéficier d'une abondance qualitative et quantitative de la ressource en eau et d'une relative passivité des acteurs locaux.

Depuis, de nouveaux besoins et de nouvelles demandes sont apparues (agriculture, industrie, collectivités publiques, tourisme, etc.), avec leur lot de problèmes à régler (pollutions, fluctuations temporelles et spatiales de la ressource, aménagements anarchiques des bassins hydrographiques, etc.). Dans le même temps, le nombre de personnes préoccupées de leur environnement, de la qualité de leur vie et de celle de leurs descendants est allé croissant. Les actions d'aménagement ont donc été progressivement conduites à prendre en compte la complexité et la globalité des ressources naturelles et de l'environnement, les multiples

fonctions et usages assurés par le cycle de l'eau, et le grand nombre d'acteurs directement ou indirectement concernés par une intervention sur la ressource en eau et sur son utilisation. Il est ensuite apparu nécessaire de mieux définir les niveaux de responsabilités et de décisions et de déterminer les objectifs et les moyens de la politique de l'eau en accord avec les préoccupations des acteurs de la société civile.

Pour répondre à ces exigences, des mécanismes de participation ont été mis en oeuvre aux principales étapes du processus de décision. Ils marquent dans l'ensemble, une certaine évolution vers la prise en compte des intérêts et des valeurs portées par les communautés locales et les groupes d'intérêt, et une plus grande sensibilisation aux préoccupations d'environnement. Pourtant, cette avancée reste encore assez timide, voire hasardeuse et ambiguë. C'est ainsi que la prise de décision, héritant de son passé, demeure souvent secrète ou fortement post-rationalisée. La participation, plus souvent imposée par le public que proposée par les décideurs, est souvent imprécise, tardive, peu crédible et conflictuelle. Enfin, les objectifs de planification sont fréquemment caractérisés par un manque d'acceptation sociale.

Cette réaction très prudente des pouvoirs publics et des instances de décision est motivée essentiellement par la crainte de ne plus pouvoir maîtriser le processus de démocratisation, d'être dessaisi de leur pouvoir de représentation ou d'être entraîné dans des conflits stérils, quasi-insolubles.

Le problème majeur d'une politique de participation du public sera donc de trouver un équilibre dynamique entre une *exigence*, celle d'associer l'ensemble des citoyens à la gestion et à la planification de leurs ressources naturelles, de leur espace et de leur milieu, et une *contrainte*, celle de maintenir une politique globale, cohérente et harmonieuse des actions.

Cette présente étude pose comme hypothèse qu'une pratique participative bien menée et associant réellement la population à toutes les étapes essentielles d'un processus de décision concernant l'aménagement des eaux peut conduire notamment à :

- une gestion plus souple, mieux adaptée et intégrée de la ressource en eau,
- une répartition plus équitable des ressources et des moyens,
- une meilleure intégration des projets au développement local,
- une revitalisation du tissu social,
- une valorisation des ressources naturelles et de l'environnement.

Elle pose également comme principe qu'une opération d'aménagement ne peut pas être implantée sans une réflexion générale sur les objectifs à long terme de la région qui la retient, ni sur les structures d'intérêts qu'elle modifie ou les jeux de forces sociales qu'elle met en oeuvre.

Cette recherche s'efforce donc de détecter, par l'analyse de plusieurs études de cas, les moyens concrets susceptibles de favoriser une meilleure prise en compte des intérêts locaux dans la préparation, la réalisation, le fonctionnement et la gestion des projets hydrauliques. Elle essaiera de déterminer les conditions formelles ou structurelles où la participation conduit à des choix décisionnels provenant de l'expression collective des groupes sociaux définis par leur diversité et leurs antagonismes.

L'étude se déroule suivant trois principales étapes :

* Dans un premier temps, la recherche s'efforce de cerner plus précisément les termes du sujet, c'est-à-dire d'un côté, les projets hydrauliques et plus généralement le domaine de l'eau, et d'un autre côté, le thème de la participation. Il est apparu, en effet, qu'une approche des projets hydrauliques doit tout d'abord tenir compte de la nature propre de

la ressource en eau, des caractéristiques de sa gestion et du processus de planification conduisant à entreprendre des actions d'aménagement sur la ressource et son utilisation. Ensuite, l'étude entreprend de baliser la réflexion menée jusqu'alors sur le thème de la participation. Par une appréciation de la participation du public dans ses caractéristiques actuelles, et dans ses potentialités futures, elle montre les enjeux d'une politique de participation.

* Dans un deuxième temps, l'étude porte sur une observation détaillée des pratiques actuelles. Elle s'appuie sur la description et l'analyse du processus de participation de cinq grands projets hydrauliques en cours d'élaboration ou déjà construits.

* Enfin, une troisième partie formule, d'une part, une analyse critique des principaux outils de participation habituellement employés lors de la mise en oeuvre des grands projets d'aménagement. Elle propose, d'autre part, une série de recommandations précises, en fonction des transformations institutionnelles en cours, pour qu'un nouveau mode de participation puisse se mettre en place.

PREMIERE PARTIE

APPROCHE GENERALE DES PROJETS HYDRAULIQUES

ET

DE LA PARTICIPATION

CHAPITRE PREMIER

L'EAU ET LES PROJETS HYDRAULIQUES

I - APERCUS DE L'IMPORTANCE PRIMORDIALE DE L'EAU ET DE SES CARACTERISTIQUES

A) Introduction

"L'eau est la chose la plus nécessaire à l'entretien des potagers : mais il est aisé de la corrompre. Car pour la terre, le soleil, les vents qui concourent avec l'eau à la nourriture des plantes, ils ne sont point sujets à être empoisonnés, ni détournés, ni dérobés, tandis que tout cela peut arriver à l'eau, qui pour cette raison a besoin que la loi vienne à son secours. Voici celle que je propose : quiconque aura corrompu l'eau d'autrui, soit eau de source, soit eau de pluie ramassée, en y jetant de certaines drogues, ou l'aura détournée en creusant, ou enfin dérobée, le propriétaire portera sa plainte devant les astynomes, et fera lui-même l'estimation du dommage. Et celui qui sera convaincu d'avoir corrompu l'eau, outre la réparation du dommage, sera tenu de nettoyer la source ou le réservoir, conformément aux règles prescrites par les interprètes, suivant l'exigence des cas et des personnes".

Platon, Les Lois, livre III.

Depuis des millénaires, l'homme est attentif aux sources, aux ruisseaux, aux nappes souterraines, etc. L'eau se confond avec l'histoire des sociétés, de nombreuses légendes et certains mythes attestent de la profonde sensibilité des populations à son égard. C'est également autour de l'eau que se sont développées les premières techniques ; l'histoire de l'homme est un peu la conquête de l'eau sur la terre.

L'eau est un des constituants les plus importants du milieu, elle est aussi un facteur d'unité de ce milieu, elle est présente à tous les niveaux de la biosphère, et aucune activité humaine ne peut la négliger.

L'eau intervient dans la morphogénèse et dans le métabolisme de tous les êtres vivants. Elle transporte les déchets de nombreuses activités (collectivités, industries, agriculture, énergie,...). Elle est aussi la base physique d'importantes activités humaines, son utilisation est, par conséquent, l'objet de préoccupations majeures. Cependant, cet élément n'est pas qu'une ressource inerte utilisée par l'homme à diverses fins, c'est aussi et surtout un milieu vivant riche en espèces nombreuses.

Si par aventure, le caractère primordial de l'eau vient à être oublié, de graves sécheresses, comme celle survenue en France durant l'été 1976, les crues importantes des hivers passés ou certaines pollutions catastrophiques viennent rapidement replacer l'eau au rang des principales préoccupations de la société.

Ces quelques éléments et bien d'autres (détente, transport, symbole de liberté et de purification, etc.) font de l'eau un *bien collectif*. Il en résulte que toute intervention sur la ressource et sur l'utilisation de l'eau devra avoir l'assentiment de la collectivité qui, par le biais des individus ou des groupes, manifestera ses intérêts directs et indirects à la gestion de l'eau.

B) L'eau : composante de l'écosystème

L'eau constitue une composante essentielle de l'écosystème. Elle interagit avec les autres facteurs abiotiques (climat, sol, air...) et aussi biotiques (faune et flore) du milieu ; à ce titre, l'eau présen-

te une fonction *écologique* et *patrimoniale* essentielle (*).

Une des caractéristiques importantes de l'eau est sa *mobilité*. Au cours de son cycle, elle passe d'un écosystème à un autre et d'un état à un autre (liquide, solide ou gazeux). Les liaisons incessantes de ce fluide entre la terre, les rivières, les nappes et les océans montrent une *cohérence intrinsèque* du cycle de l'eau dans le milieu naturel.

Le flux de l'eau dans le milieu naturel a pour conséquence importante d'induire des *effets territoriaux* et de montrer la nécessité de raisonner toute intervention dans le bassin hydrographique en terme *d'aménagement global du territoire*.

1) effets territoriaux

La mobilité de l'eau, passant d'un écosystème à l'autre au cours de son cycle, implique que toute utilisation de l'eau à un endroit du territoire pourra avoir des effets directs ou indirects à un autre endroit de ce territoire. Cette *dimension spatiale* est un facteur important régissant toute intervention sur la ressource en eau. Parallèlement, certaines activités peuvent produire des effets prolongés, introduisant alors une *dimension temporelle*. Ce sera par exemple le stockage des eaux hivernales qui seront relâchées durant la période estivale, ou inversement le drainage, le recalibrage des cours d'eau et la déforestation qui vont contribuer à accélérer l'écoulement des eaux et limiter son stockage dans le sol.

(*) voir à ce sujet :

Tricart (J.) .- La terre, planète vivante .- Paris : PUF, 1972 .- p.46
et suivantes

Duvigneau (P.) .- La synthèse écologique .- Paris : Doin, 1980 .- pp.
58-62 et p. 196 et suivantes

Ramade (F.) .- Eléments d'écologie .- Paris : Mc Graw-Hill, 1982 .- 452 p.

Lefevre (J.C.) .- L'eau, bien mondial, ressource régionale .- in Géomètre,
n°7, 1977 .- pp.20-28

LE CYCLE DE L'EAU

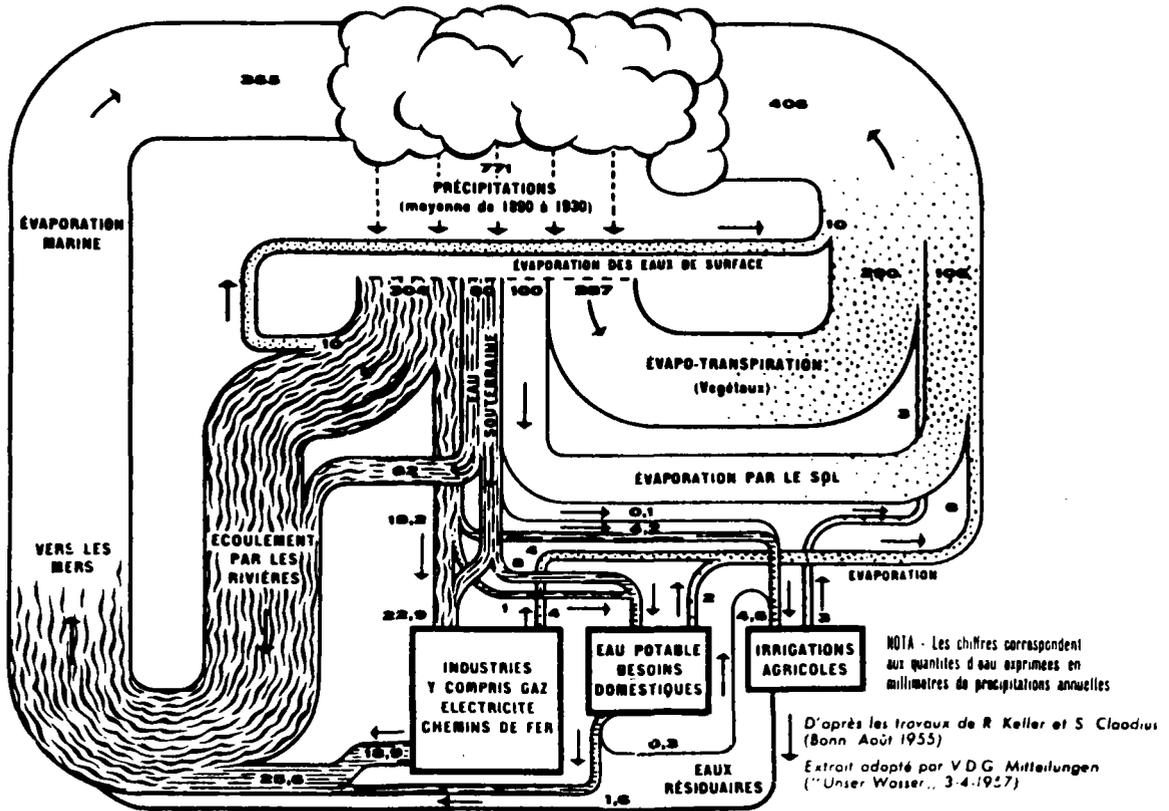
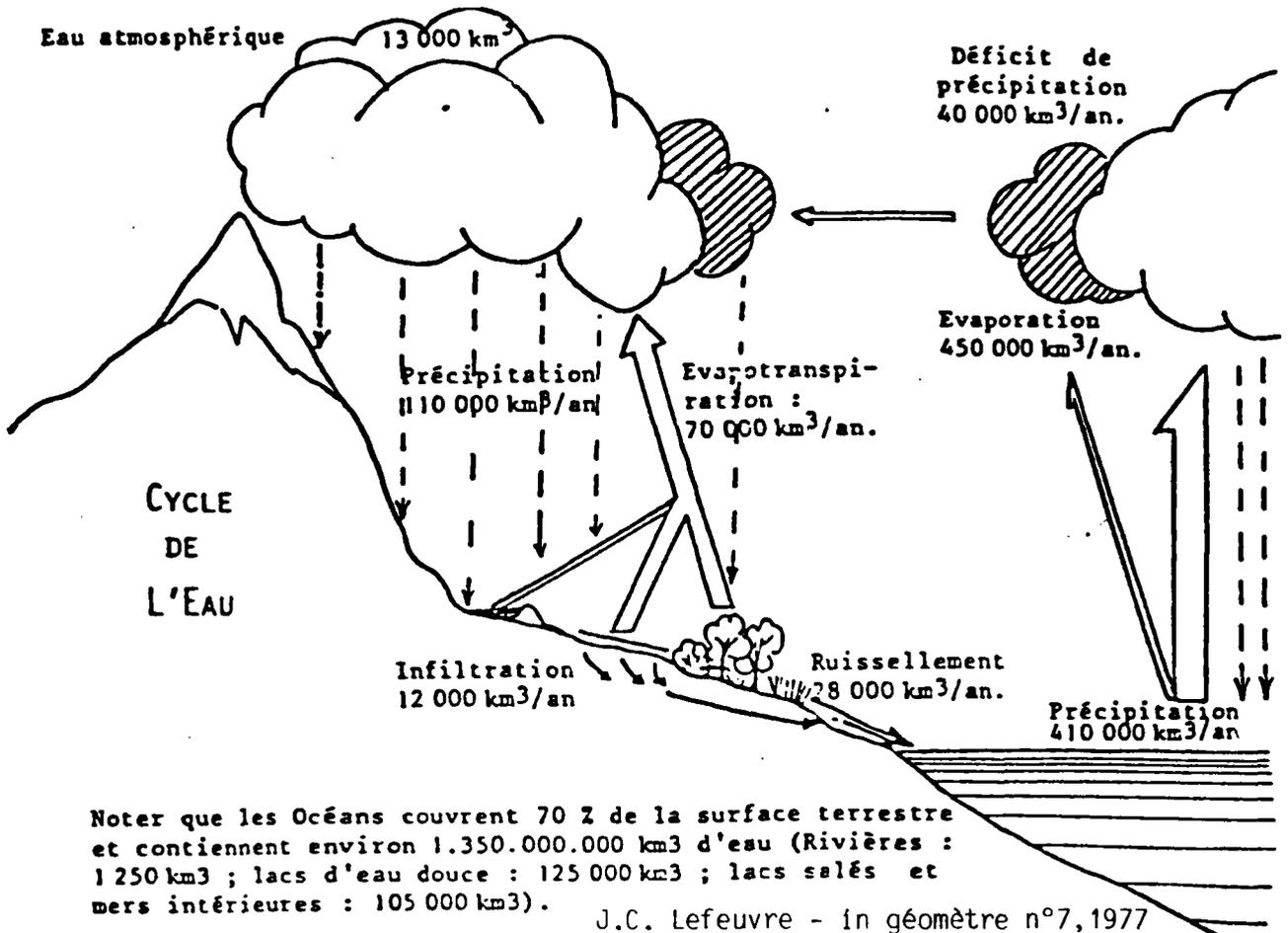


Fig. I-1 — Le cycle de l'eau et les éléments du bilan hydrologique annuel moyen en Allemagne occidentale pour la période 1890-1930

N. B. — La valeur relative des différents termes du bilan hydrologique est mal connue mais dépend du climat de la région considérée. Pour l'ensemble des Etats-Unis, 65 % de la hauteur des précipitations auraient leur source originelle dans l'évaporation des mers et 35 % dans l'évapotranspiration des terres; 25 % des précipitations tombées sur le même territoire reviendraient à l'Océan par la voie de l'écoulement de surface, le solde de 75 % serait évapotranspiré et formerait éventuellement des nuages qui alimenteraient à raison de 40 % les précipitations tombant sur les Océans



Noter que les Océans couvrent 70 % de la surface terrestre et contiennent environ 1.350.000.000 km³ d'eau (Rivières : 1 250 km³ ; lacs d'eau douce : 125 000 km³ ; lacs salés et mers intérieures : 105 000 km³).

2) aménagement global du territoire

Au cours de son passage continuuel à travers les écosystèmes, le milieu hydrique acquiert une certaine stabilité. L'équilibre de ce milieu hydrique est maintenu par une capacité de régulation importante : homéostasie, auto-épuration, dilution,... Cependant, certaines perturbations peuvent rompre cet équilibre tant au niveau qualitatif (biologique, physico-chimique) qu'au niveau quantitatif (débit, régime...) et c'est toute une partie du cycle de l'eau qui sera modifiée. Dans la perspective globale de cet écosystème, la gestion de l'eau doit tenir compte de toutes les interactions qui se déroulent dans le milieu hydrique, mais aussi dans le milieu environnant qui l'affecte directement (industrialisation, urbanisation, déforestation, remembrement, etc.).

C'est ainsi qu'un fleuve, une rivière ou une nappe est le réceptacle d'un bassin-versant, et la qualité de l'eau dépendra avant tout du mode d'occupation du sol, des activités qui s'y exercent et des effluents qui y sont déversés. De plus, dans certaines régions "actives" des phénomènes cumulatifs peuvent se produire tout au long du cours d'eau.

L'ensemble de ces interrelations conduit à envisager la gestion de l'eau dans le cadre plus vaste de *la gestion du territoire*. Dans cette optique, tout projet d'aménagement des eaux devra être raisonné à l'échelle du bassin hydrographique selon une approche globale et intégrée (*).

C) L'eau : une ressource

Si l'eau est un élément naturel et un milieu écologique, c'est aussi une *matière première* très convoitée et même la plus utilisée par l'ensemble des activités humaines. L'eau "don de la nature" est devenue

(*) Godard (Olivier) .- Aspects institutionnels de la gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement .- Paris : M.S.H., 1980 .- 110 p.

un facteur de production dont le coût croissant est à l'image de la multiplicité des activités économiques qui en font usage. Le progrès technique ne nous affranchit pas de la dépendance vis-à-vis de cet élément qui devient *limité* et *limitant*.

L'eau est un bien entrant dans la sphère économique où on lui confère une valeur d'usage, une valeur d'échange et une valeur sociale en fonction de trois paramètres principaux :

1) des besoins et des demandes élevés (*)

Les besoins en eau, c'est-à-dire, la quantité et la qualité d'eau nécessaire et suffisante pour assurer avec une efficacité minimale voulue, l'application des fonctions requises par les divers usages de l'eau (métabolisme, activités humaines, utilisations économiques) sont très *importants*. Et cela malgré de nombreux efforts de réduction, notamment dans les branches grandes consommatrices d'eau comme les industries de la pâte à papier ou de l'acier.

Par ailleurs, les demandes, c'est-à-dire, les volumes d'eau considérés comme nécessaires en qualité et en quantité, pour atteindre les objectifs de production ou de consommation, se font de plus en plus pressantes.

La satisfaction des besoins et la réalisation d'objectifs de production et/ou de consommation confèrent à l'eau une *utilité estimable*.

(*) Erhard-Cassegrain (A.), Margat (J.) .- Introduction à l'économie générale de l'eau .- Orléans : BRGM, 1979 .- p. 65 et suivantes.

2) une offre limitée

La variation quantitative et qualitative de la ressource en eau et sa répartition inégale dans l'espace et dans le temps nécessitent de nombreux efforts d'approvisionnement, de maîtrise et d'accès. Ces actions sont traduisibles en *opérations d'aménagement*, en amont et en aval de l'usage et en *coûts de production* (conservation, stockage, prélèvement, traitement, épuration...).

3) une appropriation de l'eau et de ses usages

Dans la législation française, le droit de l'eau demeure étroitement lié au droit de la terre, c'est ainsi que l'eau peut faire l'objet d'une propriété privée (*). Par ailleurs, tout un secteur de production et de distribution s'est développé autour de la ressource en eau et de son utilisation. Le secteur de l'eau entretient donc des relations d'échange avec les autres secteurs de production et de consommation.

Cependant, l'eau étant un facteur essentiel de développement à tous les niveaux territoriaux, l'administration a de plus en plus tendance à accroître ses interventions. La propriété privée recule ainsi de plus en plus devant la réglementation des usages (**).

L'eau, comme composante de l'écosystème et comme ressource, est l'objet de très fortes demandes sociales. Une des difficultés majeure de la gestion de l'eau sera de concilier ces deux pôles complémentaires et concurrents.

(*) Gazzaniga (J.L.) .- Appropriation et utilisation de "l'espace eau", évolution du droit .- Tours : ARF, 1982 .- 22 p.

(**) Autorisation de prélèvement, police des eaux insalubres (marais, étangs), contrôle de la pollution, etc.

II - LA GESTION ET LA PLANIFICATION DE L'EAU

La gestion de l'eau peut être considérée comme l'ensemble des actions opérées sur la ressource en eau et sur son utilisation. D'un point de vue décisionnel, la gestion de l'eau relève du mode de coordination de ces différentes actions. D'une façon générale, la gestion de l'eau a pour but de satisfaire et de concilier l'ensemble des fonctions et des usages de l'eau.

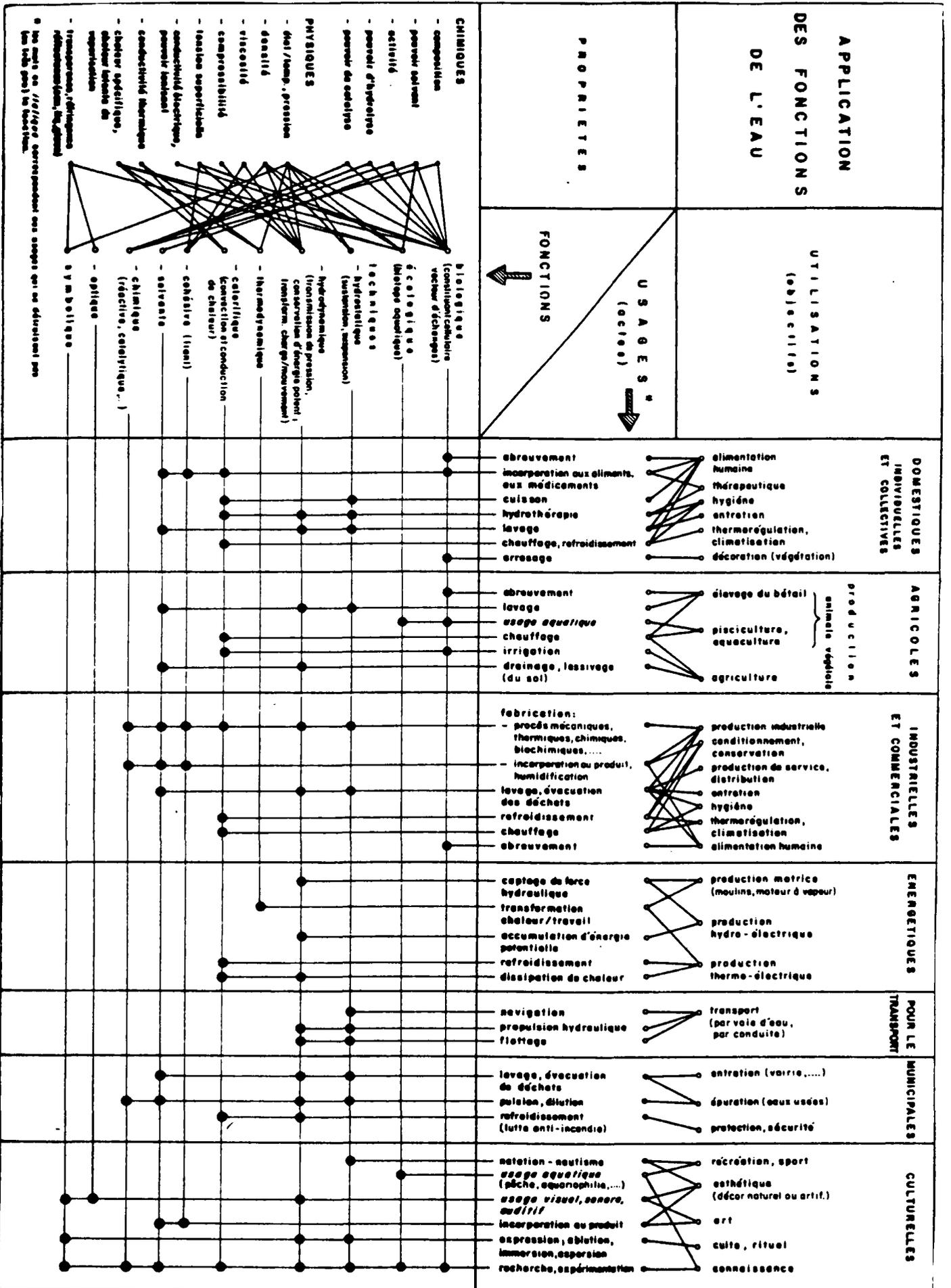
Face à la multiplicité des fonctions et usages de l'eau, les organismes de gestion devront mettre en oeuvre un grand nombre de *techniques* pour permettre une utilisation maximale des eaux et satisfaire le plus grand nombre d'usagers possible. Ils devront également exercer une politique de l'eau, qui définisse des *objectifs* et des *priorités* lorsque la demande en eau sera supérieure à l'offre.

A) Les fonctions et usages multiples de l'eau (*)

L'eau peut être utilisée pour ses fonctions biologiques, écologiques, techniques ou symboliques, c'est-à-dire, pour toutes les aptitudes que ses propriétés physiques et chimiques et sa répartition dans le milieu naturel lui confèrent.

La mise en application d'une ou plusieurs fonctions de l'eau pour obtenir un effet voulu, caractérise les usages de l'eau qui correspondent à un type d'utilisation (cf tableau ci-joint). L'objectif essentiel de la gestion de l'eau sera de contrôler les utilisations et les usages de l'eau pour maintenir la pérennité de ses fonctions.

(*) voir Erhard Cassegrain (A.), Margat (J.) .- op. cit. .- p. 41 et suivantes.



Applications des fonctions de l'eau d'après Erhard Cass (A.) et Margat (J.)

La majeure partie des usages requiert une eau saine et bactériologiquement pure, ce qui nécessite un contrôle permanent de la qualité des eaux et des ressources disponibles au niveau du bassin hydrographique. Ces exigences quantitatives et qualitatives des multiples usages de l'eau peuvent être assurées par une gestion rigoureuse de l'eau au moyen d'instruments adaptés. Cependant, si pour une raison quelconque l'équilibre hydrique vient à se rompre ou la demande vient à excéder les possibilités d'utilisation, de nombreux usages vont rentrer en compétition. La gestion de l'eau devra alors définir des ordres de priorité selon une appréciation sociétale.

B) Les instruments de gestion de l'eau

Les instruments de gestion visent à une utilisation maximale de l'eau pour la satisfaction du plus grand nombre d'usagers possibles. La mise en oeuvre des instruments de gestion est assurée essentiellement par les Agences Financières de Bassin (AFB). Ces établissements publics sont chargés de la gestion de l'eau au niveau des unités administratives constituées par les six grands bassins hydrographiques français. Elles sont chargées de participer techniquement et financièrement grâce aux redevances qu'elles perçoivent à la lutte contre la pollution de l'eau et à l'aménagement de la ressource en eau. Pour ce faire, trois instruments principaux sont utilisés :

1) instruments techniques

Ils permettent de recueillir, de mesurer, de chiffrer et d'évaluer l'ensemble des données et des phénomènes afférents à la ressource en eau et à son utilisation.

2) instruments juridiques

Ils permettent une réglementation des usages de l'eau au moyen d'autorisations ou de normes appliquées sur les prélèvements, les usages ou les restitutions. Ils peuvent être incitatifs en fixant des objectifs spécifiques ou répressifs par le biais de sanctions et de poursuites judiciaires.

3) instruments économiques

Venant en appui de la réglementation, ils se composent d'instruments de perception au moyen de contributions financières (principe pollueur-payeur, taxations forfaitaires, charges spécifiques, etc.) et d'instruments de distribution au moyen d'aides financières (allègement de charges, subventions, etc.).

L'ensemble de ces instruments exerce une incitation permanente sur les utilisateurs, pour limiter les prélèvements, la consommation et les rejets. Une utilisation optimale de la ressource, sur le plan quantitatif et qualitatif, est généralement obtenue par l'utilisation complémentaire et dynamique de ces instruments. Leur action peut être avantageusement complétée par une tarification de l'eau adaptée et par des opérations d'aménagement.

C) Planification de l'eau

Même dans l'hypothèse d'une utilisation optimale et d'une gestion rationnelle de l'eau, il sera nécessaire à un moment donné de faire des choix et de définir des priorités face à la multiplicité des usages de l'eau et aux limites de la ressource. C'est à ce niveau là que la collectivité doit se prononcer pour élaborer une politique de l'eau qui tienne compte des données et des faits, mais aussi des critères d'appréciation et des valeurs de la société.

Il s'agit de préparer et d'élaborer des stratégies et des programmes d'actions permettant la réalisation d'objectifs généraux et de projets ponctuels à différentes échelles d'espace et de temps par une *planification de l'eau*. Cette planification de l'eau est un outil de gestion prévisionnelle qui nécessite le recours aux scénarios en affichant les objectifs de développement et leurs contraintes.

La planification de l'eau permet d'assurer une cohérence globale des actions opérées sur la ressource et l'utilisation de l'eau. Elle sous-tend des aspects organisationnels et directionnels qui s'inscrivent inévitablement dans un contexte plus général d'une planification au niveau régional et national. Ainsi, durant les étapes de la planification, de multiples interrelations et interactions s'établissent avec les autres processus et les autres secteurs, si bien qu'il n'y a pas en fait une planification, mais de nombreuses planifications qui dissimulent l'intervention de nombreux acteurs. Dans le domaine de l'eau comme dans bien d'autres domaines, il n'existe pas en effet un seul décideur capable d'appliquer une décision complexe choisie à l'aide d'un critère unique. De même, la collectivité constituée d'un ensemble complexe aux objectifs divers et contradictoires, n'a pas une préférence exprimée par un critère unique. Aussi, la planification révèle-t-elle un grand nombre de contradictions et démontre l'impossibilité de proposer des solutions satisfaisant l'extrême diversité des aspirations sociales.

La planification, opération technique mais aussi politique, est alors à envisager comme un processus dynamique et itératif, qui doit être contrôlé par l'ensemble des acteurs et qui doit évoluer dans le temps, pour aboutir à un grand nombre d'options et de possibilités de choix.

Pour être efficace et répondre aux besoins de gestion intégrée, la planification doit être fondée sur un certain nombre de principes (*) :

(*) Maldague (Michel) .- Importance de la participation du public dans la prise de décision .- Québec : Université Laval, 1981 .- pp.27-29.

- participation de la population : il est nécessaire d'associer les acteurs à toutes les étapes de la planification, en leur fournissant toutes les informations pour stimuler une participation consciente et active ;
- approche interdisciplinaire et intégrée : considérant les interrelations qui existent entre les ressources naturelles, l'interdépendance des diverses actions humaines et les rapports entre l'homme et son environnement, il est indispensable de recourir à une approche interdisciplinaire et à une analyse systémique ;
- perspective à court, moyen et long terme : la planification doit tenir compte du facteur temps et l'introduire dans des séquences suffisamment longues ;
- planification scientifique : la planification de l'utilisation des ressources naturelles et, dans un sens plus large celle du développement, doivent avoir une base scientifique et interdisciplinaire ;
- diversité, spécificité, niveaux d'intervention : la planification doit favoriser le maximum de diversité ; tant sur le plan bio-physique qu'humain, et laisser ouvert le plus grand nombre d'options possibles ; elle doit aussi stimuler les innovations et encourager l'imagination créatrice ;
- souplesse, adaptation et évaluation : la planification doit être adaptable et modulable en fonction des changements qui surviennent dans la société et des modifications qui se produisent dans l'environnement bio-physique.

Cependant, et malgré la présence de quelques institutions dominées par un effort de coordination et de démocratisation (comité national de l'eau, comité de bassin, agence de bassin, etc.), la réalisation de ces principes se heurte aux insuffisances et aux dysfonctionnements du système actuel de gestion de l'eau.

III - PROBLEMES ET DYSFONCTIONNEMENTS RELATIFS A LA GESTION DES EAUX

La pratique d'une gestion de l'eau efficace, solidaire et concertée se heurte à de nombreuses difficultés. Certaines d'entre elles ont pu être identifiées comme des obstacles majeurs à la participation du public ou comme des arguments puissants privilégiant les solutions techniques de grande ampleur, pour pallier les difficultés de gestion de l'eau. Il en est ainsi de :

- la complexité des compétences et des attributions des organismes de l'eau,
- la rationalité limitée des aménageurs,
- la prédominance de monopoles de droit et de fait, dans les usages de l'eau,
- la sensibilité extrême du milieu hydrologique.

A) Les carences de la pratique institutionnelle

L'omniprésence de l'eau dans la nature a finalement desservi sa gestion. L'unité du phénomène naturel a d'abord été découpée en de nombreuses disciplines : hydraulique, hydrologie, hydrogéologie, géomorphologie, géologie, pédologie, climatologie, agronomie, biologie, chimie, etc. Dans cette forêt de professions, chacun a tendance à préserver son arbre (*), si bien que chaque spécialiste examine l'eau suivant son point de vue et défend son domaine propre, ce qui rend difficile la recherche pluridisciplinaire. Cette division des différentes caractéristiques de la ressource, pour les besoins de l'analyse, s'est faite au détriment de la synthèse ; elle se trouve renforcée par un découpage sectoriel et spatial des attributions des différents organismes gestionnaires.

Ainsi, la structure administrative aborde la ressource en eau suivant une parcellisation territoriale et une parcellisation fonctionnelle (**). Chaque administration se trouve responsable d'un espace

(*) Kilian (J.), Tricart (J.) .- L'éco-géographie .- Paris : Maspéro, 1979 .- p. 138

(**) Godard (Olivier) .- op. cit. .- p. 43.

donné ; par exemple, la Direction Départementale de l'Agriculture gère les eaux de surfaces non domaniales, la Direction Départementale de l'Équipement gère les eaux de surface domaniales, les eaux souterraines dépendent du Service des Mines, les voies navigables dépendent du Service de la Navigation et la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale assure le contrôle de la qualité des eaux. Chaque administration est également responsable d'une fonction spéciale de l'eau, c'est ainsi, par exemple, que le Ministère de l'Industrie considèrera l'eau sous l'angle de son utilisation énergétique et le Ministère de l'Environnement, plutôt sous l'angle d'une composante de l'écosystème. A cela, se superpose une organisation administrative centralisée et organisée de manière verticale.

Il en résulte inévitablement une absence de *perception globale et cohérente* de la ressource en eau. Les actions sont alors effectuées sans grande *complémentarité*, ce qui rend difficile l'harmonisation entre ressources disponibles et besoins à satisfaire. C'est ainsi que les opérations de prélèvement d'eau (adduction d'eau potable) sont menées par des organismes différents de ceux chargés des rejets (assainissement collectif), il en est de même des opérations d'exploitation et de protection de la ressource, ou des actions complémentaires entre irrigation et drainage, usage et prélèvement-restitution, qualité et quantité, consommation et dégradation. Alors que le milieu naturel assure des rôles complémentaires et interdépendants de fourniture d'eau prélevable, d'assimilateur et d'amortisseur d'eau restituée.

Dans le domaine de l'eau, de gros efforts de coordination ont été faits, notamment par la mise en place de structures d'intégration comme les Agences Financières de Bassin. Ces établissements publics, basés sur des limites géographiques, et dotés d'autonomie financière, sont à même d'aborder la ressource suivant une approche globale et intégrée. Cependant, leur rôle se limite bien souvent à percevoir des redevances et à guider l'évolution des usagers vers un comportement plus "rationnel". Elles n'ont aucun pouvoir réglementaire, aucun pouvoir d'exécution ou de police. On retombe alors dans la logique spatiale et

sectorielle évoquée plus haut. Ainsi, en matière de réglementation, il subsiste :

- une police des eaux classiques
- une police des installations classées
- une police de l'hygiène
- une police de la pêche
- une police de la navigation
- des réglementations diverses afférentes à la construction.

De même, il s'ensuit que, pour régler un problème de pollution, ou pour l'édiction de mesures relatives à des prélèvements, des rejets ou des modifications d'écoulement à l'échelle d'un bassin, il faut réunir un panel administratif. Les problèmes concrets sont ainsi traités par des comités techniques régionaux, ce qui conduit le préfet de région à réunir tous les chefs de services concernés, c'est-à-dire :

- Service Régional de l'Équipement
- Service Régional d'Aménagement des Eaux
- Agence de Bassin
- Trésorier Payeur Général
- Service de la Navigation
- Bureau d'Hygiène
- BRGM, DGRST, CNRS et laboratoires spécialisés.

Il résulte que les administrations concernées cherchent davantage à utiliser les organes de coordination au profit de la politique propre menée par leur ministère, qu'à *réaliser ensemble une politique commune*. Une telle situation est plus favorable à la *programmation d'équipements* pour laquelle un consensus entre toutes les parties peut s'élaborer qu'à une intégration et une amélioration de la gestion courante de l'eau.

La gestion de la ressource en eau sera alors réduite à un ensemble d'activités interventionnistes à caractère sectoriel. Elle s'inspire d'une philosophie d'action qui s'est graduellement établie au plan

technocratique, soit par le biais de législations et de réglementations, soit par l'implantation d'infrastructures industrielles et urbaines ou encore, par un zonage du territoire qui consacre l'utilisation des sols à des fins spécifiques (*).

B) Une vue limitée des actions d'aménagement des eaux

Les responsables de la gestion de l'eau préfèrent généralement des approches administratives, techniques et financières, plutôt que des approches qui pourraient impliquer plus directement les acteurs politiques et sociaux. Les actions d'aménagement des eaux obéissent alors à une rationalité technico-financière, qui favorise la mise en place de grands équipements.

Les gestionnaires envisagent fréquemment les problèmes de l'eau selon une vue positiviste et réductionniste de la réalité. Cette optique souligne et place les données et les faits au dessus des valeurs et des interprétations. Dans ces conditions, un processus de décision est considéré comme "rationnel" s'il se fonde principalement sur des données "objectives" et "neutres", plutôt que sur un authentique débat politique.

En fait, la rationalité technique (choix des moyens d'aménagement) et la rationalité économique (optimisation du rapport coût-efficacité) se conjuguent pour occulter la rationalité du choix des objectifs. Cela permet de se placer sur un niveau d'appréciation et de décision autre que celui des arbitrages entre demandes concurrentes ou interférentes (**).

(*) Sasseville (Jean-Louis) .- La gestion efficiente d'une ressource publique selon une perspective organisationnelle : le cas de l'eau .- Québec : INRS-Eau, 1982 .- p.9.

(**) Erhard-Cassegrain (A.), Margat (J.F.) .- Rationalité schizophrénique et utilisation des ressources en eau .- Sophia-Antipolis : CEFIGRE, 1979 .- p. 137.

Il en résulte au moins deux conséquences :

- une action sur la ressource et non sur la demande ;
- une réponse opérationnelle en termes d'équipements.

1) une action sur la ressource et non sur la demande

La rationalité technico-financière conduit à la mise en oeuvre de plans et de schémas d'aménagements hydrauliques qui présentent des scénarios fondés principalement sur une extrapolation des tendances constatées dans la structure de la demande. Cela aboutit à une "course en avant", vers une dynamique d'aménagement, où la demande est considérée comme un élément extérieur au système. Cette logique ne conçoit pas qu'il soit possible d'agir aussi bien sur la demande que sur la ressource. Il est vrai que cette approche nécessiterait une action sur le système d'utilisation de l'eau, mais surtout, un affrontement du débat public et un arbitrage des conflits.

2) une réponse opérationnelle en termes d'équipements

"Un des traits marquants du comportement de l'administration et de l'action publique en général (...) est le déséquilibre très important entre l'effort consacré à l'équipement et l'effort consacré à l'utilisation efficiente des équipements existants et à la gestion quotidienne" ()*. Il est en effet fréquent de constater que la plupart des problèmes hydrauliques sont traités en termes d'équipements et rarement en termes d'amélioration du parc existant ou de la gestion des ressources et du milieu. Ces actions, moins apparentes et difficiles, seraient pourtant indispensables dans le bassin versant.

La politique d'équipement est renforcée par une tendance à la concentration et au gigantisme. En effet, ce sont rarement de petits équipements qui sont conçus, mais de grands ouvrages occupant souvent de

(*) Godard (Olivier) .- op. cit. .- p.72.

vastes espaces, nécessitant de gros moyens techniques et financiers et modifiant profondément le milieu. Par exemple, dans le domaine de l'assainissement, il sera privilégié de grandes stations d'épurations collectives aux solutions diversifiées et moins onéreuses que sont le lagunage, l'assainissement individuel, l'infiltration dans le sol ou le traitement anaérobique des eaux usées. Dans le domaine de l'accroissement des ressources, il sera préféré des ouvrages hydrauliques de grande ampleur aux équipements de petite hydraulique, à la recharge des nappes, aux lacs collinaires, etc.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour justifier cet état de fait :

- le prestige et la technicité associés à ces équipements (symbolique qui lie les régimes aux grandes oeuvres) ;
- la formation des Maîtres d'ouvrage, orientée vers ces grandes réalisations ;
- les rémunérations accessoires, fixées au prorata des travaux ;
- la fiscalité communale tournée vers la réalisation d'équipements ;
- les incitations financières (prêts, subventions...) orientées vers la réalisation d'ouvrages et non vers des aménagements de détail, des améliorations du parc existant ou des dommages évités ;
- une résolution technique qui écarte toute intervention de la société civile et la remise en cause des structures existantes.

C) Nature conflictuelle des usages de l'eau

Les insuffisances quantitatives et qualitatives de la ressource en eau, associées aux multiples intérêts et pratiques attachés à son exploitation et à sa gestion, lui confèrent un usage très controversé. Les individus et les groupes vont rentrer en compétition pour l'utilisation d'une même ressource, et il faudra déterminer des priorités et exercer des arbitrages entre les différents intérêts conflictuels.

Ces conflits peuvent être de plusieurs ordres :

conflits de valeur : ils concernent l'ensemble des habitudes, des traditions, des cultures et des pratiques sociales, attachées au domaine de l'eau. Ces conflits opposent principalement les intérêts économiques et les intérêts écologiques (préoccupations du cadre de vie/usages productifs) ;

conflits sectoriels : ils concernent principalement les usages antagonistes à l'intérieur d'un même secteur d'activités ou entre secteurs d'activités concurrents. Ces compétitions d'usages portent sur la quantité d'eau disponible (hydroélectricité-agriculture) ou sur la qualité (pêcheurs-industriels) ;

conflits territoriaux : ces conflits opposent fréquemment les usagers des régions d'aval aux usagers des régions d'amont. Ils concernent souvent les différences entre villes et campagnes, mais aussi entre régions rurales et régions industrialisées, voire entre pays (exemple : conflits sur le Rhin ou sur le Colorado).

Entre ces divers conflits, force est de constater que le processus démocratique ne joue pas toujours pleinement. La priorité des usages résulte beaucoup plus souvent d'une *discrimination de fait* que d'une recherche consensuelle de *l'équité*.

C'est ainsi que des utilisations pré-existantes et différentes formes de droits de l'eau confèrent pratiquement à certains utilisateurs la possibilité de prélever et d'utiliser à volonté des ressources en eau précieuses, aux dépens d'autres usagers. C'est le cas par exemple, des nappes d'eau souterraines de bonne qualité, qui sont utilisées fréquemment par les industriels qui possèdent des puits très profonds, alors que l'eau des rivières est souvent traitée pour être employée à l'alimentation humaine (*).

(*) Dorin (Gilbert) .- Les bases d'une politique d'utilisation rationnelle de l'eau .- Sophia-Antipolis : CEFIGRE, 1979 .- pp.123-130.

De même, dans le domaine économique, certains arbitrages généraux sont occultés par des choix a priori d'un mode de croissance. Par exemple, durant la sécheresse de 1976, les industries ont eu priorité sur la consommation d'eau par les habitants, car il fallait maintenir une production industrielle. C'est dans cette même optique, qu'en situation de "crise", les problèmes de pollution sont relégués au second plan des préoccupations.

D'une façon générale, il en résulte que des groupes de pression, aux intérêts puissants (industriels, agriculteurs, grandes villes, etc.) imposent leur rationalité sur la ressource en eau.

D) Un milieu hydrologique très sensible

Le contexte hydrologique actuel peut se caractériser principalement par une forte demande en eau, une qualité médiocre de la ressource et des fluctuations temporelles et spatiales importantes.

1) accroissement des prélèvements et de la consommation d'eau

Bien que basées sur une extrapolation de données actuelles, qu'il convient toujours de relativiser, les tendances futures vont vers un fort accroissement de la demande en eau. Les perspectives d'accroissement de la consommation s'articulent principalement autour de deux secteurs : l'agriculture et la fourniture d'énergie.

En agriculture, l'irrigation occupe déjà une superficie de plus d'un million d'hectares, et elle progresse en moyenne de 3500 ha par an. Même si les techniques d'arrosage sont plus économes, il faut prévoir une plus grande consommation dans ce domaine. Les grands élevages industriels en expansion réclament également une augmentation de la ressource pour l'alimentation des fortes concentrations d'animaux, mais aussi, et surtout, pour l'épuration des effluents rejetés. En agriculture, quelle que

soit la stratégie de développement retenue, l'eau restera toujours un des premiers facteurs de production (*).

Dans le domaine énergétique, où la recherche d'autonomie nationale est à l'ordre du jour, il est à prévoir un développement de l'électricité thermique, hydro-électrique, géothermique ou de la biomasse, qui demande une mobilisation des ressources en eau. D'ores et déjà, de nombreux barrages hydro-électriques sont programmés et selon Marc Ambroise-Rendu, *"dans la décennie qui vient, le réseau hydrographique national va s'enrichir de cent-vingt à cent-cinquante retenues importantes ou moyennes et de plusieurs centaines de mini-chutes"* (**).

2) des pollutions difficiles à enrayer

Si de nombreuses mesures ont été prises pour prévenir et corriger la pollution des eaux, le bilan actuel de la qualité des eaux reste assez peu satisfaisant.

En ce qui concerne l'épuration, en 1979, seulement 30 à 37% de la pollution des eaux produite par les collectivités était éliminée (***). Ceci tient en partie au faible rendement d'ensemble des stations d'épuration, aux retards dans la construction des réseaux d'assainissement et à la sous-installation des petites sources polluantes.

(*) Barré (Rémi) .- Le système de gestion de l'eau en France .- Paris : MSH, 1982 .- pp.141-146

(**) Ambroise-Rendu (Marc) .- Rivières en Péril .- in le Monde, 26 juin 1982

(***) Faudry (D.) .- La crise de l'épuration dans la politique urbaine de l'eau .- Paris : GERMES, 1984 .- p.1.

En matière de pollution, il subsiste, par ailleurs, un certain nombre de points noirs, ce sont :

- les micro-polluants organiques et minéraux ;
- la pollution bactériologique et virale ;
- la pollution azotée ;
- les sources diffuses de pollution ;
- les transferts de pollution.

3) importantes fluctuations temporelles et spatiales

La ressource en eau est caractérisée par une irrégularité géographique, saisonnière et interannuelle. Les manifestations les plus spectaculaires et préoccupantes de ce phénomène sont les sécheresses et les inondations.

Les faibles débits d'étiage et les crues saisonnières sont des manifestations naturelles du cycle de l'eau. Cependant, les nombreux aménagements opérés sur les bassins versants ont accentué les conséquences néfastes de ces phénomènes, qui sont perçus avec de plus en plus d'acuité. Plusieurs actions peuvent être rendues responsables de ces manifestations :

- les remembrements et déboisements excessifs ;
- le drainage important et l'assèchement des zones humides ;
- l'imperméabilisation des surfaces ;
- l'absence d'entretien des cours d'eau ;
- les travaux de recalibrage, de rectification et d'endiguement des rivières ;
- l'urbanisation incontrôlée des bassins d'inondation.

IV - LES PROJETS HYDRAULIQUES

Un projet hydraulique est une action d'aménagement de la ressource en eau et/ou de son utilisation, dont les conséquences économiques, sociales et écologiques sont très importantes. A l'instar des

autres grands projets d'aménagement, il aura des conséquences irréversibles et une action structurante sur l'ensemble du milieu concerné. La mise en oeuvre d'un projet hydraulique est une action qui déploie des forces économiques et techniques. Cette rationalité d'aménagement devra composer avec la structure socio-économique en place pour maintenir :

- un mode équitable de traitement des usagers ;
- une intégration du projet au développement régional et local ;
- une coopération entre les divers niveaux administratifs, techniques, politiques et le public ;
- une protection et une mise en valeur des écosystèmes terrestres et aquatiques ;
- tout en assurant, bien sûr, une efficience économique et sociale des modes gestionnaires qui en découlent.

A) Caractéristiques des grands projets publics

Outre les grands projets hydrauliques publics considérés dans cette étude, il apparaît qu'un certain nombre d'éléments caractérisent l'ensemble des grands projets.

Les grands projets sont généralement définis à un *niveau territorial supérieur* à celui de leur implantation. Ils sont fréquemment conçus pour satisfaire des intérêts et des *bénéficiaires extérieurs* et peu identifiables, ils présentent cependant des *impacts* locaux non négligeables.

Avant l'avènement de l'ère industrielle, la majorité des projets techniques était décidée, conçue et exploitée au niveau local. Le moulin à eau fonctionnait pour le forgeron ou le meunier du village. Aujourd'hui, le grand barrage-réservoir, situé sur la commune, turbine l'eau pour la fourniture électrique d'une ville éloignée, ou pour alimenter les populations des régions avals (*).

(*) Dupuy (Gabriel) .- op. cit. .- p.13.

Les collectivités territoriales concernées par l'implantation de tels projets sont le support d'une production qui ne se fait plus en fonction de leurs besoins propres, mais pour répondre aux besoins abstraits d'usagers, souvent lointains et anonymes.

C'est le cas de beaucoup de projets énergétiques (barrages, centrales nucléaires, stockage de gaz, etc.), des projets industriels (complexes pétroliers, chimiques, carrières, etc.), des projets de transports (routes, autoroutes, voies ferroviaires, aéroports). Dans tous ces domaines, une certaine concentration technique a entraîné inévitablement une concentration et une spécialisation géographique.

Harvey Brooks enregistre cette situation comme le "*paradoxe du changement technique. Les coûts ou les risques d'une technique nouvelle ne sont souvent supportés que par une fraction limitée de la population totale, alors que ses avantages sont au contraire largement diffusés, et cela, d'autant plus souvent que les avantages pour un groupe limité sont à peine perceptibles, tandis que les avantages globaux pour la population l'emportent de beaucoup sur le total des inconvénients dont le groupe limité a à pâtir*" (*). A ce déséquilibre s'ajoute fréquemment le fait que les régions d'implantation des ouvrages sont des régions rurales, peu peuplées et localisées dans des secteurs géographiques défavorisés (montagne, plateau rocheux, lande, etc.).

Il en résulte souvent une confrontation, ouverte ou occultée, entre la logique de l'aménageur et celle de la population locale. L'aménageur, investi d'une légitimité formelle et soutenu par des intérêts puissants, va très vite vouloir imposer sa rationalité technico-économique sur le territoire d'implantation de l'ouvrage. La population se sentira alors dessaisie de son espace local, menacée dans ses valeurs et agressée dans son environnement.

(*) OCDE, Brooks (Harvey) .- La politique de la science et de la technologie pour les années 80 .- Paris : OCDE, 1981 .- p. 108.

Ce tableau, volontairement sombre et simplifié, donne une idée du contexte général de mise en oeuvre d'un grand projet. Dans ces conditions, il ne sera guère étonnant de voir apparaître des résistances et des tensions qui pourront évoluer en conflit ouvert.

B) Définition et caractéristiques des grands projets hydrauliques

De tous temps, l'homme a développé des techniques pour calmer, canaliser, franchir, stocker ou faire travailler l'eau à sa mesure. Cette activité s'est concrétisée par la réalisation d'ouvrages souvent à l'avant-garde des progrès techniques dans le domaine des travaux publics : viaducs, ponts, écluses, réservoirs, canaux, barrages, puits, forages, tranchées,.... Les projets hydrauliques ont des usages et des fonctions multiples et ils attestent du degré de développement et du prestige du pays. Mais, si leur réalisation suscite le respect et l'admiration devant tant de technicité, elle masque assez souvent le prix payé et les sacrifices consentis pour leur construction.

Aussi, l'approche d'un *projet hydraulique* ne se limite pas à l'aspect technique et à la structure physique de l'ouvrage. Elle se fonde sur une large vision englobant l'ensemble des règles et modalités de fonctionnement, qui régit l'utilisation de l'ouvrage et tous ses effets directs et indirects sur l'économie, la vie sociale et l'environnement.

En prenant en considération les *grands projets hydrauliques publics*, c'est tout l'aspect de la planification et de la gestion de l'aménagement de la ressource en eau et/ou de son utilisation qui est concerné. Il s'agit donc d'une *approche systémique* du projet hydraulique envisagé dans une perspective d'aménagement du territoire.

1) les acteurs concernés

Quel que soit le niveau général d'appréhension de l'aménagement, l'une des premières questions qui se posera à propos d'un projet hydraulique sera la nature et la localisation de l'ouvrage principal. Cette localisation risque d'affecter individuellement et/ou collectivement les membres de la *communauté locale* située dans la zone physiquement concernée par les activités du projet. La participation à l'intérieur de cette communauté locale pourra se réaliser par l'intermédiaire des *structures institutionnelles* en place : collectivités locales, comités, administration locale..., ou de ses *organisations sociales* : associations, organisations professionnelles, syndicats, usagers, groupes divers...

En dehors de cette entité géographique directement concernée par l'implantation de l'ouvrage hydraulique, d'autres personnes, collectivités ou groupes, vont essayer d'intervenir dans les différentes phases d'élaboration du projet hydraulique. Ce sont essentiellement des *groupes d'intérêts* qui défendent, soit des causes marchandes (agriculteurs, industriels, professionnels de l'eau, etc.), soit des causes non marchandes (environnement, loisir, convictions politiques, etc.). Ces groupes d'intérêts se composent d'individus ayant traditionnellement des intérêts communs (association d'usagers, professionnels, syndicat, collectivité locale...) ou constitués pour la circonstance de manière conjoncturelle (association de défense, de sauvegarde d'intérêts menacés, etc.).

2) objectifs des projets hydrauliques

Les projets hydrauliques sont des infrastructures d'aménagement de la ressource en eau et/ou de son utilisation.

Les actions *d'aménagement de la ressource* en eau visent à corriger ou compenser par des ouvrages de transfert, de régulation ou de conservation :

- les déficiences de l'offre naturelle dans l'espace ou ses défaillances dans le temps, constatées ou anticipées vis-à-vis des demandes ;
- mais aussi ses excès, constatés ou anticipés vis-à-vis des gênes ou des préjudices et donc des nuisances dont elle est porteuse.

Les actions *d'aménagement de l'utilisation* de l'eau concernent les actes de prélèvement-usage-restitution. Elles visent essentiellement :

- à supprimer les *écarts* réels ou potentiels entre la demande et l'offre appréhendées dans le cadre du système d'utilisation ;
- à prévenir ou arbitrer les *conflits* éventuels entre différents types d'utilisations économiques concurrentes, par une affectation volontariste ou incitatrice de la ressource ;
- à agir sur l'évolution du système d'utilisation en orientant les demandes en référence aux usages impliqués par les modifications structurelles relatives aux objectifs de développement économique (*).

Les grands ouvrages hydrauliques étudiés dans ce document concernent essentiellement l'aménagement de la ressource en eau. Ils peuvent assurer des objectifs multiples et remplir plusieurs fonctions ou produire simultanément plusieurs produits ou services. Les buts principaux de ces grands projets hydrauliques sont :

- la fourniture d'eau d'irrigation ;
- l'approvisionnement des villes en eau à usage domestique, industriel et public ;
- la régulation des débits pour le contrôle de la qualité des eaux (soutien d'étiage) ;
- la lutte contre les inondations (protection contre les crues) ;
- la production d'énergie hydroélectrique ;
- les activités de loisirs liées à l'eau ;

(*) Erhard-Cassegrain (A.), Margat (J.) .- op. cit. .- pp. 319-338.

- la conservation et le développement de la flore et de la faune terrestre et aquatique ;
- la navigation intérieure (batellerie) ;
- la protection contre les incendies.

C) Impacts des grands projets hydrauliques

Le suivi et l'étude de nombreux projets hydrauliques permettent de dresser une liste des principaux impacts provoqués par leur mise en oeuvre. Ces effets néfastes ou bénéfiques concernent pratiquement tous les domaines.

1) domaine économique

a) agriculture

- . Freinage de la mise en valeur et des investissements ;
- . Travaux et exploitation gênant l'agriculture ;
- . Disparition et destructuration d'exploitations agricoles ;
- . Modifications des pratiques agricoles ;
- . Gains ou pertes de production ;
- . Compromission de certains investissements ;
- . Reconstitution du potentiel agricole ;
- . Réinsertion et reconversion ;
- . Changement de la valeur d'usage des sols.

b) sylviculture

- . Amputation des propriétés forestières ;
- . Fluctuation des niveaux d'eau perturbant la croissance des arbres.

c) pisciculture

- . Modification de la qualité et de la quantité de poissons ;
- . Création d'une nouvelle zone de pêche ;
- . Variation du nombre de frayères ;
- . Obstacle à la remontée de certains poissons.

d) industrie - artisanat

- . Ralentissement de l'activité et des investissements ;
- . Tendance à l'émigration ;
- . Travail supplémentaire pendant les travaux ;
- . Diminution d'approvisionnement pour les industries paragrícolas ;
- . Modification des coûts de production de la compétitivité et de la sécurité de production ;
- . Modification des prises d'eau, des rejets et de la qualité des eaux.

e) commerce

- . Modification des approvisionnements et de la consommation locale ;
- . Modification de la compétitivité ;
- . Création et disparition de commerces .

f) finances locales

- . Disparition de terrains et variation du nombre d'habitations et d'activités économiques entraînant des répercussions sur :
 - la taxe foncière sur le non-bâti ;
 - la taxe foncière sur le bâti ;
 - la taxe d'habitation ;
 - la taxe professionnelle .
- . Dépenses effectuées par les collectivités pour fournir les services publics, les équipements etc. à la main d'oeuvre temporaire et aux touristes.

g) marché foncier

- . Diminution du nombre de terres disponibles : spéculation foncière ;
- . Evolution du prix des terrains en fonction de la situation, des risques d'inondation, de la desserte et de la fertilité ;
- . Augmentation de la pression foncière par l'arrivée de touristes.

2) domaine socio-économique

a) emploi

- . Création d'emplois :
 - personnel de surveillance ;
 - personnel des entreprises ;
 - emplois locaux ;
 - exploitation touristique .
- . Disparition d'emploi : diminution ou arrêt d'activités locales.

b) habitat logement

- . Expropriations et immersions d'habitations ;
- . Modifications dans la qualité, le coût, l'occupation et la diversité des logements ;
- . Arrivée massive temporaire de résidents estivants.

c) transports-communications

- . Gêne de la circulation pendant les travaux (plusieurs années) ;
- . Allongement des parcours liés à l'ouvrage ;
- . Coupure de lignes de communications, diminution de fréquentations et d'échanges ;
- . Modification de l'accessibilité des terres, isolement de villages ;
- . Bouversements dans les échanges commerciaux et les activités économiques ;
- . Modification de sécurité.

d) démographie

- . Migration et transferts de population ;
- . Arrivée de population saisonnière ;
- . Modification de la composition de la population.

e) tourisme-loisirs

- . Création de lieux d'activités et de loisirs ;
- . Modification de la qualité du site ;
- . Arrivée de nouvelles habitudes de consommation et de loisir ;
- . Arrivée massive et temporaire de résidents.

f) culture

- . Changements dans les valeurs et les traditions ;
- . Apports culturels des touristes et des nouveaux résidents .

g) santé

- . Augmentation des risques de maladies infectueuses et parasitaires dûes:
 - au plan d'eau ;
 - à la main d'oeuvre du chantier ;
 - aux touristes ;
 - aux migrations .

H) sécurité

- . Amélioration de la sécurité par rapport aux crues habituelles mais incertitude quant aux inondations extraordinaires ;
- . Risques d'accidents pendant la période de chantier et pendant la saison touristique (noyades) .

i) services sociaux et administratifs

- . Evolution du nombre de la conception et de la structuration des services

j) équipements

- . Changements dans la conception des réseaux :
 - d'électricité ;
 - d'adduction d'eau ;
 - d'assainissement, PTT, etc.
- . Création de nouveaux équipements pour le chantier et le tourisme .

k) droit-justice-règlementation

- . Augmentation de la surveillance et de la police ;
- . Nouvelle règlementation dans l'emprise du barrage et sur le bassin versant .

3) domaine social

a) groupes humains

- . Changements dans la structure de la collectivité et du milieu social ;
- . Variation dans la cohésion et la solidarité des groupes informels ;
- . Disparition d'activités liées directement au mode de vie particulier du village ;
- . Arrivée de nouvelles personnes saisonnières ou permanentes .

b) psychologie sociale

- . Anxiété, incertitudes ;
- . Sentiment d'injustice ;
- . Dépaysement, changement de vie, adaptation difficile.

c) acceptation sociale

- . Création d'une opinion sur le projet ;
- . Réactions face au projet et face à l'arrivée des touristes ;
- . Opinion sur les possibilités futures de développement et d'investissement

d) interactions - relations sociales

- . Détérioration ou amélioration des relations ;
- . Conflits dûs aux expropriations et indemnités ;
- . Changements politiques .

4) domaine écologique

a) cadre de vie - esthétique - paysage

- . Transformation du cadre de vie ;
- . Modifications dans la topographie et le paysage .

b) patrimoine culturel - monuments

- . Submersion des monuments et sites.

c) faune - flore

- . Obstacle aux migrations de certains poissons (coupure de chute) ;
- . Effets du marnage et de la sédimentation sur les frayères ;
- . Variation de la température des eaux dans la retenue et lors des relargages provoquant des chocs thermiques ;
- . Les relargages peuvent provoquer également la destruction des frayères, l'érosion des berges et le dépôt de sédiments ;
- . Changements dans la qualité et la quantité de faune et de flore .

5) domaine physique

a) hydrographie

- . Modification dans la morphologie du cours d'eau ;
- . Erosion, sédimentation et transport de matériaux ;
- . Envaselement de la retenue ;

- . Stockage de nutriments dans le réservoir :
 - perte d'éléments nutritifs ;
 - diminution de la capacité de stockage ;
 - piégeage d'éléments indésirables .

b) hydrologie

- . Elimination des crues dommageables ordinaires ;
- . Fluctuation du niveau des nappes ;
- . Retard de la décrue .

c) qualité de l'eau

- . Amélioration de la qualité par augmentation des débits d'étiage ;
- . Dégradation par eutrophisation ;
- . Risques de pollution par le tourisme, la baignade et les animaux ;
- . Variations brusques de température dues aux lâchés ;
- . Diminution de la quantité de limons dans les eaux.

DEUXIEME CHAPITRE

REFLEXIONS GENERALES SUR LA PARTICIPATION

I - RECHERCHES SUR LA NOTION DE PARTICIPATION

A) La participation : deux notions principales

Dès que l'on évoque le mot de participation, il semble nécessaire de préciser le sens de son emploi, tant cette notion recouvre une diversité de définitions et de situations. Le terme de participation est attesté dans au moins 75 types de dictionnaires où il y est classé dans 13 domaines (philosophie, sciences de la terre, information, biologie, linguistique, ethnologie, psychologie, droit, économie, politique, administration publique, religion, arts) ; petite énumération qui montre, s'il en était besoin, l'étendue et la complexité du problème.

L'étymologie du mot, emprunté au latin (participare, participatio, particiceps) et introduit en France vers 1170, nous renvoie à deux notions principales : "*prendre part*" et "*avoir part*". La première notion revêt une connotation plus active et plus dynamique que la seconde, elle montre également une graduation dans l'action ; ainsi, prendre part signifie "*figurer*", "*assister*" ou bien "*tremper*", "*s'immiscer*", "*se mêler*", ou encore "*s'associer*", "*se joindre*" ; avoir part signifierait plutôt "*intéresser*" quelqu'un à quelque chose, "*partager*".

Partant de cette distinction sémantique à l'intérieur de la notion de participation, il est possible d'y adjoindre une distinction historique et sociale pour identifier deux acceptions principales :

- la participation industrielle,
- la participation communautaire.

1) la participation industrielle

La participation est envisagée ici essentiellement comme le partage d'un avoir (propriété), d'un bien ou d'une gestion à l'intérieur d'un organisme. Elle s'est développée surtout à la suite de la révolution industrielle du 18ème et 19ème siècle. Durant cette période, il y a eu de grandes mutations économiques et sociales plaçant en situation d'inégalité des communautés, mais surtout, des classes sociales. L'ouvrier est intégré dans une entreprise où il est soumis à des impératifs pour assurer une production selon un contrat de travail déterminé. Dans cette optique, la participation est envisagée comme un moyen d'accroître la productivité du travail et, en même temps, d'élever le *"bien-être et le sens de la dignité"* de l'individu en tant que force de travail. La *"participation industrielle"* est destinée à associer le travailleur à l'élaboration des décisions auxquelles il devra se conformer, à lui donner la responsabilité de présenter ses propres idées pour l'amélioration de la production ou de la distribution, à le protéger contre un éventuel exercice *arbitraire* du pouvoir par l'employeur, et par dessus tout, à lui permettre de faire entendre sa voix quand la stabilité de son emploi est menacée. *"Parfois même, on appelle démocratie industrielle, le seul effort des employeurs pour consacrer plus d'attention aux rapports humains, au climat social, aux rapports de camaraderie et à la gestion orientée vers l'homme dans l'entreprise, donc, aux formes qui, sans toucher au système hiérarchique des rapports, veulent le rendre plus démocratique, selon le type de comportement entre supérieurs et subordonnés"* (*). La participation industrielle apparaît donc comme institutionnelle, composante de l'organisation sociale.

(*) Supek (Rudi) .- Problèmes, méthodes et techniques relatives à l'institutionnalisation de la participation .- Paris : UNESCO, 1979 .- p.13.

Le thème de la participation a été rendu populaire en France par le Général de Gaulle qui en a fait un axe de sa pensée politique. Entendu comme une participation aux bénéfices, au capital et aux responsabilités, c'était pour lui l'argument majeur de la *"transformation de la condition ouvrière"* (cf. Le référendum du 27 avril 1969 et la loi du 27 décembre 1973 sur l'intéressement à la productivité et au bénéfice fiscal). Plus récemment, les *"lois Auroux"* ont marqué une nette avancée vers l'expression directe et collective des employés dans l'entreprise. Malgré ces interventions politiques autour de la participation, *réglementairement* en France, et selon Edgar Pisani, *"au grand étonnement des sociologues étrangers"*(*), la participation est toujours synonyme d'intéressement financier.

2) la participation communautaire

Le second type de participation, issu du mouvement coopératif, du mouvement institutionnaliste et du mouvement syndical (**), qui s'est exprimé très fortement dans les années 60, concerne la participation que l'on peut qualifier de *"communautaire"*. Elle se rapporte à *l'individu* en tant que *citoyen* intervenant dans les affaires communes comme *membre d'un groupe social* à l'intérieur de la collectivité. Le champ de la participation communautaire est celui du rapport de la *société civile* aux *institutions*. Cette participation ressort, selon Alain Touraine, d'un conflit social qui s'est déplacé. *"Il n'oppose plus les organisateurs et les travailleurs qui subissent leur rationalisation sur le lieu de travail, il se place entre les appareils qui conquièrent la capacité d'imposer à la population un type de conduites en fonction de leurs propres intérêts et cette population. Celle-ci résiste d'abord à cette interprétation de ses conduites en terme de demande, de biens et de services produits par les appareils ; elle se replie défensivement sur ce*

(*) Pisani (Edgar) .- La région pour quoi faire ? .- Paris : Claman-Lévy, 1969 .- p. 103.

(**) Voir à ce sujet : Karl Marx, Célestin Freinet, Fernand Oury, Jacques Pain, etc.

que certains appellent des besoins naturels ou fondamentaux ; mais elle contre-attaque aussi en donnant à ces besoins une forme sociale opposée à celle que les appareils leur imposent, en cherchant à étendre le champ du contrôle démocratique à des domaines qui semblaient jusqu'alors en dehors de l'espace politique" ()*. La participation communautaire a ainsi pour idéal, un traitement équitable des individus et leurs interventions volontaires, selon leurs motivations personnelles, à la réalisation d'un intérêt collectif. Elle relève d'une logique opposée aux organisations, en ce qu'elle considère les rapports sociaux et la personne humaine avec son style de vie, son mode de travail, ses relations, ses valeurs... La participation communautaire se situe même au-delà du cadre institutionnel, elle dépasse la démocratie représentative pour aboutir à des formes de démocratie plus directes (autogestion, développement auto-centré, etc.).

Cette étude s'intéressera plus particulièrement à la participation communautaire dans sa forme collective et publique. Il est bien entendu toutefois, que ce qui suit ne fait pas abstraction du fait que la participation communautaire reste très liée à la participation industrielle. Les socialistes utopistes (St Simon, Owen, Fourier, Proudhon) et Marx ont d'ailleurs toujours soutenu que l'égalité et l'auto-détermination de l'homme dans la sphère de production matérielle étaient aussi les conditions de l'égalité et de la liberté dans la sphère politique et sociale.

B) La participation : un ensemble de définitions

Face à l'étendue, la complexité et l'ambiguïté de la notion de participation, certains auteurs ont tenté de la cerner d'un peu plus près en proposant leur définition. Ainsi, pour Albert Meister, spécialiste

(*) Touraine (Alain) .- La prophétie anti-nucléaire .- Paris : Seuil, 1980 .- p.13.

de la sociologie de la participation, la participation sociale, c'est *"l'association de deux ou plusieurs individus dans une activité commune dont ils n'entendent pas uniquement tirer des bénéfices personnels et immédiats"* (*). Pour Brian Goodey (dans une étude pour le Conseil de l'Europe), la participation est *"l'implication dans les prises de décision qui intéressent la société"* (**). Rudi Supek, quant à lui, envisage la participation comme un outil de développement de la personne humaine : *"c'est la capacité d'un individu, d'avoir sa place dans les interactions sociales, en laissant apparaître une façon de se conduire comme un être qui se développe"* (***). Roland Colin nous fournit une signification très active et positive de la participation qui est *"d'exercer sa part de responsabilité dans la réalisation d'un processus"* (****). Enfin, une définition plus élaborée est proposée par K. Guild Nichols pour qui, la participation du public *"est toute activité menée par tout individu, groupe d'individus ou organisation autres que les élus ou les fonctionnaires désignés du gouvernement ou des corps constitués et visant, de façon directe ou indirecte, à prendre part aux affaires, aux décisions ou aux politiques du gouvernement ou des entreprises publiques ou parapubliques ou à les influencer"* (*****).

(*) Meister (Albert) .- Participation, animation et développement .- Paris : Ed. Antropos, 1969 .- 382 p.

(**) Conseil de l'Europe .- Vers une culture participative dans l'environnement construit .- Strasbourg : Conseil de l'Europe, Goodey (Brian), 1981 .- 247 p.

(***) Supek (Rudi) .- Impact de la participation de la population au développement(...) .- Paris : UNESCO, 1981 .- 102 p.

(****) Colin (Roland) .- L'institutionnalisation de la participation au développement .- Paris : UNESCO, 1979 .- 96 p.

(*****) Organisation de la Coopération et de Développement Economique .- La technologie contestée .- Paris : OCDE, Nichols (Guild), 1979 .- 132 p.

Plus généralement, la participation peut se définir comme l'ensemble des possibilités démocratiques, offertes à la population, de *collaborer à la prise de décision*. Une participation authentique est alors un *engagement actif* des citoyens dans la résolution de problèmes qu'ils jugent essentiels et pertinents et dont ils peuvent *effectivement* concourir à élaborer et à contrôler les solutions.

Il est bien d'autres définitions tant à caractère général que sectoriel (urbanisme, architecture, environnement, agriculture...), elles nous fournissent toutes un remarquable effort de recherche sémantique et de synthèse. Cependant, dans la majorité des cas, leurs auteurs s'empressent bien vite de repréciser leur pensée et de fixer les limites de leur formulation tant la notion s'appréhende avec difficulté et déborde les cadres établis. Aussi, il apparaît opportun d'évoquer très rapidement quelles sont les ambitions et les attentes de la participation.

C) La participation : une éthique

Dans un discours prononcé récemment à la Sorbonne (*), Bertrand Saint Sernin définit l'éthique de la participation (dans le sens de "*vertu*", de "*règle morale*", mais aussi de "*coutume*" ou d'"*habitude*") comme une voie vers la résolution du problème suivant : comment substituer, quand c'est possible, des structures associatives ou participatives aux structures hiérarchisées qui caractérisent l'appareil d'Etat. C'est bien l'une des questions essentielles de la participation qui veut permettre que les décisions ne soient pas imposées de façon autoritaire et à n'importe quel prix, mais qu'elles puissent être définies, discutées et révisées par les acteurs concernés. Son ambition est alors d'assurer le plus grand avantage possible au plus grand nombre

(*) Saint Sernin (Bertrand) .- L'éthique de la décision .- Paris, cours public en Sorbonne, Sciences et Devenir de l'Homme, mercredi 30 novembre 1983.

possible de personnes. Les vertus de la participation seraient alors de favoriser la vie sociale dans la cité, d'adapter les espaces de vie aux besoins "*réels*" des habitants, de favoriser l'identification à un lieu ou à un projet par la possibilité de le concevoir et d'y apporter sa marque. Elle peut avoir pour objectif de décomplicquer la société, de lui donner plus de transparence ou, tout au moins, de situer plus clairement les *enjeux, les niveaux de décision et de responsabilité* et de créer une sociabilité nouvelle et différente.

Pour ce faire, la participation fait appel, entre autre, aux droits et aux devoirs de la population : c'est un devoir public qu'a le citoyen de participer aux décisions qui le concerne. Elle réclame également une responsabilité individuelle : il faut accepter de faire confiance aux individus qui ont quelque chose à dire dans un monde qui les concerne et qui veulent prendre une part active à la construction de leur société. Cette responsabilité revêt bien sûr un attrait personnel, chacun entre dans le jeu de la participation avec l'espoir qu'il sera mieux considéré, mieux reconnu et entendu.

Les moyens de cette participation sont essentiellement la démocratisation, la distribution des pouvoirs, l'expression et l'information réciproques. Elle demande la constitution d'un espace social et politique dans lequel, en toute liberté, en toute légitimité, de multiples centres de pouvoir individuels et collectifs se reconnaissent, coopèrent, s'affrontent ou négocient.

C'est bien ici qu'est le noeud du problème de la participation : si elle est bien ancrée dans l'espace social, elle mettra en évidence les *contradictions* de la société à tous les niveaux et fera émerger des mouvements sociaux et des *conflits*. Elle permettra aussi de mener des négociations multilatérales et de conduire à des avancées bénéfiques pour tous les acteurs.

Or, si le thème de la participation est propice aux envolées lyriques et que tout le monde s'accorde pour dire que la participation

est "*bonne*", "*souhaitable*" et doit être encouragée, du discours à l'action et du mythe à la réalité, il y a souvent un grand pas à accomplir.

Il faudra, en effet, que les responsables politiques, les élus, les techniciens et les scientifiques acceptent de jouer le jeu de la participation, qu'ils se dessaisissent de certaines de leurs prérogatives, fournissent le maximum d'informations et stimulent le débat public. Il faudra également déterminer à quelles conditions formelles ou structurelles la participation pourra conduire à des choix collectifs, sans que les délais n'augmentent trop ou que les objectifs perdent de leur netteté et sans que l'action collective ne se dilue dans l'impuissance (*).

D) Eléments structurants de la participation

Le cadre défini précédemment s'est appliqué à cerner d'un peu plus près la notion de participation, il demeure cependant suffisamment ouvert pour autoriser de nombreuses utilisations et interprétations. Il est ainsi possible de distinguer, d'une part des *degrés de participation* qui marquent le niveau d'engagement des citoyens dans un processus et, d'autre part, *des types de participation* qui attestent de l'origine et du contenu réel de la participation.

1) degrés de participation

La participation étant une valeur difficilement quantifiable, l'identification du degré de participation pourra s'effectuer par comparaison et référence à des notions spécifiques. Une des premières

(*) Saint Sernin (Bertrand) .- op. cit.

"échelles" de participation a été élaborée par Sherry R. Arnstein (*), sociologue américaine, qui s'est penchée, vers 1965 sur les résultats des programmes officiels d'urbanisme aux U.S.A. (Housing Act de 1949 ou Urban Renewal Act). Elle a proposé dans ce cadre, une grille d'évaluation du degré de participation sociale (en 1967 puis en 1969). Il s'agit d'une sorte de "*thermomètre destiné à être plongé dans le champ du social pour y déceler la température participative*" (**).

| | | |
|--|---|-------------------------------|
| 8. Contrôle par l'usager (pouvoir aux mains des citoyens) | } | Degrés du pouvoir de l'usager |
| 7. Pouvoir délégué | | |
| 6. Association (statut de partenaire) | | |
| <hr/> | | |
| 5. Conciliation (apaisement) | } | Degrés de mesures symboliques |
| 4. Consultation | | |
| 3. Information | | |
| <hr/> | | |
| 2. Thérapie | } | Non-participation |
| 1. Manipulation | | |
| <hr/> | | |

Tableau 1 : échelle de participation des citoyens (S.R. Arnstein, 1969)

(*) Arnstein (S.R.) .- A ladder of citizen participation .- in Journal of American Institute of Planners, vol.35, n°4, juillet 1969 .- pp.216-221.

(**) Bernfeld (Dan) .- Un nouvel enjeu : la participation .- Paris : UNESCO, 1983 .- pp. 48-53.

Cette grille indique clairement les niveaux "*d'engagement*" : non-participation, participation symbolique et pouvoir des citoyens. Elle établit surtout une hiérarchie très nette entre ce qui, pour l'auteur, n'est pas de la participation (la manipulation et la thérapie), entre ce qui pourrait être une participation, mais qui forme écran entre les pouvoirs et l'utilisateur (on informe les citoyens, on les consulte pour aboutir à un apaisement ou une conciliation) et ce qui constitue la "*véritable*" participation : le pouvoir des citoyens (ils sont activement associés à la décision et ils prennent en charge les problèmes qui les concernent). L'échelle de participation d'Arnstein a essentiellement une valeur pédagogique et s'emploie à dénoncer une certaine pratique de l'administration qui visait alors à lancer des programmes de participation autour de l'urbanisme, sans aucune intention de provoquer un débat public, ni de se dessaisir de certains pouvoirs.

Outre l'intérêt de cette grille d'analyse et les nombreux retentissements qu'elle a provoqué à son époque et qui attestent de sa pertinence, il semble nécessaire de formuler quelques critiques à son égard. L'échelle de participation reflète, en effet, l'opposition de son auteur à la pratique des programmes de rénovation urbaine (Housing Act 1949), elle comporte donc des jugements de valeurs explicites. Par ailleurs, S.R. Arnstein propose une hiérarchie rigide, radicale et sans alternative avec au bas de l'échelle, des stades considérés comme "*mauvais*" ou non souhaitables et un stade ultime en haut de l'échelle qui représente la seule "*vraie*" participation.

Nous lui opposerons, dans le tableau suivant, une échelle plus souple et plus dynamique, où la participation sera envisagée comme un processus gradué et évolutif. Chaque degré de participation est considéré comme un élément important et positif. Le processus de participation va emprunter certains stades préliminaires avant de passer aux échelons supérieurs ; un degré peut ne pas apparaître ou apparaître plusieurs fois au cours d'un processus. De même, il existe des *interactions* permanentes entre les degrés de l'échelle et une expérience participative pourra faire intervenir plusieurs degrés en même temps, avec des

retours permanents aux échelons inférieurs. Enfin, le stade ultime de l'échelle est considéré comme un objectif souhaitable en général, mais il n'est pas toujours atteint et il n'est d'ailleurs pas forcément adapté à tous les processus de participation qui peuvent trouver leur finalité à un degré inférieur.

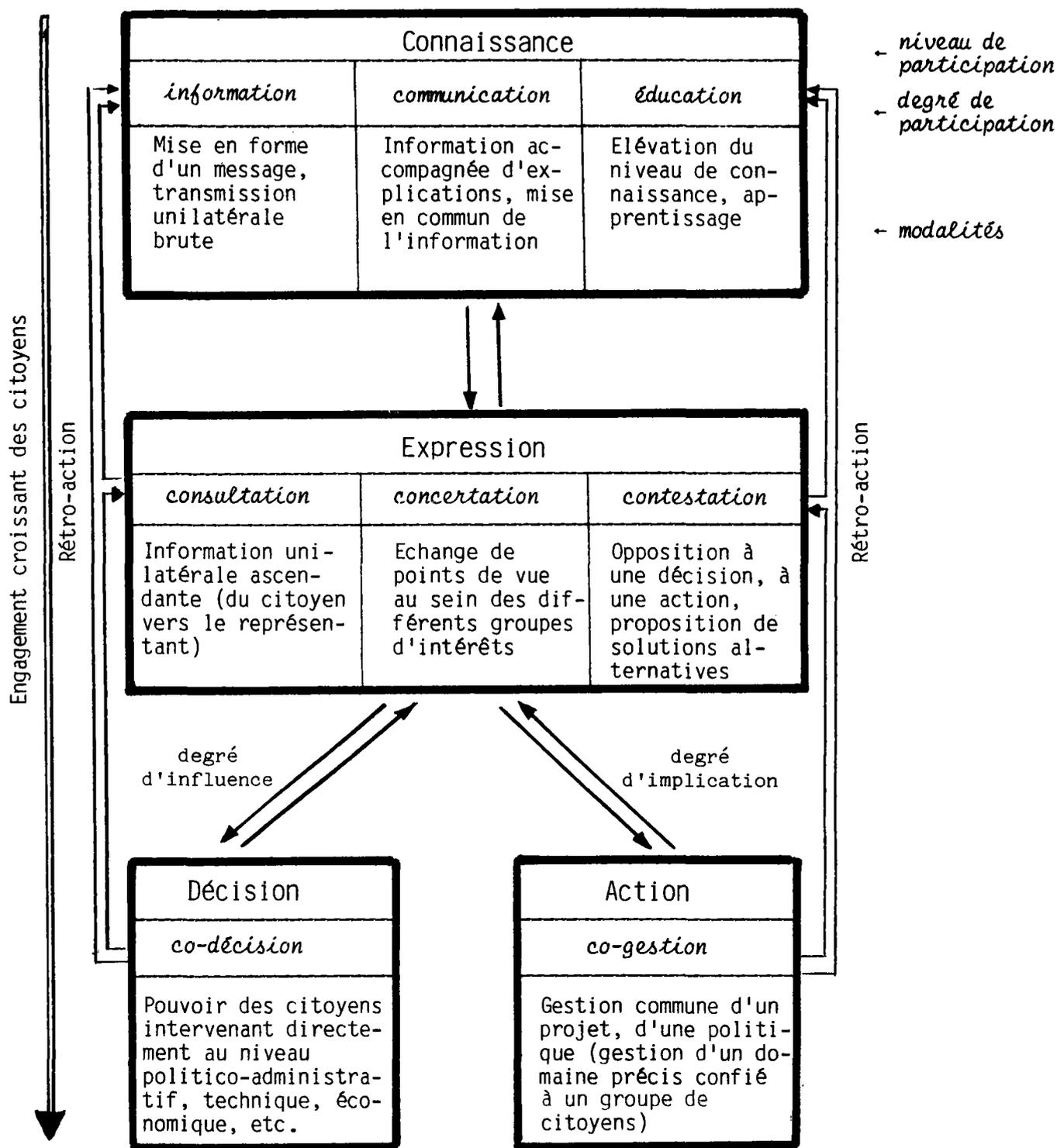


Tableau 2 : degré de participation

Chaque degré mentionné dans le tableau précédent a son importance en soi et constitue un "*temps fort*" du processus de participation. Il faut remarquer néanmoins, que certains degrés comme l'information et la communication constituent des éléments clés et initiateurs du processus. De même, une participation "*cohérente*" montrera une certaine logique entre ces différents degrés (une décision commune éclairée nécessite une information accessible et complète ainsi qu'une concertation préalable). Ce tableau laisse entrevoir une certaine *dynamique dans la participation* : plus la participation porte sur des niveaux ultimes de décision ou d'action et plus le niveau de connaissance et les capacités d'expression des acteurs augmentent, et plus les phénomènes de rétroaction sont nombreux.

2) type de participation

Après avoir considéré le degré d'engagement des citoyens, il est possible maintenant, d'étudier les modalités de sa mise en oeuvre en proposant une typologie de l'intervention des participants.

Dans ses nombreux écrits sur la participation et le développement, Albert Meister fut l'un des premiers à risquer une typologie de la participation (*). Son approche se base sur l'origine de la création du groupe participationniste, son type de recrutement et sa fonction sociale.

(*) Meister (Albert) .- Participation, animation et développement .- Paris : ed. Anthropos, 1969 .- 382 p.

| TYPE DE PARTICIPATION | ORIGINE DE LA CREATION DU GROUPE PARTICIPATIONNISTE | TYPE DE RECRUTEMENT | FONCTION SOCIALE EXERCEE PAR LE GROUPE |
|-----------------------|--|--------------------------|---|
| DE FAIT | Origine dans la tradition : groupe d'âge, de métier, groupe familial, religion, etc. | Non volontaire, de fait. | Renforcement des coutumes, de la tradition, des manières existantes de faire. |
| VOLONTAIRE | Création du groupe par les participants eux-mêmes, sans recours à des animateurs extérieurs ; le groupe se donne lui-même son organisation : syndicats ; organisations professionnelles, coopératives, partis politiques, etc. | Volontaire. | Satisfaction de besoins nouveaux, opposition au milieu, création de nouveaux comportements ; adaptation au changement social et continuation du changement ou lutte contre lui. |
| SPONTANEE | Création du groupe par les participants eux-mêmes ; mais groupe fluide, fluctuant, sans organisation : groupes de voisinage, coteries, cliques, etc. | Entièrement volontaire | Pas de fonction sociale apparente ; surtout fonction latente de satisfaction des besoins psychologiques des participants. |
| PROVOQUEE | Création du groupe par des animateurs extérieurs : projets de développement communautaire, <i>group work</i> , etc. | Provoquée suscitée | Fonction de changement social par adoption de comportements jugés désirables par les animateurs extérieurs. |
| IMPOSEE | Création du groupe par des animateurs extérieurs ou adoption de normes impératives par les participants eux-mêmes : différents systèmes de mobilisation de la main d'oeuvre, règles de distribution d'eau dans un programme d'irrigation, etc. | Obligatoire | Participation indispensable au fonctionnement du groupe, renforcement des normes. |

Tableau 3 : Types de participation (Meister A., 1969)

A la lecture de ce tableau, il convient de mentionner que l'approche de Meister se situe principalement dans un contexte de participation adapté aux pays les moins avancés. Dans ces pays, la population est invitée à soutenir activement un programme de développement, d'où l'importance de la participation "*provoquée*" et "*obligatoire*", avec des règles du jeu définies de l'extérieur. En France, et dans les pays européens, la participation provient, le plus souvent, d'une demande de la part des mouvements de base. La participation sera alors généralement de type "*volontaire*" ou "*spontané*". Il apparaît donc nécessaire de préciser les caractéristiques de ces principaux groupes de participation :

| PARTICIPATION SPONTANEE | PARTICIPATION VOLONTAIRE |
|--|---|
| <p>Groupes de petite taille, non structurés et non organisés</p> <p>Participation implicite Participation non spécialisée La participation est une fin en elle-même et les activités concourent à cette fin (par exemple, se promener ensemble pour pouvoir être ensemble) Les participants se perçoivent comme personnes</p> <p>Peu d'autocontrôle Pas de contraintes, liberté sans restriction</p> <p>Des coutumes et des rites non formalisés guident les participants Pas de leader défini</p> | <p>Groupe de taille plus importante, plus ou moins organisés et structurés Participation consciente Participation spécialisée La participation est le moyen d'atteindre certaines fins de l'organisation</p> <p>Les participants se perçoivent en fonction des rôles assignés aux positions qu'ils occupent Autocontrôle des participants Certaines contraintes et certaines restrictions à la liberté des participants Les rites et les coutumes sont formalisés dans des règles et des statuts Les leaders sont apparents et mis en place par une délégation de pouvoir</p> |

Tableau 4 : types de participation spontanée et volontaire

De cette distinction, il faut rapprocher celle de B. Saint Sernin qui, par une analyse pratiquement similaire, va distinguer les collectifs (participation spontanée) et les groupes (participation volontaire). Un "collectif" sera alors "*un rassemblement d'individus qui (...) manifestent simultanément leurs réactions, leur contestation, mais sans avoir encore la conscience ou la volonté de se constituer en un groupe social qui aurait un but commun. Un tel rassemblement est instable, influençable, prompt à s'échauffer comme une foule, mais aussi à se disperser. Chacun, dans cet ensemble collectif, ne pense qu'à soi, à son intérêt particulier, il n'y a pas de structure de groupe*" (*). Envisagé de cette façon, le collectif est une structure *éphémère* soit qu'il se dissout et se disperse à terme, soit qu'il se dote de structures plus permanentes et devient un groupe.

Un *groupe* se caractérise par un objectif et par une conduite qui sont communs à ses membres. C'est une structure organisée, avec des statuts, une mission particulière et une équipe dirigeante chargée de réaliser l'objectif mutuel.

Au cours de cette étude, il sera proposé une autre distinction toujours très proche des deux précédentes : celle de *communauté locale* et de *groupe d'intérêt*. La communauté locale est un type de participation qui se situe à mi-chemin entre la participation de fait (groupe de parenté, de voisinage, de collectivité locale) et la participation spontanée (groupe non structuré, non organisé). Cette dualité venant du fait que la communauté locale désigne à la fois la *localité* délimitée par des *frontières* et possédant un corps *d'institutions* et le groupe social lié par une *culture, une histoire commune et des valeurs établies*. Il convient cependant de ne pas être trop bucolique, la communauté locale est faite aussi de diversité, de divergences, de contradictions

(*) Saint Sernin (Bertrand) .- Ethique de la participation .- Document non publié, 1983 .- 16 p.

et d'antagonismes. La communauté locale adoptera pourtant des *conduites collectives* en face d'un danger, d'une atteinte à son territoire, son environnement ou son cadre de vie. Le comportement collectif traduira la perception d'un risque commun encouru par de nombreux individus qui réagiront de façon spontanée.

Les groupes d'intérêts, quant à eux, s'identifient totalement au type de *participation volontaire*, les membres possèdent une volonté *d'action commune, consciente, organisée et formalisée*.

Il va de soi, bien sûr, que les manifestations spontanées s'organisent en groupes volontaires et qu'inversement, certains groupes peuvent disparaître ou évoluer en "*collectifs*". La distinction est cependant nécessaire et le développement effectué ici sur ces deux types de participation a son importance, car, au cours d'un processus de participation, il faudra continuellement prendre en compte ces *deux types d'acteurs*. A l'extérieur des processus institutionnels, il seront *réactifs et défensifs*, et exerceront des pressions et des contre-pouvoirs et à l'intérieur du processus institutionnel, il faudra déterminer la place que l'on veut bien leur accorder ou que les rapports de force conduiront à leur *consentir*.

A la typologie de Meister, basée essentiellement sur l'origine de l'initiative de la participation, il est possible d'adjoindre une autre distinction basée :

- *sur le moment de la participation par rapport à son objet :*
 - . participation préventive : en amont d'une action,
 - . participation curative : en aval d'une action ;
- *sur le degré de motivation des acteurs :*
 - . participation réactive : opposée à une action,
 - . participation passive : indifférente à une action,
 - . participation active : engagée positivement dans une action ;

- *sur le niveau de relation entre les différents protagonistes :*

- . participation unilatérale : provenant d'un seul type d'acteur, action persuasive et contraignante,
- . participation bilatérale : faisant intervenir plusieurs types d'acteurs pour la recherche d'une solution commune.

| Types de participation | | Degré de participation | Structures et moyens | Objectif (projet intentionnel) |
|--|-----------------------|------------------------|--|---|
| niveau de relation et degré d'engagement | moment d'intervention | | | |
| unilatérale et réactive | curative | contestation | <ul style="list-style-type: none"> manifestation, revendication, dénonciation alarmiste recours en justice | <ul style="list-style-type: none"> retarder ou empêcher la réalisation d'une action |
| | spontanée | information | <ul style="list-style-type: none"> publications obligatoires procédure formelle | <ul style="list-style-type: none"> recherche d'acceptation Justification d'une action |
| unilatérale et passive | préventive | éducation | <ul style="list-style-type: none"> formation, enseignement | <ul style="list-style-type: none"> élévation du niveau des connaissances Effort de persuasion Modification des attitudes |
| | provoquée | communication | <ul style="list-style-type: none"> campagne de sensibilisation | <ul style="list-style-type: none"> prise de conscience des problèmes Recherche d'acceptation |
| bilatérale et active | préventive | consultation | <ul style="list-style-type: none"> auditions formelles et informelles sondages, enquêtes | <ul style="list-style-type: none"> évaluation des réactions, des avis définition des besoins |
| | | concertation | <ul style="list-style-type: none"> débats, auditions publiques groupe de travail | <ul style="list-style-type: none"> recherche de solutions consensuelles |
| bilatérale et active | volontaire | co-décision | <ul style="list-style-type: none"> référendum décisionnel | <ul style="list-style-type: none"> partage des pouvoirs |
| | | co-gestion | <ul style="list-style-type: none"> organisme ad-hoc | <ul style="list-style-type: none"> planification et gestion conjointe ou déléguée |

Tableau 5 - Eléments de classification et de typologie de la participation

Ces divers éléments de classification et de typologie permettent de définir et de cerner d'un peu plus près la notion de participation. Il convient, cependant, d'être conscient de la difficulté d'établir une hiérarchie à travers les nombreuses formes de participation, car elles sont apparemment ressemblantes, elles s'entrecroisent, elles sont évolutives et complémentaires. Ainsi, dans la pratique, la participation apparaît le plus souvent comme un phénomène *global, complexe* et *continu*, passant par plusieurs stades et/ou intégrant plusieurs niveaux.

L'approche structurelle de la participation peut donc être avantageusement complétée par une approche plus dynamique qui tient compte de la motivation profonde des acteurs et des conséquences de leurs actions.

II - DIMENSIONS DE LA PARTICIPATION

A) Ressorts de la participation : ce qui pousse les individus à participer

1) inquiétudes et pertes de confiance dans le progrès scientifique et technique ; la participation, une volonté de maîtrise et de contrôle (*)

Suite à la seconde guerre mondiale, les hommes prennent progressivement conscience des limites de la terre et de la fragilité de ses

(*) voir à ce sujet :

- . Ellul (Jacques) .- La technique ou l'enjeu du siècle (Colin - 1954)
.- Le système technicien (Calmann - 1975)
- . Lagadec (Patrick) .- Le risque technologique majeur .- Paris : Futuribles, 1981 .- 830 p.
- . Salomon (Jean-Jacques) .- Prométhée Empêtrée .- Paris : Futuribles, 1982.

ressources naturelles. Paul Valéry enregistre comme un évènement considérable et de première grandeur le fait que le champ de la vie humaine se heurte aux limites d'un monde trop petit, et note que "*le temps du monde fini commence*" (*). En effet, l'image de l'homme, maître du monde, domptant une nature hostile et exploitant des ressources illimitées et abondantes, va bien vite s'estomper dans les esprits. Le rapport très pessimiste du Club de Rome (avril 1968) va contribuer à éveiller les consciences sur certains risques encourus par une croissance inconsidérée. Il démontre, au moyen de cinq variables (démographie, nourriture, production industrielle, ressources non renouvelables, pollution) que la croissance "*sauvage*" conduit inexorablement à des impossibilités physiques.

Le doute provoqué par ce néo-malthusianisme est renforcé par le développement des armes à grand potentiel de destruction (Hiroshima en août 1945, première bombe française en février 1960). L'idée apocalyptique d'un cataclysme nucléaire donne à la technologie un aspect inquiétant.

Puis, en novembre 1973, une crise de l'énergie vient porter un coup très dur à la croissance économique des pays industrialisés (les pays producteurs de pétrole décident de restreindre les quantités livrées et d'augmenter le prix unitaire). Cette pénurie vient ébranler certaines bases des sociétés occidentales et justifie indirectement les prévisions alarmistes des démographes et des écologistes.

Pourtant, le gouvernement français réagit très vite en développant de nouvelles techniques. Face au quadruplement du prix du pétrole en janvier 1974, le gouvernement MESSMER décide, dès le mois suivant, d'accélérer le programme électronucléaire établi par EDF. Cependant,

(*) Valéry (Paul) .- Regards sur le monde actuel .- Paris : Gallimard, 1945.

malgré ces nouvelles alternatives à la crise de l'énergie, la foi aveugle dans le progrès et la croissance est entamée chez une bonne partie de la population.

Désormais, les individus subiront moins facilement les incidences de la croissance économique et du progrès technique, surtout s'ils n'ont pas l'espoir ou l'illusion de pouvoir progressivement améliorer leur sort. Comme le note Maurice Duverger, "*l'attrait de la croissance aidait à supporter les injustices présentes. Aujourd'hui deviendra plus triste et plus gris si l'on ne croit pas que demain sera plus lumineux et plus gai*" (*).

Avec Guild Nichols (**), il est possible d'identifier quelques facteurs de type scientifique et technique, qui permettent de comprendre cette nouvelle demande participative de la part de la population :

a) rapidité des changements apportés par le progrès scientifique et technique : de nombreuses personnes sont troublées et inquiètes devant la rapidité des *changements* qui s'opèrent dans notre société. Certains individus acceptent cette évolution accélérée comme une fatalité, une sorte de "*destin manifeste*". Mais beaucoup réagissent activement pour continuer de contrôler et diriger ce qui concerne directement ou indirectement leur *propre vie*.

b) nouveauté des problèmes soulevés et considérations d'ordre éthique : beaucoup de questions entièrement nouvelles et de grande importance sont l'objet de débats entre scientifiques. Il en est ainsi de certaines recherches médicales, des manipulations génétiques, des recherches nucléaires, des modifications de climat...

(*) Duverger (Maurice) .- Pénurie des matières premières et crise de l'énergie .- in le Monde .- 9-10 décembre 1973.

(**) O.C.D.E. .- La technologie contestée .- Paris : O.C.D.E., 1979 .- pp. 15-17.

Le grand public s'interroge, à juste titre, sur les fins et les moyens de la recherche scientifique. Il ne comprend pas toujours les problèmes soulevés ni leurs implications éventuelles ; mais il veut pouvoir être intégré dans les discussions et faire part de ses préoccupations, surtout sur des problèmes qui conduisent à des choix de société.

c) échelle, complexité et interrelation inhérente à beaucoup de ces questions : les problèmes atteignent parfois des ordres de grandeur jamais connus jusqu'ici. Ils exigent une attention toute particulière aux détails techniques, et ont des implications dans tous les domaines de la société. C'est le cas, par exemple, des grands ouvrages hydrauliques, des centrales nucléaires, des pipelines, des gazoducs, etc. A plus d'un titre, donc, la population va se sentir concernée par des projets qui touchent à son cadre de vie et affectent son existence.

d) importance et caractère irréversible de certains de leurs effets : certaines évolutions du progrès technique engagent l'avenir à très long terme ou présentent des effets irrémédiables. Il en est ainsi de l'oxyde d'azote qui affecte la couche d'ozone, de l'augmentation de gaz carbonique qui aurait des effets sur la température de la terre ou de l'utilisation d'éléments radioactifs qui menacent la santé humaine. Toutes ces transformations un peu extérieures, abstraites et lointaines, sont difficilement appréhendables et maîtrisables par la population. Elle découvre des processus incontrôlables et s'inquiète donc sur la société technico-industrielle qu'on veut lui imposer.

2) une remise en cause de l'autorité et de certaines valeurs de la société

Les années soixante ont été marquées en France non seulement par une perte de foi dans le progrès scientifique et technique, mais aussi par une crise de confiance et une perte de crédibilité dans les valeurs morales de ceux qui les soutenaient. Le mouvement issu de cette remise en cause conteste le mode de développement et le pouvoir. Les individus aspirent à un autre mode de vie, ils veulent engager une réflexion sur les finalités de la société, ils réclament une gestion perti-

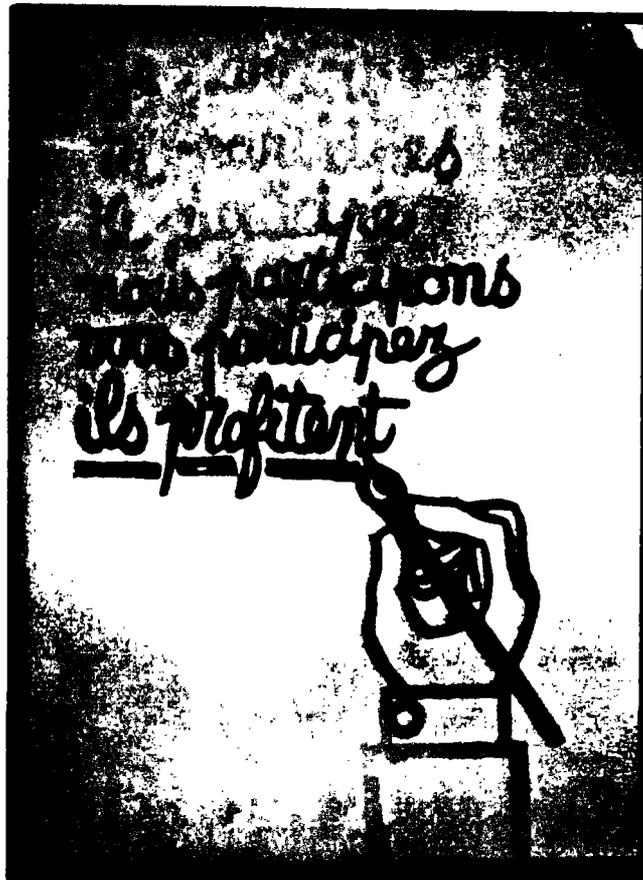
nente et éclairée de leur environnement. Selon les mots de Max Weber (*), le mouvement se fonde plus sur une "*éthique de la conviction*" que sur une "*éthique de la responsabilité*". Les instances politiques traditionnelles apparaissent donc un peu dépassées, n'étant plus le support d'un idéal, d'un objectif pour la société, elles deviennent des instruments, des moyens employés à des fins contestables.

Le mouvement, situé dans une période historique de relative prospérité, de paix intérieure et de grandes transformations dans la société, marque un grand renouveau des valeurs humaines et des besoins dans le domaine de la vie quotidienne. Tout d'abord, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (décolonisation), puis, le désir des citoyens de s'autogérer (régionalisme, autonomisme). D'une façon générale, le mouvement va s'attaquer au processus de "*décitoyenneté* (**)" qu'implique la confiscation du champ décisionnel par les *experts politiques et scientifiques*. Les individus vont donc contester la *concentration du pouvoir de décision* et la façon dont certains choix sont conçus et opérés. Ils vont remettre en cause leur exclusion des grandes options de la société et vont vouloir démontrer la légitimité d'une prise de parole dans le type de société qu'on veut leur imposer.

Le nouveau type de sociabilité recherché sera marqué par une volonté de préserver la vie tous azimuts, instituer de nouveaux rapports avec la nature, prendre en main sa santé, son alimentation, sa vie quotidienne, etc. Ce renouveau va se manifester par la montée des mouvements écologistes, féministes, de défense des consommateurs, de préservation des droits de l'homme..., soutenus par un panel d'actions et d'associations soutenant des causes non marchandes.

(*) Weber (Max) .- Le savant et le politique .- Paris : Ed. 10/18 .- pp. 172-174.

(**) Selon l'expression de Caroux (Jacques) .- Les associations du cadre de vie : l'émergence de leur projet politique .- Montrouge : CESP, 1979 .- p. 77.



Affiche anonyme : juin 1968

0,40 x 0,20 Atelier populaire ; Ecole des Beaux-Arts

Cette demande au départ assez vague, diverse et confuse, va progressivement s'enraciner dans les individus et se populariser. Ces thèmes vont être ressentis bientôt comme un besoin essentiel et un désir d'un mode de vie différent.

La montée de ces nouvelles valeurs (ou anciennes valeurs redécouvertes) va très rapidement atteindre le pouvoir et se muer en crise de l'autorité dont une des manifestations les plus éclatantes sera en France, le mouvement de "mai 68". Ainsi que le note Louis Puiseux, *"depuis la révolte étudiante et le mai 68 français, la classe dirigeante est contestée, non pas dans ses hontes (c'est-à-dire, la pauvreté, l'inégalité, etc.), elle est contestée dans ce qu'elle croyait être ses succès, son orgueil, c'est-à-dire, la croissance matérielle, la multiplication des machines. C'est une chose complètement nouvelle, c'est une césure qui prend en travers toutes les forces politiques traditionnelles"* (*). Cela va se manifester par une remise en cause de la légalité démocratique et par un refus de la confiscation du pouvoir au nom des contraintes et du savoir politico-technique.

Face à cette contestation croissante de leur légitimité, l'administration et le monde politique vont essayer de changer leur structure et leur image en ouvrant le dialogue avec la population. Cela va se concrétiser, notamment par une légère évolution législative et réglementaire vers une plus grande participation des citoyens aux processus de décision. Le mouvement participatif va ainsi pouvoir exposer ses exigences et dynamiser les structures traditionnelles un peu sclérosées pour revendiquer la légitimité de la base, faire place à plus de spontanéité et favoriser les initiatives décentralisées. La participation, jusque là fondée sur un *consensus*, dans un but essentiellement *gestionnaire* (organisations de bienfaisance, associations sportives, de pêche,

(*) Puiseux (Louis) .- Colloque Energie et Société .- Paris : Pergamon, 1982 .- p. 706.

de parents d'élèves, etc.) très souvent liée par ses origines au pouvoir politique et au pouvoir économique, va glisser vers une participation de type *plus conflictuel* (*). A cette occasion, deux principaux thèmes de mobilisation vont émerger : le consumérisme et l'écologisme. Ces deux mouvements vont permettre un accroissement considérable de la "*demande sociale à participer*" à la vie publique, pour ce qui a trait aux conditions de vie, au cadre de vie, à la gestion des ressources ou du patrimoine naturel et culturel.

B) Champ d'application de la participation : thèmes généraux du discours participatif

1) redéfinition de la notion d'intérêt général

La notion d'intérêt général est assez récente, son usage devient courant en France au XVIII^{ème} siècle (**). Elle résulte cependant de notions plus anciennes comme la notion d'intérêt public (Platon), la notion d'intérêt commun (Aristote), la conception du service de la Cité (St Paul) ou du bien commun (St Thomas d'Aquin).

Aujourd'hui, l'intérêt général occupe encore une grande place dans les discours politique, participatif, administratif et juridique. L'intérêt général est tout d'abord un principe de *légitimité de l'action de l'Etat*, c'est également un concept qui permet l'accès au système politico-administratif et au contentieux pour les acteurs de la société civile. Sur le plan juridique, l'intérêt général, c'est ce qui est *exprimé par la loi*. En droit public, l'intérêt général apparaît comme la motivation essentielle de l'activité publique : "*la recherche d'un but d'intérêt général est la condition positive de l'action administrative*" (***).

(*) Garnier (Christian) .- La participation du public : coopération ou information unilatérale .- Lillehammer (Norvège) : SN, 1984 .- p. 5.

(**) Rangeon (François) .- Intérêt général et démocratie .- in Cahiers de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, n°2, 1982 .- pp. 93-101.

(***) Droit administratif .- Paris : Dalloz, 1973 .- p. 175.

Ce rassemblement autour de la même notion est facilité par son ambiguïté et son manque de définition. L'intérêt général est-il immanent ou transcendant aux intérêts particuliers ? Est-il tout autre ? Sa signification renvoie à une hiérarchie des priorités, à une grille de valeurs (*). Très peu de personnes se sont hasardées à en tenter une définition et très souvent, ce sont des truismes (intérêt national, supérieur, bien général...).

L'intérêt général existe pourtant bien et l'emploi de sa notion est très courant dans la sphère politico-administrative. Mais il exprime un rapport à un moment donné, un équilibre occasionnel et précaire, il est empreint d'historicité. C'est ainsi, comme nous allons le voir, que dans son acception traditionnelle, l'intérêt général est très lié au concept d'Etat souverain et véhicule une philosophie aplanissante, unitaire et communautaire (A). Puis la notion a subi une crise caractérisée par un reflux des valeurs, des certitudes et des charismes qu'elle portait (B). Aussi, pour remobiliser la société autour de l'intérêt général, le thème de la participation va apparaître comme une nouvelle source de légitimité pour les gouvernements et fournir aux gouvernés des facilités d'intervention dans les choix sociétaux (C).

(*) Mr Rivero note, à propos du champ d'application de l'intérêt général, que cette notion ne correspond pas à une catégorie juridique précise, mais que la délimitation de l'intérêt général varie, avec les époques, les formes sociales, les données psychologiques, les techniques (...).
Droit administratif, Paris : Dalloz, 1973 .- pp.10-11.

a) conception traditionnelle de l'intérêt général

Dans son acception traditionnelle, l'intérêt général est un outil très puissant de *légitimation*. Il souligne et renforce les liens communautaires des individus de la société, il supprime et aplanit les *particularismes* et les divergences sociales. L'intérêt général permet de justifier l'action de l'Etat oeuvrant pour les intérêts supérieurs dominants et le bien-être de la population.

* L'intérêt général : principe d'unité sociale

La notion traditionnelle d'intérêt général diffuse l'image d'une société profondément égalitaire et communautaire. Les petites divisions internes, les antagonismes sociaux sont niés ou éliminés au profit de thèmes généraux rassembleurs.

Ces thèmes généraux font appel, tout d'abord, à une solidarité qui peut être défensive, c'est alors la désignation d'un ennemi extérieur qui va mobiliser les énergies et renforcer la cohésion interne de la communauté. Ainsi, comme le note Jacques Chevallier, *"toute société est avant tout une "société de défense", qui utilise la menace d'un agresseur pour créer en son sein une dynamique centripète et effacer les traces tangibles de ses divisions ; les antagonismes entre les membres apparaissent comme secondaires et mineurs, au regard de la solidarité fondamentale qui les unit contre l'extérieur" (*)*.

La solidarité peut être également constructive, les thèmes rassembleurs ne seront plus l'ennemi, l'intégrité nationale..., mais par exemple, le progrès technique, les intérêts économiques, la croissance, la lutte contre le chômage, etc.

(*) Chevallier (Jacques) .- Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général .- in variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, volume 1, PUF, 1978 .- p.13.

Le rôle de l'Etat sera alors de dégager les principes unitaires fondamentaux et de les faire respecter pour le bien de tous. Ainsi, pour Platon, *"l'art politique ne doit pas se soucier du bien particulier, mais du bien général, car le bien commun assemble, le bien particulier déchire les cités, et que bien commun et bien particulier gagnent tous les deux à ce que le premier plutôt que le second soit solidement assuré"* (*).

* L'intérêt général : principe de légitimation

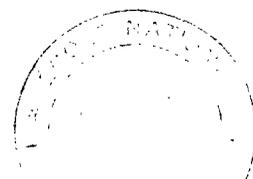
Selon la conception traditionnelle de l'intérêt général, l'Etat joue le rôle d'instance totalisante, centre et représentant de l'unité sociale. C'est lui qui dispose du *monopole de la définition de l'intérêt général*. Pour l'Etat, l'intérêt général diffère de la somme des intérêts particuliers, il les dépasse et les transcende pour constituer une entité spécifique (**). L'Etat se place ainsi volontairement *au dessus* des enjeux sociaux en tant qu'instance de décision neutre et impartiale.

Cette conception de l'intérêt général permet également une élévation symbolique des gouvernants au-delà de la société civile. Ils sont à la fois *extérieurs* et *supérieurs*. Les représentants politiques entretiennent un discours qui les place dans l'*"Olympe des sentiments élevés où toute contradiction politique est résolue"* (***). Cette ascension permet une négation des rapports de pouvoirs et une dépersonnalisation des hommes au service de l'Etat. Les personnes abstraites sont hors d'atteinte des querelles partisanes ou des particularismes, elles se

(*) Platon, Les Lois, IX, 875.

(**) Rousseau (J.J.) .- Du contrat social, II, 1 .- Edition Pléiade .- t.3, p.368.

(***) Barthes (Roland) .- Mythologies .- Paris : Seuil, 1957 .- p. 162.



réclament d'une certaine grâce d'Etat qui les ferait échapper aux pressions ordinaires des hommes et du monde ; les acteurs se trouvent investis d'une *mission supérieure au service de la société* toute entière.

On retrouve un peu cette idée dans la fonction publique supérieure qui se réclame d'une "*vocation spécifique à l'impartialité, d'une aptitude organique à affronter les intérêts particuliers des divers groupes socio-professionnels pour dégager et faire valoir l'intérêt général*" (*).

Ainsi, selon Pierre Mayet, alors directeur de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme du Ministère de l'Equipement, "*l'Administration française est, par tradition et par conviction, au service de l'intérêt général. Dans son action quotidienne, la tâche n'est pas facile. Très naturellement, les intérêts particuliers se pressent à sa porte (...). Derrière tel ou tel comité de défense aux buts en apparence généraux, se cachent souvent des intérêts particuliers, financiers, ou qui reflètent le point de vue d'une fraction limitée de la population. Tous doivent être entendus. Mais il faut pourtant, en définitive, trancher en faveur de l'intérêt collectif au risque d'en mécontenter quelques-uns*" (**).

(*) Catherine (R.), Thuillier (G.) .- Essai de psychologie administrative .- in revue administrative, mai-juin 1978 .- p. 243 .- cité par Guyomard (G.) in association de protection de l'environnement et systèmes politico-administratifs locaux .- p. 245.

(**) Mayet (Pierre) .- L'administration a des pouvoirs limités .- in Autrement, n°6, sept. 1976 .- p. 133 à 134.

b) crise de l'intérêt général

Le mouvement de remise en cause générale, surtout marqué en France à partir des années 60 (refus de l'autorité, récession économique, contestation du productivisme, montée écologique, néo-malthusianisme, consumérisme, etc.) n'a pas épargné la notion d'intérêt général (*). Le mouvement va faire apparaître au grand jour un social profondément divisé, il va remettre en cause *la souveraineté des représentants élus* et de l'administration et par là, leur *capacité à définir seul l'intérêt général*. Cet aspect conjoncturel est renforcé par un plus grand *interventionnisme* de l'Etat dans la sphère économique, qui lui fera perdre aux yeux du public, son statut d'arbitre neutre et impartial.

* Division constitutive de la société

Avec le reflux des croyances et des valeurs sociales, le peuple apparaît de plus en plus comme un ensemble mouvant regroupant les intérêts multiples et divergents. On admet alors que l'unité sociale est pratiquement impossible et peut donc difficilement fonctionner comme un mythe mobilisateur. L'idéal communautaire n'est plus recherché que nostalgiquement, et à petite échelle.

Cette division apparente et constitutive de la société s'accompagne d'un *refus de l'Etat* et d'une montée de *l'individualisme*. Les individus se détournent en effet de plus en plus des tâches d'intérêt général pour consacrer leur énergie à la satisfaction de désirs personnels. Le local, le particulier, le "*subjectif*" sont des valeurs en hausse au détriment du collectif et de l'universel (**).

(*) L'année 65 peut être prise comme année charnière, jusqu'en 1960, la culture jouait dans le sens de l'intégration, vers 1965-1970, la culture et la société vont devenir plus problématiques, divisées, corrosives et revendicatives.

Morin (Edgard) .- L'esprit du Temps .- Paris : Seuil, 1975 .- pp.10-11

Mendras (Henri) .- La sagesse et le désordre .- Paris : Gallimard, 1980.

(**) à ce sujet voir Gallo (Max) .- La troisième alliance : pour un nouvel individualisme .- Paris : Gallimard, 1984.

* Découverte de l'arbitraire du pouvoir

La crise de l'intérêt général va fortement ébranler la légitimité du pouvoir. Les dirigeants seront contestés, les institutions et la démocratie représentative vont être perçus comme des instruments de manipulation et de mystification destinés à pérenniser la domination. *"Les décisions des dirigeants perdent leur postulat de bien-fondé et leur apparence d'incontestabilité : elles apparaissent moins comme le produit d'une nécessité objective et la traduction des intérêts d'ensemble du groupe, que comme l'expression contingente des intérêts de ceux qui détiennent la puissance sociale (*)*.

La contestation va aussi atteindre la fonction publique et les administrations techniques qui utilisent la notion d'intérêt général pour *percevoir des rémunérations accessoires* ou justifier une *rationalité pratico-technique*. C'est ainsi que l'intérêt général *"s'identifie avec la nécessité et l'urgence des réalisations dans le domaine des infrastructures routières et autoroutières et des équipements collectifs... L'intérêt général s'identifie ici à la fatalité du progrès"* (**). Les dirigeants politico-administratifs ont leurs *fins propres* parfois sans aucun rapport avec la volonté majoritaire, ils ne sont pas toujours indifférents aux avantages particuliers qu'ils peuvent obtenir.

Les juridictions administratives elles-mêmes évitent de plus en plus de statuer au nom d'un intérêt général. Faute de critères pertinents et discriminants qui permettraient d'arbitrer dans ce domaine, la jurisprudence s'oriente vers des *analyses ponctuelles de type coûts-avantages* ou s'attache à faire ressortir des *intérêts généraux relatifs et partiels*. La jurisprudence dite du *bilan*, inaugurée par le Conseil

(*) Chevallier (J.) .- op. cit. .- p. 42.

(**) Nguyễn Duc Nhuận .- Pièges et ambiguïtés de l'action militante .- in Autrement : contre-pouvoirs dans la ville, n° 6, 1976 .- p. 183.

d'Etat en 1971, dans l'arrêt de la ville nouvelle de Lille-Est s'inscrit dans la ligne de cette évolution. En décidant qu'"une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs en égard à l'intérêt qu'elle présente" (*). Le Conseil d'Etat introduit donc une notion économique dans le contentieux de la déclaration d'utilité publique : l'analyse *coût-bénéfice* consistant à mettre en balance les avantages et inconvénients respectifs de l'opération. "A une légalité fondée sur le respect de normes juridiques, le juge administratif substitue une légalité fondée sur la légitimité de l'opération, en fin de compte sur son opportunité socio-économique" (**).

c) une nouvelle représentation : la participation

L'ensemble des pouvoirs institués peut difficilement se maintenir sans créer un discours de légitimation apte à faire accepter par les administrés l'ensemble des actes et des comportements adoptés. Avec le dépérissement de la notion d'intérêt général, l'ordre social et politique est donc menacé. Le marché peut prendre la relève comme force motrice, créatrice de sens, mais il crée un ordre social souvent inégalitaire et peu respectueux de certaines valeurs comme les demandes d'aménités et d'environnement. Il est donc urgent de retrouver une nouvelle légitimité représentative et administrative : la participation sera-t-elle le moyen de restaurer les croyances ou plutôt de les dépasser pour permettre l'action collective et la vie en société ?

(*) CE, 1971, Lille-Est

(**) Teitgen-Colly (Catherine) .- L'utilité publique et la propriété privée .- Paris : ADEF, 1984 .- p. 5.

* La participation : "instrumentalisation" de l'intérêt général

Contrairement à la conception traditionnelle de l'intérêt général, la participation va faire appel à une pratique démocratique pour fonder le système de pouvoir et non plus à un principe charismatique transcendant. L'intérêt général ne dérive plus automatiquement et directement de l'exercice du pouvoir, il faut *le prouver par des procédures électorales et participatives*. La légitimité doit être basée sur l'expression de *l'ensemble* des membres de la Société. "*La notion d'intérêt général va constituer la base philosophique et pratique de la recherche d'une légitimité plus consensuelle*" (*). Le pouvoir va donc rechercher par ce biais la conviction du bien fondé de chacune de ses actions.

* Une difficile restauration des croyances

La démocratisation inhérente à la recherche de légitimité plus consensuelle va autoriser l'accès des membres de la société civile aux décisions les concernant. *L'intérêt général va constituer la base d'intervention des citoyens*. Il sera la référence volontaire ou obligée qui va motiver certaines actions contre la "*sphère marchande*" (atteinte à l'environnement, protection des consommateurs...), mais aussi contre la "*sphère politico-administrative*". C'est ainsi que certains groupements de la Société civile vont défendre l'intérêt général et souvent contre l'administration elle-même (**). L'intérêt général sera donc redéfini au niveau des citoyens comme une notion moins abstraite et moins régaliennne, se rapprochant d'une expression d'intérêts collectifs eux-mêmes issus d'une expression d'intérêts particuliers. *L'intérêt général apparaît*

(*) Lara (Philippe de) .- Démocratie locale et participation .- in colloque international : les politiques de l'environnement face à la crise, GERMES, commission n°3.

(**) Guyomard (Gilles) .- Associations de protection de l'environnement et systèmes politico-administratifs locaux .- p. 249.

pluriel, composés d'un certain nombre d'intérêts généraux partiels. L'arbitrage opéré sera alors nécessairement "*subjectif*" et résultant d'une nécessité ou d'un rapport de force à un moment donné. La participation fera également apparaître une *hiérarchie de l'intérêt général* : des particuliers groupés peuvent défendre l'intérêt général au même titre qu'une collectivité locale, régionale ou nationale. Le *pluralisme* domine donc dans l'intérêt général, il crée un lien social à partir de l'écoute et de l'épanouissement des *autonomies*.

Comme on peut le voir, la participation n'apporte pas un consensus autour de l'intérêt général. Elle permet cependant au système politico-administratif de s'appuyer sur la société civile pour redéfinir une notion qu'il était devenu incapable de soutenir seul. L'intérêt général va ainsi permettre de fixer certaines limites au pouvoir et ouvrir les voies d'une démocratie différente.

2) élargissement du processus démocratique

La démocratie constitue une "*forme de gouvernement*" dans laquelle la souveraineté est détenue et exercée par le peuple. Dans la pratique, ce pouvoir est délégué par le vote, mettant en place des "*représentants du peuple*" : c'est la démocratie de représentation. L'élection de représentants par le suffrage universel est une des premières formes de participation dans un système démocratique (à condition toutefois qu'il y ait séparation des pouvoirs et liberté des choix). Le système s'est largement répandu en France à tous les niveaux : élections municipales, cantonales, régionales, nationales, européennes, prudhommales, syndicales, etc. Cette généralisation du système électoral s'est accompagnée d'une dynamique démocratique et libératrice (liberté d'expression accrue, accès à l'information, augmentation des associations...) qui a voulu franchir une nouvelle étape dans la vie démocratique : celle d'une participation qui dépasse les limites de la démocratie représentative pour aboutir à des formes de démocratie plus directes.

a) limites de la démocratie représentative

Le régime représentatif a prouvé son efficacité au cours des siècles, il a permis de maintenir une relative démocratie dans les limites de la constitution. Cependant, la représentativité des élus est de plus en plus discutée (électoratisme, technocratisme, bureaucratisme...) ; le système lui-même n'est pas à l'abri de violentes critiques quant à son application pratique. Ainsi, comme le note Dan Bernfeld, *"la belle mécanique piétine quand elle ne se bloque pas. Le citoyen s'ennuie quand il ne désespère pas et désespère quand il ne se révolte pas. Et plus vous accusez la démocratie formelle de ne rien vous apporter, plus elle clame sa légitimité. A la limite, on peut se demander si ce n'est pas le moyen qui a remplacé le but originel"* (*). Examinons donc quelques faiblesses majeures de la démocratie de délégation et les limites du jeu électoral.

Les principales limites de la démocratie représentative traditionnelle sont :

- une perception difficile des enjeux du débat par les électeurs : programmes vastes, généraux, ésotériques,
- un fonctionnement rigide et limité : faibles moyens d'action des citoyens entre les échéances électorales,
- une très faible prise sur la réalité : les sujets des thèmes électoraux apparaissent trop lointains et sans localisation territoriale précise.

La démocratie représentative, telle qu'elle est pratiquée actuellement, contraint l'électeur à des *choix globaux* ; il doit souvent arbitrer entre des programmes synthétiques, de vastes orientations plutôt qu'entre des projets précis ou des choix de détail. Pour juger et émettre ses préférences, l'électeur doit donc posséder une *connaissance approfondie* des programmes et une connaissance parfaite de leurs

(*) Bernfeld (Dan) .- Un nouvel enjeu : la participation .- Paris : UNESCO, 1983 .- p.11.

multiples implications, ce qui est pratiquement impossible. *"Le citoyen est appelé à juger non pas seulement des résultats, mais aussi des mécanismes ; il doit s'engager sur des programmes, donc des promesses, et être capable de les apprécier politiquement et techniquement (...), les électeurs sont supposés aptes à trancher, en bloc, entre différentes politiques économiques, sociales, éducatives, etc. La science requise du citoyen s'étend à mesure que s'accroît et se diversifie l'intervention publique - un choix éclairé supposerait aujourd'hui qu'il fût plus savant que les savants" (*)*.

Le régime de représentation est également contesté pour son cadre trop *rigide* ; les choix ne sont en effet révisés qu'à échéances périodiques. Entre deux mandats, l'électeur dispose de très peu de moyens pour infléchir légalement une politique donnée. La périodicité est cependant suffisamment faible pour pousser les élus à privilégier les contraintes à court terme qui assureront les chances d'une réélection.

La démocratie de délégation est également limitée par un élitisme et un système de partis politiques très fort, qui en font une technique *d'exclusion* douce d'une partie de la population. Guy Hermet va jusqu'à dire que cette démocratie est celle de la *"résistance opposée par les élites de toutes espèces à l'intervention du plus grand nombre dans les affaires publiques"* (**). En fait, si une politique élitiste ou partisane favorise un clientélisme ou une démagogie, l'exclusion des masses est en partie due à l'insuffisance d'éducation civique et politique et à la distance croissante qu'impose un mode de vie urbanisé entre les élus et les électeurs. Si bien que dans les débats politiques dominant

(*) Bénéton (Philippe) .- Sur la légitimité démocratique : Eléments de critique libérale de la représentation contemporaine de la démocratie .- in cahier de philosophie politique et juridique, n°2, 1982 .- p. 236.

(**) Hermet (Guy) .- Aux frontières de la démocratie .- Parix : PUF, 1984 .- p.11.

fréquemment des *problèmes nationaux ou internationaux* mal compris et sans *localisation sur lesquels l'électeur n'a pas prise* et dont il se désintéresse.

Sur un autre registre, les mathématiques de la décision démontrent les limites du jeu électoral. Ainsi, le théorème d'Arrow montre l'impossibilité de dégager de manière parfaitement satisfaisante une opinion cohérente qui soit vraiment collective lorsque le nombre d'options est supérieur à trois (discontinuité entre la somme des préférences individuelles et les préférences collectives). On en déduit qu'il est mathématiquement impossible de définir, de façon parfaitement universelle, une règle d'agrégation démocratique et équitable qui vaudrait pour tous les états possibles de l'opinion. Arrow met donc en évidence la nécessité du droit positif et le caractère inévitable dans toute société politique de la médiation institutionnelle faite de "*coopération et de lutte*" (*).

Avant lui, Condorcet avait montré la non-transitivité des préférences (**) et Kreweras fera apparaître l'incidence du choix de la procédure sur le résultat du scrutin ; le choix d'un mode de scrutin est un acte éminemment politique (***)).

(*) . Arrow (Kenneth J.) .- Social choice and individual values .- Alternative approaches to theory of choice .- in econometrica, oct. 1951 .- pp. 404-437.

. Saint Sernin (Bertrand) .- Les mathématiques de la décision .- Paris : PUF, 1973 .- 375 p.

. Bouzitat (J.) .- La théorie des jeux .- in Encyclopaedia Universalis.

(**) On appelle effet Condorcet, le fait que certaines procédures d'agrégation des préférences (mode de scrutin par comparaison binaire) conduisent à un ordre collectif de préférences intransitif : $a > b$, $b > c$, et $c > a$.

(***) Kreweras (G.) .- Les décisions collectives .- in mathématiques sociales et sciences humaines, n°2, janvier 1983 .- pp. 25-35.

Saint Sernin .- op. cit. .- pp. 129-130.

b) vers une démocratie participative

"Il est difficile de concevoir comment des hommes qui ont entièrement renoncé à l'habitude de se diriger eux-mêmes pourraient réussir à bien choisir ceux qui doivent les conduire ; et l'on ne fera point croire qu'un gouvernement libéral, énergique et sage, puisse jamais sortir des suffrages d'un peuple de serviteurs" ()*. Tocqueville, dans cet écrit, perçoit bien que la règle majoritaire et l'élection de représentants sont peut-être les conditions nécessaires, mais pas suffisantes à une "réelle" démocratie. Les individus ne se satisfont pas non plus de la représentation et réagissent face à "*l'impérialisme démocratique*" qui impose des décisions publiques non respectueuses des droits et des libertés individuelles et collectives. Les dirigeants eux-mêmes, de leur côté, ne se satisfont pas toujours de la règle électorale pour motiver leurs actions, ils recherchent souvent la participation des citoyens pour s'enquérir des préférences de la population et redonner une légitimité démocratique aux décisions publiques ou apporter plus de poids dans le jeu politique (par exemple dans leur lutte contre des adversaires).

La démocratie participative propose une nouvelle étape dans la vie démocratique. Elle essaie de promouvoir une démocratie plus directe dans le cadre institutionnel formel de la démocratie représentative.

* Les ressorts de la démocratie directe

Dans son principe, la démocratie directe se présente comme la démocratie achevée, puisqu'elle tend à supprimer l'écran et la déformation du système de représentation. La démocratie directe, c'est le peuple

(*) Tocqueville (Alexis de) .- De la démocratie en Amérique .- Paris : Garnier-Flammarion, 1981 .- p. 252.

assemblé et délibérant (*). Elle repose sur la base de la population, sur les exclus de la démocratie et trouve *son ressort dans la contestation et la revendication*.

La *démocratie directe* prend source dans la sphère du privé, de l'individuel et du local pour ensuite maîtriser *le collectif où se situent les enjeux*. L'individu réclame son droit à poursuivre ses propres fins et il ne veut pas l'abdiquer par une décision collective. Les demandes sociales *"ne sont plus celles de citoyens, mais celles d'individus privés qui demandent moins à réorganiser la vie publique qu'à s'en débarrasser"* (**). La démocratie directe prône également la responsabilité de l'individu qui veut mener son destin personnel par une action collective beaucoup plus proche de ses préoccupations. Pour cela, l'individu essaiera de ramener la démocratie à un niveau territorial facilement appréhendable (local, quartier, commune...).

La démocratie directe fait appel à une hétérogénéité quant aux modes d'existence, aux comportements, aux croyances et aux opinions. Elle s'oppose également à l'apathie, au conformisme de masse et en cela, la démocratie directe n'est pas toujours une perte de conscience civique. Au contraire, les acteurs de la démocratie directe permettent l'expression permanente : ils appellent l'information, suscitent le dialogue et la prise de parole, favorisent la prise de conscience politique, accroissent leurs capacités d'innovation, développent la vie sociale, créent et recréent des solidarités, etc.

(*) Rosanvallon (Pierre) .- L'âge de l'autogestion .- Paris : Seuil, 1976 .- pp. 64-67.

(**) Touraine (Alain) .- La crise de la représentation politique .- in Sociologie et Société, vol. XV, n°1, avril 1983 .- p. 133.

* L'enjeu de la démocratie participative

La démocratie directe s'oppose à la démocratie représentative et parfois la conteste violemment, mais elle est tout autre. En effet, la démocratie directe n'est pas un mode de gouvernement, une forme de pouvoir ou une pratique de gestion. Elle manifeste, cependant, une exigence qui peut s'exprimer par un nouveau fonctionnement du pouvoir.

La démocratie directe bouscule les fondements et la légitimité des instances représentatives. C'est ainsi que la population oblige les élus à ouvrir le débat, à accepter les tensions et la contestation, à rechercher des partenaires et à favoriser l'expression populaire.

De plus, les gouvernants ont aujourd'hui des *exigences économiques et sociales* qui ne peuvent être satisfaites que grâce à la *coopération active* d'individus, de syndicalistes, de consommateurs, d'administrateurs sociaux, d'usagers, etc. C'est déjà ce qui se passe en matière d'environnement où des associations ont un *pouvoir délégué pour la gestion de certains sites*.

Le pari de la participation est donc de permettre le fonctionnement *à la fois de la démocratie représentative et de la démocratie directe* : la démocratie représentative assure un choix électoral pour une politique et des objectifs d'ensemble, elle est le garant des institutions et des libertés fondamentales et permet l'exercice d'un arbitrage politique en tant que tel. La démocratie directe assure une participation de la population à la mise en oeuvre des objectifs retenus, elle permet un partage des pouvoirs et une plus grande transparence politique.

3) la recherche d'équité : moteur de l'action participative

"Le monde matériel repose sur l'équilibre, le monde naturel sur l'équité. Qu'y a-t-il donc au dessus de la justice ? - L'équité".

Victor HUGO

La recherche de l'équité peut être considérée comme un des moteurs de l'action participative. Elle permet d'analyser les conditions dans lesquelles un ordre social différent, reconnaissant la pluralité et la diversité des intérêts et des valeurs, pourrât se substituer à l'ordre ancien.

Dans une logique de croissance élevée, l'Etat pouvait assurer une redistribution économique et une régulation des relations sociales. Avec la récession économique et une perte de confiance dans les institutions, l'intervention de l'Etat et son appropriation du tissu social est contestée. Le mouvement participatif tente, par une dynamique conflictuelle, de permettre une redistribution plus équitable des ressources dans la société, c'est-à-dire, de reconnaître à chacun le droit de disposer selon ses besoins d'un bien commun.

La mise en oeuvre de l'équité s'appuie sur des concepts para-juridiques comme la "*juste récompense*", la "*justice sociale*", la "*droiture*", "*l'impartialité*". C'est la conception d'une *justice naturelle* qui n'est pas inspirée par les règles du droit en vigueur, mais par l'appréciation de ce qui est dû à chacun et par le sentiment (vertueux) du juste et de l'injuste.

L'économie libérale affirme comme principe que le marché est le mode le plus efficace de répartition des ressources et permet "*l'égalisation des chances*". Or, on s'aperçoit que l'économie de marché n'a pas réussi à bien répartir ses fruits dans le temps, ni à libérer nos sociétés de l'inégalité. Au contraire, pour beaucoup d'observateurs, les sociétés industrielles de croissance mériteraient le nom de "*sociétés d'inégalités*" (*). Pour prévenir, corriger ou compenser certaines conséquences du marché et du changement technique, l'Etat doit intervenir à plusieurs niveaux de la société.

(*) Pascalon (Pierre) .- La dimension culturelle du développement .- Paris : UNESCO, 1974 .- p. 153.

a) Intervention de l'Etat

Au cours des siècles, en Europe occidentale, l'Etat a été amené à intervenir de plus en plus pour réguler le fonctionnement de la société civile. Pour Pierre Rosanvallon (*), les premières interventions furent celles d'un Etat protecteur ; les citoyens échangèrent leur soumission et leur participation contre la protection de leur intégrité physique. Puis, ce fut une intervention pour la protection de la propriété, comme le note Locke : "*la fin capitale et principale, en vue de laquelle les hommes s'associent dans des républiques et se soumettent à des gouvernements, c'est la conservation de leur propriété*" (**). Puis, nous sommes passés progressivement d'un Etat protecteur à un Etat providence : l'Etat providence "*n'a pas seulement pour fonction de protéger les acquis (la vie ou la propriété) ; il vise également des actions positives (de distribution des revenus, de réglementation des rapports sociaux, de prise en charge de certains services collectifs, etc.)*" (***) . On passe ainsi d'un régime d'assistance à un régime d'assurance ; des institutions et des services publics sont mis en place pour assurer un développement optimal du pays tout en garantissant une protection sociale minimale. La population participe activement au fonctionnement de ces mécanismes globaux de redistribution par le biais principalement de la fiscalité, des prestations sociales et des multiples assurances.

Malgré toutes les *protections sociales* et les mécanismes de redistribution, la population n'est pas toujours à l'abri de certaines évolutions *défavorables* du marché ou certains inconvénients du progrès technique. C'est le cas, par exemple, *de projets techniques aux incidences locales très importantes*. La fraction de la population directement ou indirectement touchée par le projet va réclamer des indemnités financières et des aménagements en nature pour compenser les préjudices apportés et rééquilibrer le bilan avantage-inconvénient au niveau de chaque acteur.

(*) Rosanvallon (Pierre) .- La crise de l'Etat providence .- Paris : Seuil, 1981 .- pp. 20-23

(**) Locke .- Deuxième traité de gouvernement civil .- Paris : ed. B. Gilson, 1967 .- p. 146.

(***) Rosanvallon (Pierre) .- op. cit. .- p. 22.

Il est bien d'autres domaines où l'Etat doit intervenir pour maintenir une certaine équité ou éviter un éclatement social tout en assurant une croissance économique satisfaisante. Or, si cette fonction de régulation est très demandée par certaines couches de la population qui veulent accéder à plus de justice sociale, elle est aussi très fortement contestée par d'autres membres de la société qui opposent des limites financières, politiques et morales à l'intervention de l'Etat.

b) limites à l'intervention de l'Etat

Dans le but d'assurer une plus grande équité et une meilleure justice sociale, l'Etat a développé tout un arsenal de réglementation, d'institutions et de services publics. Cependant, comme toute intervention redistributive à caractère général, le fonctionnement de l'Etat providence n'est pas sans ambiguïté et sans "effets pervers".

Un de ces "paradoxes de l'équité" a été souligné par Schaffer (*). Il montre que, quand *les pouvoirs publics cherchent à corriger une "inéquité" découlant du fonctionnement des institutions et des règles* (exemples : marchés, organismes, lois, structures domestiques...), *ils créent inmanquablement - et c'est caractéristique - de nouvelles institutions et de nouveaux ensembles de règles qui aboutissent paradoxalement à l'exclusion et l'inéquité.*

Ivan Illich (**) parle même d'une "contre-productivité" des équipements collectifs et des grandes institutions sociales dans leur fonctionnement actuel (la médecine hypersophistiquée finit par rendre malade, l'école désapprend, l'automobile augmente les distances, etc.).

(*) Schaffer (B.B.), Lamb (G.B.) .- op. cit. .- p. 3

(**) Illich (Ivan) .- La convivialité .- Paris : Seuil, 1973.

.- Némésis médicale .- Paris : Seuil, 1975.

.- Le travail fantôme .- Paris : Seuil, 1981.

Une autre limite de la politique d'assistance sociale tient à son caractère plus souvent curatif que préventif. Elle permet, en effet, de corriger ou de compenser les inégalités, mais elle ne s'attaque pas au phénomène structurel des injustices qui sont enracinées dans des facteurs multiples de domination ou d'exclusion.

Un autre dysfonctionnement du système est que, de façon métaphorique, *"l'eau va toujours à la rivière"*. En d'autres termes, l'extension du secteur social (santé, éducation, culture) permet surtout aux plus riches de s'enrichir encore. Ils sont mieux placés ou mieux renseignés pour être bénéficiaires des régimes d'assistance sociale des subventions, des avantages fiscaux, etc. Même lorsque les groupes démunis accèdent aux services collectifs, l'inégalité n'est pas pour autant supprimée, elle est souvent reportée à l'intérieur de la consommation collective.

Dans un autre domaine, Pierre Rosanvallon démontre que le fonctionnement de l'Etat Providence peut conduire à une impasse financière. *"Le rythme de croissance des dépenses publiques liées aux politiques sociales et aux mécanismes de redistribution est actuellement beaucoup plus rapide que celui de la production nationale. Il en résulte un accroissement des prélèvements obligatoires (impôts + cotisations sociales) dans le produit national" (*)*.

Mais, dans la crise de l'Etat Providence, ce n'est pas seulement l'extension de l'Etat ou le poids des dépenses sociales qui sont en cause, ce sont aussi les rapports de la société à l'Etat.

C'est ainsi que Pierre Rosanvallon note un *"ébranlement intellectuel de l'Etat Providence"* ; cela s'explique d'une part, par la mise en doute de l'égalité comme finalité sociale (l'égalité est-elle une

(*) Rosanvallon (Pierre) .- op. cit. .- p. 13.

valeur qui a encore de l'avenir ?) ; et d'autre part, par une certaine crise de la solidarité (tendance au corporatisme social, aux réactions catégorielles). La crise de l'Etat Providence marque aussi une contestation du centralisme, de l'autoritarisme et de "*l'appropriation étatique du tissu social*" (*). Enfin, la récession économique explique également le reflux des croyances dans le rétablissement d'une justice sociale ainsi que la désagrégation du compromis autour de l'Etat Providence.

c) la participation : une recherche de l'équité au-delà de l'intervention étatique

Face à l'Etat Providence, le mouvement participatif adopte souvent une attitude contradictoire, il est partagé entre une *demande d'intervention de l'Etat* et de ses appareils pour *rectifier les inégalités et une volonté d'autocontrôle animée par des pratiques conflictuelles*. Cette ambiguïté entre une demande de plus grande justice distributive, de correction et de régulation des relations sociales inégalitaires et une lutte contre l'appropriation étatique du tissu social est soulignée par Louis Maheu, qui se demande comment "*la conquête d'une plus grande justice sociale sollicitant fréquemment des interventions de l'Etat peut-elle arriver à ne point rétrécir pour autant les voies du changement social ? Peut-on viser une extension significative des mesures de protection sociale des classes dominées, de leurs intérêts tout en réclamant un affaiblissement de l'Etat et de ses appareils ?*" (**).

(*) Maheu (Louis) .- Les mouvements de base et la lutte contre l'appropriation étatique du tissu social .- in Sociologie et Société, vol. XV, n°1, avril 1983 .- pp. 77-92.

(**) Maheu (Louis) .- op. cit. .- p. 85.

C'est un peu *le parti du mouvement participatif* qui essaie de dynamiser la fonction de régulation du marché et de redistribution des ressources en faisant pression sur l'Etat par le biais de conflits, de tensions ou de scandales. Car, comme le note certains experts : "*les institutions publiques ne sont pas neutres et, en dernier recours, leurs concessions aux faibles et aux exclus sont arrachées par la pression et les revendications, et non consenties par des bureaucrates bienveillants*" (*).

Mais, d'autre part, le mouvement va aspirer à d'avantage d'autonomie et de responsabilité. Certains citoyens veulent s'associer pour réaliser des tâches que l'Etat prétend aujourd'hui remplir à leur place. Leur participation vise à approfondir une autre forme de croissance, moins unidimensionnelle, moins économique, qui puisse faire place aux notions d'équité, de qualité de vie, de préservation du patrimoine culturel et naturel, aux revendications du temps de vivre, etc. Ils veulent un mode de vie qui ne soit plus uniquement d'ordre quantitatif, mais aussi et surtout d'ordre qualitatif. Ils veulent une redistribution qui ne prenne pas uniquement en compte comme indicateur du bien-être social, le niveau de consommation ou la dimension du parc d'objets détenus par les individus.

La recherche d'équité du mouvement participatif se différencie alors de celle de l'Etat Providence, en ce qu'elle aborde *les transformations fondamentales de la structure sociale et ouvre des perspectives de contrôle sur les institutions*. Elle essaie également de corriger les injustices en recherchant une plus grande maîtrise des individus sur leur propre vie et une plus grande capacité d'initiatives personnelles.

(*) Réunion d'experts sur l'application du critère d'équité en matière d'analyse et de planification du développement .- Brighton, Royaume-Uni : UNESCO, Sept. 1978 .- p. 15.

Par exemple, comme le note Bruno Jobert, *"l'amélioration de la situation des travailleurs pauvres passe peut-être d'abord par l'amélioration de leur capacité de négociation et d'organisation sur le marché de l'emploi plus que par l'octroi d'une subvention supplémentaire qui perpétuerait peut-être ces zones de basse rémunération"* (*). Il s'agit donc d'aller au-delà de la politique d'assistance sociale pour embrasser la totalité des relations sociales. La recherche de l'équité par la participation essaie d'être multidimensionnelle, diverse et adaptée à chaque situation particulière.

L'Etat demeure cependant assez imperméable aux revendications du mouvement participatif. Ceci pour des raisons de faible réceptivité aux idées portées par le mouvement participatif, mais aussi, plus explicitement, pour des raisons de *"rigueur économique"*. Le mouvement participatif essaiera donc de souligner les dysfonctionnements du système actuel et l'inefficacité de la gestion des ressources et de l'environnement. Il essaiera également d'imposer une logique conforme aux attentes du public, respectueuse de l'environnement et plus efficace sur le plan économique.

C) Principaux points d'action de la participation : manifestation de la demande participative

1) contestation de la rationalité scientifique et technique

Il est bien difficile de nier les apports essentiels de la science et de la technique à la croissance industrielle, à l'amélioration de la qualité de la vie et au progrès en général, qui s'opère depuis quelques siècles. Comme le fait remarquer J. Fourastié, *"le progrès technique libère les hommes du travail servile ; il accroît la durée de leur vie ; il augmente leur autonomie par rapport aux besoins physiologiques"*

(*) Jobert (Bruno) .- Equité et développement : essai de problématique .- Paris : UNESCO, 1978 .- p. 7.

et par rapport au milieu extérieur ; il autorise le passage d'un stade végétatif de vie à un stade spéculatif ; il permet à l'homme moyen d'accéder à l'enseignement supérieur et lui ouvre ainsi la voie de la civilisation intellectuelle" (*). Cependant, le progrès technique est actuellement de plus en plus contesté (risque, complexité, exclusion, irréversibilité, etc.), mais aussi et surtout ce qui est visé, c'est la façon dont il est mis en oeuvre par ses représentants.

a) contenu de la rationalité technique

"Le mesureur qui n'a pas de mètre assez long a horreur de la grandeur"

Julos Beaucarne.

Parmi les remises en cause de la science, de la technique et de leurs applications, une des contestations majeures concerne la rationalité. En effet, le raisonnement scientifique ayant fait ses preuves dans le domaine des sciences "exactes" (physique, mathématique, biologie...), il s'est largement étendu dans le domaine économique, puis à d'autres domaines comme les sciences de la nature et les sciences humaines (**). Ce qui fait que la science et la technique ont véhiculé leur modèle de rationalité jusque dans les institutions et la vie quotidienne.

Ce modèle privilégie les connaissances vérifiables, quantifiables, formalisables, factuelles, et tend à rejeter une partie des données taxées de passionnées, subjectives, irrationnelles, politisées, émotionnelles ou instinctives. Une partie de la société et de la nature se trouve ainsi marginalisée, évacuée de l'analyse scientifique.

(*). Fourastié (J.) .- *Machinisme et bien-être - Niveau de vie et genre de vie en France de 1700 à nos jours* .- Paris : ed. de Minuit, 1962 .- pp. 242.

(**) Derian (J.C.), Staropoli (A.) .- *La technologie incontrôlée* .- Paris : PUF, 1975 .- pp. 78-79.

b) détermination d'objectifs et de normes par les représentants de la rationalité technique

Selon cette optique, la tendance générale des ingénieurs et des techniciens sera souvent de réduire la réalité à une problématique d'ordre technique. Une fois cette réduction opérée, la logique économique et technique se met en place. La résolution technique d'un problème d'aménagement des eaux par exemple, sera alors vue comme un *objectif* et les problèmes sociaux et d'environnement comme des *contraintes* (*). Dans ce processus, *"tout ce qui n'est pas pris en compte est laissé pour compte"* (**). Par exemple, dans le cas d'une centrale électrique utilisant l'eau de la rivière pour refroidir son circuit, selon la problématique technique, l'eau sera considérée uniquement pour sa capacité de refroidissement des turbines. On se souciera peut-être de limiter les conséquences de réchauffement des eaux de la rivière, mais il s'agira alors d'une démarche a posteriori, d'un palliatif, plutôt que d'une donnée de base du problème.

D'une façon générale, les spécialistes ont tendance à éviter la discussion sociale et à minimiser les débats au profit de l'expertise et de l'aspect technique. Ils tiennent peut-être compte de nouveaux aspects dans leur analyse, mais le mécanisme institutionnel ne sera pas profondément modifié. Dans cette optique *réductionniste de la réalité*, toute critique sera *interprétée comme une remise en cause des données scientifiques ou de la compétence de l'expert*. Ce n'est pourtant pas la bonne foi individuelle des professionnels ou leur conscience civique qui est ici en cause : *"leur appartenance professionnelle à de grandes organisations techniques suffit à orienter leurs préférences collectives"* (***). Ce que demande le débat public, c'est l'élargissement de

(*) Macgilchrist (R.) .- L'insertion des barrages-réservoirs dans le cadre de l'aménagement du territoire .- Paris : CNAM, 1981 .- 405 p.

(**) Dupuy (Gabriel) .- Aménagement et technologie énergétique .- Université de Montréal . août 1983 .- p. 5.

(***) Puisseux (Louis) .- Pour démocratiser les choix techniques et énergétiques .- in colloque Energie et Société .- Paris : Pergamon, 1982 .- p. 653.

l'analyse à d'autres problèmes, à d'autres intérêts portés par la population et certains groupes de la société (cadre de vie, environnement, loisirs, habitat...).

Tant que la société ne met pas en cause le fonctionnement de la rationalité technique et scientifique, les solutions qui en découlent sont logiquement incontestables, il ne peut donc exister d'oppositions ou de conflits "raisonnables". C'est pourquoi, *l'élargissement du cadre d'analyse et l'ouverture de débats publics sont des points d'action essentiels de la participation.*

2) critique de l'objectivité scientifique et technique

L'idée selon laquelle les connaissances scientifiques sont absolues, anhistoriques et indépendantes par rapport à une réalité sociale, qui elle est passionnée, subjective, émotionnelle et instinctive, est ancrée solidement dans les esprits. Le mouvement participatif s'attaque à ce "*mythe de l'objectivité*". Il dénonce les croyances en un esprit scientifique concentrant en lui toutes les qualités du progrès technique, un esprit impartial, libre de toute pesanteur et au-dessus des conflits. Il s'attaque à un discours scientifique qui nie les rapports de force et les différentes valeurs qui entrent dans une décision. Le mouvement participatif démontre enfin que la démarche scientifique ne peut trouver sa fin elle-même et qu'elle doit nécessairement intégrer des analyses sociales et "*para-scientifiques*" pour orienter sa prospective.

Alors, comme l'écrit Michel de Certeau, "*certaines, après avoir longtemps cru parler comme experts un langage scientifique, se réveillent de leur sommeil et s'aperçoivent soudain que, depuis un moment, ils marchent en l'air, loin du sol scientifique. Accrédité par une science, leur discours n'était que le langage ordinaire des jeux tactiques entre pouvoirs économiques et autorités symboliques*" (*). Les scientifiques,

(*) Certeau (Michel de) .- La culture de l'ordinaire .- in Esprit, n°10, 1978 .- p. 10.

constatant que l'objectivité ne peut pas être atteinte sur le seul champ de la connaissance, vont essayer d'intégrer certains aspects qui leur avaient échappés autrefois.

Or, si cette prise de conscience marque un élargissement du champ d'analyse des experts, elle ne modifie pas profondément les mécanismes institutionnels. Aussi, la participation s'attaquera à intégrer dans les mécanismes de décision, *des procédures de contrôle social et de recours*. Car la construction d'une *"image d'objectivité ne peut être acquise sur le seul terrain scientifique mais par des procédures éminemment politiques de confrontation des points de vue et des intérêts contradictoires"* (*). L'ensemble de ces procédures permet d'approcher de plus près la réalité et d'éclairer une décision politique qui sera plus crédible et plus efficace.

3) remise en cause de la dualité politique-technique

"La technique est aujourd'hui une force socialement déterminante. Si, pour se développer il a fallu qu'elle soit l'objet d'une sorte de dévotion collective, la technique, comme l'économie, progresse aujourd'hui de sa propre inertie. C'est autour d'elle que s'est structurée la vie sociale et c'est elle que la vie sociale fait avancer : le jeu des pouvoirs et des ambitions, l'aspiration à la sécurité, les habitudes politiques et bureaucratiques, la logique du profit et les habitudes intellectuelles, tout désormais concourt à alimenter la croissance technique et économique et tout, en même temps, en dépend" (**). Il est vrai que la science et la technologie prennent de plus en plus d'importance dans la vie de chacun, elles sont partout et déterminent fortement l'évolution sociale.

(*) Barré (Rémi) .- Les technologies : innovations et risques .- in colloque international : les politiques de l'environnement face à la crise; commission n°4 .- p. 17.

(**) Cerezuelle (Daniel) .- in Esprit, n°9-10, sept-oct. 1979 .- p. 149.

Cependant, la plupart des gens sont dépassés et démunis face à ceux qui les influence, les manipule et les contrôle. Dans beaucoup de domaines affectant parfois directement leur vie, ils s'en remettent à la compétence des experts. Les individus deviennent physiquement et intellectuellement incapables d'effectuer beaucoup d'opérations dont ils dépendent absolument. Ils subissent même un changement émotionnel démobilisateur qui leur fait éprouver que tout est trop compliqué à résoudre (*). Les experts exercent ainsi une main-mise sur le pouvoir de décision et opèrent souvent des choix de société en dehors du public par le biais de choix techniques.

La sphère politique elle-même se laisse envahir par cette hégémonie scientifique et technique. Ainsi, selon Habermas (**), le rapport de dépendance entre le spécialiste et le politique semble s'être inversé : la politique devient l'organe d'exécution d'une intelligentsia scientifique qui dégage les stratégies optimales en fonction des contraintes objectives et des possibilités techniques. C'est ainsi que, sur des sujets aussi importants que l'énergie et le programme nucléaire accompagné de ses nécessaires barrages hydrauliques, il a suffi que les organismes compétents préparent un dossier *"suffisamment paré de tous les prestiges de la scientificité, pour que l'instance politique responsable donne son feu vert, en l'absence de tout contrôle démocratique, et sans même prendre conscience de l'enjeu politique de son acte"* (***) . Parfois aussi, le traitement scientifique des problèmes est recherché par certains dirigeants pour éluder les contradictions sociales et leur traitement politique sous couvert de la nécessité ou de l'urgence.

(*) Jaubert (A.), Lévy-Leblond (J.M.) .- (Auto) critique de la Science .- Paris : Seuil, 1975 .- 306 p.

(**) Habermas (J.) .- La technique et la science comme idéologie .- Paris : Gallimard, 1973 .- 211 p.

(***) Puisseux (Louis) .- Colloque énergie et société .- Paris : Pergamon, 1982 .- p. 653.

Les acteurs de la participation essaient de restituer au débat politique le choix des orientations subrepticement tombé aux mains des experts. Ils réclament une discussion sur le choix des objectifs des politiques avant que ne soit complètement engagé la discussion sur les moyens techniques. *Le débat public exige la distinction entre la fin et les moyens, demande une plus grande objectivité scientifique, une plus grande responsabilité politique et la mise en place de procédures de confrontation des points de vue et des divergences d'intérêts.* Le mouvement participatif va donc essayer de clarifier les relations entre la sphère politique et la sphère technique et se poser en interlocuteur pour *rétablir l'équilibre institutionnel des pouvoirs en dynamisant les structures politiques* (combler les carences du pouvoir législatif, responsabiliser les élus, forcer la démocratie...) et en poussant les responsables techniques à *proposer un éventail de solutions, à innover et à fournir le maximum d'informations.*

4) le mouvement associatif : témoignage vivant de la demande participative

"Toute politique se fonde sur l'indifférence du plus grand nombre, sans quoi toute politique serait impossible".

Paul Valéry.

L'essor considérable des associations et leur multiplication, notamment dans le domaine du cadre de vie, traduit une forte demande sociale de participation à tous les niveaux. Pour la plupart, construites sur le modèle de la loi de 1901, cadre d'organisation très large de la vie collective et léger moyen de contrôle par l'Etat, elles offrent un champ d'action particulièrement vaste. Les associations remplissent ainsi des fonctions diverses ; expression d'un point de vue, information du public, contestation d'un état de fait ou d'un droit, pressions sur le pouvoir, gestion d'une institution collective, etc. Certaines associations remplissent même plusieurs fonctions ou passent de l'une à l'autre, suivant les circonstances.



"Histoires de participer"
in revue de l'habitat social n°93 février 1984

La présentation d'une classification, parmi les multiples possibles (*), donne un aperçu du domaine d'action des associations.

a) les associations d'expression

Elles regroupent des personnes qui possèdent des intérêts communs dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports (associations professionnelles, ethniques, ludiques, intellectuelles, etc.). Ces associations sont l'expression de sociabilités bien établies que l'on cherche à maintenir, elles reposent d'avantage sur le *bénévolat* et la *participation effective* de leurs membres que sur le professionnalisme d'animateur.

b) associations gestionnaires ou para-publiques

Elles regroupent des individus prenant en charge des tâches et des services non assurés par les pouvoirs publics. Elles constituent un véritable secteur para-public (maison pour tous, centre d'animation, club, centre social...). L'administration peut confier à ces associations la gestion d'espaces ou d'équipements (ex : gestion de la réserve naturelle de Camargue).

c) associations de revendication

Ces associations sont orientées vers l'action (offensive ou défensive), leurs revendications peuvent être sectorielles ou globales.

(*) Voir à ce sujet : Rapport Delmon .- La participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie .- Paris : Documentation Française, 1976 .- 50 p.

Caroux (Jacques), Caroux (Françoise) .- Les associations du cadre de vie : l'émergence de leur projet politique .- Montrouge : CESP, 1979 .- 192 p., Tome I.

* revendications sectorielles (logement, consommation, éducation, etc.)

Elles se basent sur une action régulatrice en tentant une meilleure adaptation des conditions de vie, du cadre de vie, de l'environnement à l'homme.

* revendications globales

Elles remettent en cause l'ensemble du système qui produit les effets contre lesquels elles se battent journallement.

Cette typologie, un peu statique et arbitraire, montre toutefois les principaux domaines d'intervention du mouvement participatif.

Ce tableau, très succinct, permet de traduire la vitalité du mouvement associatif français :

| | |
|------|-----------------------------|
| 1920 | 1000 associations déclarées |
| 1950 | 5000 |
| 1965 | 12000 |
| 1970 | 18722 |
| 1975 | 23753 |
| 1977 | 32700 |
| 1983 | 40000 |

Le nombre global des associations déclarées peut être fixé arbitrairement entre 300.000 et 500.000 (les chiffres sont approximatifs, car la loi de 1901 n'impose pas la déclaration de dissolution des associations).

Malgré la méfiance des élus, de l'administration et des pouvoirs institués, les associations ont finalement réussi à s'imposer.

Elles ont établi un rapport de force qui les place en représentant des intérêts des citoyens, en tant qu'usagers, consommateurs ou habitants.

La reconnaissance des associations s'est opérée progressivement. Tout d'abord, l'importance du rôle des associations a été officialisée en 1974, à l'occasion du programme d'action prioritaire de défense de l'environnement. La loi du 10 juillet 1976 est également allée dans ce sens, notamment par la *réforme de l'enquête publique*, la nomination de représentants d'associations dans les différentes commissions et par la réforme de l'urbanisme. Enfin, la charte de la qualité de la vie, en février 1978, a entériné certaines recommandations du rapport Delmon.

Parmi toutes les mesures qui ont été prises en faveur des associations et de leur possibilité effective de participation, trois paraissent déterminantes. Ce sont *l'agrément* (institué par le décret du 7 juillet 1977), l'obligation d'inclure dans la composition des *organismes consultatifs* des représentants d'associations et le droit aux associations agréées de se *constituer partie civile*.

Un mouvement participatif uniquement revendicatif et sans projet spécifique se condamne à terme, à s'essouffler puis disparaître. Pour se maintenir et réaliser ses ambitions, le mouvement participatif doit donc rechercher une redistribution fondamentale du pouvoir dans la société et situer ses actions au niveau des enjeux collectifs.

Cependant, la réalisation de ce projet entraîne inévitablement un bouleversement des habitudes et une remise en cause des struc-

tures établies. De sorte que le mouvement participatif se heurtera à de nombreuses limites internes et externes.

III - AMBITIONS ET LIMITES DE LA PARTICIPATION

A) Ambitions de la participation

1) vers un contre-pouvoir réel et reconnu

"C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser : il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Pour qu'il ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des lois le pouvoir arrête le pouvoir" (Montesquieu .- L'Esprit des Lois, livre XI, chap. 4).

La participation exige que les intervenants possèdent un certain pouvoir pour infléchir les décisions qui les concernent : or, ce pouvoir, pour s'établir et être efficace, doit montrer son *originalité* par rapport aux pouvoirs institutionnels en place et nécessite un réel *rapport de force*. L'enjeu du mouvement participatif est donc de marquer son *indépendance* et d'élaborer un projet qui soit dans le champ politico-administratif mais qui trouve son enracinement dans *les couches sociales des usagers* et de l'opinion publique. Il deviendra alors un *contre-pouvoir*, c'est-à-dire, un *pouvoir réel*, diffus, mouvant, multiple et différent. Les buts de ce contre-pouvoir ne sont *pas tant de renverser les pouvoirs traditionnellement établis* que de *dynamiser le système* pour transformer les *structures sociales*, proposer de nouvelles valeurs et exercer un *contrôle sur les institutions*. Ses moyens essentiels sont *l'information*, les conseils techniques et surtout la *mobilisation sociale*.

Par le biais de ce contre-pouvoir, il est aisé de percevoir les difficultés et le pari du mouvement participatif qui doit se mainte-

nir entre une *intégration partielle ou totale aux pouvoirs en place, qui le conduiraient à terme à sa disparition, et une opposition radicale, voire irresponsable qui l'excluerait du champ politique et lui ferait perdre toute chance d'exercer une quelconque influence.*

Trois types de contre-pouvoir peuvent coexister :

- un contre-pouvoir pur et simple qui se contente d'opposer une autre logique,
- un contre-pouvoir qui s'associe avec le pouvoir en place pour tenter de réaliser ses propositions,
- un contre-pouvoir qui essaie de se substituer aux pouvoirs établis.

Cette dynamique entre extériorité et intégration peut être maintenue si le mouvement participatif s'organise dans un domaine qui lui est *propre* et s'il est capable de trouver une *expression dans l'opinion publique en dehors des institutions représentatives*. Cette démarche participative implique évidemment que les gouvernants puissent assumer les contre-pouvoirs. En d'autres termes, cela nécessite que les représentants politiques, les élus et les gestionnaires puissent accepter, intégrer et prendre en compte les projets d'une population mobilisée et résolue. Ainsi, comme le note A. Touraine, "*la condition de la représentativité politique des intérêts sociaux est que la domination qu'ils portent en eux puisse être réglée, garantie, limitée, jamais créée, jamais détruite par la loi*" (*). Car il ne faut pas perdre de vue que quelque soit la force du mouvement participatif et sa capacité à influencer les décisions, c'est finalement les *représentants politiques* qui décident en dernier lieu ; c'est peut-être une limite à la participation, mais aussi une *garantie démocratique*.

(*) Touraine (Alain) .- La crise de la représentation politique .- in Sociologie et société, vol. XV, janvier 1983 .- p. 134.

2) émergence de nouveaux enjeux

Un enjeu peut être défini comme un moyen dont plusieurs acteurs ont simultanément *besoin* pour poursuivre chacun sa stratégie particulière et pour la maîtrise duquel il y aura *compétition* (*). C'est un concept opératoire dont la construction est étroitement dépendante du cadre théorique de l'action que l'on retient. Un enjeu dans une optique de participation est un thème porteur d'idées et de projet pour lequel les acteurs jugeront important et pertinent de s'investir ; c'est ce qui mobilise les ressources des individus pour poursuivre une stratégie et au besoin, affronter le pouvoir.

Considérer la participation comme un cadre *d'émergence des enjeux*, c'est croire en sa capacité d'inventer, d'innover, d'agir en faveur de solutions nouvelles. Cette dynamique favorable se concrétise par sa capacité de créer de nouveaux rapports entre les hommes, entre les hommes et la nature, et par sa capacité de promouvoir des objectifs à long terme, et de faire naître de nouvelles solidarités.

Ces thèmes constituent de réels enjeux s'ils sont portés par l'opinion publique, s'ils correspondent à une véritable *demande sociale*. La force de la participation réside donc dans la mobilisation sociale autour *d'enjeux* qui soient compris, acceptés et adoptés par une forte proportion de la population. Cette mobilisation consiste essentiellement en une *"création de nouveaux engagements et de nouvelles identifications, ou quelquefois, en une réactivation de loyautés et identifications*

(*). Crozier (H.), Friedberg (E.) .- L'acteur et le système .- Paris : Seuil, 1977 .- p. 69.

. Mann (P.) .- Nature des enjeux et formes de mobilisation socio-politique dans l'aménagement touristique de la côte aquitaine .- Bordeaux : ed. Delta, 1978 .- p.15.

'oubliées', ainsi qu'en un rassemblement, sur cette base, d'acteurs ou de groupes d'acteurs, dans le cadre d'un mouvement social chargé, au besoin par la confrontation directe et éventuellement violente, avec les autorités en place, de promouvoir et parfois 'restaurer' des fins collectives" (*). La mobilisation publique est en effet vivement recherchée, elle est indispensable aux participants pour porter leurs projets et leurs revendications sur la scène politique.

3) dynamique de la participation

A son origine, la participation fait souvent appel à des intérêts particuliers, à des réactions individuelles, mais très vite, l'engagement permet de dépasser ces aspects au profit d'une *vision plus globale* des problèmes. Une action participative nécessite, en effet, un effort personnel d'information, de compréhension, d'écoute et d'expression. Cela place les acteurs dans une dynamique positive et les pousse à une plus grande demande d'intervention dans la vie active. La participation appelle alors la participation, et un individu qui aura pris conscience de certains problèmes et des possibilités effectives de participer à leurs résolutions pourra difficilement rester inactif face à d'autres problèmes qui le concernent.

Le caractère cumulatif de l'action permet d'envisager la participation comme une *école de démocratie* assurant la réhabilitation de la *responsabilité du citoyen*. Elle revêt également un aspect formateur, chacun découvre en lui des potentialités inexploitées. Elle permet aussi une identification à un projet ou à un aménagement par la possibilité de le concevoir et d'y apporter sa marque. Elle permet enfin un *apprentissage local* et une *redéfinition de l'espace vécu*.

(*) Chazel (F.) .- La mobilisation politique : problèmes et dimensions .- in Revue française de sciences politiques, n°3, 1975 .- cité par Patrice Mann, op. cit., p.20.

Il est donc bien difficile d'envisager la participation uniquement comme une expérience ponctuelle et bien définie. Une fois lancée, c'est plutôt *une dynamique générale* qui tend à se propager à tous les niveaux de la société. D'où l'hésitation des pouvoirs en place à entreprendre un processus de participation et leur empressement à vouloir maîtriser sa dynamique.

Il est vrai que la participation, souvent reconnue comme un *moyen* est aussi une *fin* en soi, elle fait partie des besoins humains essentiels. Ainsi, le fait que les sujets se sentent significativement plus créatifs, responsables, serviables et surtout moins aliénés et anonymes quand ils participent au processus de décision, conduit à envisager la participation comme une *valeur à part entière* (et pas uniquement comme une technique).

B) Limites de la participation

Si pour Pierre de Coubertin "*l'essentiel, c'est de participer*", une étude plus approfondie des mécanismes de participation conduit à plus de modération en la matière. En effet, si la participation peut être généralement considérée comme souhaitable, elle n'est pas une panacée, il faut donc se garder de la hisser au rang des valeurs suprêmes et considérer comme "*bonnes*" toutes les formes de participation. C'est ainsi qu'il paraît parfois nécessaire de s'interroger sur la signification, les objectifs et les fonctions sociales de la participation dans un milieu donné et sur la disposition et les intentions des organisateurs comme des participants. Arrivé à ce stade, il semble donc important de poser les limites de la participation ; limites inhérentes au processus lui-même mais aussi limites imposées de l'extérieur.

1) limites inhérentes au processus de participation

a) faiblesses du mouvement participatif

Les éléments avancés précédemment à propos du contre-pouvoir, montrent que le mouvement participatif puise une partie de son dynamisme et de sa force dans sa capacité à se démarquer des pouvoirs établis. Or, si cette distance volontaire permet au mouvement de conserver son indépendance et son originalité, elle le conduit par contre-coup à exercer une *position marginale face à des institutions puissantes et très bien rodées au système politique décisionnel*. Le mouvement participatif apparaît alors souvent *bien faible, isolé et peu habilité à porter son projet social aux niveaux politiques supérieurs*. Il sera alors tenté de contracter des *alliances de circonstances* pour s'assurer quelque assise, éviter de tout perdre ou de tout remettre en cause ; mais, dans ces conditions, il est souvent amené à pratiquer de l'autodéfense, à faire des concessions et à être *plus défensif que novateur*.

Une autre caractéristique du mouvement participatif est sa *pluralité et sa grande diversité*. Les opinions sont nombreuses (pluraliste, progressiste, populiste de gauche, réformiste, révolutionnaire, conservatrice, écologiste, etc.) et les projets portés par les membres sont aussi bien des réactions de défense d'intérêts acquis (opposition au changement, recherche de statu-quo) que des utopies ou des volontés de transformation fondamentale de la société. Avec cette multiplicité de vues, le mouvement participatif éprouvera d'une part, d'énormes difficultés à se *fédérer* pour se constituer en *interlocuteur puissant et reconnu*, et d'autre part, à présenter des concepts clairs, homogènes et stables, susceptibles d'être pris en compte au niveau politique.

b) la participation : une activité réservée

Il est généralement admis, et de nombreuses enquêtes le prouvent (*), que le mouvement associatif et son corollaire, le mouvement participatif, sont composés, en majorité, par un profil d'acteurs : les salariés appartenant aux *couches moyennes de la population*. Les personnes de ce secteur requièrent en effet toutes les qualités nécessaires : un bon niveau de connaissances *générales*, une maîtrise du *langage* et des *raisonnements* techniques et enfin, une *disponibilité* importante. Hormis cette aptitude matérielle et intellectuelle à participer, de nombreuses raisons peuvent être avancées pour justifier de cet engagement actif des classes moyennes. L'explication la plus couramment apportée souligne le fait que les thèmes portés par le mouvement participatif (notamment l'environnement, le régionalisme, le féminisme, le consumérisme...) correspondent aux demandes et aux attentes de ces couches moyennes de la société. D'autres analyses mentionnent que l'investissement spécifique de ces acteurs se comprend par leur situation de travail *qui ne favorise pas une activité militante significative* (cadres de l'administration par exemple). Une analyse de caractère plus politique soutient que les thèmes de la participation centrés sur le hors-travail seraient encouragés par une bourgeoisie trouvant de nouveaux alliés politiques sur une base idéologique permettant de voiler la réalité encore actuelle des rapports antagonistes de classe (**).

Pour d'autres, cela s'explique par un déplacement historique du conflit social qui n'oppose plus des classes de la société industrielle, mais une société civile et la technocratie d'Etat dans la

(*) Fagence (Michael) .- Citizen participation in planning .- Oxford : Pergamon press, 1977 .- 378 p.

(**) Barraqué (Bernard) .- Acteurs sociaux et environnement .- in colloque international : les politiques de l'environnement face à la crise .- Paris : CERMES, 1984 .- p. 6 (commission n°6).

société post-industrielle (*). Enfin, l'intervention de cette classe sociologique peut également s'expliquer par la "*capacité potentielle ou actualisée de ses membres de se placer sur le plan politique et d'y agir en se détachant du plan économique. D'où une action qui vise à la transformation des rapports sociaux de domination sans exiger une mutation concomitante des rapports de production*" (**).

Quoi qu'il en soit, cette prédominance des couches moyennes salariées s'accompagne d'un relatif désengagement des autres types d'acteurs. Une enquête du CREDOC en donne la mesure :

taux de participation à un groupe ou à une association (CREDOC, 1979)

| | | |
|-------------------------|-------|--------------------|
| . Employés de service | : 26% | |
| . Ouvriers | : 31% | |
| . Professions libérales | : 71% | } "classe moyenne" |
| . Cadres supérieurs | : 78% | |

Une des explications de cet état de fait est apportée par Françoise Lugassy, qui constate qu'au "*fur et à mesure que l'on descend dans l'échelle sociale, et surtout quand on n'a pas l'espoir d'une amélioration de son statut, l'idée de participer renforce le sentiment d'impuissance à intervenir sur l'orientation des changements et l'inutilité à entrer en relation avec les représentants institutionnels du pouvoir. Si bien que la mise en place d'organes de participation tend à recomposer, voire aggraver l'inégalité de la distribution du pouvoir dans la société globale*" (***). Pour participer, les personnes doivent donc

(*) Touraine (Alain) .- op. cit. .- p. 13.

(**) Augustin (J.P.) .- Urbanisation et nouveaux enjeux associatifs .- in les cahiers de l'animation, n° 43.- Paris : TNEP, 1983 .- pp. 1-22

(***) Lugassy (Françoise) .- Colloque de recherche urbaine, 4-7 avril 1978, Paris .- Aménagement urbain et mouvements sociaux .- Paris : CRU, 1981 .- 272 p.

être dans une situation sociale *reconnue* et aussi dans une *dynamique positive* par rapport au *changement social*. On peut ainsi comprendre que "*les couches sociales subissant la déqualification (employés, ouvriers) ou en régression (petits commerçants, agriculteurs) ne puissent pas formaliser un projet de société, et ne suivent qu'épisodiquement des leaders qui s'expriment d'autant plus facilement qu'ils sont dans une dynamique personnelle positive*" (*). Outre cet aspect psycho-sociologique, il faut remarquer également que les couches populaires et le monde rural ont peu de temps à consacrer à la participation pour le cadre de vie ou des sujets parallèles, et ceux qui sont disponibles se mobilisent plutôt sur des questions liées au travail (salaire, emploi...) ou sur des sujets proches de la quotidienneté comme le logement ou les transports. Une forte participation (réactive) pourra cependant être enregistrée dans des cas d'oppositions locales à des projets d'aménagement ponctuels.

Une autre limite à la participation de tous les citoyens, qui découle directement du constat précédent, résulte dans ce qu'il est convenu d'appeler le "*notabilisme*". Il s'agit d'une pratique de confiscation du mouvement participatif par des personnes influentes ou certains dirigeants exerçant une responsabilité à l'intérieur du groupe. Ces personnes empêchent certaines luttes de se développer et maintiennent le mouvement dans des limites "*raisonnables*". Elles neutralisent une partie de la mobilisation populaire et tentent de la canaliser vers des objectifs qui visent plus souvent leur promotion personnelle ou celle de certains leaders que la réalisation du projet social du groupe.

2) limites imposées à la participation

a) des tentatives d'intégration

Confrontés à la dynamique du mouvement participatif, les pouvoirs établis ont souvent tendance à vouloir *le canaliser* vers des structures où ils se sentent plus à l'aise. Cela résulte parfois d'une

(*) Barraqué (Bernard) .- op. cit. .- p.5

volonté d'ouverture, mais le plus souvent, d'une réaction de défense du système existant qui tend à étouffer la contestation et la créativité qui pourraient l'ébranler. Parallèlement, certains groupes participatifs, fatigués d'oeuvrer en marge du pouvoir et de "*prêcher dans le désert*", sont tentés de *négoier un rapprochement avec les instances dirigeantes*.

Ces diverses initiatives aboutissent généralement à une *institutionnalisation de la participation*, qui se caractérise par la mise en place de comités consultatifs, d'organisations spécialisées, de commissions mixtes, etc., contrôlées par les instances politico-administratives.

Or, comme il a été souligné précédemment, le mouvement participatif s'accommode très mal de cette formalisation. Il en résulte inévitablement un *désengagement* de la base militante, un éloignement des porte-paroles du mouvement de ceux qui les font exister et qui leur donne leur légitimité, c'est-à-dire, la masse des citoyens de base. D'où un *nouveau notabilisme* d'autant plus lointain qu'il ne porte plus *les projets des participants* et qu'il ne peut s'exprimer comme *partenaire critique*, ni comme adversaire indépendant.

La neutralisation de la participation par intégration s'impose également en terme financier. Nombre de groupes de citoyens dépendent en effet des pouvoirs publics pour *le financement de leurs actions*. Il est donc permis d'augurer que les subventions seront dispensées préférentiellement aux organismes qui oeuvrent dans le même sens que les instances représentatives.

b) des possibilités de manipulation

La participation se prête assez bien aux faux-semblants et aux parodies, il arrive en effet fréquemment qu'une décision soit prise avant l'engagement d'un processus de participation, ou plus fréquemment que la participation soit envisagée comme un moyen permettant de conduire la

population à *opérer un choix préalablement dessiné*. Ce qui s'apparente plus à une technique de "*viol des foules*" (*) qu'aux mécanismes de participation démocratique. De même, la participation peut être une vaste "*supercherie*" quand elle fait miroiter l'illusion d'un pouvoir qui, en définitive, demeure toujours hors de la portée des citoyens.

Les exemples de pathologie de la participation (démagogie, récupération, perversion, détournement d'intentions, etc.) sont assez nombreux et connus pour qu'il soit ici nécessaire de les mentionner en détail.

Il faut remarquer cependant, que l'ambiguïté majeure de ces cas de "*manipulation*" des opérations de participation est de vouloir mettre en oeuvre un processus démocratique, tout en recherchant les moyens de faire passer un projet ou un aménagement déterminé.

(*) Meister (Albert) .- Participation, animation et développement .- Paris : ed. Anthropos, 1969.

DEUXIEME PARTIE

ETUDE DE CAS : DESCRIPTION ET ANALYSE



CHAPITRE PREMIER

DESCRIPTION DES ETUDES DE CAS RETENUES

Introduction : remarques préliminaires sur les études de cas

A la suite d'une étude et d'une enquête sur le terrain, d'un minimum de deux semaines par projet, chaque cas retenu a fait l'objet d'un rapport détaillé. Pour des raisons de commodité et de lecture, il ne sera livré ici que certains éléments importants ou originaux de l'aménagement envisagé.

Les rapports se sont appuyés essentiellement sur l'analyse de la documentation afférente à chaque projet hydraulique et sur la rencontre d'un grand nombre de personnes intéressées de près ou de loin par le projet. Un questionnaire détaillé, préalablement établi et portant sur l'ensemble du projet, sa perception, ses implications et le processus de participation, servait de support à l'enquête auprès des acteurs concernés.

A la suite de cette étude sur le site, un rapport préliminaire a été envoyé à chaque interlocuteur rencontré qui était invité à le retourner avec ses remarques et ses annotations.

Les cinq études retenues sont les suivantes :

- 1) le barrage-réservoir "Seine", sur la Seine en amont de Troyes dans le département de l'Aube ;
- 2) le barrage-réservoir "Aube", sur l'Aube, à proximité du barrage "Seine" ;

- 3) le barrage-réservoir de "Naussac", sur l'Allier dans le département de la Lozère ;
- 4) le projet d'irrigation de la vallée du Calavon et du Sud-Lubéron dans le Vaucluse ;
- 5) le projet de construction d'un barrage en amont de St Geniez d'Olt, sur le Lot dans le département de l'Aveyron.

Outre ces cinq projets, d'autres aménagements hydrauliques ont été étudiés dans le cadre de cette recherche. Ils ne feront pas ici l'objet d'un exposé particulier, mais les enseignements qu'ils ont pu apporter figureront dans l'analyse ultérieure. Ce sont principalement :

- le lac de Sainte Croix sur le Verdon, à la limite des départements du Var et des Alpes-de-Haute-Provence ;
- le barrage-réservoir de Villerest, sur la Loire en amont de Roanne dans le département de la Loire ;
- le schéma d'aménagement des eaux du bassin de la Sèvre-Nantaise (rivière qui prend sa source dans les Deux-Sèvres et se jette dans la Loire à Nantes) ;
- la retenue du Drennec destinée à soutenir les étiages de l'Elorn (Sizun-Commana, département du Finistère) ;
- la participation réactive autour du projet de barrage de Lémézec sur l'Aulne à la limite du Finistère et des Côtes-du-Nord ;
- le barrage d'Arzal, aménagement de la basse Vilaine en aval des marais de Redon dans le département du Morbihan ;
- l'aménagement agricole des marais breton et poitevin ; le conflit agriculture-environnement dans les zones humides.

I - LE BARRAGE-RESERVOIR "SEINE"

(une décision unilatérale, une très faible participation)

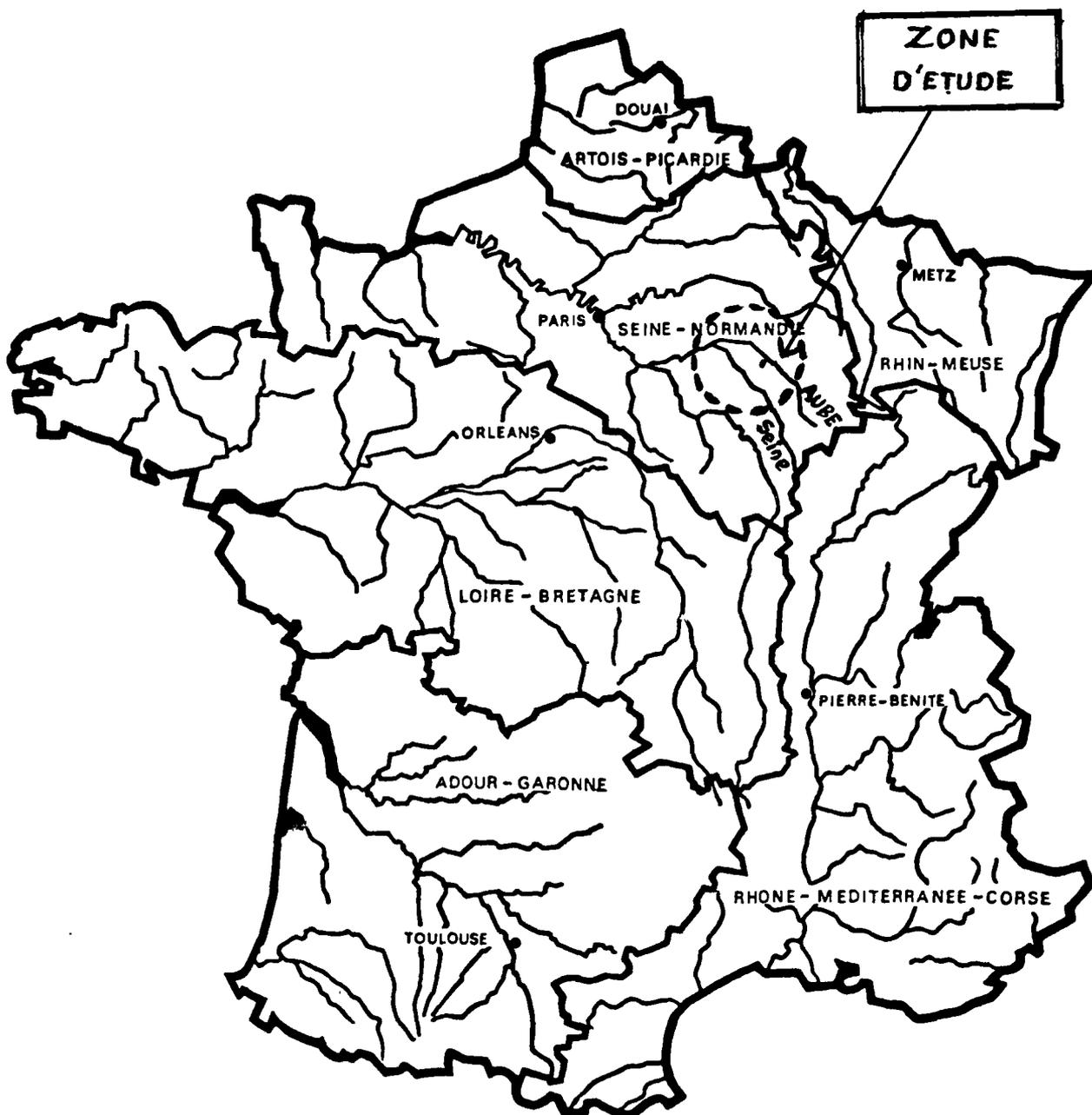
A) Présentation de l'ouvrage

Le barrage-réservoir "Seine", également appelé Lac de Lusigny ou Lac de la Forêt d'Orient, a été réalisé par le département de la Seine(*), en vue d'assurer la protection contre les inondations et de relever les débits d'étiage de la rivière en été. Cet ouvrage, construit en dérivation de la Seine, se situe à l'Est de Troyes (Aube) dans la région de la Champagne humide. Il a été déclaré d'utilité publique le 25 septembre 1959 et mis en eau le 27 janvier 1966 après 5 années de travaux et peut contenir 205 millions de m³.

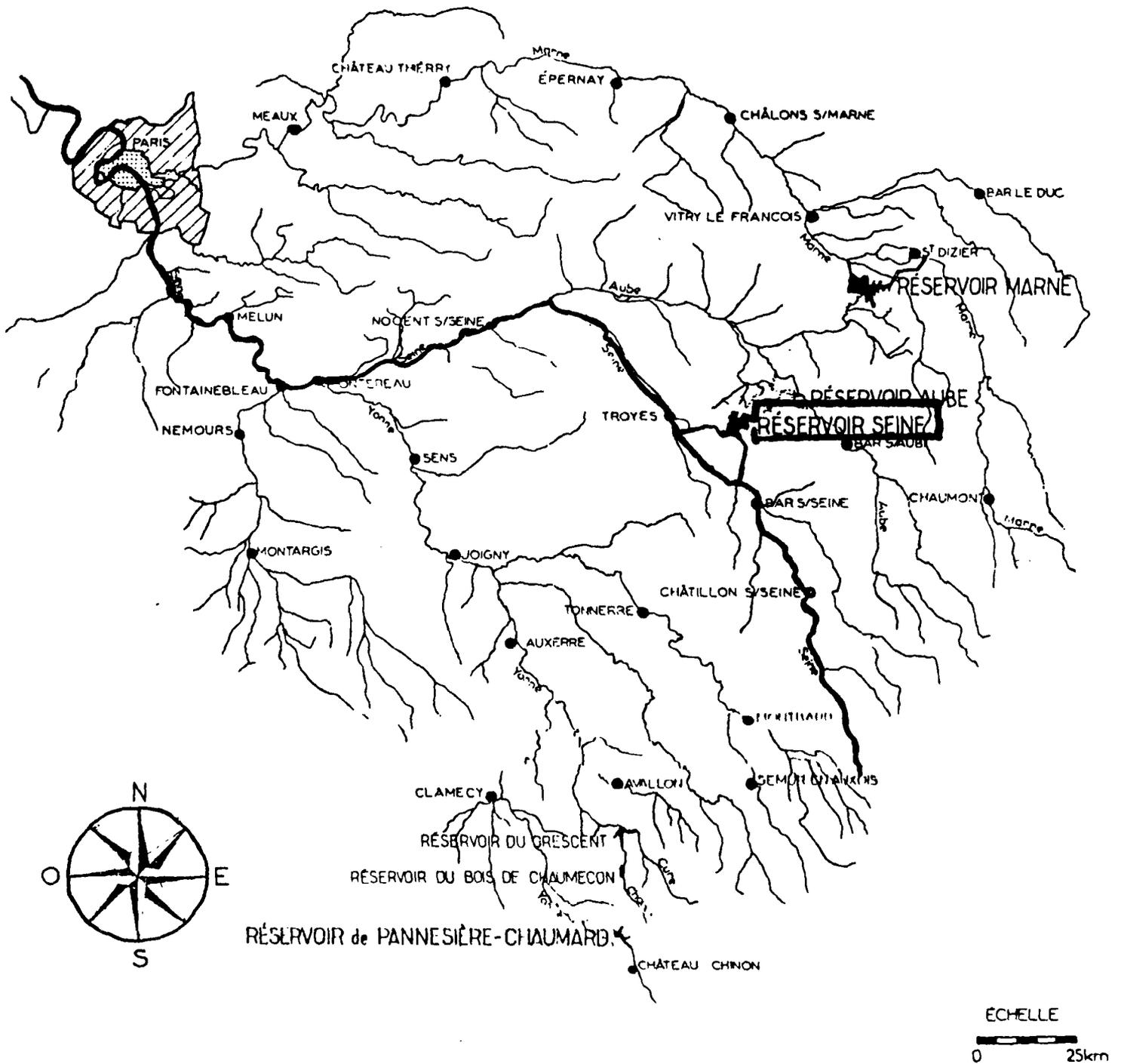
Le Maître d'ouvrage du réservoir "Seine" était le département de la Seine, qui assura, avec l'aide de l'Etat, la totalité du financement du projet (**). Le Conseil Général de l'Aube, quant à lui, décidait, par délibération du 12 janvier 1954, de ne pas se prononcer pour ou contre le projet du réservoir et s'opposait à toute participation financière du département de l'Aube.

(*) Devenu depuis les départements de Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne. (Création officielle en 1964 et pratique en 1966). Le programme de régularisation des eaux de la Seine et de ses affluents est actuellement géré par l'Institution Interdépartementale des barrages-réservoirs du Bassin de la Seine (I.I.B.R.B.S.). Elle s'est substituée au département de la Seine par arrêté préfectoral du 16 juin 1960.

(**) Le financement du réservoir "Seine" et de son emprise a été assuré pour 45%, par l'Etat et pour 55%, par le département de la Seine.



CARTE GENERALE DES BASSINS HYDROGRAPHIQUES FRANCAIS



BARRAGE - RESERVOIR SEINE

RÉALISATION : SERVICE DES BARRAGES-RESERVOIRS

Cette étude porte principalement sur les 6 communes riveraines du lac qui ont été amputées d'une partie de leur territoire pour la construction du réservoir (*). Cependant, les effets de l'aménagement s'étendent également sur les canaux d'amenée et de restitution et sur les communes situées en aval.

Au moment où le barrage "Seine" a été construit, la participation formelle était assez réduite. De plus, les milieux, dans lesquels on se posait la question de la légitimité de ce type d'équipement, étaient relativement restreints ; si bien qu'aucun programme de participation spécifique n'a été envisagé.

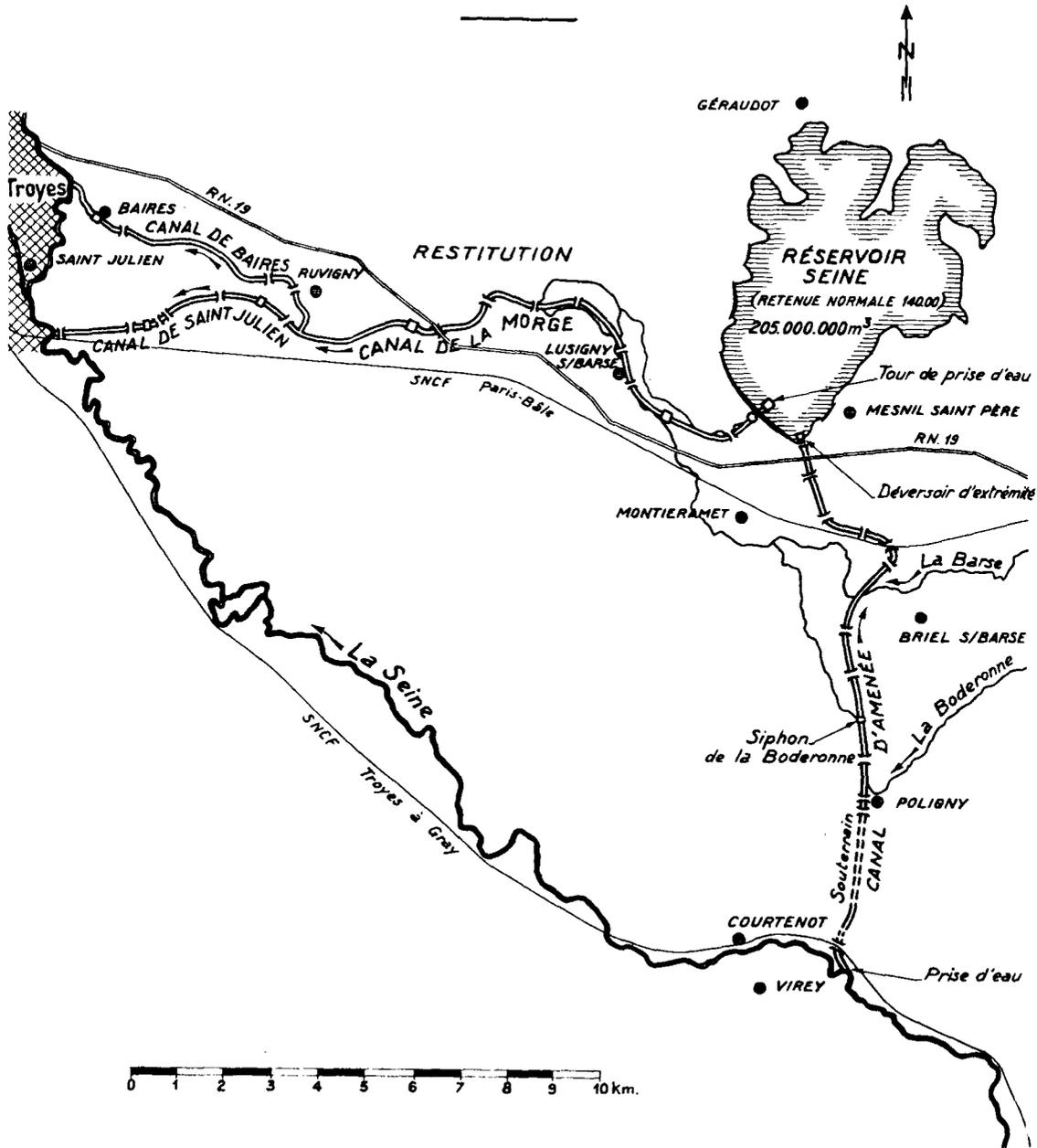
Cependant, l'examen de certains éléments spécifiques du projet et de ses aménagements connexes fournit de nombreux enseignements quant à la prise de décision et quant aux impacts socio-économiques et écologiques d'un tel ouvrage.

B) Une procédure longue et segmentée

L'examen rapide des différentes phases de la procédure préalable à la réalisation de l'ouvrage et des aménagements connexes montre une absence de cohérence générale dans le développement de la zone qui aura des répercussions sur la perception et l'acceptation du projet au niveau de la population locale.

(*) Ce sont les communes de Mesnil-Saint-Père, Geraudot, Lusigny-sur-Barse, Montieramey, Dosches et Piney.

PLAN D'ENSEMBLE



FICHE TECHNIQUE DU BARRAGE-RESERVOIR "SEINE"

Capacité d'accumulation.....205.000.000 m³
 Cote du plan d'eau maximum NGF..... 140.00
 Capacité de dérivation..... 180 m³/sec
 Capacité de restitution (normale..... 20 m³/sec
 (exceptionnelle..... 35 m³/sec
 Volume quotidien des lâchures d'été (moyen.....1.700.000 m³
 (maxi.....2.600.000 m³
 Production moyenne annuelle d'électricité.....15.000.000 kwh
 (environ)

oooooooooooo

Digue (Longueur totale..... 5.980 m
 (Hauteur maximale, au dessus du T.N. 25 m

oooooooooooo

Rétablissement (Ponts (SNCF, chemin privés, chemin
 et construction (départemental).....27 ponts
 de voies (Passerelle pour piétons..... 2 passerelles
 (Route nouvelle.....10.000 m

oooooooooooo

| | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|----------|
| Expropriations | Bois.....1.511 ha | |
| | Parcs..... 93 ha | |
| | Prés et pâtures..... 493 ha | |
| | Terres et divers..... 308 ha | |
| | Etangs ou marais..... 158 ha | 2.781 ha |
| | Friches, broussailles | |
| | Sol des voies de communication | |
| | Lits de rivières. Divers.... 218 ha | |
| | En tréfonds.....1.41 ha | |
| | (3 tuileries | |
| Propriétés bâties (1 ferme | | |
| (3 maisons | | |

oooooooooooo

Dépense : 160 millions F. dont 15,5 pour les expropriations

1) chronologie des évènements principaux

- 13 août 1955 : Le Ministre des Travaux Publics :
- prescrit la réalisation d'études complémentaires du projet ;
 - autorise l'ouverture de l'enquête d'utilité publique de l'avant projet du barrage-réservoir "Seine".
- 25 septembre 1959 : les travaux de construction du barrage-réservoir "Seine" sont déclarés d'utilité publique par décret ministériel .
- 26 mai 1964 : Convention passée entre les départements de l'Aube et de la Seine relative à l'aménagement touristique et sportif et l'exploitation de la pêche et de la chasse au gibier d'eau .
- 27 janvier 1966 : Mise en eau du barrage-réservoir "Seine".
- 28 avril 1966 : Contrat passé entre la Préfecture de Région Champagne-Ardenne et la Société d'économistes conseils (S.E.C.) pour la réalisation d'une étude sur les possibilités d'aménagement du site, en zone d'activités et de loisirs.
- 27 juillet 1966 : Arrêté préfectoral n° 66-4006 déclarant d'utilité publique l'acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement sportif, socio-éducatif du lac.

2) absence d'une politique harmonieuse de développement de la zone

Cette brève énumération de dates montre que le département de la Seine (Maître d'ouvrage) commence la réalisation du barrage-réservoir bien avant la convention passée avec le département de l'Aube. Il limite donc explicitement sa compétence à *l'ouvrage* lui-même et à son *exploitation principale*. Il ne sera donc pas possible de remanier la conception

ou la gestion du réservoir en fonction des utilisations annexes du plan d'eau. D'ailleurs, l'étude sur les possibilités d'aménagement du site et de ses abords intervient plus de 6 ans après le début des travaux.

D'autre part, le Maître d'ouvrage envisage, dans la convention passée avec le département de l'Aube (26 mai 1964), la concession de l'utilisation du plan d'eau à des fins touristiques et sportives, comme une mesure *compensatoire globale* palliant les inconvénients de la réalisation de l'ouvrage. Or, cette compensation générale sous forme de concession gratuite des aménagements annexes, évite un recensement des inconvénients de l'ouvrage au niveau de chaque acteur. Elle ne permet donc pas de savoir si tous les préjudices résiduels seront réellement couverts par cette mesure, ni quelles sont les personnes qui en bénéficieront.

3) les habitants victimes de la parcellisation des décisions

L'expropriation effectuée par le Département de la Seine n'a pas été trop bien ressentie par la population locale, car le projet était destiné à des populations très en aval et de plus, les ruraux ont une certaine aversion pour ce qui "vient de Paris" en terrain conquis d'avance. Ce climat peu favorable a été renforcé par l'absence de dialogue et la décision du Département de l'Aube de ne pas se prononcer favorablement pour le projet. Cependant, les expropriations se sont déroulées sans trop de heurts.

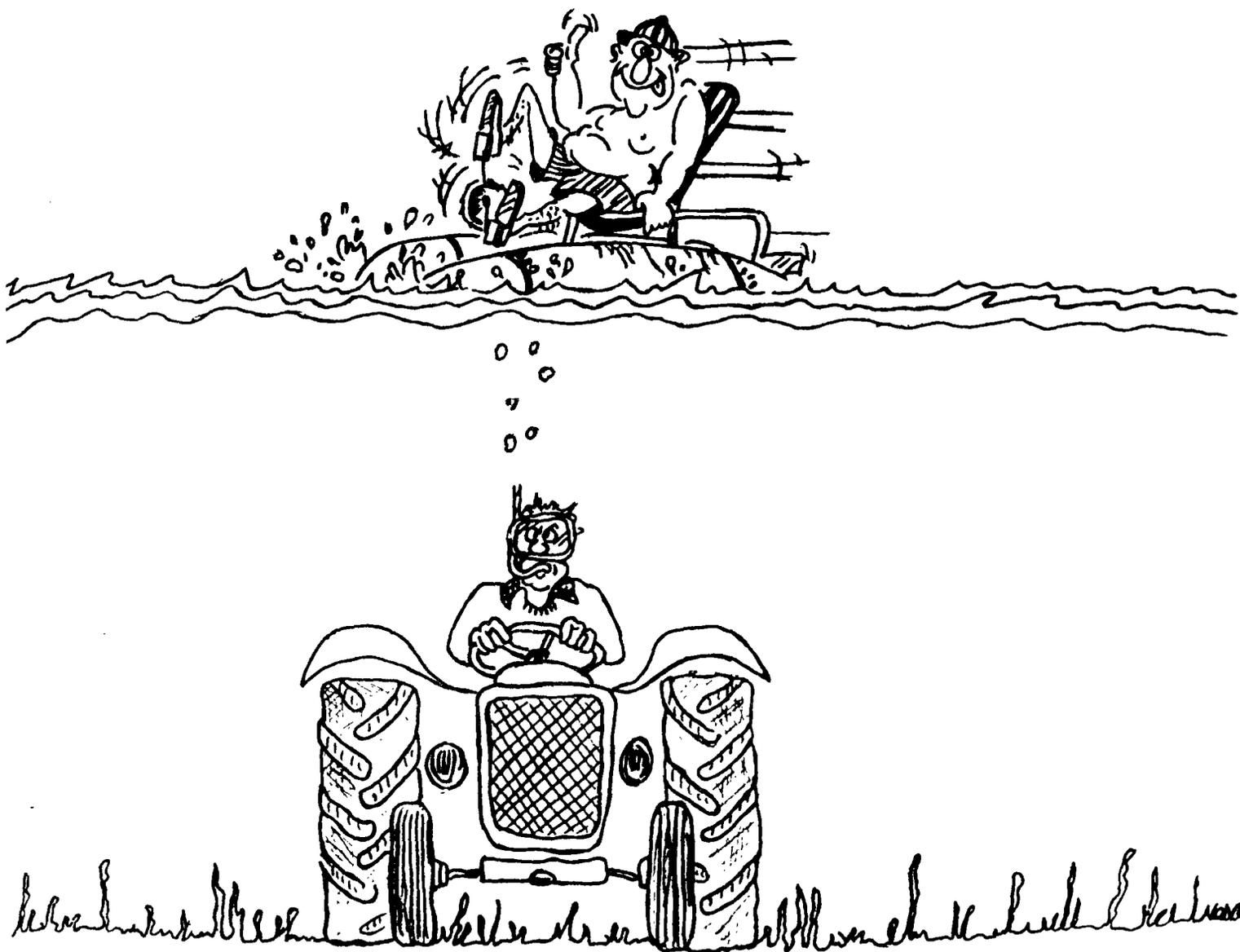
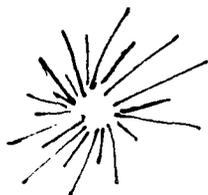
L'arrivée d'une deuxième expropriation 7 ans plus tard, effectuée cette fois-ci par le département de l'Aube, pour les aménagements du site en zone d'activités et de loisirs a provoqué de nombreux mécontentements. Nous noterons qu'il y a eu ensuite une troisième expropriation (12 ha) à Mesnil-Saint-Père pour la création d'un échangeur sur la R.N.19, inauguré en 1970.



ECHANGER MON TRACTEUR CONTRE UN PEDALO

ÇA JAMAIS !

NON, AU BARRAGE RESERVOIR



Voici illustré la position de quelques agriculteurs Bretons face à l'implantation du Barrage de Lemezec

Un plan d'ensemble d'aménagement de la zone et de participation de la population aurait peut-être permis une meilleure valorisation des effets positifs de l'ouvrage et une acceptation locale du projet plus favorable.

C) L'agriculture : de nombreux impacts négatifs et très peu de mesures compensatoires

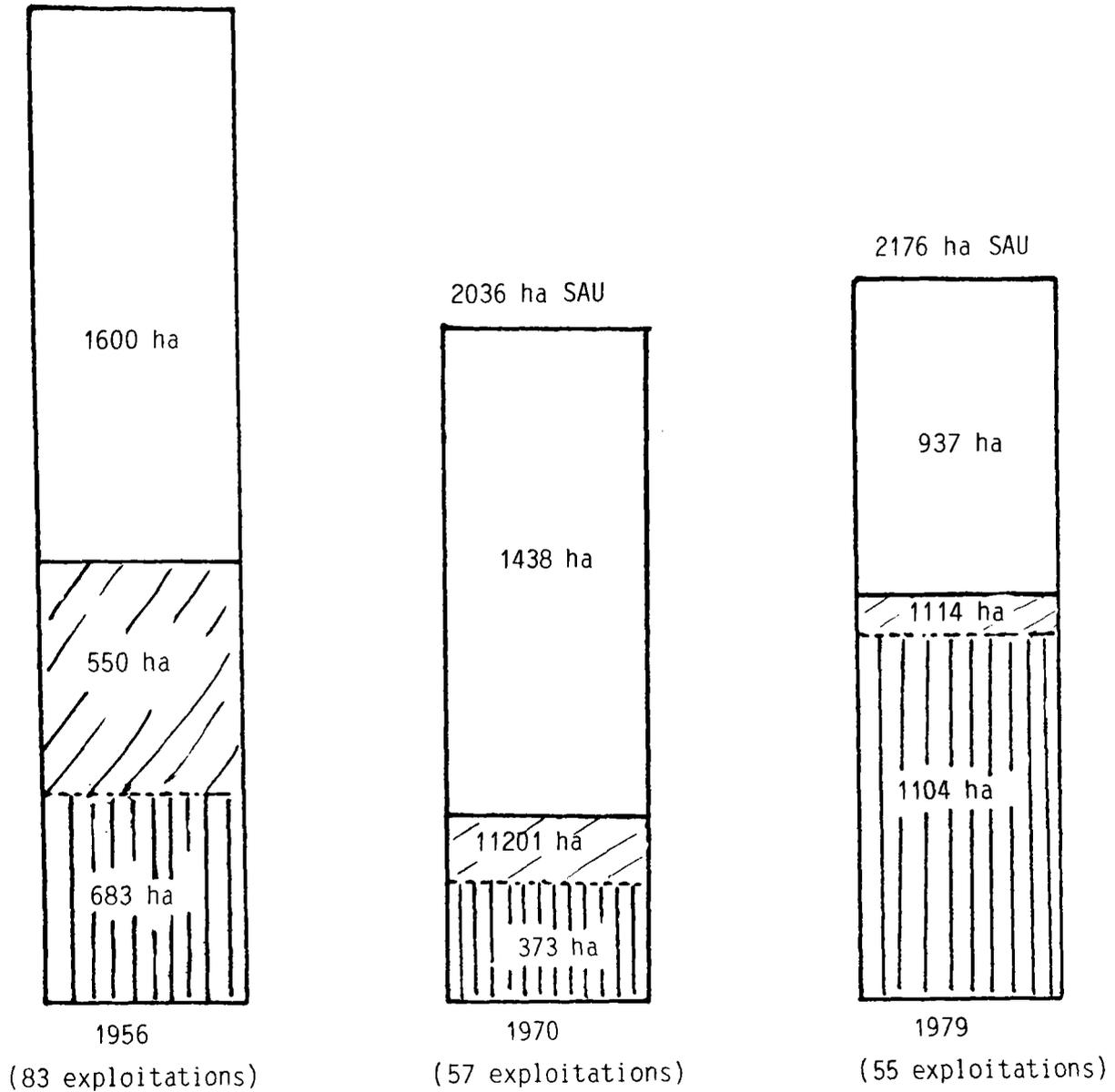
La construction du barrage-réservoir "Seine" a entraîné la submersion de 898 ha de terres agricoles et de 1512 ha de bois et de forêts. Cette grande occupation du territoire a touché plusieurs exploitations agricoles qui ont dû, soit être abandonnées, soit être restructurées profondément.

Pour réparer ces dommages, le Maître d'ouvrage a reconstitué le "*potentiel forestier*" par achat puis remise en exploitation d'une superficie forestière à peu près équivalente à celle des bois communaux et privés englobés dans l'emprise du barrage. Le département de la Seine s'est également porté acquéreur de 92 ha de bois en bordure du réservoir "Seine".

En ce qui concerne la reconstitution du "*potentiel agricole*", une convention passée entre le département de la Seine et le Ministère de l'agriculture (5 octobre 1960) prévoyait l'allocation d'une somme forfaitaire de 200.000 NF (environ 1.500.000 F actuels) pour subvenir aux dépenses des travaux d'équipement rural. Or, pour diverses raisons, parmi lesquelles il faut noter l'absence de participation des agriculteurs ou de leurs représentants à ces tractations financières, *la somme prévue n'a pas été employée, faute d'affectation*. Ce n'est qu'en 1978 que la restructuration foncière est intervenue à Mesnil-Saint-Père et après 1980 pour les autres communes.

EVOLUTION DES SURFACES UTILISEES ET DES CULTURES DANS
LES COMMUNES DE MESNIL-SAINT-PERE, GERAUDOT ET LUSIGNY

2982 ha SAU (Surface Agricole Utile)



-  : surface toujours en herbe
-  : terres labourables (autres que céréales)
-  : cultures céréalières

Le tableau d'évolution agricole dans les 3 communes les plus touchées par le barrage montre de 1956 à 1970 une très forte diminution de la Surface Agricole Utile (946 ha) ainsi qu'une disparition de 26 exploitations agricoles. L'implantation du barrage a *précipité l'exode rural* dans la région. Ce départ massif d'agriculteurs ne s'est pas accompagné dans un premier temps d'une modification des structures de production. Ce n'est que plus tard que le mode d'utilisation des terres a été profondément remanié (abandon de la prairie et de l'élevage au profit des cultures céréalières).

Sur le plan agricole, le barrage a donc contribué à accélérer le départ des agriculteurs sans apporter les outils nécessaires à la relance de l'activité agricole. L'évolution des modes et des moyens de production est apparue beaucoup plus tard avec l'arrivée de nouvelles cultures céréalières (maïs) et la restructuration foncière des communes.

En ce qui concerne le tourisme, le type d'agriculture pratiqué en Champagne est assez indépendant des aménagements et de la valorisation du cadre de vie apportés par cette nouvelle activité. Autrement dit, les agriculteurs champenois ne comptent pas trop sur le tourisme pour maintenir leur espace agricole et la vie économique (contrairement à la petite agriculture de montagne). Cela explique en partie le peu d'enthousiasme manifesté pour la réalisation de gîtes ruraux ou de camping à la ferme. Quand aux agriculteurs évincés, ils ont préféré se réinstaller ailleurs plutôt que de lancer une activité touristique.

D) Démographie et habitat dans les communes riveraines du Réservoir
Un exode rural et une baisse d'activité non contrecarrés par l'aménagement et l'exploitation du plan d'eau

1) démographie

La période de 1954 à 1968, qui correspond environ aux expropriations puis à la construction de l'ouvrage, est très peu favorable à la démographie dans les 6 communes riveraines du lac.

Chaque commune a enregistré un solde négatif au cours de cette période qui a vu le *départ de 235 habitants*. La commune la plus touchée est sans contexte Mesnil-Saint-Père, dont la population s'est réduite de 88 habitants selon le recensement INSEE. Cette baisse est due aux expropriations agricoles, mais surtout à la cessation d'activité des 3 tuileries-briqueteries situées dans l'emprise du barrage, ce qui a entraîné le départ de la région de 28 à 30 ouvriers (*).

Les communes rurales plus importantes comme Lusigny ou Piney ont été proportionnellement moins touchées que les autres par cet exode.

La période de 1968 à 1975, qui correspond à la mise en place d'aménagements importants au bord du lac et à l'arrivée d'une population saisonnière sur le site, n'a pas donné lieu à un redressement démographique notable. Au contraire, seules Mesnil-Saint-Père et Piney enregistrent un accroissement de population qui reste d'ailleurs inférieur à 1% ; les autres communes, quant-à-elles, voient leur nombre d'habitants réduit de nouveau.

(*) Communication personnelle de Monsieur LEGENDRE : ancien Maire de Mesnil-Saint-Père.

Pour la période récente, qui va de 1975 à 1982, il y a un léger accroissement de la population pour 4 communes et une diminution pour 2 autres, dont Mesnil-Saint-Père, qui est pourtant le siège des principales activités touristiques.

Finalement, la construction du barrage-réservoir "Seine" a entraîné une diminution générale du nombre d'habitants dans les petites communes, qui n'a pas été compensée par l'exploitation touristique de l'ouvrage. Seules les deux plus grandes communes ont pu retrouver et même dépasser leur nombre d'habitants initial, mais cela s'explique plus par le phénomène de migration de la population rurale vers les "gros bourgs" que par l'apport du Lac de la forêt d'Orient.

2) habitat

L'analyse de la répartition du nombre d'habitations principales et secondaires et son évolution depuis 1962 montre :

- une diminution du nombre de résidences principales dans les petites communes, depuis 1962, mais surtout depuis 1968 ;
- une augmentation du nombre de résidences principales dans les 2 plus grandes communes de Lusigny et de Piney ;
- un accroissement important du nombre de résidences secondaires sur toutes les communes (à l'exception de Piney, plus éloigné du plan d'eau) supérieur à celui du département.

L'accroissement du nombre de résidences principales dans les deux communes plus importantes s'explique par la présence d'artisans et d'industriels dont l'activité, totalement indépendante du barrage, crée et maintient des emplois dans la région. Le nombre de résidences principales est encore appelé à augmenter si l'on en juge par les lotissements communaux et privés créés depuis 1975 (2 à Lusigny et 6 à Piney).

EVOLUTION DE LA POPULATION DANS LES COMMUNES RIVERAINES

DU BARRAGE-RESERVOIR "SEINE" DEPUIS 1954

(Source INSEE)

| | 1954 | 1962 | 1968 | 1975 | 1982 |
|-------------------|------|------|------|------|------|
| Mesnil-Saint-Père | 444 | 416 | 356 | 364 | 328 |
| Géraudot | 316 | 264 | 246 | 239 | 255 |
| Lusigny/Barse | 1040 | 1009 | 1012 | 990 | 1073 |
| Montiéramey | 461 | 424 | 451 | 404 | 388 |
| Dosches | 194 | 176 | 178 | 159 | 196 |
| Piney | 1048 | 1032 | 1025 | 1037 | 1110 |

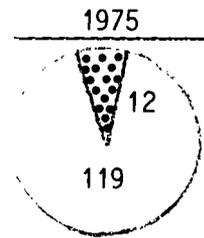
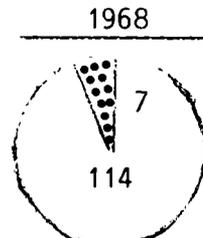
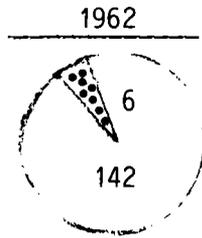
EVOLUTION ANNUELLE MOYENNE PAR COMMUNE DE 62 A 68 ET DE 68 A 75

| | 1962 à 1968 | 1968 à 1975 |
|----------------|-------------|-------------|
| Mesnil-St-Père | - 2,6% | + 0,3% |
| Géraudot | - 1,2% | - 0,4% |
| Lusigny/Barse | + 0,0% | - 0,3% |
| Montiéramey | + 1,0% | - 1,6% |
| Dosches | + 0,2% | - 1,6% |
| Piney | - 0,4% | + 0,5% |

NOMBRE D'HABITATIONS ET LEUR REPARTITION (source INSEE)

 Résidences principales
 Résidences secondaires

Commune de Mesnil St Père

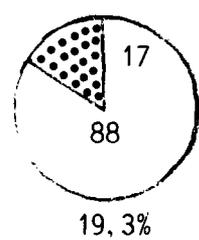
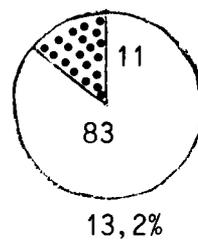


Pourcentage de résidences secondaires 4,2%

6,1%

10%

Commune de Géraudot

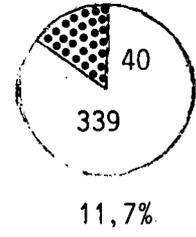
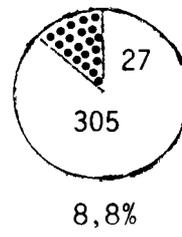
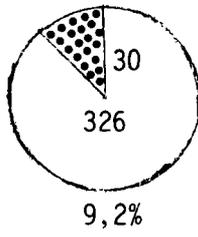


9%

13,2%

19,3%

Commune de Lusigny sur Barse

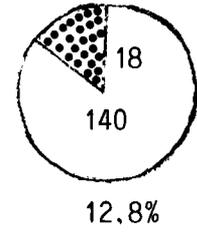
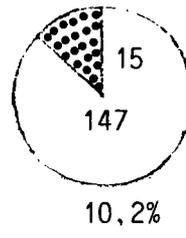
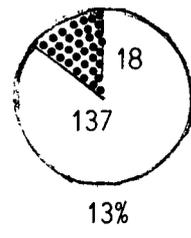


9,2%

8,8%

11,7%

Commune de Montiéramey

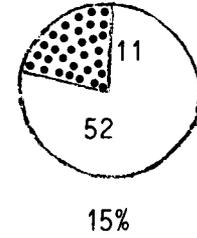
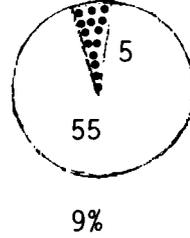
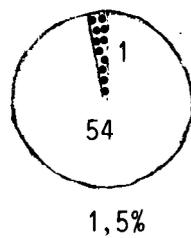


13%

10,2%

12,8%

Commune de Dosches

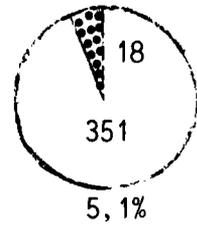
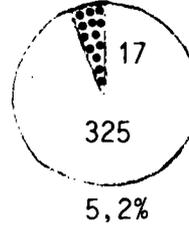
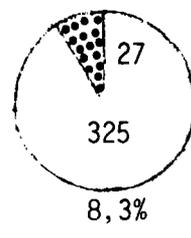


1,5%

9%

15%

Commune de Piney

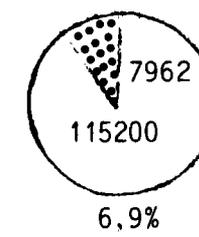
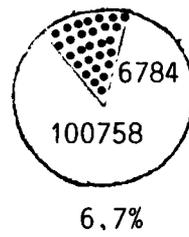
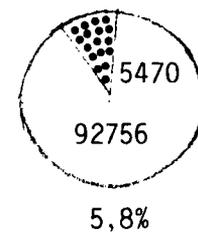


8,3%

5,2%

5,1%

Département de l'Aube



5,8%

6,7%

6,9%

Dans les petites communes, par contre, le nombre de résidences principales régresse lentement au profit de résidences secondaires. Un lotissement communal a bien été créé à Mesnil-St-Père mais il reste désespérément vide.

L'installation des résidences secondaires s'effectue assez progressivement et sans grand dommage pour les habitants et l'environnement. Elle s'opère en effet très souvent par rénovation des habitats anciens, ce qui contribue à embellir le paysage local. Cependant, même si ce phénomène s'opère en douceur et sans dommage, il ne crée pas d'importantes ressources au budget communal (la taxe d'habitation représente environ 1/4 du budget communal). Le phénomène résidentiel ne suffit pas non plus à retenir les commerçants dans ces communes où l'on peut voir en hiver jusqu'à 20% des habitations les volets clos.

E) Le Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient (P.N.R.F.O.): une chance pour l'activité locale et l'environnement

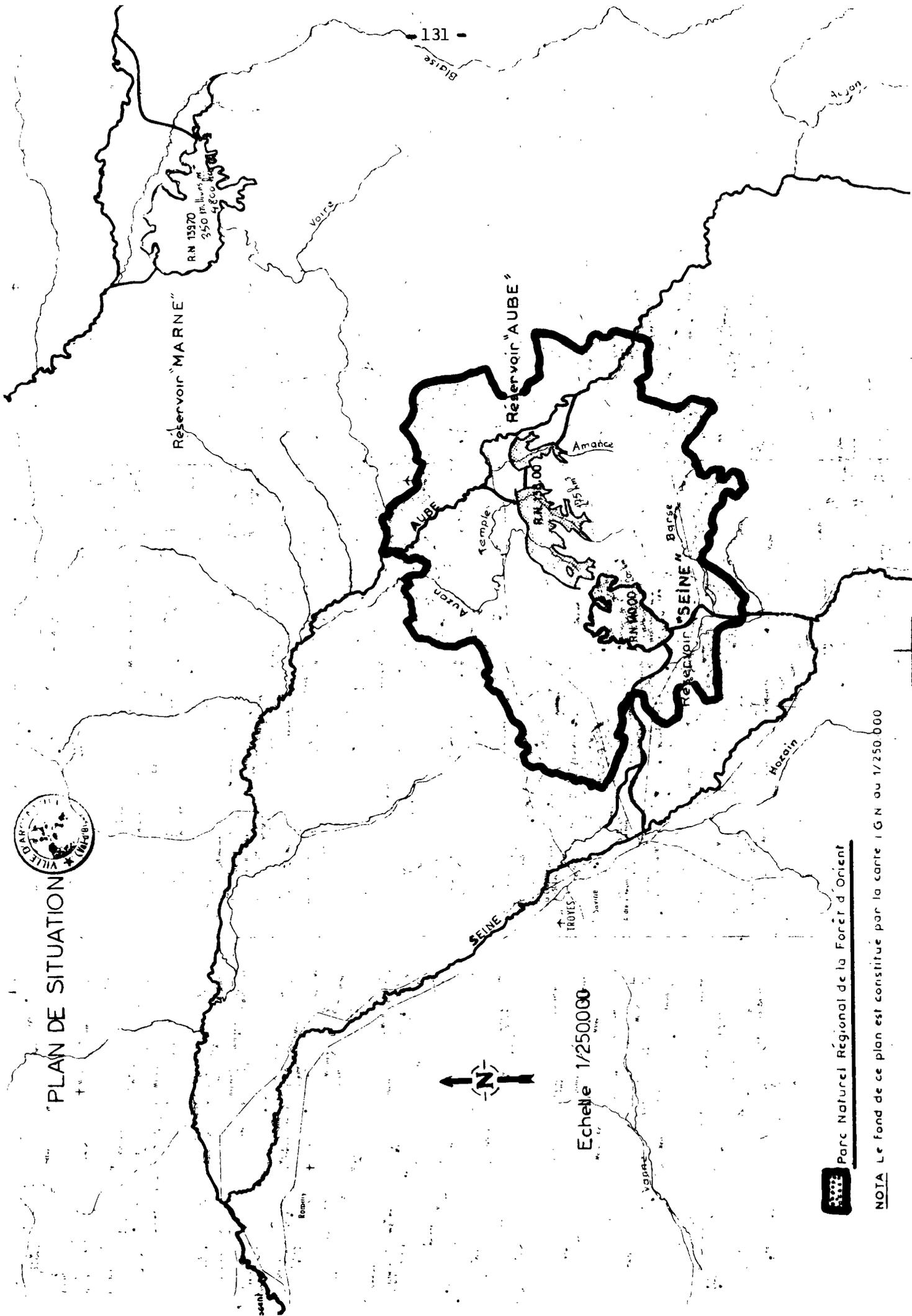
Les Parcs Naturels Régionaux ont été créés par décret le 1er mars 1967 et c'est cette même année que le Conseil Général de l'Aube fait officiellement la demande auprès de la commission interministérielle des parcs naturels régionaux. C'est ainsi que, par décret du 16 octobre 1970, le territoire de 44 communes groupant 18.000 habitants et 67.000 hectares est classé Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient. L'environnement du Parc est marqué, bien sûr, par la présence du lac de 2.300 ha mais aussi d'un massif forestier de 12.000 ha.

L'objectif du PNRFO, comme tous les Parcs Naturels Régionaux, est d'établir un plan concerté d'équipement, de protection et d'animation qui correspond à la fois aux options de l'aménagement du territoire et à celles de la protection de la nature. Il s'agit simultanément :

- d'actions volontaires de protection des paysages et des milieux naturels ;



PLAN DE SITUATION



 Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient

NOTA Le fond de ce plan est constitué par la carte I.G.N. au 1/250.000

- d'animation de la zone du parc au bénéfice des habitants et des citoyens ;
- de promotion économique et sociale de régions à dominante rurale.

Les réalisations de la maison du parc se sont surtout orientées vers la protection et l'animation. C'est ainsi que des *zones de protection* ont été aménagées : réserve botanique, ornithologique et de grand gibier ; la maison du parc met également à la disposition du public : *un centre d'animation* pour la nature, un relais d'animation, une plaine de jeux, des musées, des circuits pédestres et touristiques et des équipements sportifs et de loisirs. Au près des collectivités, le parc offre une aide pour les démarches administratives et promulgue des conseils techniques pour des opérations de rénovation et de réhabilitation de l'habitat. Cependant, les réalisations concernant l'animation au bénéfice des habitants et la promotion socio-économique de la région restent limitées. Ceci essentiellement pour trois raisons :

. *le manque de liens et de compréhension entre le parc et les habitants* : ils perçoivent le parc comme un organisme extérieur qui ne fait pas partie des structures locales. Il apparaît à leurs yeux, plutôt comme une annexe d'une administration centrale, qu'un outil de gestion et de promotion écologique, économique et social au service des acteurs locaux ;

. *l'urgence de la situation* : en effet, la structure du parc a été mise en place plusieurs années après la mise en eau du réservoir Seine. L'administration du parc a comblé ce retard en assignant des priorités à la protection de la nature et aux aménagements touristiques et sportifs qui s'avéraient nécessaires, et ce, un peu au détriment de la promotion économique et sociale de la région ;

. *l'absence de consensus sur la protection de la nature* : il apparaît en effet, que tous les habitants du parc ne sont pas tous sensibles à la protection de l'environnement. C'est ainsi que protection de la nature est souvent opposé à agriculture productiviste. De même,

L'objectif du parc est de développer un artisanat et une industrialisation exemplaire au regard de la protection de la nature. Ces objectifs apparaissent souvent pour les résidents, plus comme des contraintes que des incitations à un développement économique.

Si le parc n'a pas encore réussi totalement sa mission auprès de la population locale, il a néanmoins fortement contribué à redonner un nouvel équilibre régional en ce qui concerne la protection de la nature, les sites et les paysages. En cela, il a permis de compenser a posteriori les dommages du barrage-réservoir "Seine" sur le patrimoine naturel.

F) Une activité touristique importante mais peu propice au développement local

L'exploitation touristique et sportive de la retenue du barrage "Seine" a bénéficié de trois atouts importants :

- . proximité d'une grande ville régionale : Troyes ;
- . distance modérée de l'agglomération parisienne ;
- . existence d'un parc naturel régional.

Si bien que si la fréquentation touristique croît d'année en année depuis 1970, elle demeure cependant très fluctuante et dépend étroitement de l'ensoleillement de la région (c'est ainsi qu'il y eu deux fois moins de visiteurs en 1977 qu'en 1976). La saison touristique s'étend d'avril à octobre, mais la fréquentation du site est surtout importante les mois de juillet et août (jusqu'à 20 000 visiteurs certains jours sur le site).

Le pourcentage croissant de visiteurs issus de la région parisienne montre l'intérêt accordé au site, sa meilleure connaissance à l'extérieur et son rôle important pour le tourisme de week-end.

En ce qui concerne la répartition socio-professionnelle des visiteurs du lac, il est possible d'avancer, suite aux enquêtes et aux témoignages recueillis sur le terrain, que le tourisme pratiqué sur le site est un tourisme "de masse" concernant essentiellement les classes moyennes ou peu aisées de la société.

L'aspect saisonnier des activités touristiques et les habitudes économes des visiteurs font que les avantages locaux sont assez minimes. Ainsi, cette activité est insuffisante au maintien du commerce local (il ne subsiste plus aucun commerce à temps plein à Géraudot). De même, l'exode rural n'a pas pu être enrayé par le développement touristique.

Les habitants ont d'ailleurs très peu de relations avec les visiteurs saisonniers et cela peut s'expliquer de diverses façons :

- la construction du barrage-réservoir et la mise en place des équipements touristiques ont été perçus comme des aménagements extérieurs. Dans tous les cas, la participation des habitants n'a pas été mise à contribution ;

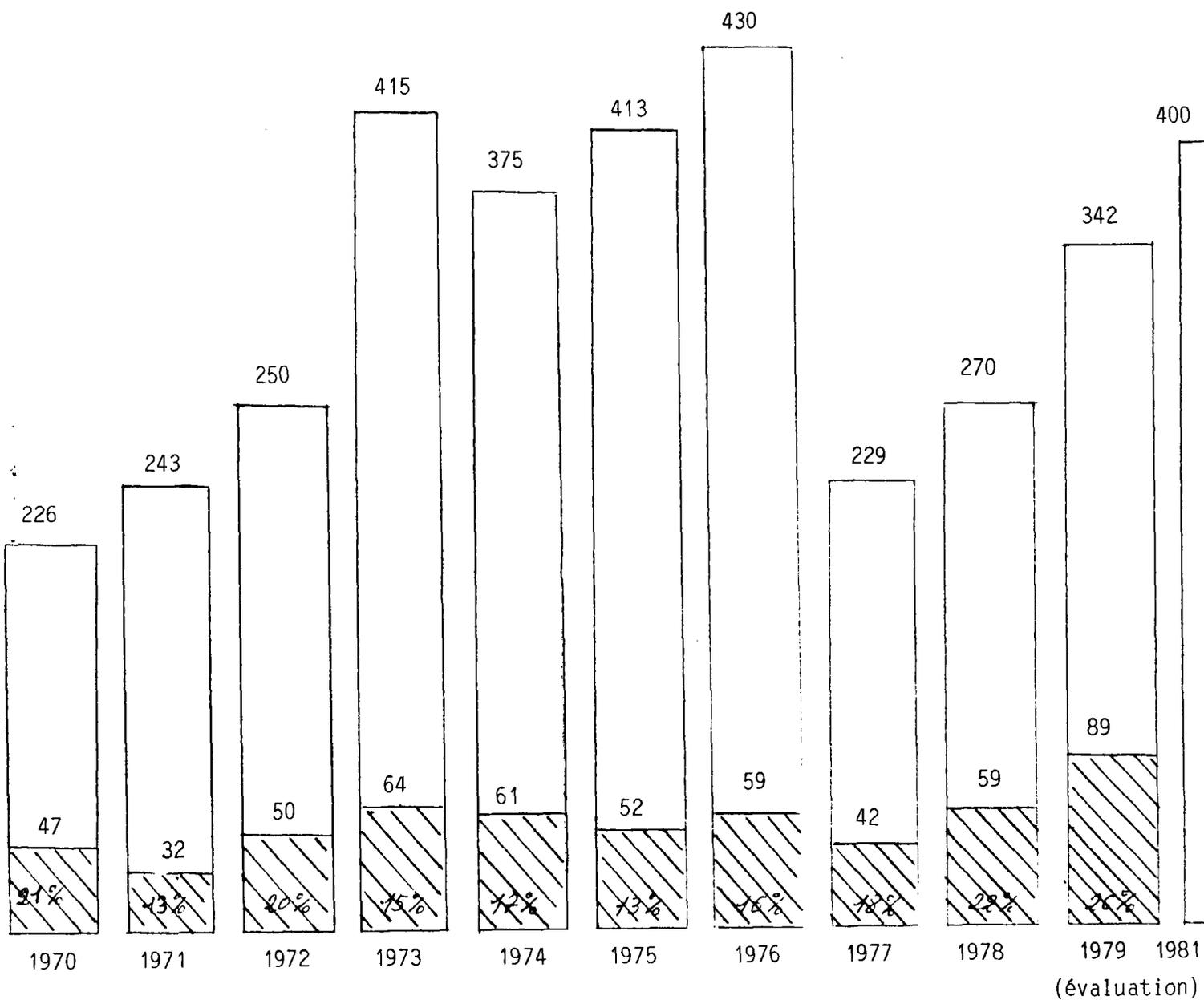
- le tourisme important et saisonnier est souvent reçu par la population comme une agression. Les habitants ne manquent pas de souligner le contraste entre la tranquillité des villages en hiver et la surpopulation bruyante l'été. Les habitants établissent très rapidement le lien entre les touristes et les encombrements des routes et des chemins, les déchets, le vandalisme, les gênes dans le travail...etc ;

- certains habitants ont été également expropriés une fois ou deux pour des aménagements touristiques (base de plein air et de loisir, échangeur, camping...etc), si bien qu'ils gardent une certaine rancœur vis-à-vis des personnes pour lesquelles ils ont été séparés de leur biens.

Ces quelques remarques sont confirmées par le fait que la plupart des équipements ont été créés ou sont gérés par des personnes venues

EVOLUTION DE LA FREQUENTATION DU SITE DE LA FORET D'ORIENT

NOMBRE DE VISITEURS EN MILLIERS



nombre total de visiteurs au cours de l'année



nombre de visiteurs issus de la région parisienne (en pourcentage)

(en millier

)

de l'extérieur. Il n'y a pas non plus de club local, d'équipement culturel pour les ruraux ou de loisirs organisés par les "gens du crû".

Il faut donc remarquer que, dans le domaine du tourisme, les retombées économiques de l'ouvrage, profitent peu à la population qui a subi les préjudices de son implantation. C'était pourtant la principale mesure compensatoire envisagée par le département de la Seine dans la convention Seine-Aube du 26 mai 1964.

G) Bilan de la réalisation du projet d'aménagement hydraulique

L'implantation du barrage-réservoir "Seine" sur le territoire des communes rurales en amont de Troyes, a produit des dommages assez importants : disparition d'exploitations agricoles, d'usines, d'habitations, d'espaces boisés, pertes d'emplois et de ressources...

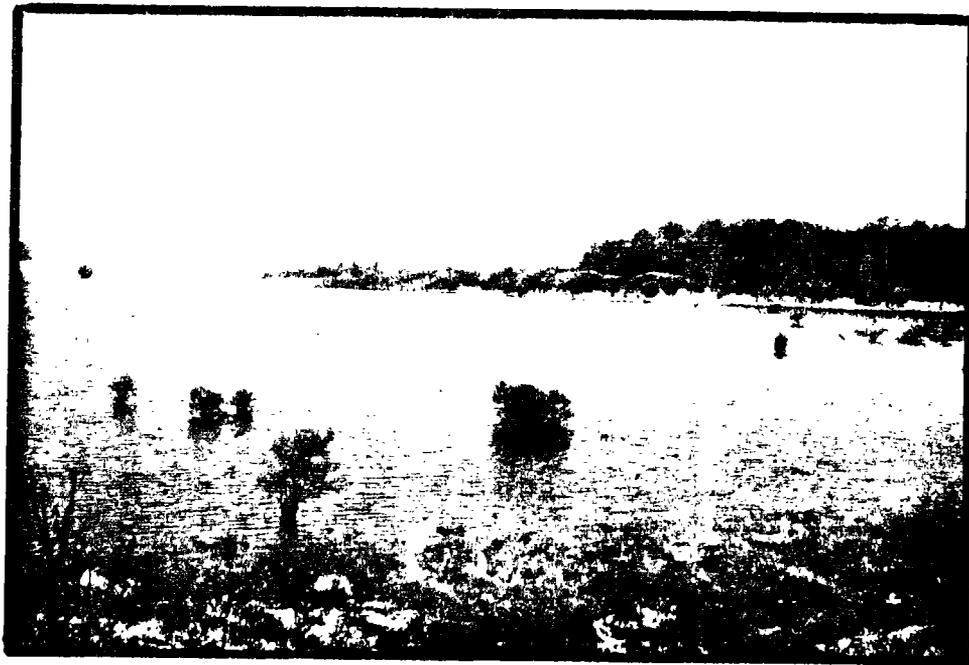
Les dommages reconnus par le service des Domaines ont été indemnisés et ceux directement liés à la construction de l'ouvrage ont été pris en charge par le département de Seine. Quand aux autres dommages (indirects, et mal identifiés), ils ont fait l'objet de mesures globales, définies unilatéralement sans concertation avec la population locale.

C'est ainsi que l'allocation d'une somme forfaitaire prévue pour la reconstitution de la production agricole n'a pas pu être affectée en partie à cause de la non association des agriculteurs au programme éventuel, et à son application.

Il en est de même pour la concession gratuite de l'utilisation du plan d'eau à des fins touristiques et sportives. Son exploitation n'a pas provoqué les retombées attendues pour l'économie locale par manque de coordination et de participation de la population aux aménagements.



LE PORT DE PLAISANCE



LA RESERVE ORNITHOLOGIQUE

Le bilan de la mise en place du barrage "Seine" serait assez négatif si le conseil général de l'Aube n'avait eu l'initiative de demander la création du parc naturel régional. Il a en effet relancé le dynamisme local et permis un développement de la région et une gestion touristique en harmonie avec la protection de l'environnement.

Ensuite, les collectivités locales, sous l'impulsion du parc, ont mis en plan des outils de gestion et d'aménagement de l'espace (ZAD, POS, SDAU, PAR) pour assurer une maîtrise de l'ouvrage hydraulique et de ses aménagements.

Le barrage Seine est issu d'un passé où les problèmes humains et les préoccupations d'environnement ne se posaient pas avec beaucoup d'acuité lors de l'implantation des grands aménagements. Aussi, le Maître d'ouvrage a-t-il imposé une vue assez restrictive du projet et la population s'est-elle cantonnée dans une apathie bien compréhensible face à un aménageur tout puissant et un projet si important.

Depuis, l'état d'esprit a changé, et les textes ont évolué ; aussi est-il intéressant d'examiner la mise en place d'un projet similaire, juste à proximité du barrage-réservoir "Seine".

II - LE BARRAGE-RESERVOIR "AUBE" : UN AMENAGEMENT NEGOCIE

A) Présentation du projet

Le réservoir AUBE, projeté en Champagne humide, est situé dans le parc naturel régional de la Forêt d'Orient, à proximité du barrage-réservoir SEINE, étudié précédemment. Les eaux de la rivière AUBE seront dérivées par gravité dans un premier bassin (bassin de l'Amance, 23 millions de m³ de capacité), puis par l'intermédiaire d'un canal de jonction dans un second bassin (bassin Auzon-Temple, 152 millions de m³ de capacité). Ce sera donc en tout une quantité de 175 millions de m³ qui sera stockée et relarguée au fur et à mesure des besoins.

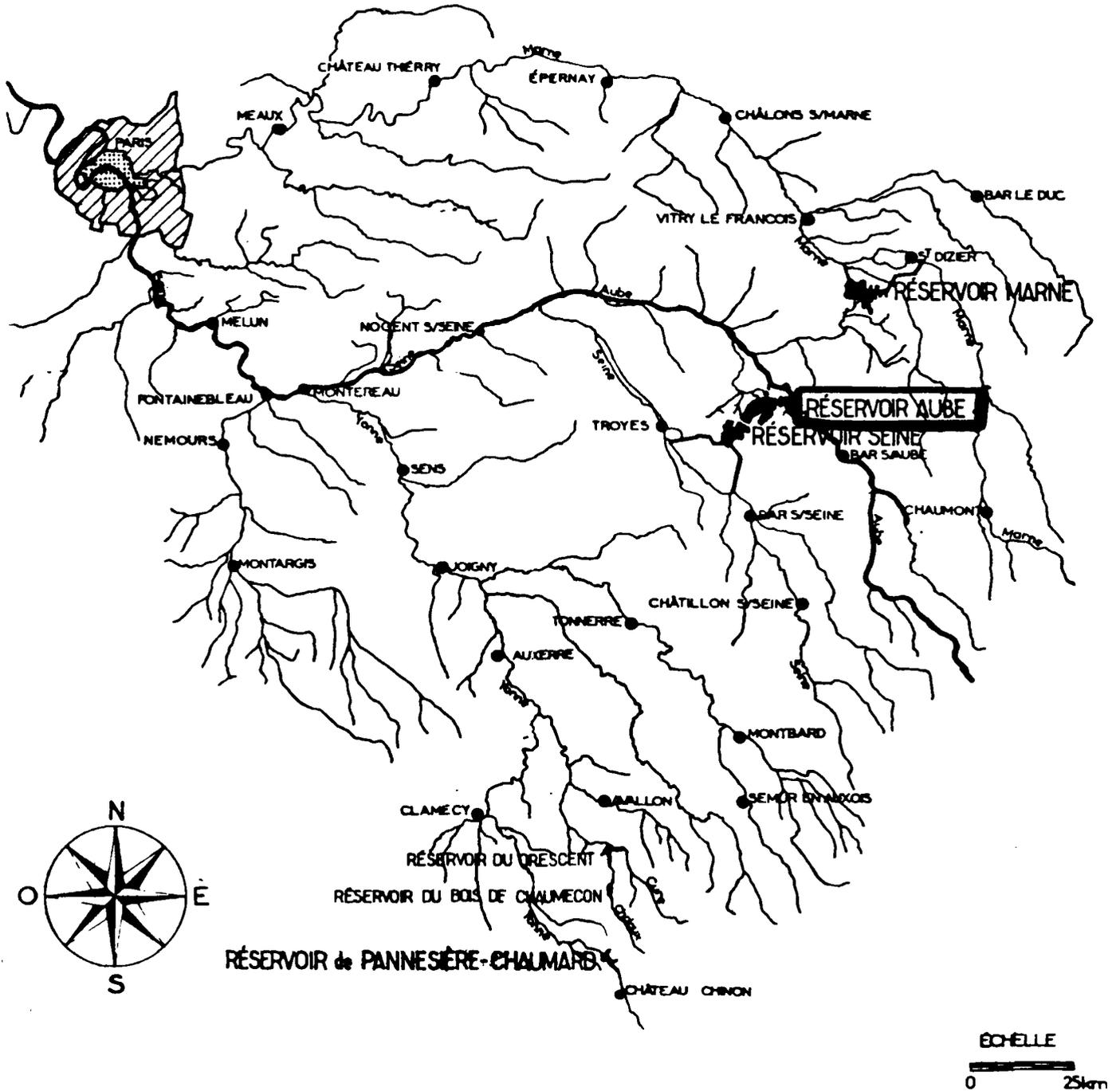
Les objectifs du barrage-réservoir sont essentiellement de 3 ordres :

- *soutien des étiages de la rivière AUBE puis de la Seine* : en été, le réservoir pourra fournir en moyenne 1,5 millions de m³ par jour pour soutenir les faibles débits des rivières ;

- *protection contre les crues* : en écrêtant jusqu'à 2/3 du débit maximal connu à la prise d'eau, le réservoir AUBE pourra protéger des inondations les agglomérations situées en aval ;

- *approvisionnement en eau* : l'action du réservoir AUBE, conjuguée à celles des autres réservoirs du bassin de la Seine, pourra assurer aux réservoirs et notamment, à la région parisienne une abondante ressource en eau de surface (65 m³/s en moyenne).

La réalisation de ce projet, ainsi que la gestion du programme de régularisation de la Seine et de ses affluents, est assurée par l'Institution Interdépartementale des Barrages-Réservoirs du Bassin de la Seine (I.I.B.R.B.S.). Cette institution, qui représente la ville de



BARRAGE - RESERVOIR

RÉALISATION : SERVICE DES BARRAGES-RESERVOIR

AUBE

FICHE TECHNIQUE DU BARRAGE-RESERVOIR AUBE

| | |
|--|----------------------------|
| Capacité (retenue normale)..... | 175 000 000 m ³ |
| Tranche exceptionnelle..... | 12 000 000 m ³ |
| Capacité utile..... | 168 000 000 m ³ |
| Tranche morte..... | 7 000 000 m ³ |
| Cote NGF de la retenue normale..... | 138.00 |
| Cote NGF de la retenue exceptionnelle..... | 138.50 |
| Capacité de dérivation..... | 135 m ³ /s |
| Capacité de restitution : | |
| débit d'exploitation normal..... | 35 m ³ /s |
| débit de la vidange de sécurité..... | 160 m ³ /s |

oooooooooooo

| | |
|-------------------------------|---------|
| Digues (Longueur totale..... | 13500 m |
| (Hauteur maximale..... | 2250 m |

oooooooooooo

| | |
|--|-------|
| Rétablissement (Nombre de ponts à construire | |
| et construction (- routier..... | 8 |
| de voies (- SNCF..... | 1 |
| (Longueur de routes et de chemins à rétablir...) | 16 km |

oooooooooooo

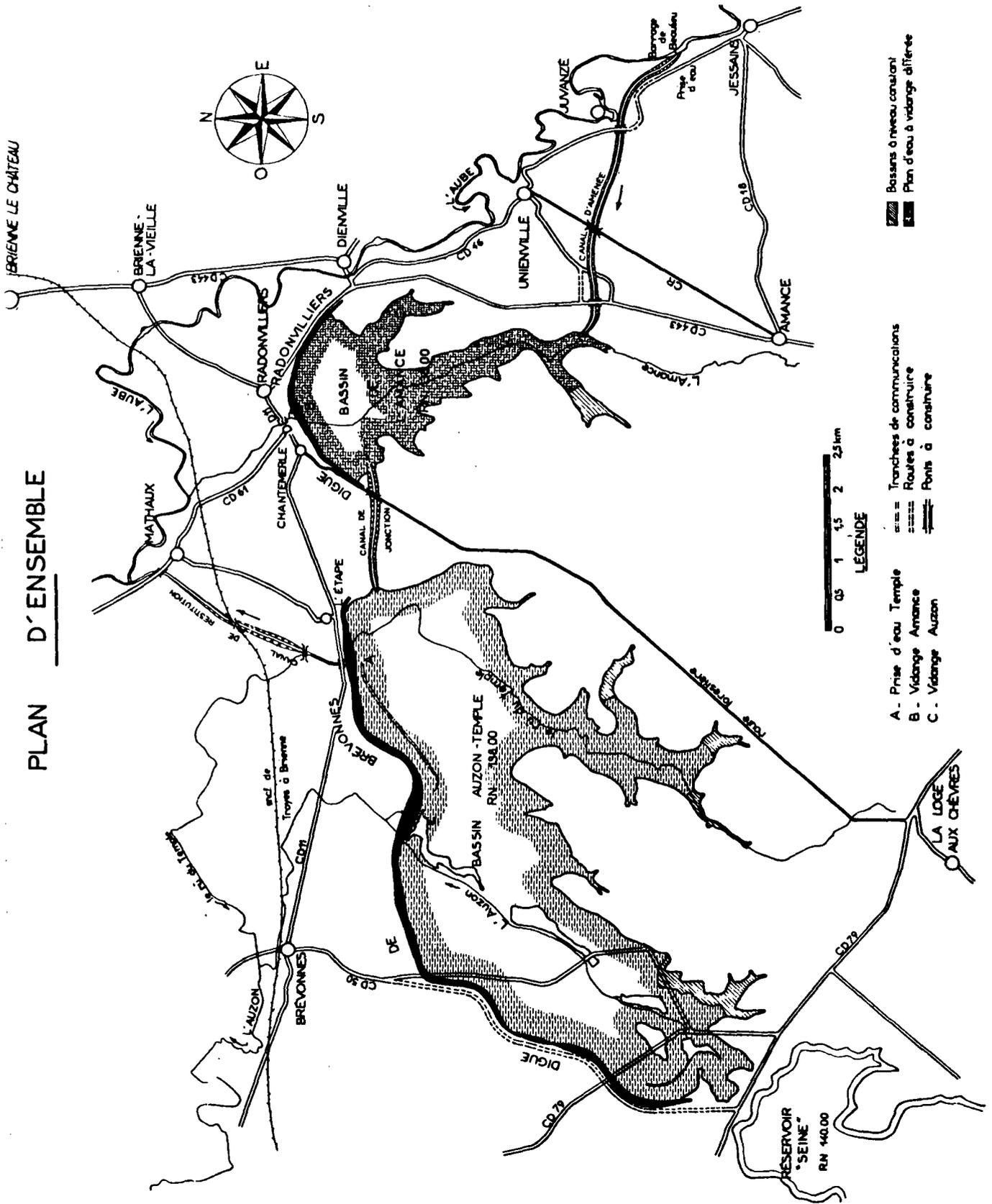
| | |
|--|----------|
| Superficie du réservoir..... | 2 500 ha |
| Superficie des emprises totales..... | 3 150 ha |
| dont environ : 2 000 ha de forêts et de bois | |
| 1 150 ha de terrains agricoles | |

oooooooooooo

| | |
|--|---------------------|
| <u>Aspects financiers</u> : <u>estimation</u> du coût du barrage et des aménagement au | |
| 1/1/84..... | 1 330 Millions de F |
| dont - expropriations | ≈ 150 Millions de F |
| - mesures compensatoires et | |
| mesures d'accompagnement..... | ≈ 200 Millions de F |

Mise en eau prévue vers les années 1988-1990

PLAN D'ENSEMBLE



Bassins à niveau constant
 Plan d'eau à vidange différée

LEGENDE
 Tranchées de communications
 Routes à construire
 Ponts à construire
A - Prise d'eau Temple
B - Vidange Amance
C - Vidange Auzon

Paris et ses départements périphériques, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne, assure la maîtrise d'ouvrage du projet (*).

Le barrage-réservoir Aube, en cours de construction, se situe dans la même aire géographique que le barrage Seine, aussi, cette étude ne s'attardera pas sur les impacts de l'ouvrage, énumérés précédemment, mais plutôt à l'évolution du processus de participation entre ces deux projets.

B) Une concertation préalable et une définition conjointe des mesures compensatoires

L'étude de la mise en place du futur barrage Aube montre comment la population locale, les groupes d'intérêts et leurs représentants ont infléchi les orientations initiales du projet et imposé un certain nombre de mesures compensatoires. C'est ainsi que l'aménagement prévu à l'origine pour répondre aux seuls besoins de l'aval, a, peu à peu, intégré les préoccupations locales.

1) une procédure de concertation précoce

Dans son programme d'intervention préparé pour les années 1969-1970, l'Agence Financière de Bassin Seine-Normandie avait prévu un financement pour les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation d'un ouvrage de régularisation des eaux du bassin de la Seine. Cet ouvrage devait se situer dans le département de l'Aube, non loin du barrage "Seine" déjà existant. Vers 1974, l'Agence de Bassin se préoccupa donc de la construction de l'ouvrage et élaborait un projet concret avec l'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (I.I.B.R.B.S.). Ce projet sera soumis à enquête publique.

(*) l'Agence Financière de Bassin Seine-Normandie, promoteur du projet, n'a pas la vocation légale d'assurer la mission de Maître d'ouvrage.

Dès cette époque, le syndicat mixte du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient (P.N.R.F.O.) va se préoccuper en priorité de défendre les *intérêts* des *collectivités* et des *habitants* concernés. Le syndicat ne remet pas en cause l'opportunité de l'aménagement hydraulique qui figure explicitement dans la chartre constitutive du parc, mais il veut en tirer le maximum d'avantages et réclamer une compensation pour les préjudices subis. L'idée principale défendue est de faire compenser par les usagers situés sur le cours aval de la rivière, qui trouveront une eau de qualité et en quantité suffisante, les préjudices subis par les collectivités situées à l'amont des ouvrages et en particulier, pour toutes celles situées au droit des emprises.

Dans ce but, le président du parc a demandé à l'Administration Départementale que l'ensemble des collectivités, organismes et services concernés par le barrage-réservoir "Aube" se concertent pour établir un dossier de demande d'indemnisations et de compensations du maître d'ouvrage. L'Administration Départementale a alors créé une *commission d'étude* présidée par le sous-préfet qui a organisé les groupes de travail nécessaires et coordonné les propositions. Les groupes de travail, réunis tout au long de l'année 1975 et au début de l'année 1976, se composaient de plusieurs sous-commissions :

- . sous-commission "Agriculture" ;
- . sous-commission "pêche, activité piscicole et activité de plein-air" ;
- . sous-commission "activité nautique" ;
- . sous-commission "réserves naturelles et protection de la nature" ;
- . sous-commission "équipement".

L'ensemble des maires et des conseillers généraux ont été conviés à chacune de ces réunions qui ont fait l'objet d'un procès-verbal transmis à chacun de ses membres. L'intégralité de ces documents a été soumise à la commission d'enquête qui a d'ailleurs entendu le président du syndicat mixte.

Suite à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, le commission d'enquête a formulé un *avis favorable* assorti d'un certain nombre de *réserves* tendant à sauvegarder les intérêts du département de l'Aube et de ses habitants.

L'acte déclaratif d'utilité publique intervient le 22 décembre 1977, il sera suivi d'une *étude d'impact détaillée*.

Pendant ce temps, les agriculteurs réunis autour de leurs syndicats entament un processus de négociation avec le maître d'ouvrage. Ils constituent un rapport de force important et oeuvrent pour la recherche d'un compromis "acceptable".

De leur côté, les autorités locales demandent au Maître d'ouvrage et à l'Agence de Bassin de mettre en place des mesures compensatoires au delà des indemnisations normales des expropriés et de la concession gratuite de l'exploitation touristique du futur lac. Ils veulent que l'opération, tout en assurant les objectifs initiaux de l'ouvrage, permette une valorisation locale des activités existantes et favorise un développement de nouvelles activités.

Après de longues négociations avec les parties en présence, le promoteur du projet va mettre en oeuvre des mesures compensatoires assez importantes.

2) les mesures compensatoires mises en oeuvre

Au delà des mesures d'accompagnement qui sont une obligation légale du maître d'ouvrage (relogement, restructuration, rétablissement des voiries, etc.), *les mesures compensatoires visent à rééquilibrer le bilan avantages-inconvénients pour chaque acteur ou groupe d'acteurs concernés par le projet*. Elles visent donc à réparer les dommages résiduels et à rétablir des conditions socio-économiques satisfaisantes.

Les mesures compensatoires négociées lors de l'étude du projet de réservoir "Aube" concernent principalement trois domaines : l'agriculture, l'hydraulique générale et le tourisme.

a) mesures compensatoires agricoles

- . Restructuration foncière (remembrement) étendue à 10 communes et financée à 100% par l'I.I.B.R.B.S. ;
- . Travaux connexes au remembrement (voirie, hydraulique) pris également en charge par l'I.I.B.R.B.S. ;
- . Drainage de 3.400 ha de terres agricoles financé à 30% par l'I.I.B.R.B.S. et subventionné par l'Etat ;
- . Participation financière du maître d'ouvrage aux aménagements agricoles du lit mineur de la rivière (protection d'environ 14.000 ha de terres contre les crues décennales) ;
- . Aide aux agriculteurs pour le passage d'un mode de culture extensif à un mode de culture intensif.

b) mesures compensatoires concernant l'hydraulique générale

- . Recalibrage des cours d'eau du bassin de l'Aube et de la Seine, financé à 80% par l'I.I.B.R.B.S. ;
- . Reconstitution forestière équivalente en priorité dans le département de l'Aube, par aménagement de friches à reboiser ou de forêts dégradées qui seront soumises au régime forestier (action régulatrice des surfaces boisées).

c) mesures compensatoires au niveau touristique

- . Acquisition par le maître d'ouvrage des terrains nécessaires à l'aménagement touristique (60 ha) ;
- . Aménagement des queues de retenues pour constituer 5 plans d'eau à niveau constant (environ 100 ha) ;

- . Conservation et aménagement de 5 étangs, en fond de cuvette, pour constituer des réserves piscicoles en période de basses eaux (60 ha) ;
- . Exploitation des ouvrages de façon à maintenir un bassin en eau (bassin Amance) pour valoriser sa vocation touristique (remplissage en premier lieu, vidange différée intervenant à partir du 1er octobre).

C) Conclusions : une participation positive qu'il convient cependant d'évaluer avec prudence

Le projet de barrage-réservoir "Aube" présente le cas d'un aménagement hydraulique où la participation commence très tôt. Cela tient à deux raisons essentielles :

- la présence du parc naturel régional qui s'est inscrit en partenaire défendant le point de vue de l'environnement et qui a joué un rôle d'information et d'animation essentiel,
- la construction antérieure d'un aménagement hydraulique tout proche (barrage "Seine") pour lequel la consultation a été réduite au minimum.

Assez bien informée et forte d'une expérience assez douloureuse, la population va vouloir *intervenir très tôt* pour fixer les modalités de mise en oeuvre du projet. Elle est consciente des enjeux importants de la réalisation du réservoir (alimentation en eau de la région parisienne, protection contre les crues, centrale électronucléaire de Nogent-sur-Seine), aussi, elle ne contestera pas l'opportunité du projet. L'objectif des habitants, des élus et des organisations professionnelles sera donc de *négoier fermement* pour tirer le maximum d'un projet considéré comme inéluctable.

Il en suivra donc une phase de négociation assez difficile où la population locale, notamment les agriculteurs par la voix de leurs représentants syndicaux, essaiera de définir des mesures compensatoires "acceptables".

Aujourd'hui, les mesures compensatoires sont pratiquement toutes définies, elles ont été très importantes et les acteurs semblent satisfaits ; les travaux de réalisation de l'ouvrage sont en cours et se déroulent sans aucun incident.

Ce type de participation apparaît exemplaire, il convient cependant d'y adjoindre quelques remarques :

. Tout d'abord, la discussion avec la population sur les modalités de mise en oeuvre d'un projet peut aboutir, si on n'y prend garde, à des *concessions anarchiques* ou bien à *diminuer en partie l'utilité de l'ouvrage*. Dans le cas présent, un remembrement suivi d'un drainage important sur une grande surface peut atténuer l'effet écrêteur de crue du barrage : *l'étude d'impact porte sur le barrage et non sur les mesures compensatoires et les mesures d'accompagnement*.

. Il ne faut perdre de vue non plus le *coût* d'une telle démarche. C'est ainsi que, suite à l'étude du barrage Aube, l'Agence Financière de Bassin Seine-Normandie a recherché des possibilités de fixer les modalités et les limites des mesures compensatoires. En 77-78, elle a entrepris une première étude avantage-inconvénient sur un projet de barrage à Origny-Ste-Benoite, puis à Villers-le-Sec.

. D'autre part, la négociation a tendance à favoriser les *groupes structurés* et les *intérêts prédominants*. Il convient de faire attention à ce qu'un certain "*marchandage*" ne s'installe pas. Cela reviendrait à offrir aux populations concernées une contrepartie suffisante qui permette de faire accepter le projet.

Une utilisation abusive des mesures compensatoires peut aussi conduire à des effets néfastes pour *l'environnement*. On peut ainsi justifier n'importe quel projet, même celui qui détruit le plus le milieu naturel, car il sera possible de compenser ailleurs ou autrement. On pourrait ainsi, en poussant un peu trop loin le raisonnement, compenser des dommages directs à l'environnement par des avantages économiques concédés à des groupes d'intérêts.

Enfin, la définition de mesures compensatoires collectives et globales telle que pratiquée ici, tend à éviter une *analyse exhaustive* des répercussions directes ou indirectes du projet. Ce qui a pour effet de renforcer la logique de l'aménageur qui pourra réaliser son projet sans se poser les questions d'opportunité ou des coûts réels qu'il entraîne.



III - LE BARRAGE-RESERVOIR DE NAUSSAC : UNE OPERATION DOULOUREUSE ET CONFLICTUELLE

Introduction

Le barrage-réservoir de Naussac est, avec celui de Villerest (sur la Loire en amont de Roanne), un des principaux ouvrages hydrauliques du bassin de la Loire. La mise en place de ce projet, entraînant la submersion quasi-totale des habitants d'un village rural, a suscité de vives réactions sur le plan local, mais aussi régional et national. Outre le retentissement important de l'opération, il est intéressant d'analyser les réactions de la population et les éléments qui ont abouti à une participation essentiellement conflictuelle.

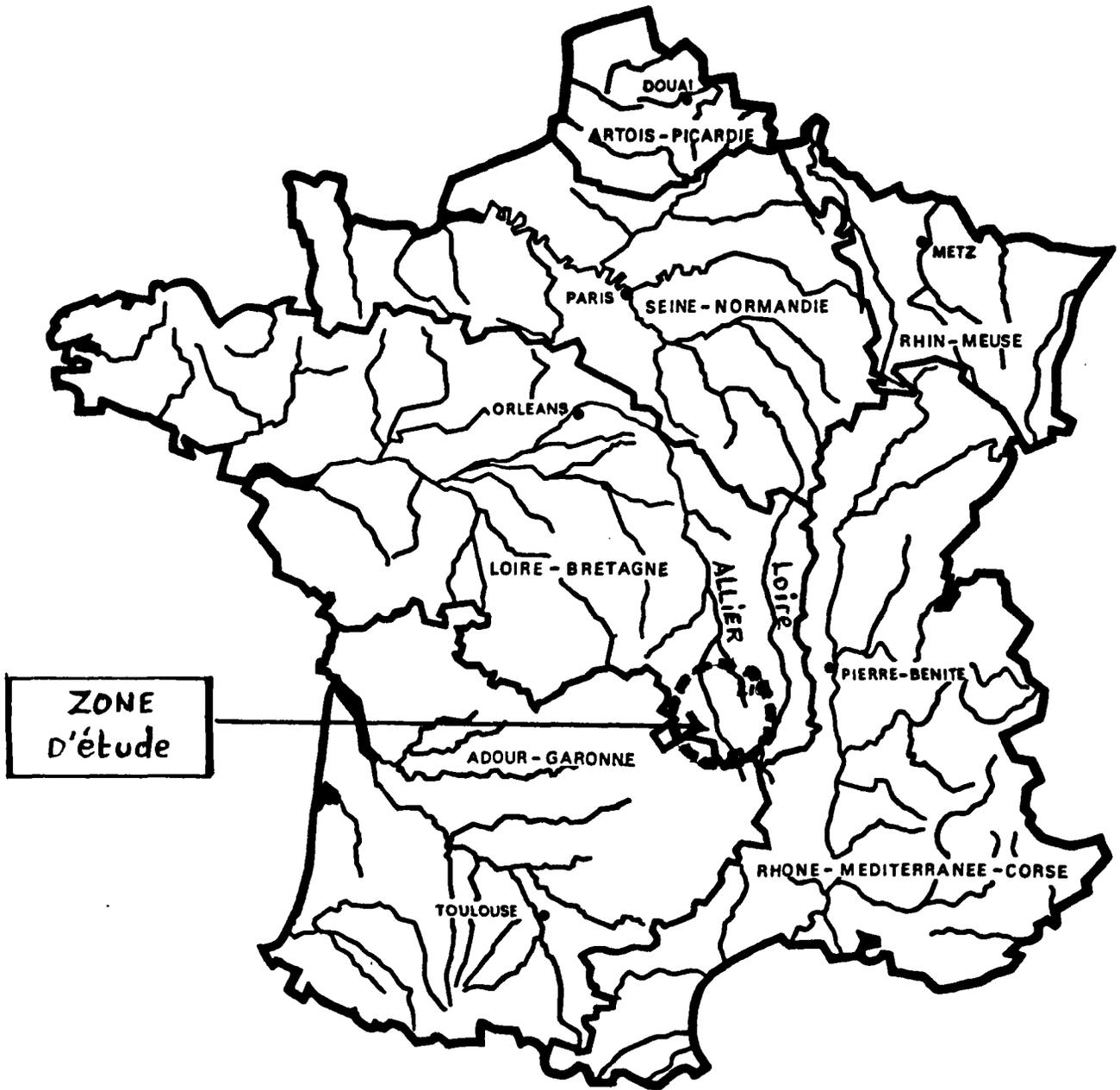
A) Présentation du projet

Naussac est situé dans le département de la Lozère, aux confins des départements de la Haute-Loire et de l'Ardèche, près de la ville de Langogne. Le barrage est construit sur le Donozau, petit affluent du Haut Allier.

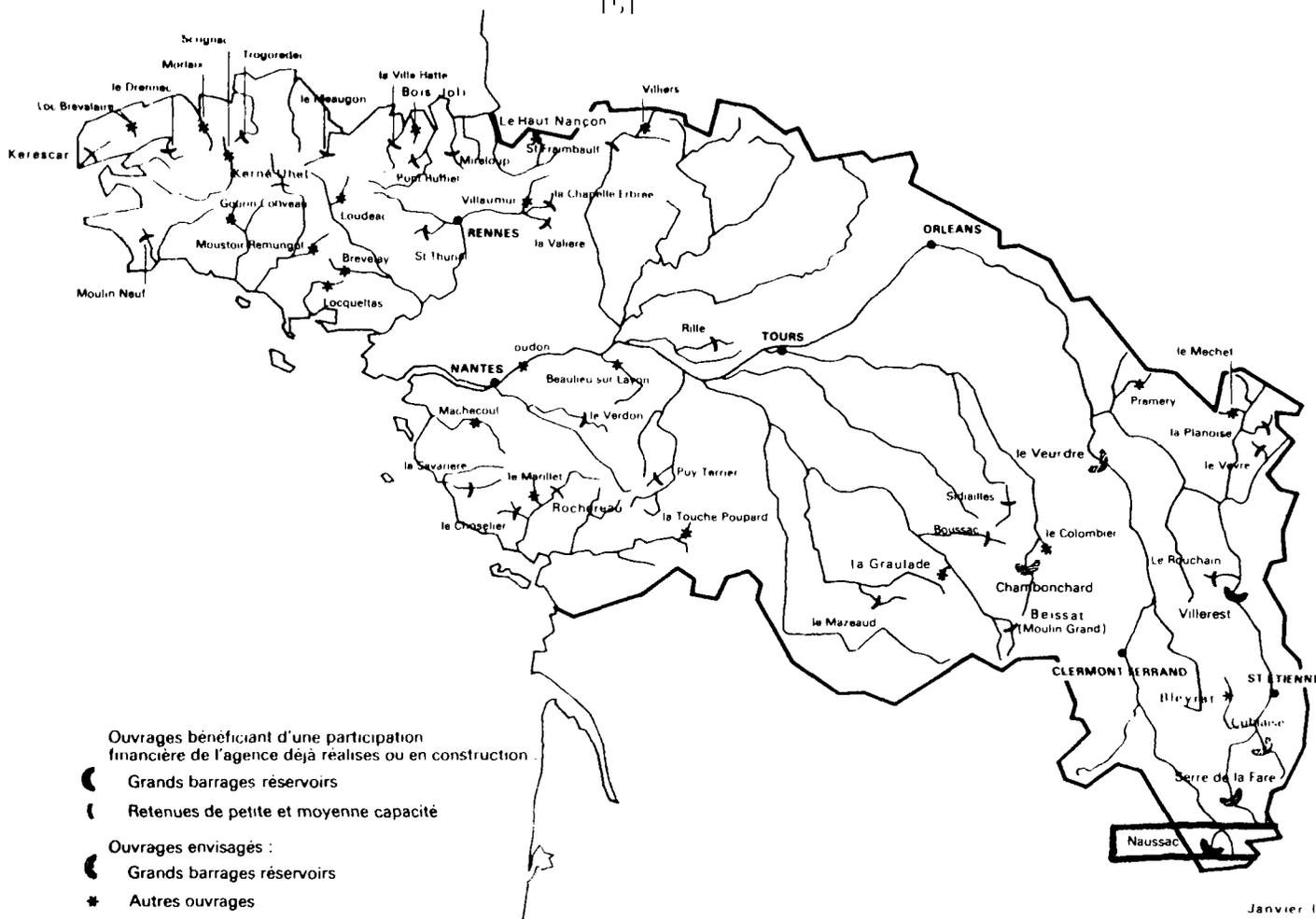
La réserve d'eau, constituée à Naussac, est destinée au *soutien des étiages* de l'Allier et au-delà de la Loire. Elle doit donc permettre d'assurer la couverture des besoins en eau le long de ces cours d'eau.

Le Ministère de l'Agriculture, promoteur du projet, également chargé de la police et de la gestion des eaux, a concédé la maîtrise d'ouvrage à la SOMIVAL (Société pour la Mise en Valeur de l'Auvergne et du Limousin).

Les travaux du barrage ont été achevés à la fin de l'année 1980. Après la période réglementaire d'essai et de mise en eau progressive, sa

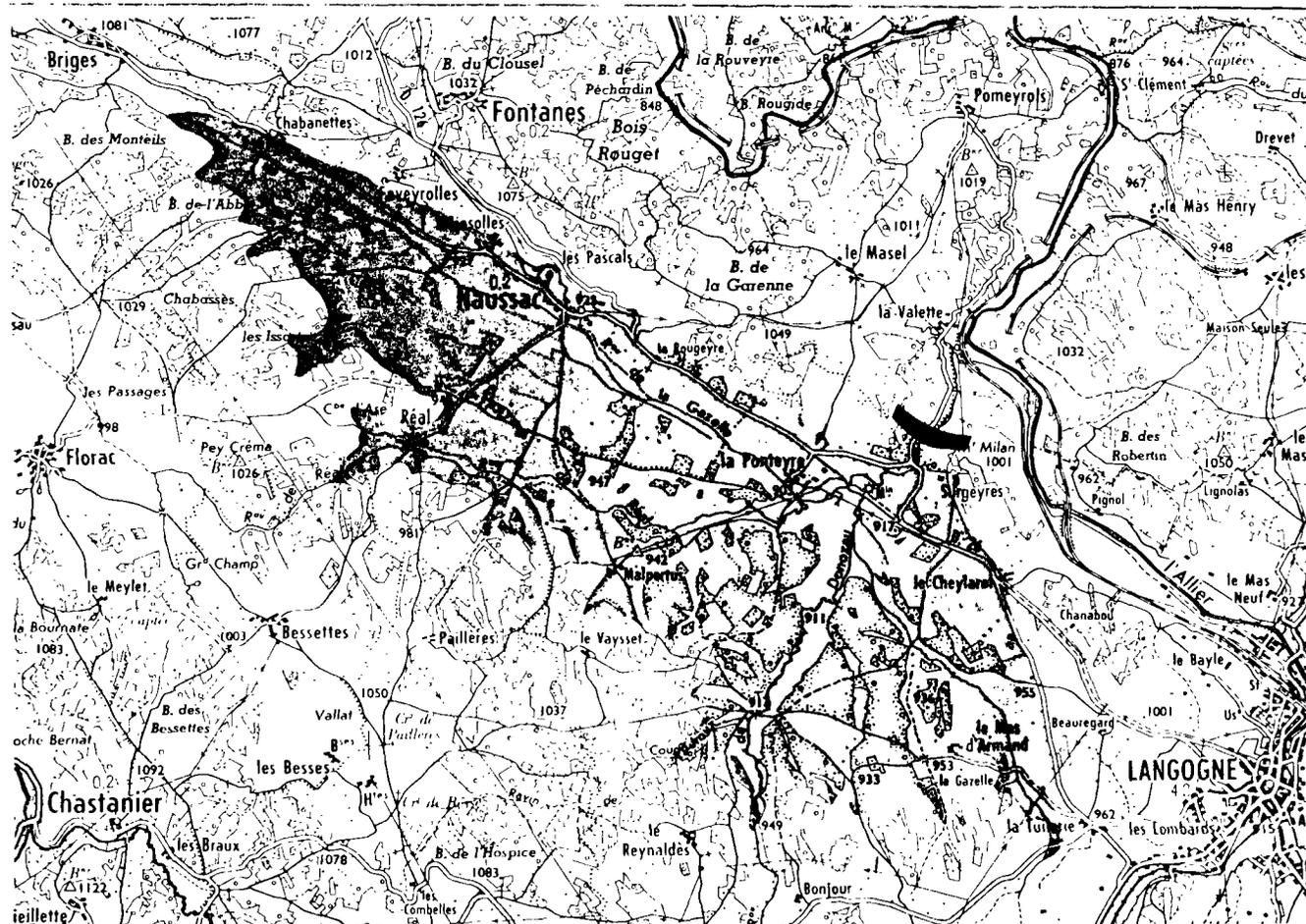


CARTE GENERALE DES BASSINS HYDROGRAPHIQUES FRANCAIS



Janvier 1980

les aménagements hydrauliques du bassin Loire-Bretagne.



Retenue normale

Extrait de la carte de Langogne au 1/50 000e © IGM

FICHE TECHNIQUE DU BARRAGE-RESERVOIR DE NAUSSAC

- . Capacité d'accumulation.....190.000.000 m³
 - . Cote du plan d'eau maximum, NGF.....946,00 m
 - . Aire maximale de la retenue..... 1080 ha (10,8 km²)
 - . Longueur maximale de la retenue.....8 000 m
 - . Largeur maximale de la retenue.....2 700 m
 - . profondeur maximale de la retenue..... 50 m
 - . Digue, hauteur au dessus du terrain naturel..... 45 m
- Expropriations (. 48 exploitations agricoles touchées dont 40 l'ont été
(de manière notable (disparition totale ou amputation
(sérieuse) ;
(. l'ensemble du village du Naussac et deux gros hameaux
(ont été engloutis : 140 personnes déplacées
- Reconstructions (. Reconstruction du village de Naussac et relogement de
(la population ;
(. Réinstallation, aides à la restructuration ou à la
(reconversion des exploitants agricoles ;
- Mesures (. Reconstruction des routes et des voies d'accès ;
d'accompagnement(. Programmation d'équipement touristique et de loisirs ;
(. Aménagements piscicoles : échelle à poisson, charge
(d'alevinage et rétrocession du droit de pêche .
- Données (. Coût de l'ouvrage et des aménagements.....250 millions de F(81)
(dont - coût des expropriations et
Finan- (relogements.....70 millions de F
cières (- coût des dispositifs de sécurité..15 millions de F
(. Financement : Etat (Ministère Agriculture et
(Environnement)..... 70%
(Agence Financière de Bassin
(Loire-Bretagne..... 30%

mise en service a pu intervenir à la fin de l'année 1982, à l'achèvement du premier remplissage.

Le remplissage s'effectue actuellement grâce, d'une part aux apports propres du Donozau (débit annuel moyen : $0,65 \text{ m}^3/\text{s}$), d'autre part à la dérivation gravitaire d'une partie de l'eau du Chapeauroux, autre affluent aval de l'Allier.

Le barrage de Naussac et les ouvrages de dérivation du Chapeauroux constituent l'opération dite NAUSSAC I : en année moyenne, les volumes stockables, grâce à cette opération, ne sont que de 85 millions de mètres cubes environ (pour un réservoir de 190 millions de m^3).

C'est pourquoi, NAUSSAC I devrait être suivi prochainement de l'opération dite NAUSSAC II, qui consistera en la réalisation d'une usine de pompage et de turbinage dans l'Allier et d'un petit barrage (15 mètres de hauteur) de prise d'eau pour cette usine. Elle permettra d'améliorer très sensiblement le remplissage du barrage. Elle sera réalisée également par la SOMIVAL dans le cadre d'une concession de force hydraulique (loi de 1919), sollicitée avec l'accord d'Electricité de France.

B) Un site longtemps convoité : rappel historique du projet

Depuis 1944, la région de Naussac a été le siège de convoitises hydrauliques. Le bassin versant du Donozau forme, en effet, une cuvette naturelle ouverte sur l'Allier par un étroit passage qu'il suffit de vérouiller par un simple barrage pour noyer la vallée. Ce site idéal, pour la réalisation d'un réservoir de grande ampleur à peu de frais, n'est bien sûr, pas passé inaperçu aux yeux des ingénieurs hydrauliciens.

C'est ainsi qu'un premier projet fut présenté en 1944 par les frères Vincent. Ce projet, qui engendra une grande campagne de presse et

une forte inquiétude auprès de la population, fut rejeté officiellement en avril 1947 par le préfet de la Lozère.

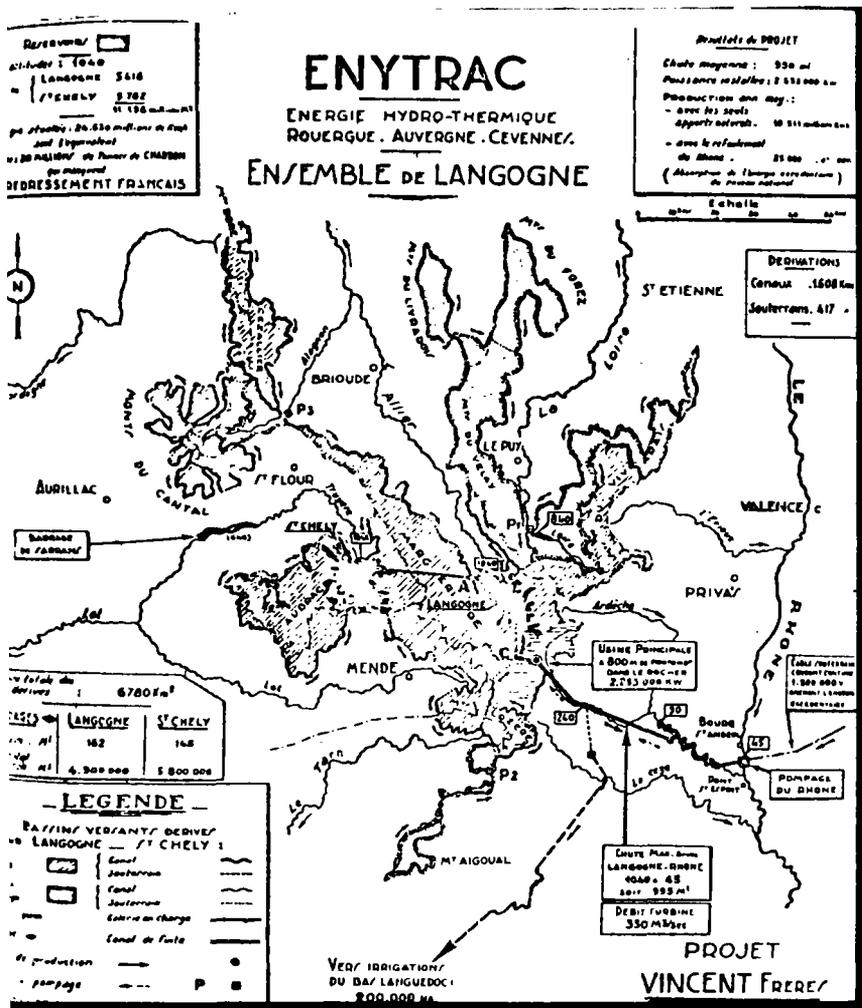
En 1952, un nouveau projet prévoit la réalisation d'un lac de barrage dans des limites semblables au réservoir actuel. Il s'agissait d'un projet d'EDF nommé Montpezat C., destiné à produire de l'électricité en détournant une partie des eaux de la Loire vers le Rhône. Les nombreuses oppositions, suscitées par le projet, conduisirent EDF à l'abandonner en 1954.

Suite à ce projet, une association regroupant des élus des différentes collectivités locales du bassin se crée en 1957. Cette Association Nationale pour l'Etude de la Loire et de ses Affluents (ANECLA) se fixe deux objectifs principaux :

- empêcher le détournement des eaux de la Loire vers le Rhône ou même vers la Seine ;
- promouvoir un "aménagement intégré" du bassin de la Loire, comprenant des barrages en amont pour limiter les crues et relever les débits d'étiage de l'Allier et de la Loire.

Pour réaliser ces objectifs, l'ANECLA demandait avec insistance la réalisation d'un programme ambitieux de régulation et d'équipement de la Loire.

En 1968, le comité de Bassin Loire-Bretagne reprit à son compte l'idée, proposée par l'ANECLA, de créer des réservoirs dans le haut bassin de la Loire et de l'Allier. Il suggéra que Naussac et Villerest soient inscrits au programme du 6ème plan. Le relèvement des débits d'étiage apparaissait nécessaire et urgent, mais la protection contre les crues centenales devenait également urgente, car depuis 1960, on avait beaucoup construit dans les zones inondables.



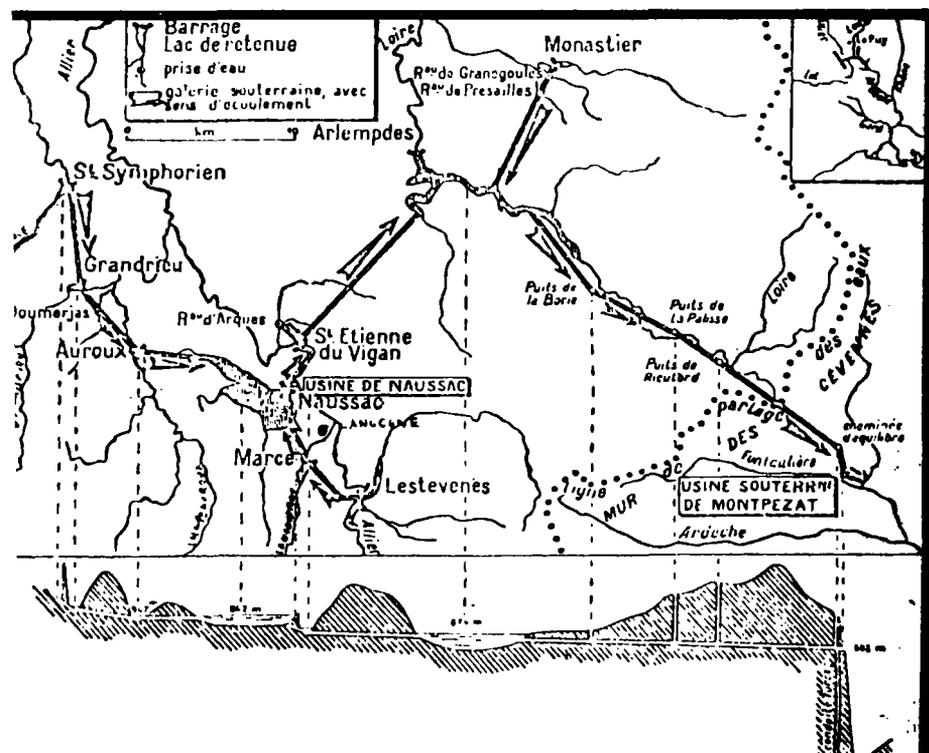
Projet VINCENT - 1944 -

1947
LA PRESSE
et
LE PROJET DE LANGOGNE



(en 1947)

- 1 - EVEIL DE LA HAUTE-LOIRE (Le Puy) - 26.1
- 2 - CE SOIR (Paris) - 22.1
- 3 - COMBAT (Paris) - 22.1
- 4 - COURRIER DE L'OUEST (Angers) - 19.2
- 5 - DAUPHINE LIBRE (Grenoble) - 24.1
- 6 - L'ESPOIR (St Etienne) - 25.1
- 7 - L'ESPOIR (Paris) - 25.1
- 8 - LA MONTAGNE (Clermont-Ferrand) - 8.1
- 9 - ECHO D'ANGERS - 1.3
- 10 - L'UNION SAISONNIERE - 23.1
- 11 - L'ESCOR PATRYAN (Paris) - 8.2
- 12 - DEPECHE DEMOCRATIQUE (St Etienne) - 24.1
- 13 - L'ESPOIR - 22.1
- 14 - L'AUVERGNAT DE PARIS - 4.2
- 15 - COURRIER DE BAYONNE - 22.1
- 16 - L'ESPOIR (Nîmes) - 22.1
- 17 - LE VILLEFRANCAIS (Villefranche-de-Rouergue) - 1.2
- 18 - REPUBLIQUE VAROISE (Toulon) - 23.1
- 19 - NORD ECLAIR (Lille) - 31.1
- 20 - L'AVENIR DE CANNES & DU SUD-EST - 23.1
- 21 - L'AVENIR DE L'OUEST (Nantes) - 2.2
- 22 - LA NORMANDE (Rennes) - 23.1
- 23 - LE MONDE (Paris) - 3.2



Projet EDF de Montpezat.C.- 1952

sources : O. Nougarede
"Naussac en Margeride"

Le 17 décembre 1970, un comité interministériel chargea la SOMIVAL d'étudier dans quelles mesures le site de Naussac se prêterait à l'édification d'un barrage-réservoir.

En décembre 1971, le projet de barrage de Naussac est présenté aux élus et à la population par la SOMIVAL.

Le 6 février 1976, un décret déclare d'utilité publique le réservoir de Naussac. Le 11 juin de la même année, un autre décret porte concession de l'aménagement et de l'exploitation du réservoir de Naussac à la SOMIVAL. Les travaux vont commencer en 1977 et se terminer vers la fin de l'année 1980.

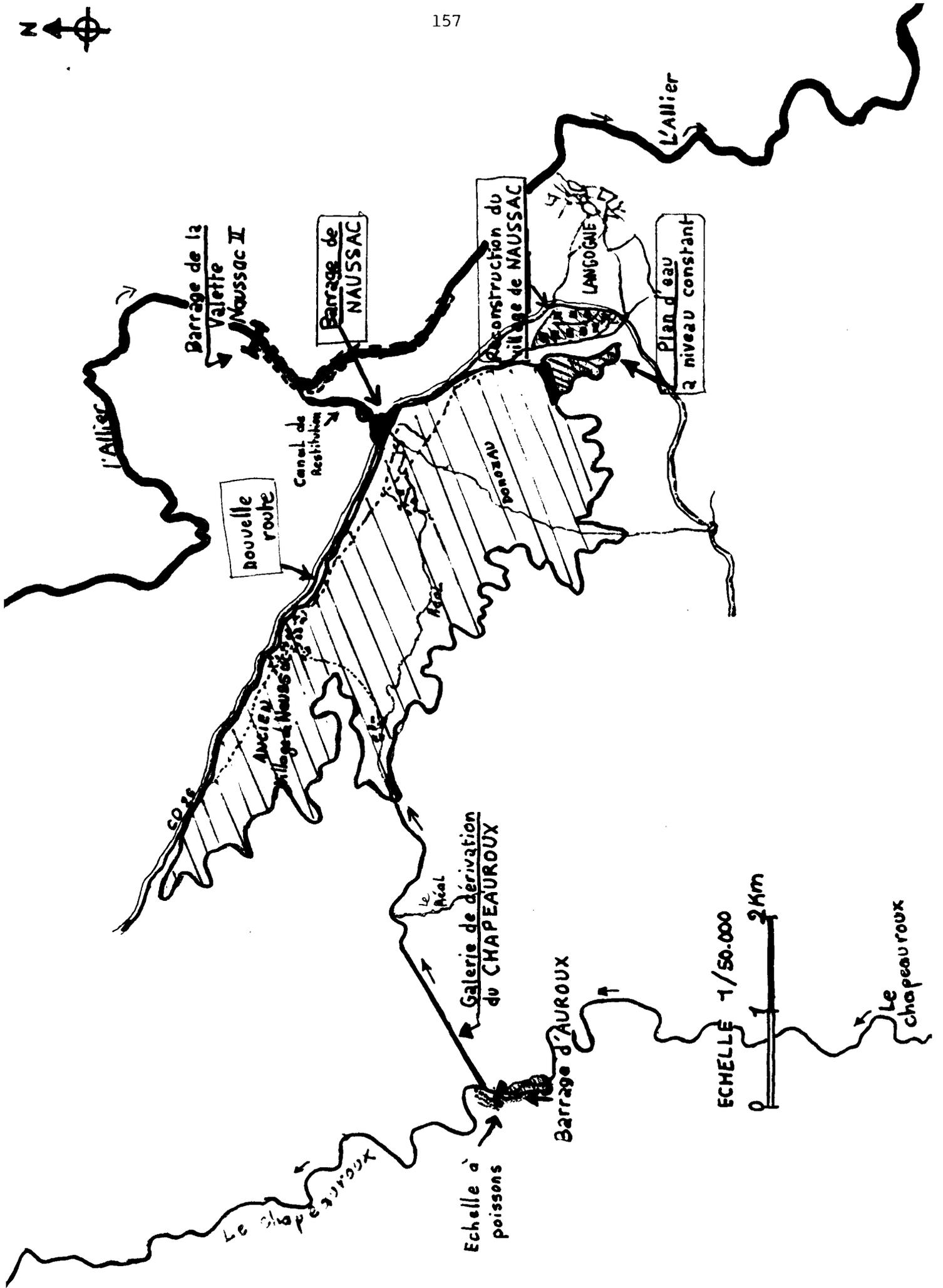
C) Les principaux acteurs et leur mode d'intervention sur le projet

1) les lozériens et la population locale

Dans le courant de l'année 1972, le projet de barrage-réservoir commence à évoluer concrètement, la population locale va alors réagir activement. C'est ainsi qu'au niveau de la région de Langogne, vont naître trois organismes (2 associations et un comité de défense). A travers eux, les habitants essaieront de soumettre leurs revendications, de faire valoir leurs intérêts ou plus radicalement de manifester des positions hostiles à l'aménagement envisagé. Les trois organismes recensés sont :

. L'association des sinistrés du barrage

Animée par le maire de Naussac, cette association regroupe essentiellement des individus qui ont pris parti d'admettre la construction de l'ouvrage comme inéluctable. Son activité vise donc principalement à tirer le meilleur parti possible de l'opération d'aménagement envisagée.



. L'association de lutte contre le barrage

Composée en majorité par des habitants de la ville de Langogne, cette association conteste le principe de l'ouvrage et les modalités de sa mise en oeuvre.

. Le comité de défense de la vallée de Naussac

Issue de l'association de lutte contre le barrage, cette organisation, composée en partie de jeunes agriculteurs de Naussac, cherche à placer le contentieux existant autour du barrage à un niveau beaucoup plus général et politique. Ce comité n'hésitera pas à s'entourer d'appuis conjoncturels (mouvements politiques et écologistes extérieurs) pour mener à bien sa lutte et son analyse structurelle du problème de Naussac.

Avec le durcissement du conflit et sa politisation, l'association des sinistrés du barrage va disparaître, alors que les deux autres organisations vont se grouper au sein de la *fédération des organismes de défense*. Cette organisation circonstancielle masque assez difficilement les dissensions internes. Il subsiste, en effet, de grandes différences entre les petits paysans qui ont beaucoup à perdre et les grands propriétaires fonciers qui cherchent à vendre leur bien au meilleur prix. Il en est de même pour les commerçants et les artisans de la vallée de Naussac qui perdront leur outil de travail et devront reconstruire ou se recycler alors que leurs homologues de Langogne espèrent tirer le maximum de profits de la présence des ouvriers sur le chantier et éventuellement de l'exploitation touristique des aménagements. Cette grande différence de statuts, d'attentes et d'ambitions sera d'ailleurs déterminante lors de la période conflictuelle et tout au long de la procédure de négociation avec la SOMIVAL.

2) les riverains du val de Loire

L'ANECLA sera la première instance à contester le projet de Naussac. Cette opposition ne vise pas à remettre en cause le principe d'un barrage à Naussac, mais à contester la gestion hydraulique du bassin de la Loire et les choix opérés par l'Etat et les organismes de Bassin. L'ANECLA juge le projet de Naussac insuffisant et surtout inefficace pour le bassin de la Loire, elle réclame un programme plus rapide et plus ambitieux.

Les deux autres groupes d'acteurs importants du bassin aval de la Loire sont les municipalités du bassin de la Loire et les *agriculteurs* des plaines aval. Ils ne se manifesteront pas explicitement dans les discussions au sujet du projet de Naussac, mais ils constitueront des partisans farouches du projet, ayant des intérêts économiques élevés et de puissants alliés politiques. C'est ainsi que les gros *industriels* de la région clermontoise, que sont les entreprises MICHELIN et CEGEDUR, principaux employeurs de la région clermontoise, vont réclamer un relèvement des étiages pour continuer et accroître leurs activités. D'un autre côté, les agriculteurs de la Limagne, grands producteurs de maïs, soutenus par le syndicat national FNSEA et la puissante coopérative LIMAGRIN, vont souhaiter la constitution du réservoir de Naussac pour augmenter les surfaces irrigables.

3) les groupes d'intervenants extérieurs au projet

Les arguments avancés par la population locale, dans son opposition au barrage-réservoir de Naussac, vont correspondre aux intérêts et à la lutte de certains groupes non concernés directement ou personnellement par le projet. C'est ainsi que l'opposition locale va s'attirer l'alliance des "*anti-nucléaires*" de Creys-Malville (*),

(*) L'engagement concret de l'opération dans les années 1975-1976 a coïncidé avec l'annonce d'une accélération du programme électro-nucléaire sur la Loire.

des "*anti-militaristes*" du plateau du Larzac (*), des "*régionalistes*" occitans, des "*travailleurs-paysans*" et même de mouvements politiques proches de la gauche au niveau national.

La conjugaison de ces courants divers va conduire à des réactions très fortes qui se sont manifestées, plus ou moins spontanément, d'une part par des *oppositions locales* surtout défavorables au barrage parce qu'il allait bouleverser un territoire important, d'autre part par des rassemblements de personnes d'horizons variés, surtout porteurs de *projets politiques et sociaux*, déterminés et prêts à affronter violemment les forces de l'ordre.

Avec tout cela, le comité de défense avait avec lui un soutien mouvant, très hétérogène et surtout difficilement contrôlable. N'ayant pas de projet politique cohérent capable de transcender les divergences et les antagonismes, il sera très vite débordé, d'un côté par sa base militante d'agriculteurs qui ne se reconnaîtra pas toujours dans les revendications politiques et révolutionnaires des "citadins" et, d'un autre côté, par des "éléments incontrôlés" fervents de la lutte violente (destruction de matériel, incendie, plasticage...).

D) La participation des communautés locales et des groupes d'intérêts

1) une participation essentiellement réactive et conflictuelle

Vers le milieu de l'année 1973, le projet de barrage prend très rapidement corps, mais il est très peu suivi d'opérations d'information ou de consultation (la SOMIVAL n'a pas encore obtenu la concession de l'ouvrage). Le projet demeure donc imprécis, incertain et mal perçu par la

(*) Dans le même temps, des agriculteurs de la région du Larzac étaient menacés d'expropriation pour cause d'extension de terrain militaire.

population. Alors, très vite des oppositions locales vont se manifester, des questions vont émerger sans rencontrer d'interlocuteurs officiels ni d'informations politiques ou techniques précises. Les possibilités d'une participation locale positive et constructive vont donc fortement se réduire, les positions vont se radicaliser et le conflit s'amplifier. Les étapes principales du film des événements nous montrent assez bien cette évolution.

Les étapes d'une participation réactive et conflictuelle

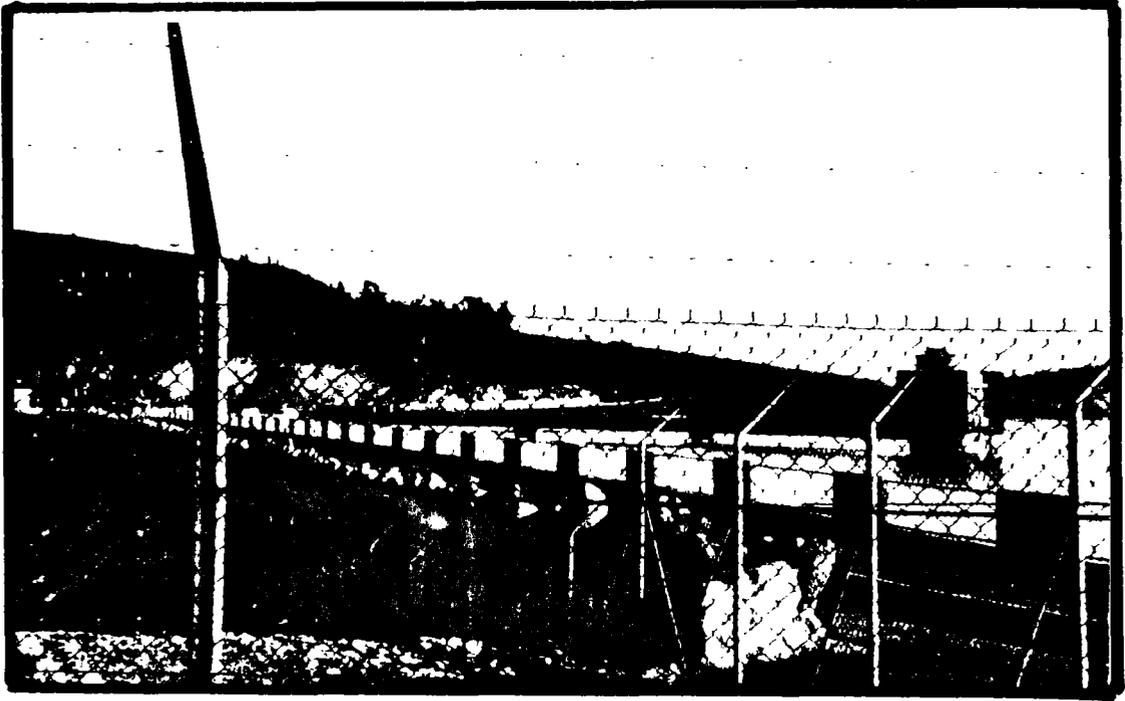
- . avril 1973 : le syndicalisme agricole cantonal (C.C.J.A.) puis départemental (C.D.J.A.) se déclare fermement opposé au barrage-réservoir de Naussac .
- . 20 mai-21 juin 1973: Déroulement de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (D.U.P.). Le projet recueille contre lui plus de 2000 signatures émanant de la population lozérienne .
- . novembre 1974 : l'enquête préalable à la D.U.P. et à la concession ne recueille pas l'accord du conseil d'Etat pour des motifs de conformité et de procédure .
- . 12 octobre 1975 : opération ville morte à Langogne, la population manifeste clairement son opposition au projet .
- . novembre 1975 : 53 paysans de la vallée de Naussac signent un manifeste "nous, soussignés, paysans de Naussac, refusons fermement la réalisation du projet de barrage et prenons l'engagement de nous y opposer par tous les moyens, car nous refusons d'être mis devant le fait accompli. Nous refusons l'exode et l'incertitude".
- . 7 février 1976 : publication du décret déclarant d'utilité publique la construction du barrage-réservoir de Naussac .
 - . les organismes de défense déposent un recours en conseil d'Etat .
 - . le Conseil Général de Lozère vote une mention défavorable au projet .
 - . le Conseil Municipal de Langogne démissionne sous la pression populaire .



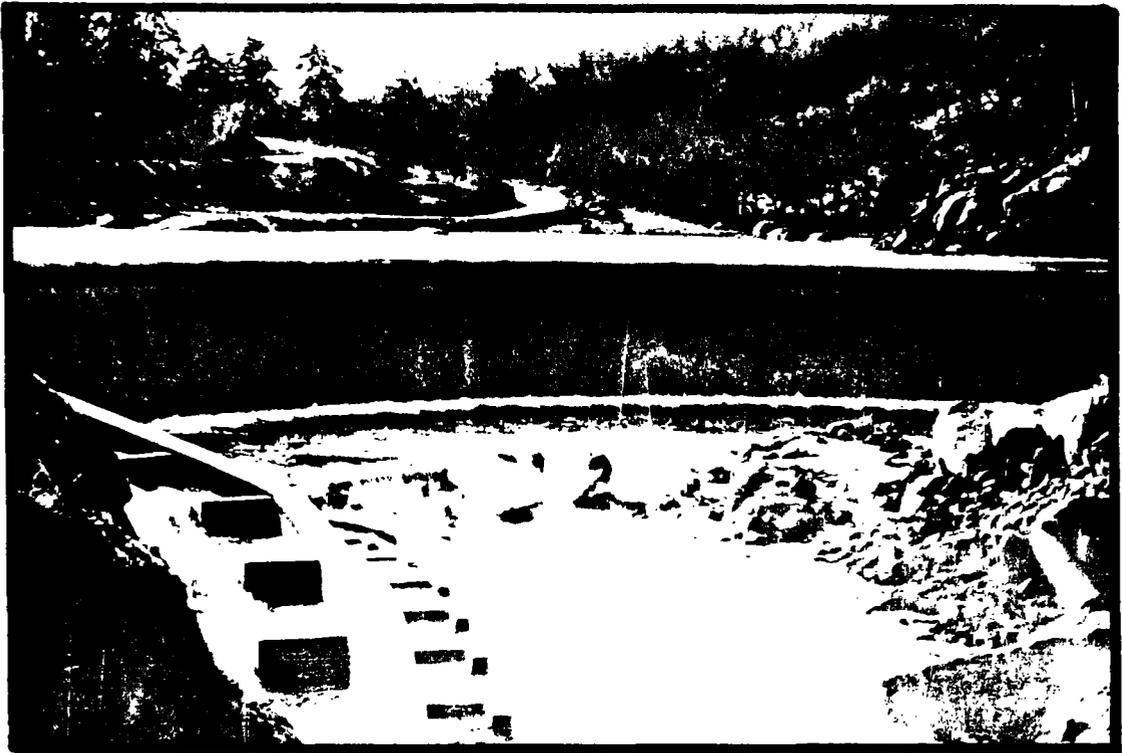
ABANDON ET DESTRUCTION DU VILLAGE DES SALLES AVANT SA SUBMERSION PAR LE BARRAGE RESERVOIR DE SAINT-E CROIX-SUR-VERDON.

Photo Jean-Charles Gérard

- . mai-juin 1976 : boycott des élections municipales (moins d'une dizaine de votants).
- . 11 juin 1976 : la SOMIVAL est officiellement nommée concessionnaire de l'aménagement et de l'exploitation du réservoir de Naussac par décret.
- . 7-8 août 1976 : organisation d'une marche et d'un rassemblement sur le site à l'initiative du comité de défense.
- . septembre 1976 : la SOMIVAL entreprend les travaux préliminaires sous la protection des forces de l'ordre. Pendant ce temps, les manifestations paysannes se multiplient sur le site et à l'extérieur, la contestation s'organise également (manifestations à Mende et à Langogne, blocage sur la voie ferrée de l'express Paris-Nimes).
- . Décembre 1976 : des documents de la mairie de Langogne concernant les expropriations sont dérobés par des opposants.
- . janvier 1977 : une pelle mécanique opérant sur le site du barrage est incendiée.
- . février 1977 : une bombe explose au siège de la SOMIVAL à Clermont Ferrand.
- . 27 février 1977 : le Conseil d'Etat rejette la requête du Comité de Défense au sujet de la D.U.P.
- . mars 1977 : élections municipales au niveau national, les communes de Langogne, Naussac et Auroux se dotent d'un conseil municipal composé de personnes opposées au projet.
- . avril 1977 : tandis que la SOMIVAL continue les travaux, des opérations de "sabotage" sont perpétrées (section de poteaux électriques sur le chantier, destruction de matériel, plantation d'arbres sur le site...).
- . juillet 1977 : le parti socialiste prend officiellement position au niveau national contre le projet, tandis qu'au niveau régional (notamment la municipalité socialiste de Clermont-Ferrand) on se dit plutôt favorable à la construction de l'ouvrage.



Ouvrages clôturés suite aux violentes
interventions du public



Echelle à poissons sur la rivière : le Chapeauroux

- . 6-7 août 1977 : grand manifestation sur le site des opposants au barrage. Plus de 5000 personnes se rassemblent à l'appel du Comité de Défense, des municipalités, des syndicats ouvriers et agricoles, des anti-nucléaires (Creys-Malville), et des anti-militaristes (Larzac). C'est alors le sommet de la contestation, elle provoque un grand retentissement national.
- . août 1977 : manifestation de grande ampleur contre le surrégénérateur Super-Phénix en construction à Creys-Malville (sur le Rhône en amont de Lyon). 20.000 personnes s'affrontent avec les forces de l'ordre; on dénombre un mort et plusieurs blessés. Suite à cette manifestation, le soutien "anti-nucléaire" et "écologiste" apporté aux opposants de Naussac va s'étioler.
- . fin 1977 : le Comité de Défense enregistre une baisse de motivation chez sa base militante. Beaucoup d'agriculteurs se montrent las de la lutte et sont tentés par la négociation, les plus farouches défenseurs se sentent isolés.
- . mars 1978 : élections législatives nationales, la gauche politique, qui s'était prononcée contre le projet reste minoritaire à l'assemblée .
- . 27 octobre 1980 : les travaux du barrage sont achevés, les expropriations terminées, le village de Naussac reconstruit, et la mise en eau commence.

2) une très faible participation locale organisée

Que se soit au stade de la définition des objectifs généraux d'aménagement hydraulique ou lors de la mise en oeuvre du programme, la population locale est restée le plus souvent absente des débats.

a) au stade des principes et des objectifs

Avant d'être engagé, l'aménagement hydraulique de la Loire a fait l'objet de nombreux débats, notamment du fait de l'ANECLA. Cette association, qui regroupait essentiellement les représentants de usagers du bassin aval de l'Allier et de la Loire, avait envisagé un programme très ambitieux de régulation et d'équipement de ces cours d'eau.

Par la suite, les organismes de bassin et d'Etat reprirent l'étude du problème et décidèrent, en 1970, de construire en priorité les deux barrages de Naussac et de Villerest.

Dans le cas de Naussac, les communautés locales n'ayant aucune part aux objectifs de l'aménagement, n'ont participé à la décision et à sa préparation que par l'intermédiaire des organismes de bassin ou siégeaient leurs représentants (par ailleurs peu nombreux et surtout bien faibles à côté des représentants du Val de Loire, dont le poids politique et économique était bien supérieur).

b) au stade de la définition de l'opération

En partie pour des vices de procédures (rejet de la première D.U.P. par le Conseil d'Etat), des blocages institutionnels (absence d'interlocuteurs officiels), la participation locale à l'opération a été plus que réduite.

Sur le plan procédurier, elle s'est limitée à la consignation sur le registre des dépositions de la population lors de l'enquête préalable à la D.U.P.

Sur le plan technique, la participation s'est concrétisée par la proposition de solutions alternatives à l'aménagement proposé. Une

variante a été étudiée à la demande des intérêts locaux et de la préfecture de la Lozère, elle prévoyait le remplacement du barrage de Naussac par une série de plusieurs barrages de taille moyenne, dans les gorges de l'Allier, entre Langeac et Langogne. Cette solution aurait permis, selon ses partisans, de stocker un volume d'eau égal et même supérieur en produisant plus d'énergie et en écrétant une partie des crues de l'Allier. Elle aurait permis surtout de ne déplacer que 19 habitants au lieu de 140 et de ne submerger que très peu d'exploitations agricoles. Après étude, l'abandon de cette alternative a été décidée conjointement par la SOMIVAL, l'Etat et l'Agence de Bassin. Les raisons avancées étant d'une part son coût jugé prohibitif, et d'autre part les inconvénients importants de sa réalisation (coupure de la voie ferrée et submersion de plusieurs kilomètres de rivière...).

c) au stade de la gestion et du fonctionnement de l'ouvrage

Un arrêté interministériel, daté du 28 février 1978, a confié la gestion du barrage de Naussac à un *comité de gestion technique* qui se compose d'usagers et de représentants de l'administration.

Au plan local, le préfet de la Lozère a créé, le 17 septembre 1979, une *commission locale de concertation* qu'il a chargée de donner un avis sur la gestion de Naussac, d'étudier les problèmes qui y sont liés et de formuler des recommandations et propositions en vue de son amélioration. Cette commission s'est réunie en moyenne deux fois par an depuis l'achèvement du barrage.

Les deux organismes sont actuellement partie prenante dans l'opération NAUSSAC II (pompage-turbinage dans l'Allier) qui doit être, selon les directives du Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement et de la Qualité de la Vie, une opération "exemplaire" de concertation.

E) Bilan du processus de participation à l'aménagement hydraulique de Naussac

L'analyse rapide du projet et des modalités de sa mise en place permet de dégager les éléments principaux expliquant la perception plutôt négative du projet par les habitants et la participation très réactive qu'à suscité son élaboration.

1) principaux points d'achoppement du projet et de la participation

a) une menace permanente dommageable

Depuis 1944, la région de Naussac est l'objet de convoitises hydrauliques, ce qui fait que, pendant plus de 30 ans, des menaces plus ou moins sérieuses ont plané sur la vallée. La présence de cette "épée de Damoclès" a provoqué de graves inquiétudes dans la population. Elles se sont traduites par des répercussions socio-économiques importantes :

- . baisse du prix des biens fonciers ;
- . freinage dans la volonté d'entreprise (commerce, artisanat, industrie, agriculture...);
- . diminution de l'entretien des bâtiments et du foncier agricole
- . paralysie des transaction immobilières ;
- . départ des jeunes vers des régions à l'avenir moins limité.

Pour beaucoup d'observateurs, le manque à gagner et la perte de dynamisme de la population locale ont été très marqués. Ils sont cependant très difficiles à évaluer et, lors des expropriations, ils ne seront pratiquement pas comptabilisés.

b) des attermolements procéduriers déterminants

Entre la première demande de concession et soumission du dossier à l'enquête préalable à la D.U.P. (1973) et le moment où sont

réellement intervenus (après rejet du conseil d'Etat) les actes manifestant les décisions de construire l'ouvrage (D.U.P. du 6 février 1976 et concession du 11 juin 1976), il s'est déroulé une longue période durant laquelle les négociations ont été bloquées. La population s'est retrouvée *sans interlocuteurs* et de nombreuses questions sont restées sans réponse. L'inquiétude est montée et toutes sortes d'informations plus ou moins ambiguës et contradictoires ont circulé parmi les habitants et dans les journaux. Les oppositions se sont alors radicalisées, la contestation est allée croissante et quand la SOMIVAL a enfin obtenu un réel pouvoir de négociation, les possibilités d'une participation locale active et positive étaient alors fortement compromises.

c) un conflit d'intérêts amont-aval et des objectifs mal perçus

Les populations et organismes locaux ont eu pour seuls interlocuteurs la SOMIVAL et, en partie à travers elle, l'Etat et l'Agence de Bassin. Cela a probablement contribué au fait que le sentiment d'un conflit d'intérêts entre l'amont et l'aval, s'il a été éprouvé et exprimé, ne l'a jamais été de façon directement revendicatrice à l'égard de l'aval. Ce constat est d'ailleurs étayé par l'importance qu'a prise dans le débat, la part, supposée prédominante et décisive par les opposants, de l'électronucléaire dans les justifications ou les explications données, selon les interlocuteurs, à la réalisation du barrage.

2) conséquences de la mauvaise perception du projet et de la participation conflictuelle

a) retards dans la mise en service du barrage

La construction de l'ouvrage était prévue pour le VIème plan et la mise en eau pour la fin de l'année 1975. En fait, les difficultés procédurières et les violentes manifestations de 1977 ont apporté un retard important à l'aménagement (mise en eau 1980, remplissage complet 1982).

b) coûts supplémentaires

Le coût initialement prévu de l'ouvrage hydraulique et de ses aménagements était de 175 millions de francs. Avec les retards et l'important dispositif de sécurité qu'il a fallu mettre en place, le prix d'ensemble du projet a été porté à 250 millions de francs.

c) ralentissement du programme NAUSSAC II

A ce jour, le complément normal annoncé du projet de Naussac I n'est toujours pas terminé. Or, sa réalisation est pourtant demandée par les collectivités locales qui veulent bénéficier des retombées financières de la taxe professionnelle qui s'applique aux ouvrages de pompage-turbinage. D'autre part, la fonction principale de l'ouvrage (soutien d'étiage) ne peut être vraiment assurée qu'après réalisation de l'opération de remplissage à partir de l'Allier (sans cela, il faut 2 ans pour remplir le barrage...). Enfin, il est assez dommageable de recommencer une procédure administrative et une phase de concertation et d'expropriation sur un projet qui s'inscrit dans le prolongement direct du projet initial du barrage. Il aurait été préférable, sur le plan économique comme sur le plan psychosociologique, de mener les deux opérations de front.

d) une utilisation non optimale du site par les habitants

Le projet de barrage a été longtemps contesté par la population locale, il s'en est suivi inévitablement une négation de la possibilité d'organiser un aménagement et une gestion touristique de l'ouvrage. L'infrastructure d'accueil est donc très longue à se mettre en place et la compensation financière par le tourisme se fait attendre.

IV - AMENAGEMENT HYDRAULIQUE DE LA VALLEE DU CALAVON ET DU SUD-LUBERON : UN PROJET RECLAME PAR LA POPULATION LOCALE

A) Présentation du cadre de l'étude

1) situation géographique

La vallée du Calavon et du sud-Lubéron forment la partie sud du département du Vaucluse, entre la vallée du Rhône à l'ouest et le milieu préalpin à l'est. Délimitée au nord par les monts du Vaucluse et au sud par la Durance, cette région est partagée en deux par le massif du Lubéron. Le bassin d'Apt (vallée du Calavon) et le pays d'Aigues (sud-Lubéron) sont reliés entre eux par un seul passage à travers le Lubéron: la combe de Lourmarin.

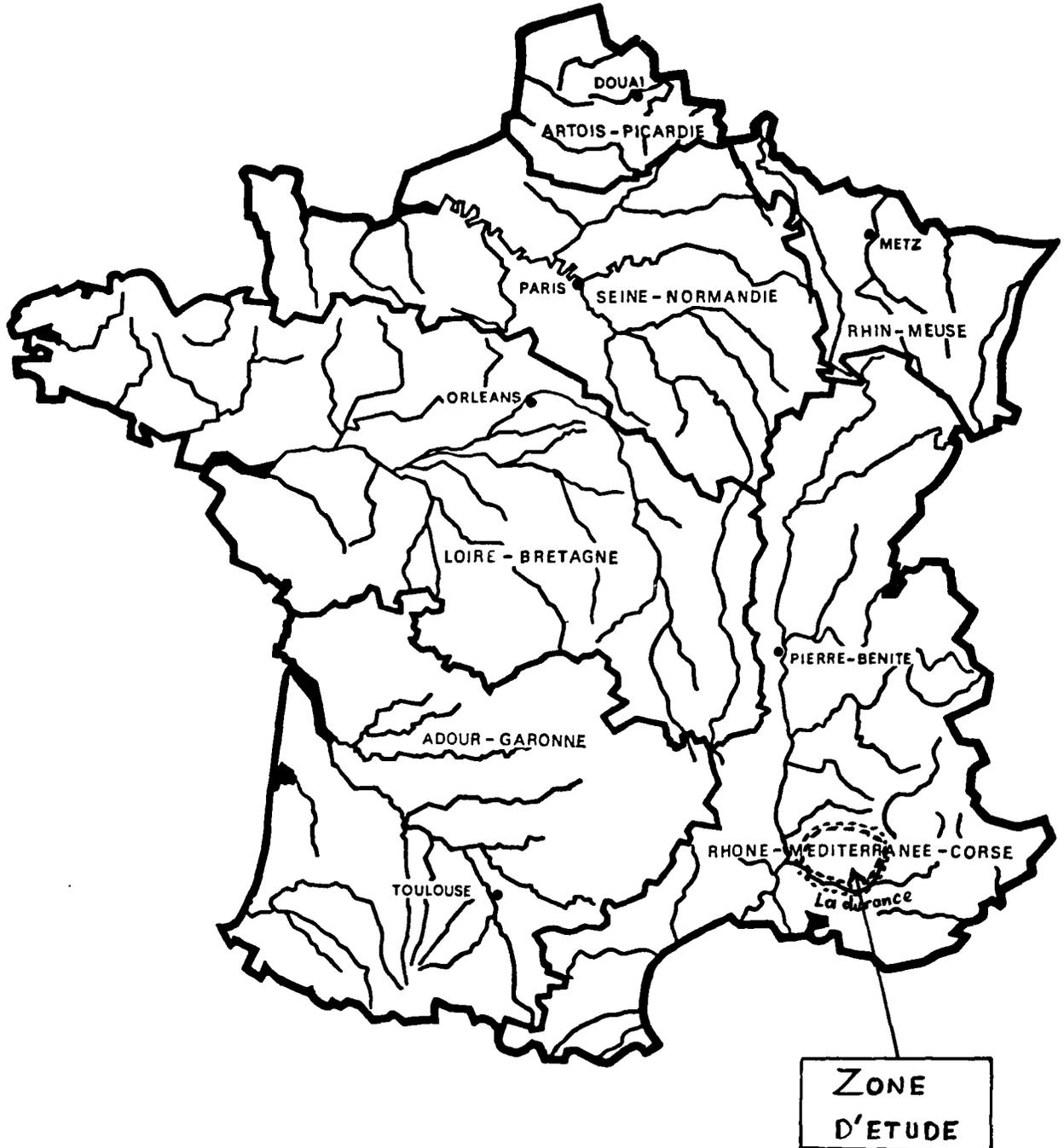
2) situation économique

Autour des pôles économiques diversifiés que sont Cavillon, Apt et Pertuis, l'activité agricole est l'activité dominante de cette région. C'est ainsi que plus du tiers des actifs et une grande partie des activités industrielles, commerciales ou de services en dépendent. Une particularité de la région est l'industrie des fruits confits d'Apt.

Le tourisme, assez important, se développe très rapidement, aussi, les municipalités ont-elle mis en place des plans d'occupation des sols pour en règlementer l'accroissement en zone agricole.

3) activité agricole

Cette région représente environ 23% de la superficie agricole du Vaucluse et 19% de sa population agricole. La structure des exploitations est assez large pour un pays viticole : 63% de la SAU (Surface Agricole Utilisée) dépendent d'exploitations de plus de 20 ha (81% de



CARTE GENERALE DES BASSINS HYDROGRAPHIQUES FRANCAIS

plus de 10 ha). L'étude de l'âge des agriculteurs révèle que 55% des chefs d'exploitation ont moins de 55 ans. Au total, les agriculteurs représentent 8.000 personnes réparties sur 2.500 exploitations.

Les principales productions agricoles de la région sont, par ordre d'importance :

- la vigne : répartie en :
 - . vigne de cuve.....8.000 ha
 - . raisin de table.....5.500 ha
- les céréales.....2.000 ha
- les cultures légumières.....2.000 ha
(melons, asperges, tomates, aulx)
- surface toujours en herbe.....3.700 ha
(élevage d'ovins et de caprins)
- vergers (cerisiers, oliviers).....3.500 ha
- cultures fourragères.....1.400 ha
- jachère, divers.....2.900 ha

B) Un facteur limitant : l'eau

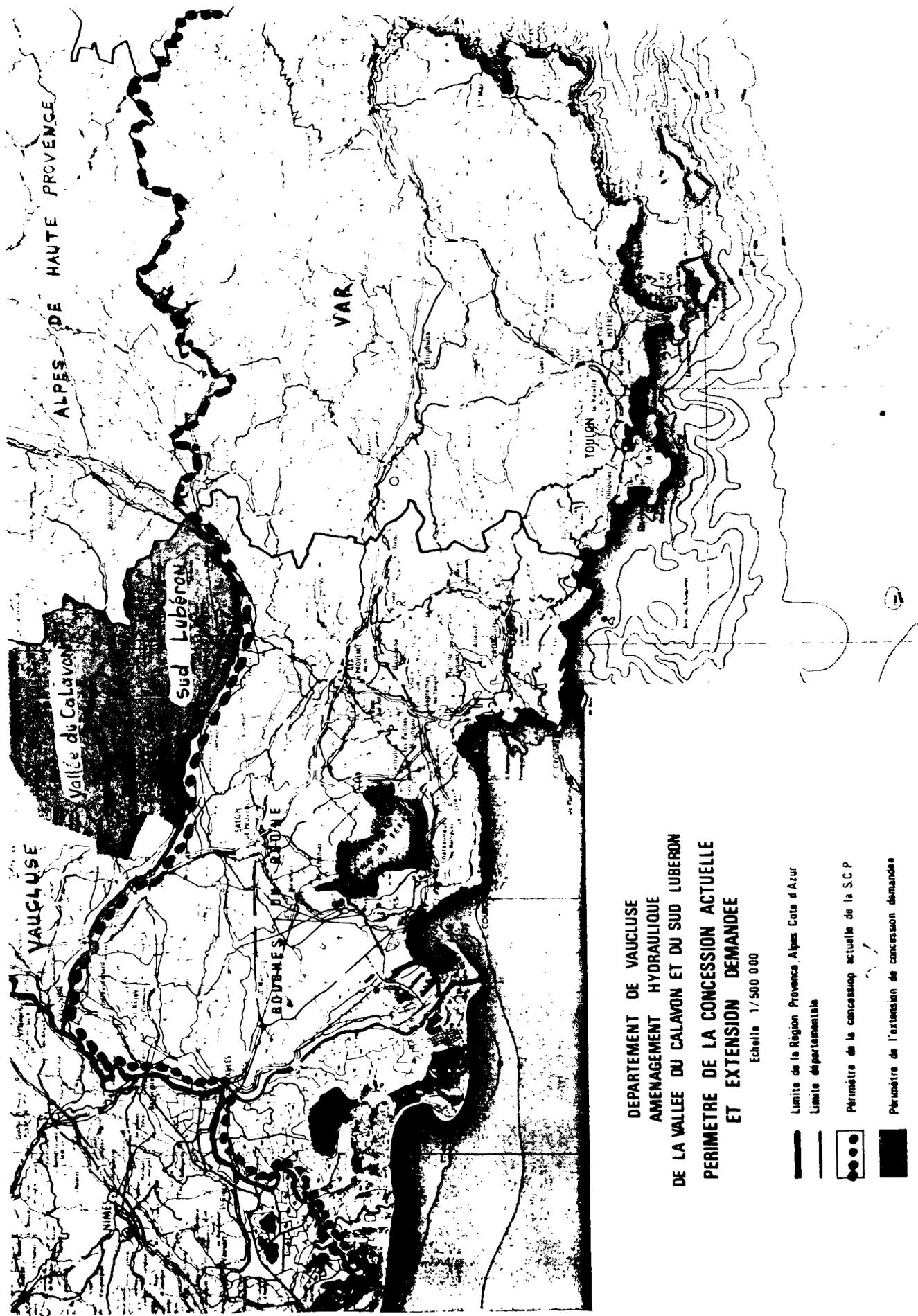
Le climat de type méditerranéen de la région se caractérise par une pluviométrie annuelle comprise en moyenne entre 600 et 900 mm, en fonction de l'altitude, et un déficit chronique en eau de 400 à 600 mm pendant la période végétative. Il apparaît bien que ce manque d'eau soit un facteur limitant pour l'agriculture qui, par ailleurs, bénéficie d'un type de sol, d'un ensoleillement et d'une température de qualité.

Dans le département du Vaucluse, 47% de la SAU sont irrigués. Ce rapport n'est que d'environ 3% dans la vallée du Calavon et du sud-Lubéron.

Les ressources en eau locales sont très faibles et ne constituent pas une solution à l'échelle de l'ensemble des besoins à satisfaire (les réseaux d'eau potable sont d'ailleurs constitués à partir de la Durance). La difficulté technique d'amener l'eau a, jusqu'à présent, tenu le Calavon et le sud-Lubéron intérieur dans un type d'agriculture au sec. Ce type d'agriculture présente des risques importants les années de faible pluviométrie et limite les possibilités d'adapter les cultures à la demande des marchés.

La population rurale de la région, confrontée aux difficultés économiques engendrées par une agriculture à faible rendement au sec, apparaît extrêmement motivée en faveur de la réalisation d'un programme d'irrigation. De nombreux agriculteurs ont entrepris des efforts d'équipement et d'investissement qui témoignent d'un certain dynamisme, par ailleurs, beaucoup d'agriculteurs ont une expérience de l'irrigation à partir des modestes ressources en eau, ce qui laisse présager d'un bon accueil au nouveau réseau hydraulique. Enfin, les agriculteurs ont créé de nombreux groupements et outils de stockage de transformation et de production :

- 2 GDA (Groupements de Développement Agricole) ;
- 47 coopératives (vin, raisin, fruits, céréales, légumes, cerise, ovins, distillation) ;
- 1 CUMA (Coopérative d'Utilisation de Matériel en commun, 2500 adhérents) ;
- 2 groupements syndicaux (raisin de table, syndicat national de la cerise).



**DEPARTEMENT DE VAUCLUSE
 AMENAGEMENT HYDRAULIQUE
 DE LA VALLEE DU CALAVON ET DU SUD LUBERON
 PERIMETRE DE LA CONCESSION ACTUELLE
 ET EXTENSION DEMANDEE**

Echelle 1/500 000

-  Limite de la Région Provence Alpes Côte d'Azur
-  Limite départementale
-  Périmètre de la concession actuelle de la S.C.P.
-  Périmètre de l'extension de concession demandée

C) Formulation d'un projet

L'idée d'un grand projet d'irrigation, pour subvenir aux besoins de la région, n'est pas nouvelle. C'est ainsi qu'un premier projet fut envisagé au XIXème siècle (projet du comice agricole d'Apt), il fut abandonné pour des raisons financières. Vers 1952, les problèmes d'irrigation sont à nouveau soulevés par des agriculteurs de la région, qui forment un "comité provisoire pour l'irrigation". En 1967, le comité provisoire se constitue en association : l'Association pour l'Irrigation et le Développement de la Vallée du Calavon (AIDE), qui va entreprendre des études de faisabilité financées par le Conseil Général et la Direction Départementale de l'Agriculture. En 1978, une nouvelle étude est demandée par l'Association AIDE. Elle est soutenue par les collectivités locales, le syndicat mixte du parc naturel régional du Lubéron, les organismes agricoles, les professionnels concernés, le Conseil Général et l'Etablissement public régional. La Société du Canal de Provence, société d'aménagement régional ayant une grande expérience en matière d'irrigation, a été sollicitée pour les études et la maîtrise d'ouvrage.

D) Présentation du projet actuel

La Société du Canal de Provence, mandatée par le Conseil Général du Vaucluse, a élaboré, en association avec les responsables locaux, un programme d'aménagement hydraulique de la vallée du Calavon et du sud-Lubéron. Le programme d'aménagement hydraulique a pour objet de créer des réseaux de desserte en eau permettant prioritairement la satisfaction des besoins d'irrigation et accessoirement, l'utilisation d'eau brute pour tout usager domestique, industriel ou urbain.

La surface agricole totale concernée est de 32.000 ha dont 15.000 ha sont susceptibles d'être équipés par des réseaux collectifs (avec environ 7.000 ha irrigués chaque année) et 9.700 ha sont susceptibles d'être équipés en petite hydraulique (forages, réserves collinaires, sources...).

1) le réseau collectif

Il est constitué de plusieurs ensemble indépendants :

- la vallée du Calavon sera alimentée à partir du canal EDF par un ouvrage de transport appelé "adduction Durance-Bonnieux". Cet ouvrage est composé d'une prise d'eau dans le canal EDF, puis d'une canalisation enterrée, qui traversera le Durance par siphon, elle traversera ensuite le massif du Lubéron par une galerie de 2 km environ. L'ouvrage est ponctué de stations de pompages, de surpresseur et d'une réserve tampon ;
- le sud-Lubéron sera alimenté pour sa partie ouest, par le nouveau canal "Durance-Bonnieux" avant sa traversée du Lubéron ;
- la partie sud sera alimentée directement à partir du canal du sud-Lubéron.

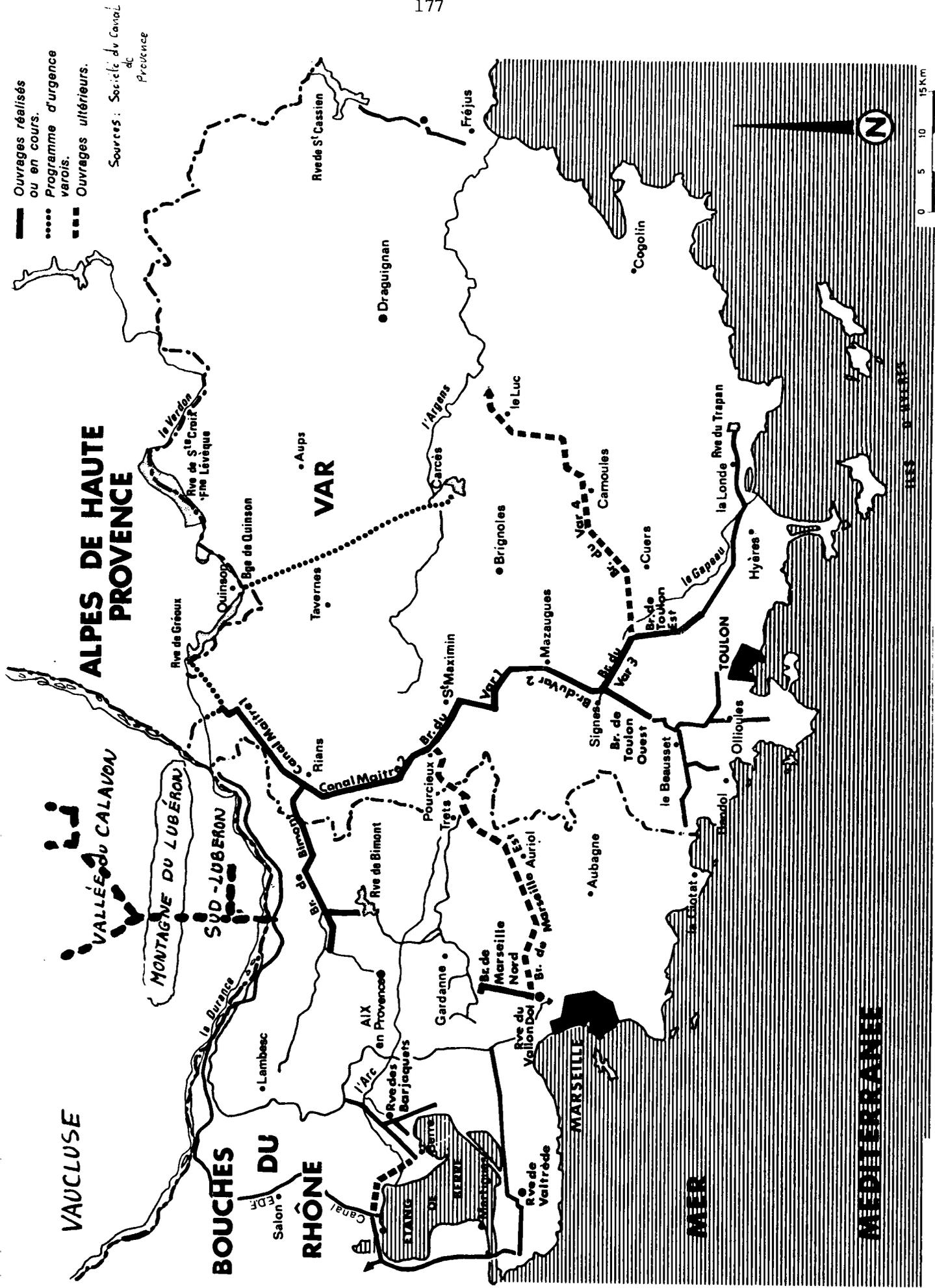
2) équipements de petite hydraulique

Le réseau collectif est limité à un périmètre précis et à une certaine cote (300-350 m), d'autres solutions ont donc été recherchées pour irriguer les zones trop éloignées du réseau collectif ou trop élevées.

C'est ainsi que la partie nord-est du sud-Lubéron sera alimentée à partir de réserves collinaires de moyenne dimension. Les parties hautes ou dispersées du sud-Lubéron et de la Haute vallée du Calavon seront équipées à la demande, d'installations individuelles ou utilisables par quelques agriculteurs, à partir des ressources en eau locales.

E) Association des communautés locales et des groupes d'intérêts

Au cours de cette étude, il a été possible d'identifier trois entités locales jouant un rôle important dans le projet d'irrigation. Elles sont analysées séparément pour la clarté de l'exposé, mais il



existe des relations et des liens très étroits entre elles, ainsi certains acteurs font partie de plusieurs communautés ou groupes d'intérêts. Nous distinguerons :

- . les collectivités locales : rassemblées en un syndicat mixte, le Parc Naturel Régional du Lubéron ;
- . les agriculteurs : rassemblés en Syndicats, coopératives et groupements agricoles, ils constituent les usagers directs locaux de l'irrigation ;
- . la population en général : sa participation sera examinée au travers d'un projet ayant pour thème : l'eau et l'irrigation.

1) les collectivités locales

Les élus locaux de 49 communes du Lubéron se sont groupés en février 1977 en un syndicat mixte pour former le Parc Naturel Régional du Lubéron. La mission du parc consiste à aménager cette zone rurale de manière à maintenir la population et à développer les activités économiques, tout en sauvegardant les richesses naturelles. De nombreuses actions ont été engagées dans ce sens par l'intermédiaire des PLAC (Programmes Locaux d'Aménagement Coordonnés) dont quatre ont été étudiés dans le Lubéron.

De par sa structure et sa mission, le Parc Naturel Régional est un élément essentiel *d'animation* et *d'information* pour le projet hydraulique (le périmètre du programme d'irrigation est sensiblement le même que celui du Parc).

Des réunions mensuelles, avec les maires et les représentants des Groupements de Développement Agricole (GDA) du nord et du sud-Lubéron, ont permis de nombreuses discussions sur le projet. Lors de ces réunions, les animateurs du parc ont pu recueillir l'avis des élus et des représentants agricoles et expliquer les données techniques fournies par la Société du Canal de Provence (S.C.P.). Le parc a également collaboré avec la S.C.P. pour l'établissement des cartes d'utilisation des sols et des structures foncières nécessaires à l'élaboration du projet.

La vocation du parc étant la protection et le développement du potentiel agricole (art. 2 de la charte constitutive du parc), une commission spéciale "Agriculture et Activités professionnelles" a été constituée. Elle réunit les représentants des collectivités locales et ceux de la profession. L'intervention de la commission porte sur deux domaines principaux :

- le foncier agricole ;
- la promotion des produits.

Les travaux de cette commission sont très importants pour le projet, car ils préparent le terrain à l'arrivée de l'irrigation. Il est important de remarquer que ces actions sont menées en *amont* et *parallèlement* à l'irrigation et non comme des mesures d'accompagnement du projet.

Sur le plan des aménagements fonciers, une *convention* rassemblant le Parc Régional, la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) et la région, a été élaborée. Cette convention propose à la SAFER de constituer un stock foncier sur une ou plusieurs années afin de disposer d'un lot de terres suffisant pour un aménagement de qualité. Une partie des frais entraînés par le stockage des terrains serait prise en charge par la région. Enfin, une commission communale regroupant la profession agricole, la SAFER, le Parc et les communes concernées, discutera des modalités d'acquisition et de rétrocession du stock foncier. Cette convention constitue un modèle de participation assez original dans le domaine de la restructuration foncière.

Le parc prépare, par ailleurs, favorablement l'arrivée de l'irrigation par la mise en place des *P.O.S.* (plan d'occupation des sols) dans chaque commune du syndicat mixte (40 *P.O.S.* sont publiés à ce jour). Ces documents d'urbanisme permettent de garantir la sauvegarde du milieu agricole et naturel en réduisant les risques d'urbanisation sauvage qui peuvent être augmentés par l'arrivée de l'eau.

2) les agriculteurs

A l'origine de la relance du projet d'irrigation, les agriculteurs sont très fortement mobilisés pour le faire aboutir. Il est vrai que pour la profession, le projet présente de nombreux avantages :

- régulation de la production ;
- augmentation des rendements ;
- protection contre le gel ;
- adaptation de nouvelles formes culturales ;
- amélioration de la qualité des produits.

Les effets induits de ces modifications sont principalement, l'augmentation des revenus, la consolidation ou la création d'emplois agricoles et para-agricoles et l'apport d'une plus-value aux exploitations.

Un mouvement coopératif et syndical important et dynamique permet l'expression et la représentation des intérêts agricoles. Ils sont d'ailleurs représentés au niveau des deux *GDA* (Groupement de Développement Agricole) de la vallée du Calavon et du sud-Lubéron. Le *GDA* est une association d'organisations agricoles : coopératives, syndicats, Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole en commun (*CUMA*), Comité d'Etudes Techniques Agricoles (*CETA*), groupements de producteurs, etc. Il est animé par un technicien détaché par la chambre d'agriculture. Les *GDA* sont représentés dans toutes les réunions concernant le projet d'aménagement hydraulique, ils sont en relation étroite avec le Parc Régional et la *S.C.P.*, qui recueillent leurs suggestions et les informent sur l'évolution du projet.

Pour soutenir le projet et débloquer les crédits au niveau national, les *GDA* (avec l'*AIDE* et les municipalités) ont lancé une *pétition* pour que s'engage le plus rapidement possible les travaux de réalisation du réseau d'irrigation. Cette participation informelle et spontanée, témoigne de la volonté des agriculteurs de prendre en main l'avenir de leur région.

PETITION DES AGRICULTEURS DE LA VALLEE DU CALAVON ET DU SUD-LUBERONPROJET D'IRRIGATION

APPEL aux ELUS et RESPONSABLES DEPARTEMENTAUX, REGIONAUX et NATIONAUX

Nous, agriculteurs de la Vallée du Calavon et du Sud Lubéron, producteurs de fruits, de légumes, de céréales, de fourrage, qui demandons l'irrigation depuis longtemps déjà, sommes nombreux et à la veille d'abandonner tout espoir de vivre au Pays.

Nous sommes concurrencés par les producteurs de tout le bassin méditerranéen et, malgré notre travail, nous ne pourrions fournir de produits de même qualité que si nous disposons de l'eau, moyen de production aujourd'hui aussi indispensable que la fertilisation, la mécanisation et autres techniques.

La conjoncture est difficile et la sécheresse qui sévit depuis trois ans rend précaire notre situation. La reprise de nos exploitations, le maintien, et la création même d'emplois en agriculture sont liés à la possibilité d'irriguer et de diversifier les cultures. Sans irrigation, le Pays se videra, l'activité et la vie de nos villages aussi.

Nous apprécions les efforts du Conseil Général pour la réalisation du projet d'irrigation et l'engagement qu'il a pris pour y participer financièrement.

Aujourd'hui, tous solidaires, nous demandons à ce qu'il soit mis fin aux atermoiements administratifs alors que les études décidées par le Conseil Général et confiées à la Société du Canal de Provence sont achevées. Nous demandons que les financements convenables soient mis en place au niveau national et régional pour que s'engagent, dans les plus brefs délais, les travaux de réalisation des réseaux d'irrigation dont nous avons tant besoin.

.....

Outre le projet hydraulique, les GDA poursuivent une réflexion avec le Parc Naturel Régional et la Chambre d'Agriculture sur :

- la situation actuelle du foncier agricole et son évolution prévisible ;
- l'installation des jeunes ;
- la formation des agriculteurs.

Ainsi, avec le projet hydraulique, c'est tout un programme de développement agricole qui est étudié. Les organisations agricoles sont aidées en cela par la Société du Canal de Provence, dont la mission est également de mettre en place des mesures d'accompagnement, en accord avec les projets hydrauliques (assistance technique, actions foncières et de reconversions, amélioration de la production, maintien des activités en milieu rural...).

Les agriculteurs dont les exploitations dispersées, éloignées ou situées en altitude ne peuvent pas bénéficier du réseau collectif d'irrigation, se sont constitués en association syndicale. Cette Association Syndicale Agricole pour le Développement de l'Irrigation des Coteaux du Vaucluse (A.S.A.D.I.C.), créée sous l'impulsion de la S.C.P., entreprend la réalisation d'équipements de petite hydraulique à partir des ressources locales en eau (sources, forages, retenues collinaires). Les programmes sont financés par la D.D.A. et plusieurs opérations ont été réalisées avec l'A.S.A.D.I.C. comme maître d'ouvrage, et la S.C.P. comme maître d'oeuvre.

3) action culturelle autour de l'irrigation

Outre les usagers de l'irrigation et les responsables locaux normalement impliqués dans le projet, toute la population du Lubéron est invitée à réfléchir et s'exprimer sur le programme hydraulique par le biais d'un *projet culturel*. L'animation culturelle, lancée par une troupe de théâtre bien implantée dans la région, constitue une expérience originale d'association du public à un projet hydraulique. Nous allons donc examiner les aspects principaux de cette action culturelle.

La compagnie de théâtre, du nom de CANTADIS, possède déjà une longue pratique culturelle avec les agriculteurs et tous les animateurs de la vie sociale. C'est donc avec eux, et avec les techniciens du projet d'irrigation et les responsables qui élaborent un projet de développement des pays du Lubéron, dans le cadre du plan, que CANTADIS a fondé un projet culturel important sur le thème "*Irriguer la terre, c'est irriguer la vie*".

Le programme d'animation culturelle se propose :

- de créer une réflexion et une mobilisation sur l'avenir des pays du Lubéron, sur la place de l'agriculture et le problème de l'eau ;
- de faire connaître le projet d'irrigation ;
- de recentrer le rôle prépondérant des agriculteurs dans le pays ;
- de créer un projet pédagogique autour du projet d'irrigation ;
- de diffuser des films, des expositions et des pièces de théâtre sur le thème de l'eau et de l'irrigation.

Pour réaliser le projet, l'association culturelle s'est dotée de nombreux moyens :

- une radio locale

La radio locale (radio Bigarreau) retransmet les événements de l'action culturelle sur l'irrigation, se déplace dans les villages et sur les lieux d'actions, pour permettre à la population de s'exprimer. Elle réalise par ailleurs un magazine agricole, propose des débats et diffuse des informations générales sur l'agriculture et la vie du pays.

- un journal

Le comité de liaison, regroupant tous les partenaires de l'opération, réalise un journal, "*L'IRRIGANT*". C'est un mensuel destiné à l'information générale sur l'action culturelle et l'irrigation. Ce journal gratuit est tiré à 5.000 exemplaires et distribué dans tout le pays du Lubéron par l'ensemble des participants.

**MENSUEL
GRATUIT**
—
5.000 EX.
DISTRIBUÉS
SUR
LES DEUX
CÔTÉS DU
LUBÉRON

L'IRRIGANT

JOURNAL du COMITÉ de LIAISON
de l'ACTION CULTURELLE sur l'IRRIGATION

CANTADIS
n° 1
COGAGNE
n° 13
31 MARS
1983

**UNE ACTION CULTURELLE
AVEC LES AGRICULTEURS**

**LES ETATS GENERAUX
DU DEVELOPPEMENT :
NOUS VOULONS DE
L'EAU**

Au cours de l'automne 1982 se sont déroulés dans le Pays d'Apt (comme ailleurs dans les campagnes françaises) les Etats Généraux du Développement. Sous l'impulsion du Ministère, les Etats Généraux devaient mettre à jour dans chaque micro-pays un cahier de doléances du monde agricole et surtout des propositions collectives de développement.



**LA PAROLE AUX
AGRICULTEURS**

Hubert Richard : Tout le monde commence à le connaître. On nous reproche même quelques fois que c'est un vieux rêve. C'est de l'utopie. Utopie qui a avancé pendant un certain nombre d'années et qui maintenant prend forme. Beaucoup d'études. Le grand pas a été franchi le jour où le Conseil Général a donné le feu vert, a financé des études avec l'Etablissement Public Régional, mais surtout a pris l'engagement de prendre en charge les intérêts matériels des emprunts, c'est-à-dire de payer les intérêts des emprunts entre le moment où les travaux sont commencés et le moment où le Canal de Provence, qui a été chargé de l'étude et qui sera chargé des travaux, fera les premières ventes d'eau. C'est quelque chose de très important. C'est là que l'on voit la différence entre la solution de l'Association syndicale (c'est-à-dire des gens qui se mettent ensemble avec leurs moyens, qui prennent un engagement solidaire et qui en supportent toutes les charges. Alors, c'est très lourd à manier et pour nous c'est quelque chose d'impossible) et une société d'économie mixte. Cette société est composée de collectivités locales (je rappelle qu'au Conseil d'Administration du Canal de Provence sont représentés les départements du Var, des Bouches-du-Rhône, des villes telles que Marseille, Toulon, et également le département du Vaucluse). C'est très important que cette forme-là d'économie mixte ait été choisie parce qu'elle permet de prendre beaucoup moins de risques individuellement au niveau des agriculteurs. Je crois que le grand pas qui a été franchi depuis 2 ans, c'est que nos élus départementaux ont bien pris conscience du fait que sans irrigation, toute une partie du Vaucluse était condamnée, l'agriculture était condamnée, et quand l'agriculture est condamnée, c'est tout le pays qui est condamné aussi. Il y a eu assez récemment une réunion publique dans laquelle M. Jean Garcia a dit « il n'y a pas de raison qu'un morceau du Vaucluse puisse envier l'avenir sans irrigation ». Alors il y a un autre projet qui prend l'eau de la Durance à Fontvieille, qui l'amène à travers une galerie en haut du Lubéron qui l'amène à Bonnieux et qui est redistribuée sur le Pays d'Apt. En attendant sont commencent à être aménagés une partie du Pays d'Agues et toute la partie ouest de la basse vallée du Calavon, qui elle sera irriguée à partir du canal mixte. Tout cela forme un ensemble et de la même façon est pris en compte tout le pays au-dessus d'Apt, tout ce qui de par la cote 300-350, pour lequel on a fait des

UNE ACTION CULTURELLE AVEC LES AGRICULTEURS

Nous avons suivi et retransmis au plus près l'ensemble du déroulement de ces Etats Généraux sur les ondes de Radio Bigarreau, la radio locale du Pays d'Apt que nous avons créée en mars 1982 : l'enquête menée par les techniciens et le Groupe-ment de Développement Agricole, le travail extrêmement précis sur la commune de Bonnieux d'une classe de 4^{ème} Agricole de Cantarel, réunions publiques, nous les avons discutés et commentés avec les agriculteurs. Nous avons organisé plusieurs débats. Une revendication est ressortie de ces Etats Généraux de façon éclatante : l'eau. Il est vrai que nous venions de subir un été de sécheresse particulièrement intense et que le verger de cerisiers notamment en sortait gravement atteint. C'est un cri de détresse, c'est une revendication de justice qui est sortie première de cette consultation.

Aujourd'hui, le projet confié par le Conseil Général à la Société du Canal de Provence est au moment décisif de son histoire.

**LE PROJET CULTUREL :
IRRIGUER LA TERRE,
C'EST IRRIGUER LA VIE**

Cantadis possède une longue pratique culturelle avec les agriculteurs et tous les amateurs de la vie sociale. Avec eux, avec les techniciens du projet d'irrigation et avec les responsables qui élaborent un projet de développement des Pays du Lubéron dans le cadre du Plan, nous avons fondé à la fin de l'année dernière un projet culturel important sur ce thème.

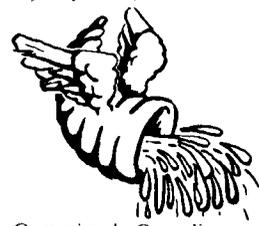
* Dans une première étape, il s'agit de sensibiliser la population des deux Pays à ce problème de l'agriculture et de restituer le rôle fondamental de l'agriculture pour l'économie, l'équilibre et la qualité de la vie. Nous allons susciter dans les villages, dans les classes, dans tous les foyers de vie un travail d'information, un travail d'enquête, de réflexion.

* Ce matériel informatif sera la base d'une seconde étape de création : spectacles de théâtre professionnels et amateurs, rencontres, mur d'images diapositives, expositions, réalisations diverses. * Cet ensemble spectaculaire doit se croiser, se rencontrer, se confronter tandis que s'élaborera le spectacle de Cantadis qui en sera la synthèse. Nous organiserons deux grandes fêtes des vendanges des deux côtés du Lubéron.

**CREER DES OUTILS
DE LA CULTURE
DANS UN PAYS**

Cette action culturelle globale doit permettre de créer les outils nécessaires à la vie culturelle d'un pays : déclouement des différents réseaux, implantation populaire, concertation avec les élus au sein d'un groupement culturel intercommunal, liaison entre professionnels et amateurs, et construction d'un lieu central de travail et de représentations. Nous avons pratiqué déjà cette manière de culture.

Nous croyons fortement qu'elle doit s'implanter dans la réalité sociale et économique d'un pays et qu'elle peut trouver une place et un rôle dans la société, cessant par là d'être marginale et élitaire. Le monde rural, comme l'on dit, est le lieu aujourd'hui d'une confrontation sociologique puissante, confrontation qui peut être l'énergie d'une expression culturelle à la fois moderne et ancrée sur les valeurs ethniques et historiques provençales.



Ce projet de Cantadis pour les années à venir est soutenu par l'ensemble des élus. Il fait l'objet d'une demande au Fonds d'Intervention Culturelle.

Claude Guerre
23.2.83

**LE PROJET
D'IRRIGATION
DES AGRICULTEURS**

Les agriculteurs du pays ont depuis plusieurs années un projet de développement concret, étudié, planifié : faire venir de l'eau de la Durance et irriguer les coteaux sud et nord du Lubéron. Ce projet a vingt ans, l'idée a maintenant cent ans, et le premier à le rêver fut Adam de Craponne sous le règne de Louis XIV.

**AVEC LES ENFANTS
DU PAYS d'APT
ET...
CONCOURS d'AFFICHES
... LES ENFANTS
DU PAYS d'AIGUES**

- une équipe de travail

Autour du CANTADIS, l'animation rassemble plusieurs acteurs de la vie culturelle, sociale et économique, notamment :

- des intervenants informatifs : groupes d'agriculteurs, historiens, économistes, techniciens de l'agriculture et de l'hydraulique ;
- des enfants et des adolescents dans le cadre des écoles, et leurs enseignants ;
- des groupes de théâtre amateur et groupes d'expression dans les villages ;
- des comédiens, animateurs, techniciens en formation.

Les réalisations envisagées dans le cadre du projet culturel sont nombreuses et variées et plusieurs sont déjà en cours. Les principales opérations sont :

- . des pièces de théâtre dans les écoles et dans les villages ;
- . des veillées, des rencontres, des représentations, des émissions de radio ;
- . un concours d'affiches sur le thème de l'irrigation ;
- . un mur d'images : ce montage de diapositives doit permettre de provoquer une réflexion dans la population sur le problème de l'irrigation et la place de l'agriculture dans l'avenir du pays. Les projections du mur d'images seront suivies de débats et de discussions. Le montage pourra être évolutif et intégrer au fur et à mesure, l'avancement du projet ;
- . une maquette géante du projet d'irrigation. Une grande maquette des pays d'Apt et pays d'Aigues est mise en chantier. Elle sera exposée, une fois achevée, dans un lieu public fixe. Le public et les élèves des écoles primaires participent à sa fabrication et la S.C.P. y posera le dispositif. Cette maquette servira de point de référence pour les discussions avec la population et les associations ;

. enfin, de grands évènements sont prévus :

- fête des vendanges,
- fête du Bigarreau,
- foire de la Sainte-Luce.

F) Conclusion : bilan de la participation préalable à la mise en oeuvre du projet

Le projet d'irrigation de la vallée du Calavon et du sud-Lubéron bénéficie d'une large association des communautés locales. Cette association est marquée par :

- une vitalité du milieu professionnel : très mobilisés pour faire aboutir le projet, les agriculteurs sont épaulés par un mouvement coopératif et de groupements de producteurs très important . La présence des GDA constitue l'investigateur et le support des actions de développement ;

- une volonté de développement des collectivités locales : exprimée par la mise en place des P.O.S. et la constitution d'un parc naturel régional, outil d'animation, d'assistance technique et organisme de développement, les collectivités locales sont motivées par le projet d'irrigation qui présente une chance de développement pour la région ;

- une animation culturelle importante autour de l'irrigation : toute la population locale peut réfléchir et s'exprimer autour du projet culturel. Il donne une dimension sociale à la mise en place de l'irrigation.

La Société du Canal de Provence, par son statut de S.A.R. et son expérience régionale, s'est assez bien adaptée à la demande locale. Elle a ainsi fourni de nombreuses informations à la population et a participé à plusieurs réunions publiques ; elle a même suscité la constitution de groupements locaux (A.S.A.D.I.C.).

L'intégration de la S.C.P. dans le tissu local a été largement favorisée par le détachement d'ingénieurs connaissant parfaitement le projet et la région. Ces interlocuteurs privilégiés ont permis d'humaniser les rapports institutionnels et par là-même, une fructueuse concertation informelle avec les communautés locales.

Cette heureuse association de la population locale aux gestionnaires du projet, si elle est souhaitée, apparaît même nécessaire pour la réalisation du programme hydraulique. Pour la réussite de l'irrigation dans la région du Lubéron, il est en effet indispensable de conjuguer les efforts de tous les acteurs du projet, car les investissements sont importants et la réalisation du projet ne peut s'effectuer par tranches.

Il convient tout de même de remarquer que le type de participation développé ici est tout différent des autres cas. Le projet d'irrigation est en effet élaboré pour les besoins locaux et ses avantages se feront ressentir directement auprès des habitants. Il est donc naturel que la population se mobilise auprès du maître d'ouvrage pour réclamer un financement et une réalisation rapide.

Cependant, cette demande quasi-unanime du projet d'irrigation ne doit pas masquer les problèmes que pourrait susciter sa mise en oeuvre, à savoir :

- un prix très élevé de l'eau arrivée chez les agriculteurs, qui fera que son utilisation ne sera rentable que pour des productions à haut revenu. Cela pourrait avoir comme effet de favoriser les exploitations agricoles à haute compétitivité au détriment de l'agriculture traditionnelle,
- un risque très important de voir certaines surfaces agricoles disparaître au profit de résidences secondaires déjà bien implantées dans la région. C'est ainsi que les promoteurs du projet auront tendance à rechercher des utilisateurs non agricoles pour rentabiliser au maximum les installations hydrauliques,

- un risque de détérioration de l'environnement : les agriculteurs sont en effet prêts à accepter le projet d'irrigation par tous les moyens, pourvu que l'eau arrive chez eux. Ils n'ont d'ailleurs pas eu droit de regard sur tout ce qui concerne les aspects techniques du projet (prise d'eau, traversée du Lubéron, etc.).

V - ETUDE DU PROCESSUS DE PARTICIPATION POUR UN PROJET DE CONSTRUCTION DE BARRAGE-RESERVOIR SUR LE LOT EN AMONT DE ST GENIEZ D'OLT

Introduction

Le projet de St Geniez d'Olt (Aveyron) s'inscrit dans le programme d'aménagement des eaux de la vallée du Lot. Il est donc nécessaire, avant d'analyser le processus de participation engagé autour de ce projet, de situer les institutions et appréhender les mécanismes qui ont abouti à la définition des objectifs à atteindre et du programme d'intervention.

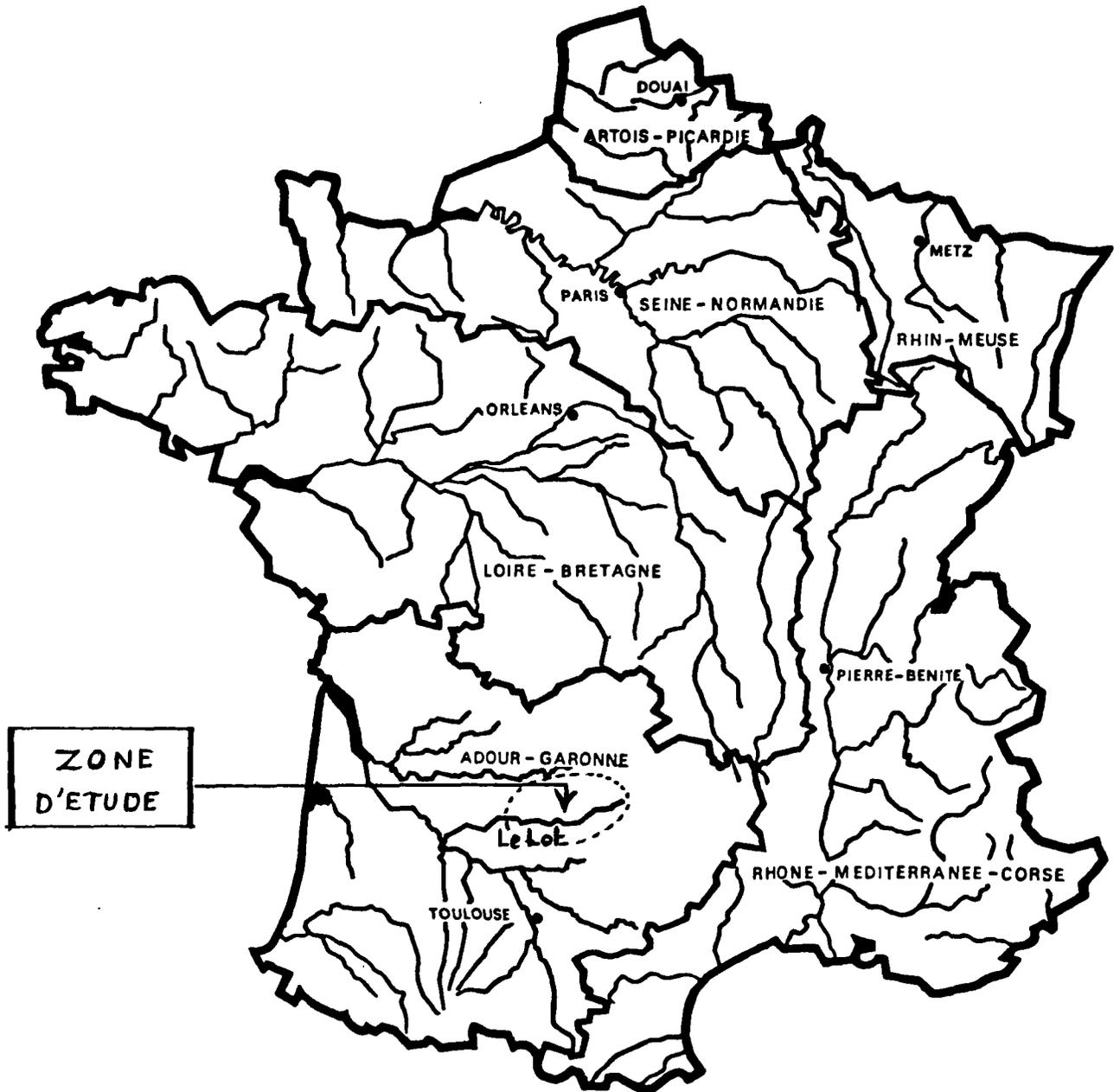
A) Les objectifs d'aménagement du bassin du Lot

Le bassin hydrographique du Lot connaît, à l'heure actuelle, un problème majeur qui est celui du déficit chronique de la ressource en eau. Essentiellement trois facteurs concourent à cette insuffisance hydrique :

1) une quantité d'eau disponible très faible pendant la période estivale : les débits d'étiage de la rivière sont très sévères (9 m³/s au confluent Lot-Garonne en 1977) : parallèlement, la consommation d'eau du Lot, pendant les trois mois d'été, toutes demandes confondues, est très importante (débit de pointe de 5 m³/s en 1977)

2) une pollution naturelle (cadmium, algues) et artificielle (rejets urbains et industriels) importante compromet certains usages de l'eau. A cela vient s'ajouter une exploitation anarchique des nombreuses usines hydro-électriques au fil de l'eau, entraînant de fortes variations de niveau dans les biefs, au cours d'une journée

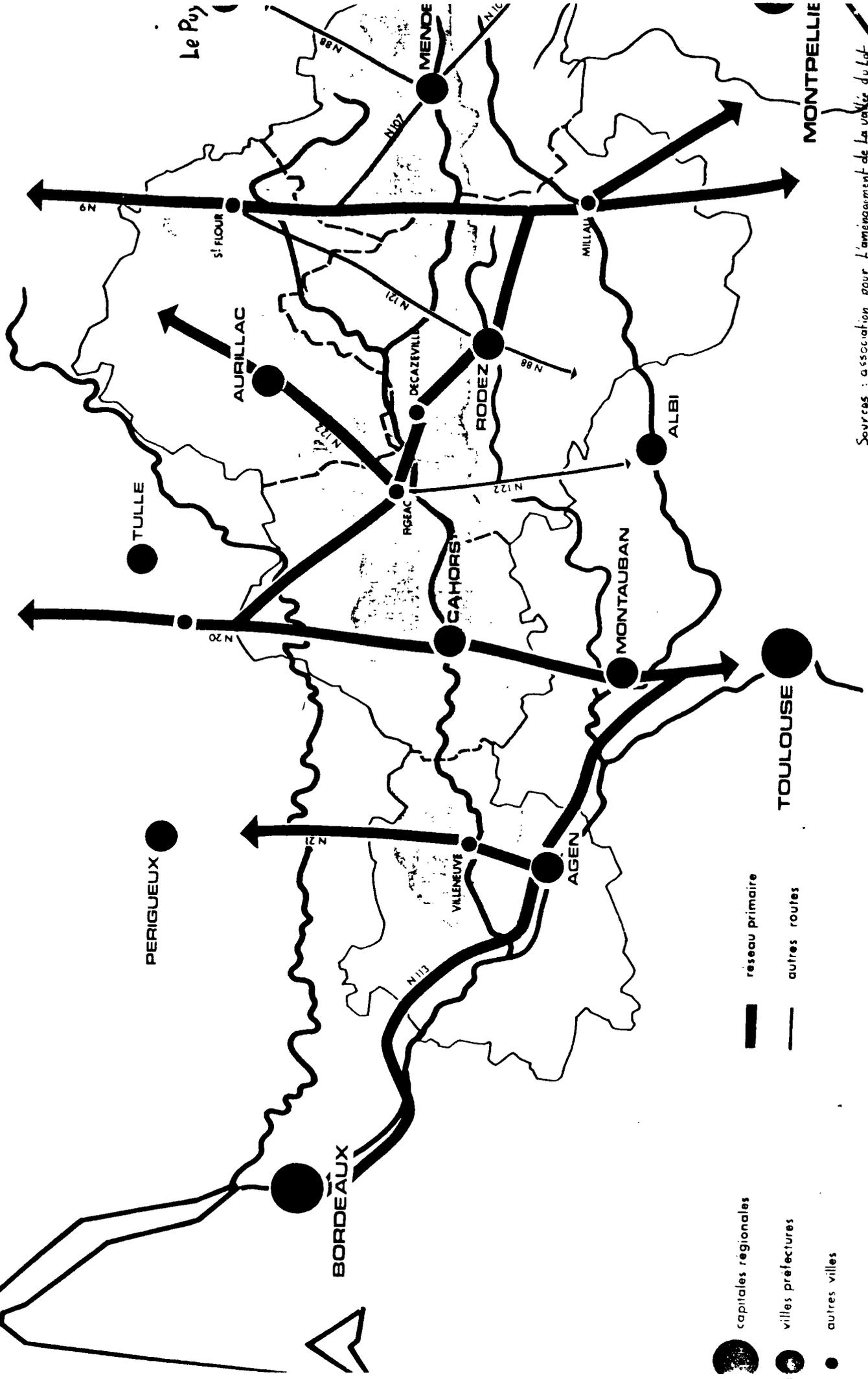
3) une évolution très rapide de l'agriculture dans la basse vallée du Lot entraîne un développement de l'irrigation (actuellement les surfaces irriguées sont de 10.000 ha dans le Lot-et-Garonne et de



CARTE GENERALE DES BASSINS HYDROGRAPHIQUES FRANCAIS

la vallée du Lot dans son environnement régional

CLERMONT-FERRAND



- capitales régionales
- villes préfectorales
- autres villes
- réseau primaire
- autres routes

Sources : association pour l'aménagement de la vallée du Lot

1.100 ha dans le Lot ; les potentialités sont estimées à 8.000 ha supplémentaires).

B) Opération pilote

Ce problème de la fragilité de la ressource en eau, ajouté à la crise des houillières du bassin d'Aquitaine à Decazeville, a contraint la population locale et les élus à réagir pour mettre à profit les atouts du bassin du Lot. Cela s'est traduit, en 1969, par la création de l'Association pour l'Aménagement de la Vallée du Lot (A.A.V.L.). Elle est constituée d'élus, membres d'une unité géographique s'étendant sur 72 cantons, soit 590 communes concernant 5 départements (Lozère, Aveyron, Cantal, Lot, Lot-et-Garonne) et dépendant de quatre régions programme.

Les objectifs principaux de l'association sont l'amélioration qualitative et quantitative de la ressource en eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement et le développement et l'exploitation touristique. Les pouvoirs publics ont apporté leurs concours à l'A.A.V.L. à la fois sur le plan financier et sur le plan administratif, en coordonnant l'activité des différents services intéressés et grâce à l'animation d'une mission interdépartementale de la vallée du Lot.

En 1971, dès la création du Ministère de l'Environnement, diverses réalisations ont été entreprises sous le titre "Opération Lot Rivière Claire".

En 1974, a été créé un comité technique, chargé d'assurer une coordination effective des études pour la mise au point d'un schéma d'ensemble sur les problèmes de l'eau. Ce comité se compose de nombreux organismes, Agence Financière de Bassin Adour-Garonne, EDF, Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, DRAE, SRAE, DDA, DDE, etc.

En novembre 1977, la mission interdépartementale et le comité technique ont établi, en collaboration avec l'Agence Financière de Bassin, un schéma d'aménagement hydraulique. Ce schéma fait principalement ressortir la nécessité de soutenir les débits d'étiage du Lot. Les études fixent pour objectif, le maintien d'un débit minimum moyen journalier de $12 \text{ m}^3/\text{s}$ à Entraygues (confluence du Lot et de la Garonne). Ce débit nécessite une réserve de 30 millions de m^3 utilisable les mois d'été. Les calculs ont montré qu'il serait nécessaire de déstocker :

- moins de 6 millions de m^3 , 5 années sur 10
- de 6 à 30 millions de m^3 , 3 années sur 10
- de 30 millions de m^3 , 2 années sur 10.

Les besoins étant ainsi définis, il fallait mettre en place des moyens techniques, financiers et règlementaires, pour concrétiser le politique de l'eau dans la vallée du Lot. C'est ce qui a motivé la création de l'entente interdépartementale pour l'aménagement hydraulique et le développement touristique de la vallée du Lot.

C) Création d'une nouvelle structure institutionnelle

Constituée par délibérations concordantes des Conseils Généraux de la Lozère, de l'Aveyron, du Cantal, du Lot et du Lot-et-Garonne, l'institution interdépartementale est un établissement public, investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière. L'entente interdépartementale pourra donc réaliser les objectifs définis par le schéma hydraulique, sa mission sera donc, en matière hydraulique, de compléter les études, de réaliser ou de faire réaliser la conception et la construction des ouvrages qui entrent dans le cadre du programme d'aménagement hydraulique qu'elle élaborera et enfin, d'assurer ou de faire assurer l'exploitation et la gestion de ces ouvrages.

Pour mener à bien les objectifs proposés par le schéma d'aménagement hydraulique, plusieurs solutions s'offraient à l'entente interdépartementale. Aussi, entreprit-elle de réaliser et de faire réaliser

des études comparées des impacts et des mesures d'insertion et d'accompagnement des projets hydrauliques éventuels.

D) Le choix des aménagements

Plusieurs solutions concernant le haut bassin du Lot, où se situent les deux grands axes hydrauliques de la Truyère et du Lot, furent retenus par l'entente interdépartementale. Nous allons examiner quels étaient les projets retenus et le résultat de leurs études de faisabilité.

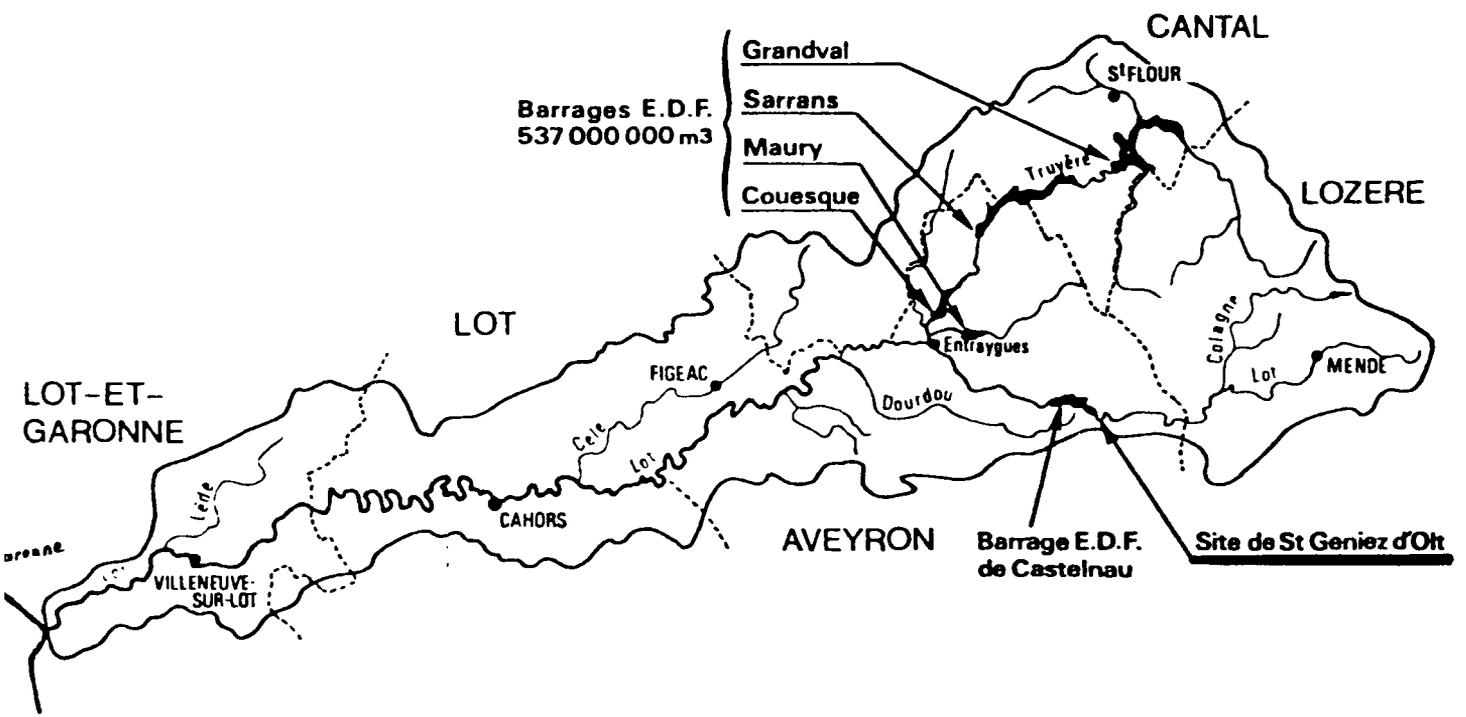
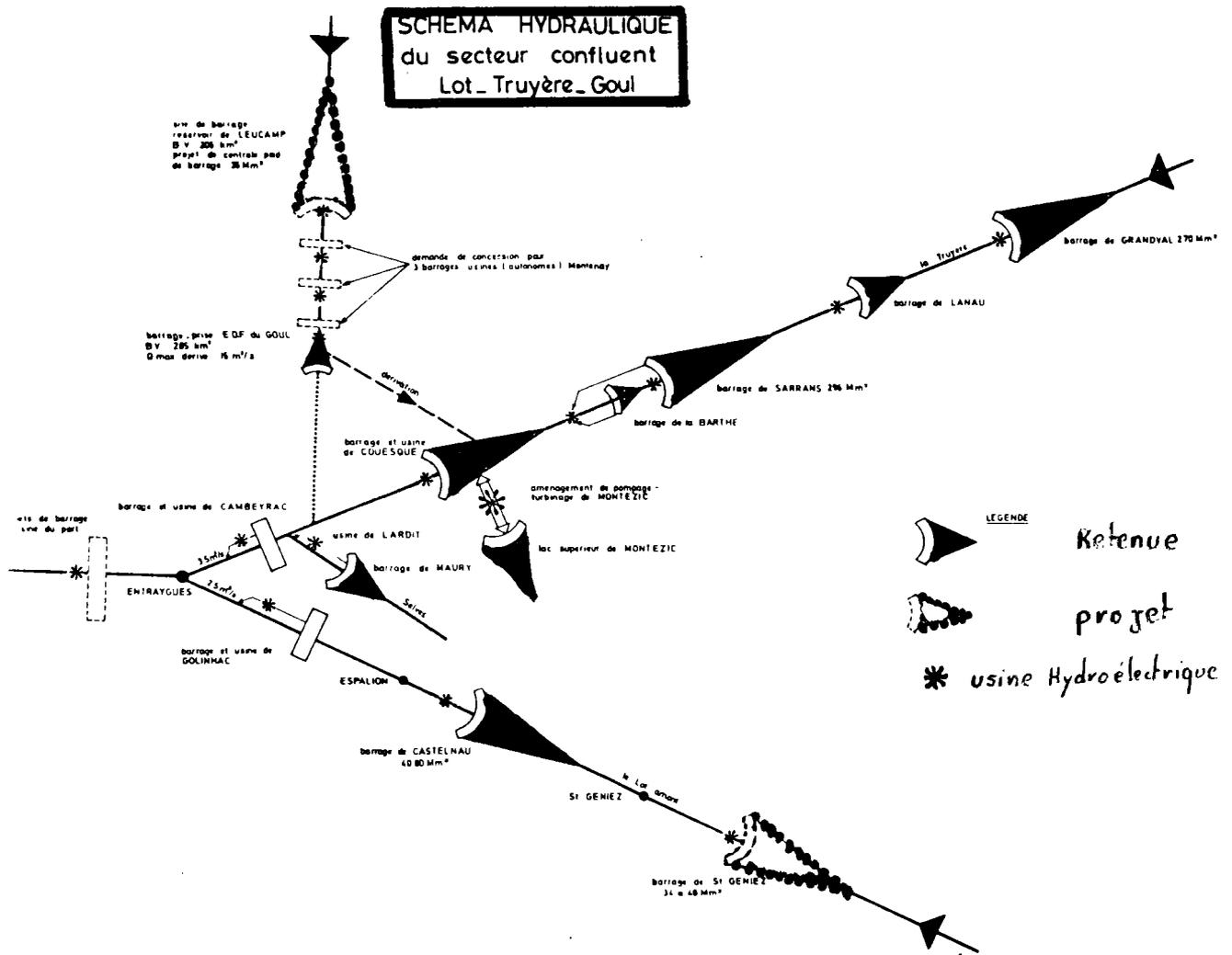
1) les projets examinés

1. Le destockage partiel des importantes réserves hydrauliques existantes à l'amont d'Entraygues
 - retenues de Sarrans (295 Mm³) et de Grandval (270 Mm³) sur la Truyère
 - retenue de Castelnaud (40,8 Mm³) sur le Lot
2. La création d'une réserve nouvelle de 35 Mm³ à Leucamps sur le Goul (affluent de la Truyère) avec une légère valorisation énergétique
3. La création d'une réserve nouvelle de 34 à 48 Mm³ (suivant les variantes) à l'amont de St Geniez d'Olt sur le Lot, avec une valorisation énergétique importante
4. Une solution mixte regroupant la construction d'un nouvel ouvrage (cas 2 ou 3), avec le destockage des réservoirs existants (cas 1).

2) Etudes de faisabilité

a) le destockage des barrages existants

Compte tenu de l'importance capitale au niveau national de la réserve de puissance d'énergie électrique que constitue la chaîne Truyère, Electricité de France a été opposée au destockage de ces réservoirs. A



cet égard, Electricité de France a fourni des indications qui permettent d'estimer que l'indemnisation à verser à EDF, pour obtenir 30 Mm³ aurait été de l'ordre de 60 à 90 MF.

Cependant, Electricité de France ne s'est pas montrée opposée au destockage estival de la retenue de Castelnau, située sur la branche Lot amont. Dans ce cas, l'indemnisation nécessaire serait de l'ordre de 10 à 15 MF pour obtenir 15 km³. Toutefois, la proximité de la commune de Sainte-Eulalie d'Olt impose la réalisation d'un seuil dans la partie amont de la retenue pour limiter les variations du plan d'eau. Le coût global de la mise à disposition de 15 km³ à partir du réservoir de Castelnau, serait donc de l'ordre de 20 à 25 MF (francs 1977).

b) la création d'une réserve nouvelle à Leucamp sur le Goul

Deux sites avaient été considérés comme possibles sur le Goul et le rapport était favorable techniquement à la construction d'un ouvrage. Toutefois, se trouvait en concurrence, la présence d'un gisement de tungstène, qui fait actuellement l'objet de reconnaissances par le BRGM (Bureau de Recherche Géologique et Minière) qui indiquent très nettement la possibilité à court terme d'extraire ce minerai. S'agissant d'un minerai stratégique et rare, il bénéficie à la fois de l'antériorité et de la priorité nationale. Il est toutefois précisé qu'une telle exploitation s'étalerait sur 10 à 15 années au plus, hypothéquant ainsi une quinzaine d'années la construction éventuelle d'un ouvrage hydraulique : il est à remarquer, par ailleurs, que les potentialités en énergie hydro-électrique étaient assez faibles pour cet ouvrage.

c) création d'une réserve nouvelle en amont de St Geniez d'Olt sur le Lot

Ce projet est assez ancien, puisque les premiers sondages ont eu lieu vers 1930, puis des études plus approfondies ont été reprises par EDF vers 1950. Plus récemment, quatre sites ont été initialement retenus :

COMPARAISON SOMMAIRE DES
SOLUTIONS POSSIBLES

| Solution | Volume garanti | Coût (approché) | Avantages | Inconvénients |
|--|--------------------|---|---|---|
| Déstockage des réservoirs Truyère | 30 hm ³ | 60 à 90 MF | <ul style="list-style-type: none"> - Réservoirs existants - Pas de problèmes de submersions - Répond complètement aux objectifs visés - Qualité des eaux supérieure à celles du Lot | <ul style="list-style-type: none"> - Perte d'un potentiel de production hydraulique de qualité - Opposition formelle d'E.D.F. - Impact sur les équipements touristiques en bordure des grands plans d'eau - Pas de création de ressources d'eau nouvelles |
| Déstockage de Castelnau et aménagement d'un seuil | 15 hm ³ | 20 à 25 MF | <ul style="list-style-type: none"> - Réservoir existant - Pas de problèmes de submersions - Plan d'eau stabilisé par un seuil en queue de retenue | <ul style="list-style-type: none"> - Perte d'un léger potentiel de production hydraulique - Pas de création de ressources nouvelles - Ne permet pas de répondre seul aux objectifs à court terme |
| Réservoir de Leucamp sur le Goul | 20 hm ³ | 50 à 60 MF | <ul style="list-style-type: none"> - Création de ressources nouvelles - Qualité des eaux supérieure à celles du Lot - Pas d'opposition locale actuellement exprimée | <ul style="list-style-type: none"> - Limité par l'existence d'une prise d'eau EDF à l'aval - Ne permet pas de répondre seul aux objectifs à court terme - Submersions nouvelles (mais limitées) |
| St Geniez d'Olt + Destockage Castelnau et aménagement complémentaire | 30 hm ³ | 60 MF (Part de l'objectif soutien d'étiage dans l'opération) | <ul style="list-style-type: none"> - Création de ressources nouvelles - Aménagement couplé avec une usine hydroélectrique (donc patente EDF) - Influence positive pour la protection contre les crues - Répond complètement aux objectifs visés - Aménagements complémentaires rendant possible la fréquentation touristique du plan d'eau de St Geniez et maintenant celle du plan d'eau de Castelnau au voisinage de Ste Eulalie | <ul style="list-style-type: none"> - Variations du plan d'eau du réservoir de St Geniez (mais atténuées : le plan d'eau ne serait variable, sensiblement et sauf circonstances exceptionnelles, qu'à partir du 1er août et dans des proportions plus réduites que le projet initial) - Submersions nouvelles dont en particulier une zone de gorges |

le site 4 : situé le plus en amont, ce site a été abandonné, son volume ne permettant pas d'assurer la mission prévue, sans risque d'une baisse de niveau très importante de la retenue.

le site 3 : il s'est avéré assez rapidement techniquement sans valeur à cause de la nature des pentes (éboulis).

le site 2 : avec une hauteur de l'ouvrage de 59 mètres, il présente d'assez bonnes possibilités, mais en rive gauche, il y a des éboulis assez épais. Le volume de la retenue serait alors de 44 M de m³ et 200 ha serait noyés.

le site 1 : avec une hauteur de l'ouvrage de 59 mètres et un volume de retenue de 48 Mm³, il offre les meilleures garanties en ce qui concerne la roche. Il est plus intéressant aussi sur le plan des possibilités énergétiques et sur le plan de la hauteur maximum de destockage.

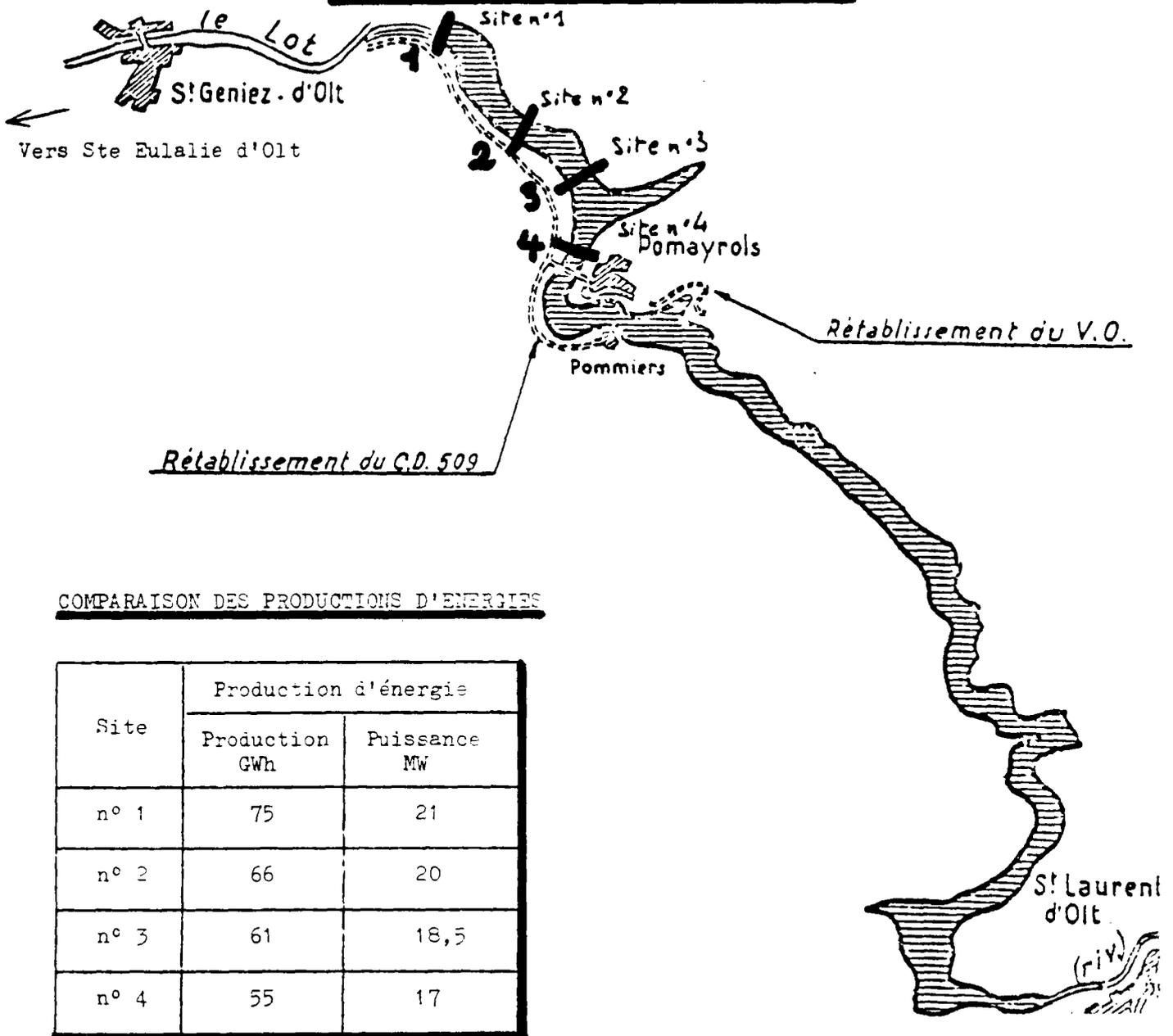
d) solution mixte

Le réservoir existant de Castelnau Lassouts demeure le seul ouvrage pour lequel EDF n'a pas opposé un refus de principe pour son destockage (considérant les coûts d'une telle opération bien moindre que ceux sur la Truyère). Moyennant l'aménagement d'une queue de retenue sur Sainte-Eulalie d'Olt, le couplage de son destockage avec la création d'une retenue nouvelle apparaissait réalisable.

Pour le choix des aménagements envisagés, l'approche de l'Entente interdépartementale est intéressante. En effet, pour chaque solution retenue, une étude avantage-inconvénient a été menée en distinguant les mesures d'insertion et les mesures d'accompagnement envisagées pour le projet hydraulique considéré.

Les mesures d'insertion visent à supprimer et réduire les effets négatifs directs de l'ouvrage. Ces mesures indispensables sont destinées

SITUATION DU RESERVOIR DE ST GENIEZ D'OLT



COMPARAISON DES PRODUCTIONS D'ENERGIES

| Site | Production d'énergie | |
|------|----------------------|--------------|
| | Production GWh | Puissance MW |
| n° 1 | 75 | 21 |
| n° 2 | 66 | 20 |
| n° 3 | 61 | 18,5 |
| n° 4 | 55 | 17 |

COMPARAISON DES PERFORMANCES TOPOGRAPHIQUES

| Site | Capacité du réservoir (hm ³) | Longueur supplémentaire de gorges (m) | Marnage pour 15 hm ³ (m) | Plan d'eau maxi (ha) | Plan d'eau mini (ha) | Surface maximum découverte en (ha) |
|------|--|---------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------------------|
| n° 1 | 48 | 0 | 8 | 220 | 160 | 60 |
| n° 2 | 44 | 850 | 8,5 | 200 | 150 | 50 |
| n° 3 | 40 | 1 500 | 9 | 190 | 140 | 50 |
| n° 4 | 34 | 2 200 | 11 | 170 | 110 | 60 |

à rétablir l'équilibre de la zone d'implantation du projet, elles sont financées et exécutées par le Maître d'ouvrage.

Les mesures d'accompagnement visent à rééquilibrer le bilan avantage-inconvénient pour chaque acteur concerné, et rétablir des conditions socio-économiques satisfaisantes et également sauvegarder l'environnement. Ces mesures permettent de valoriser le projet dans la région d'accueil grâce essentiellement à des actions d'aménagement du territoire. Elles peuvent être initiées et encouragées par le Maître d'ouvrage, mais elles reposent essentiellement sur le dynamisme des collectivités locales et certaines initiatives privées.

En dépit de l'intérêt de l'approche choisie et de la qualité des études, nous constatons une restriction très rapide du champ des solutions possibles. Le destockage des réservoirs situés sur la Truyère se révèle impossible en raison de l'approche unicritère d'EDF, qui considère essentiellement la gestion de la ressource en eau sur un plan strictement énergétique. La création d'une réserve nouvelle à Leucamp sur le Goul est rendue impossible au regard de l'importance économique d'un gisement de tungstène. Quant aux quatre variantes retenues pour la construction d'une retenue à St Geniez d'Olt, elles apparaissent très vite, pour trois d'entre elles, comme "repoussoir" en raison de difficultés techniques majeures (éboulis), du peu d'intérêt énergétique (hauteur de la chute) ou de la faible capacité de stockage. Nous nous acheminons donc vers deux seuls projets "réalisables" :

- la création d'une réserve nouvelle à St Geniez d'Olt : site 1 : 48 mm³,
- le destockage du réservoir existant à Castelnau avec aménagement d'une queue de retenue.

C'est donc très naturellement la solution mixte de ces deux projets qui sera retenue par l'entente interdépartementale. Elle sera réétudiée et soumise à un débat public.

E) Aménagement retenu

1) présentation du projet et de ses modalités

- construction d'un ouvrage en amont de St Geniez d'Olt (hauteur : 61 m, capacité : 48 Mm³ ; surface noyée : 220 ha ; bâtiments noyés : 9 ; exploitations agricoles touchées : 55 ; cours d'eau supprimés : 12 km ; destockage moyen : 6 Mm³),
- délestage coordonné en juillet, août et septembre de ce nouveau barrage et du barrage de Castelnau-Lassouts,
- cet ouvrage, en amont de St Geniez, serait utilisé par EDF à des fins énergétiques (environ 90 millions de Kw/h/an),
- EDF sera Maître d'ouvrage et Maître d'oeuvre pour la construction de l'ouvrage et de ses aménagements,
- deux retenues à niveau constant seraient construites en queue des barrages existants, respectivement de 50 ha à Cabanac sur le réservoir de St Geniez d'Olt.

Cette proposition est assortie d'un certain nombre de contraintes qui feront l'objet d'une convention précise entre l'entente et EDF, si le projet devait être adopté.

2) mesures d'insertion

- rétablissement des voies de communication 4 km de routes, 8,5 km de chemins communaux,
- restructuration foncière, reclassement des agriculteurs, etc.,
- aménagement de queues de retenues (plans d'eau à niveau constant),
- diminution des marnages initialement prévus (en deça de 8 m).

3) mesures d'accompagnement

- allocation d'une somme forfaitaire : une compensation financière d'un montant de 10 millions de Francs sera mise à la disposition du départe-

ment de l'Aveyron pour financer un programme de développement économique pour les cantons touchés par l'aménagement. Cette somme, votée par l'entente, est versée par EDF (6 millions de francs) et par les départements avais bénéficiaires (3 millions pour le Lot et Garonne et 1 million pour le Lot)

- retombées fiscales de l'exploitation hydro-électrique de l'ouvrage : la taxe professionnelle et la taxe foncière seront perçues par les communes subissant l'emprise de l'ouvrage (ainsi que par le département et la Chambre de Commerce)

- désenclavement routier de la commune de St Geniez et des environs : l'entente interdépartementale s'est engagée à soutenir un programme de désenclavement de St Geniez et de la région (depuis la RN 9 jusqu'à Espalion). Ce projet, en accord avec le Conseil Général de l'Aveyron, pourrait être financé par la Communauté Economique Européenne (CEE).

F) La première audition publique (19 novembre 1982)

Le projet de St Geniez d'Olt, présenté avec ses mesures d'insertion et d'accompagnement, a fait l'objet d'une recommandation favorable de tous les membres de l'entente interdépartementale. Cependant, la décision finale revient en dernier ressort aux conseils généraux des départements concernés qui doivent tous approuver (selon les statuts de l'entente) la solution retenue. Aussi, dans le but d'influencer la décision des conseils généraux et de légitimer le projet choisi, auprès de la population (tous les membres de l'entente sont des élus), l'entente interdépartementale et le Maire de St Geniez d'Olt ont souhaité la réalisation d'une exposition publique itinérante et l'organisation d'une réunion publique, autour du projet de barrage de St Geniez d'Olt et du destockage estival de la retenue de Castelnau.

1) exposition itinérante

Organisée par l'entente interdépartementale, une exposition itinérante s'est déroulée du 6 au 15 novembre dans les mairies et salles de fêtes des communes directement concernées par l'emprise des ouvrages du projet.

QUESTIONNAIRE

| | OUI | NON |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 1 - Le soutien des étiages vous semble-t-il une mesure nécessaire ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 - L'aménagement { 1 barrage à construire (SAINT-GENIEZ-D'OLT) 1 barrage existant (CASTELNAU-LASSOUTS) 1 seuil à construire à CABANAC 1 seuil à construire à CROS + des mesures à but touristique | | |
| est- il acceptable ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3 - Si non : est-ce par principe ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| est-ce dans sa forme actuelle ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 - Si oui : des adaptations sont-elles nécessaires ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5 - Le prélèvement (M ³ d'eau) doit-il être réparti équitablement entre les 2 retenues ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6 - Si non : Comment ? | | |
| 7 - L'ensemble de l'aménagement sera-t-il profitable aux habitants de la Haute Vallée ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

OBSERVATIONS

DEPOSER votre questionnaire dans la boîte mise à votre disposition dans le Hall de la Mairie.

ADRESSER votre questionnaire à la Mairie de SAINT-GENIEZ-D'OLT en utilisant l'enveloppe T gratis mise à votre disposition, si possible avant le 15 Novembre 1982.

L'exposition comportait une quinzaine de panneaux traitant :

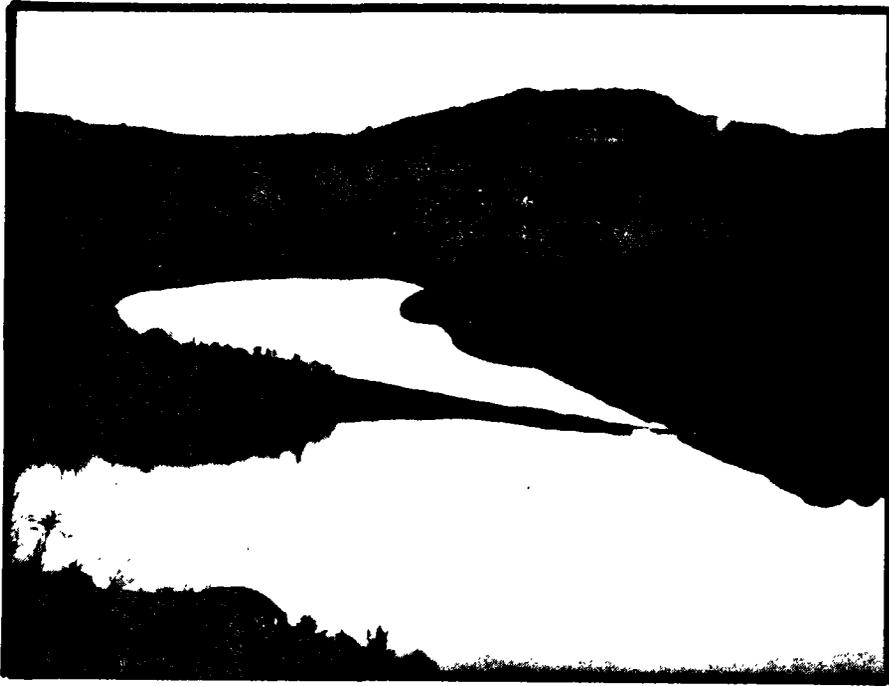
- de la procédure de l'audition publique,
- des besoins en eau et de la nécessité de soutenir les débits d'étiage,
- des raisons du choix du projet,
- des effets du projet et des mesures de mitigation.

- lors de l'exposition, un dépliant explicatif était mis à la disposition des visiteurs. Un questionnaire était également distribué, il faisait appel aux remarques de la population sur le projet et ses objectifs ainsi qu'aux observations éventuelles. Des enveloppes et une urne étaient disponibles pour recevoir ces questionnaires, et par ailleurs, les visiteurs pouvaient noter leurs questions sur un livre blanc.

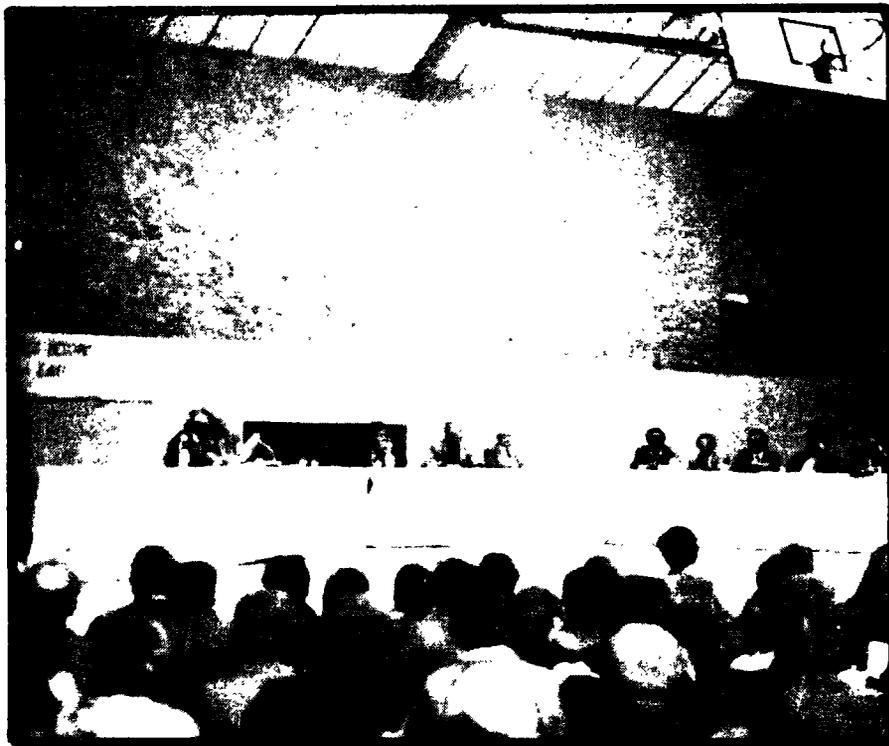
Environ 1500 documents ont été distribués, et 337 questions ou prises de position ont été dénombrées (dont 207 provenaient des questionnaires). Les questions orales étaient transcrites par le personnel assurant la permanence de l'exposition (DDE, DDA, bureaux d'études).

- préalablement, une information sous forme de campagne d'affichage annonçait l'exposition puis la réunion publique. Un numéro spécial du bulletin municipal de St Geniez d'Olt (octobre 1982) ayant pour but "*d'informer aussi largement que possible et aussi objectivement que possible l'ensemble de la population*", a également été publié avant l'exposition. Présenté, dans la logique de l'entente interdépartementale, en faveur du barrage, il a suscité une violente campagne de presse des opposants.

Suite à ces informations, il y a eu de très vives polémiques dans la presse. L'opposition s'est très largement exprimée et s'est organisée (réunions, prises de position contre le projet...).



Marnage sur le plan d'eau de Grandval sur la Truyère (Cantal)



Audition publique sur le projet de Barrage-Réservoir de St Geniez-d'Olt

2) audition publique du 19 novembre 1982

L'audition publique est une procédure d'information mutuelle non obligatoire. Cette réunion publique fait suite à l'exposition et elle a pour but de répondre aux nombreuses questions posées par écrit et par oral durant l'exposition et aux observations mentionnées sur les questionnaires en circulation. Le projet d'aménagement hydraulique de St Geniez d'Olt constitue le premier cas en France où il y a eu une audition publique concernant un projet de barrage.

L'audition publique intervient à un stade d'avancement, où le projet est présenté sans réelles alternatives, toutes les variantes ayant été écartées pour des raisons techniques ou socio-économiques. Cependant, et nonobstant les prises de position antérieures sur le projet, la décision de le réaliser n'était pas prise puisqu'elle supposait :

- une délibération unanime des Conseils Généraux de l'Entente Interdépartementale,
- une délibération de l'entente,
- un financement de l'Etat,
- une étude d'impact,
- une enquête d'utilité publique et hydraulique,
- une déclaration d'utilité publique.

a) les participants

- dans la salle, l'assistance était composée d'environ 600 personnes dont l'immense majorité était originaire des communes concernées directement par le projet.
- à la tribune, il y avait le chargé de mission de l'entente interdépartementale, deux représentants d'EDF, un représentant de l'Agence Financière de Bassin et un représentant de chaque service technique départemental (SRAE, SHC, DDE, DDA, DII,...).
- la séance était présidée par un professeur de l'Université de Toulouse.

PROJETS D'AMÉNAGEMENT

DANS

LA VALLÉE DU LOT

*Exposition
information*

L'ENTENTE INTERDÉPARTEMENTALE
pour l'Aménagement Hydraulique
et pour le Développement Touristique
du BASSIN du LOT

vous invite

en Mairie de SAINT-GENIEZ-d'OLT,
du 6 au 10 novembre
à l'Ecole Publique de MANDAILLES,
le 11 novembre

en Mairie de SAINT-LAURENT-d'OLT,
les 13 et 14 novembre

OUVERTURE de 10 h 00 à 20 h 00

en Mairie de SAINT-GENIEZ-d'OLT,
le vendredi 19 novembre à 20 h 30

L'audition publique est une opération d'information réciproque entre les habitants, les Elus et l'Entente.

Son but est d'informer le plus parfaitement possible le public et de lui permettre d'exprimer ses avis et suggestions sur la solution préconisée.

Elle est réalisée en **2 PARTIES** :

UNE EXPOSITION ITINÉRANTE

du 6 au 14 novembre 1982 qui présente le pourquoi et le comment du projet ;

UNE RÉUNION PUBLIQUE

le 19 novembre 1982 au cours de laquelle les responsables du projet répondent à toutes les questions préalablement posées par les habitants lors de l'exposition.

Maître d'ouvrage :

**ENTENTE INTERDÉPARTEMENTALE
POUR L'AMÉNAGEMENT HYDRAULIQUE
ET POUR LE DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE
DU BASSIN DU LOT.**

Etablissement Public créé par les Conseils Généraux des 5 départements :

**LOZÈRE,
AVEYRON,
CANTAL,
LOT,
LOT-ET-GARONNE.**

b) déroulement de la réunion

Les questions préalablement posées lors de l'exposition itinérante étaient regroupées en 7 thèmes. Pour chacun de ces thèmes, le président de séance devait lire les questions, ensuite, les spécialistes de la tribune devaient y répondre, puis le public demander certains éclaircissements.

Mais très vite, et suite à un exposé technique du secrétaire de l'entente sur la justification du projet, le public manifeste clairement son impatience (cris, applaudissements, banderolles, etc.). Plusieurs personnes arrivent à *mettre en doute l'origine des questions soumises* et demandent instamment l'établissement d'un débat plus direct où l'on répondrait aux questions posées par l'assistance. Le public réagit très bruyamment en faveur de cette proposition, qui sera retenue. C'est ainsi que de nombreux intervenants vont poser des questions et surtout manifester des positions hostiles à l'ouvrage hydraulique, très souvent acclamés par une population apparemment très défavorable au projet (aucune question ou prise de position ne se fera en faveur du barrage). L'intervention de nombreux élus locaux opposés à l'ouvrage, montrant certaines qualités de "responsables" en faisant preuve de pondération et de sagesse dans leur opposition, va contribuer heureusement à tempérer un peu les débats. Ainsi, et même si parfois l'atmosphère était très houleuse, le président de séance a-t-il pu conserver l'orientation du débat en donnant alternativement la parole à la tribune et à l'assistance.

c) questions et thèmes abordés au cours de la réunion

Les interventions et prises de positions de la population ont porté essentiellement sur :

- la justification des besoins en eau
- la justification du projet
- le fonctionnement de l'ouvrage
- l'équité

- l'utilité publique
- les impacts humains
- les mesures compensatoires

D'une manière générale, les questions abordées *renvoiaient à un débat global sur la politique de l'eau dans le bassin*, les orientations économiques de la région, l'avenir du pays, etc. Or, les personnes présentes à la tribune étaient essentiellement des responsables techniques. Cela n'a pas été sans instaurer une relative ambiguïté dans le débat ; la tribune présentait une rationalité technique fondée sur des bases que l'assistance contestait sur le plan politique et social. Un processus de participation avait été engagé sans aucun accord préalable sur *les règles du jeu*. Le promoteur du projet voulait emporter l'adhésion de la population par un consensus global, issu de la volonté de convaincre de la nécessité du projet, alors que le public, lui, voulait se dégager de cette "philosophie aplanissante" pour exprimer ses intérêts, dénoncer certaines logiques et réclamer une démocratie directe.

d) bilan de l'audition publique

L'audition publique s'est finalement déroulée dans un climat relativement courtois, et ce, malgré les nombreux impacts prévisibles d'un barrage-réservoir sur le plan local, et l'absence de variantes que présentait le projet. Les promoteurs de l'audition peuvent donc se montrer satisfaits d'avoir permis un échange assez fructueux là où un affrontement entre la population très largement mobilisée et les représentants du projet aurait pu se produire. Cependant, l'audition publique a offert à l'importante contestation, un large moyen d'expression. Les personnes opposées au projet, appuyées par la presse locale et régionale et la majorité des élus locaux, ont voulu dépasser le cadre de la réunion publique pour étendre leur champ d'expression à celui d'une consultation populaire organisée (référendum).



Aperçu de l'activité des opposants au barrage



Exploitation agricole menacée de submersion

L'entente interdépartementale et les conseils généraux engagés dans un processus d'association de la population locale à la prise de décision concernant la construction du barrage, ne pouvait guère reculer devant une telle détermination. C'est ainsi que le principe d'une consultation populaire fut adopté et fixé au dimanche 23 janvier 1983. Mais une semaine avant cette consultation, l'entente et les élus organisèrent une deuxième audition publique.

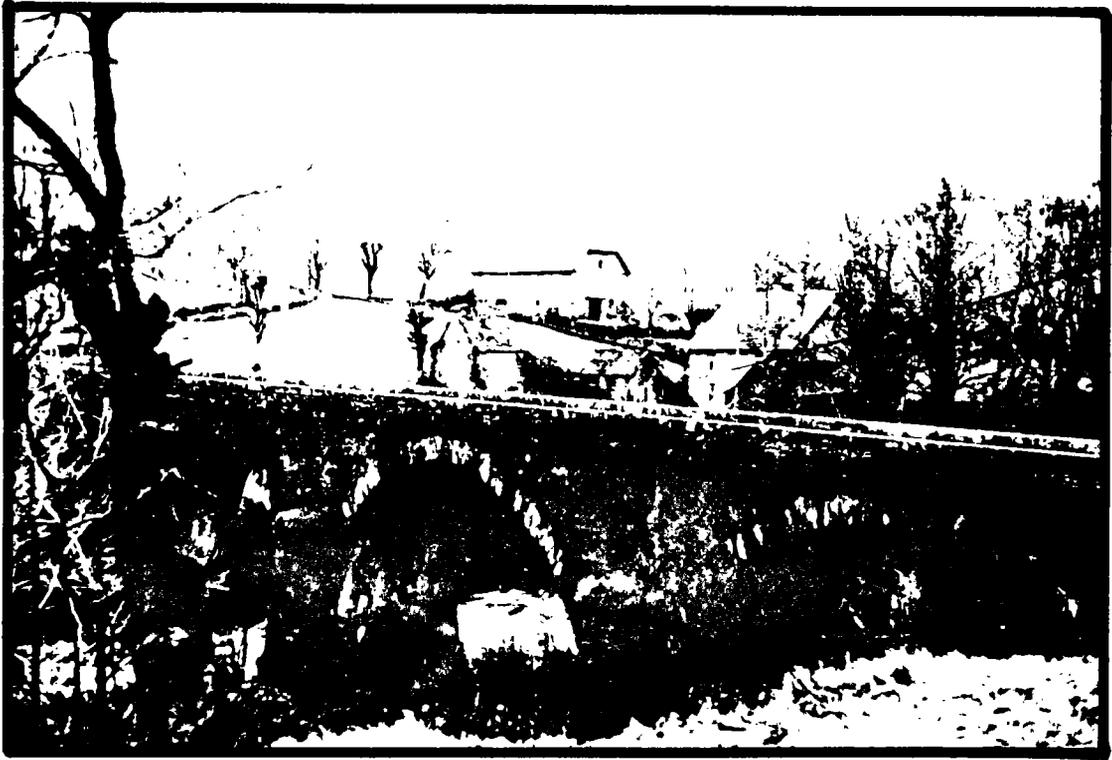
G) La deuxième audition publique du 14 janvier 1983

Cette deuxième audition publique précède d'une semaine la consultation publique. Elle est motivée par un souci "*d'information objective*" de la population avant "*référéndum*" et également par l'apport d'un élément nouveau au dossier du projet de barrage. En effet, suite à une mission au siège de la Communauté Economique Européenne à Bruxelles, les présidents de 3 conseils généraux, accompagnés de 4 conseillers généraux, ont eu la promesse d'un engagement financier de la CEE pour le désenclavement routier de St Geniez et de la région.

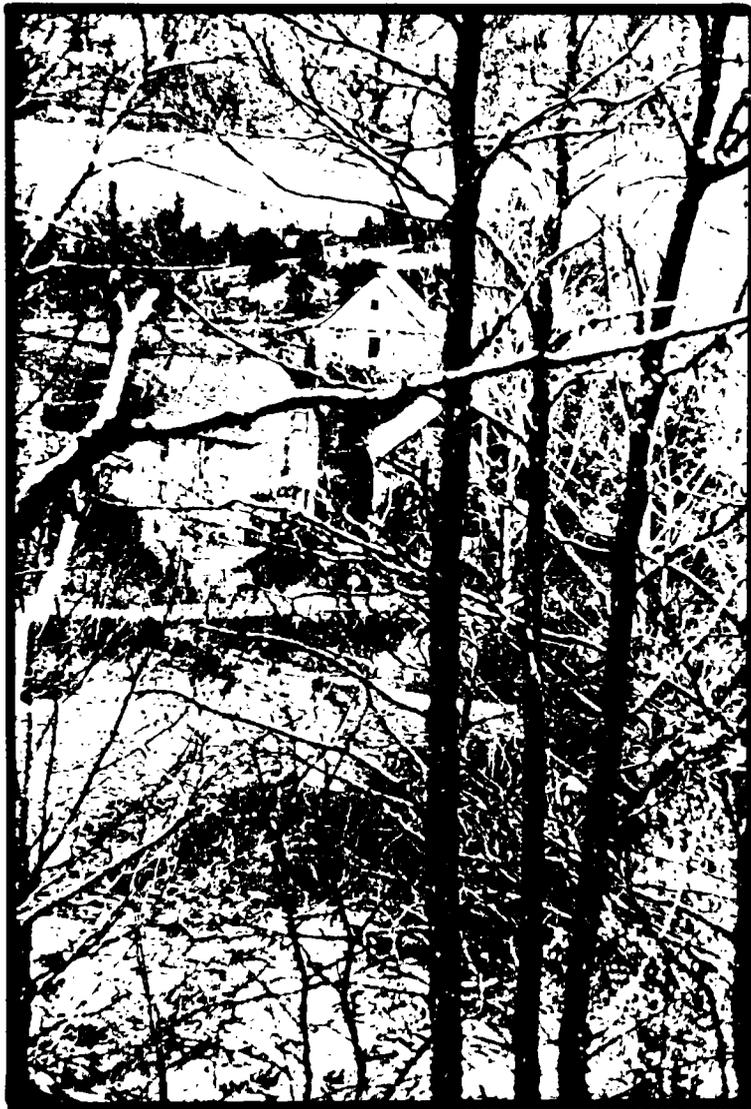
Nous allons analyser le déroulement de cette deuxième audition publique, animée par les *représentants politiques* départementaux.

1) participants

- A la tribune étaient présents les présidents et représentants des conseils généraux des départements de l'entente (Jean-François PONCET, Jean PUECH, Maurice FAURE, Jacques BLANC, Mr. DESQUEUR). Il y avait également le Maire de St Geniez d'Olt, le président de l'AAVL et un représentant d'EDF.
- dans la salle, le public se composait de 600 à 700 personnes, assistées de leurs élus, ainsi qu'un certain nombre de conseillers généraux de l'Ayeyron.



Ouvrages et bâtiments menacés de submersion



2) déroulement de la réunion publique

L'audition publique s'est déroulée dans une atmosphère assez calme et courtoise. Ceci peut être imputé à la personnalité politique des invités (anciens ministres, représentants de conseils généraux).

Le débat s'est tenu sur un plan politique et socio-économique, et très peu sur un plan technique. La population et la tribune pouvaient ainsi dialoguer sur le même terrain. Contrairement à la première audition publique qui présentait une structure un peu trop technique et administrative, cette deuxième audition a présenté des aspects à caractères beaucoup plus humains. C'est ainsi que les responsables politiques des circonscriptions situées plus en aval de la rivière ont montré une compréhension des craintes de la population devant les inconvénients prévisibles d'un tel projet.

Cette réunion souligne assez bien les problèmes d'équité et de nécessaire solidarité amont-aval qu'entraîne la construction d'un barrage-réservoir. Sans nier les impacts négatifs d'un tel ouvrage (mais en les relativisant), les responsables politiques des départements de l'aval, présents à la tribune, ont tenté de présenter une adéquation entre les préjudices revendiqués par la population et les mesures compensatoires liées au projet. Ces mesures compensatoires (beaucoup mieux définies qu'à la première audition) permettraient, selon les représentants de la tribune, d'assurer un bilan positif des avantages sur les inconvénients de l'ouvrage, et de maintenir un développement économique de la région.

La deuxième audition publique se démarque également de la première par une opposition beaucoup moins unanime et tranchée de la population. En témoigne l'intervention de personnes favorables au barrage ainsi que de nombreuses questions sur les modalités de mise en oeuvre des mesures compensatoires (ce qui marque une certaine évolution vers une acceptation implicite de l'aménagement).

L'objectif essentiel de cette deuxième audition était surtout de permettre la rencontre du Conseil Général de l'Aveyron avec la population locale. C'est ainsi que le Conseil Général de l'Aveyron, organisateur de la réunion, s'est posé en spectateur attentif, sans jamais intervenir dans les débats. Les représentants des conseils généraux des départements avals ont donc essayé de convaincre à la fois les élus du département de l'Aveyron pour qu'ils émettent un avis favorable sur le projet, et la population locale, pour influencer la consultation populaire du 23 janvier.

H) Consultation populaire (23 janvier 1982)

Devant la volonté quasi-unanime de la population de s'exprimer par référendum (audition publique du 19 novembre 1982), et par souci de mener à son terme le processus de participation engagé, l'entente interdépartementale, en accord avec le conseil général de l'Aveyron, a retenu le principe d'une consultation populaire.

1) modalités de la consultation

Les questions sur lesquelles l'entente interdépartementale proposait à la population de s'exprimer par un vote à bulletin secret, le 23 janvier 1983, étaient les suivantes :

- a. j'accepte la construction du barrage
- b. j'accepte la construction du barrage :
 - avec les mesures économiques et touristiques déjà acquises et
 - à condition que soit aménagée une route de désenclavement de St Geniez et de la région
- c. je suis opposé à la construction du barrage.

Le scrutin était ouvert à 6 communes concernées par l'aménagement hydraulique : St Geniez d'Olt, Ste Eulalie d'Olt, St Laurent d'Olt, la Capelle-Bonance, Castelnaud-de-Mandailles et Pomayrols.

**Entente Interdépartementale
pour l'Aménagement Hydraulique
et pour le Développement Touristique
du Bassin du Lot**

LOZERE - AVEYRON - CANTAL - LOT
LOT-&-GARONNE

Siège : Préfecture du Lot

46009 CAHORS Cédex
Tél. (65) 30.05.01

CONSULTATION DU 23 JANVIER 1983
SUR LE PROJET DE BARRAGE EN AMONT
DE ST-GENIEZ D'OLT

| COMMUNES | Inscrits | Votants | Suffrages exprimés | | |
|-------------------------|-------------------|--------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| | Nombre d'inscrits | % de votants | OUI au barrage en % des exprimés | NON au barrage en % des exprimés | (en % des inscrits) |
| LA CAPELLE BONANCE | 135 | 85 % | 20 % | 80 % | (67 %) |
| CASTELNAU DE MANDAILLES | 486 | 55 % | 56 % | 44 % | (23 %) |
| POMAYROLS | 226 | 69 % | 20 % | 80 % | (54 %) |
| ST-GENIEZ D'OLT | 1 617 | 77 % | 44 % | 56 % | (42 %) |
| ST-LAURENT D'OLT | 610 | 67 % | 48 % | 52 % | (34 %) |
| STE-EULALIE D'OLT | 347 | 71 % | 59 % | 41 % | (28 %) |
| TOTAL..... | 3 421 | 71,1 % | 44,9 % | 55,1 % | (38,4%) |
| | | | OUI | NON | |

La procédure de la consultation populaire et le refus majoritaire du projet par la population locale, appellent quelques remarques :

Tout d'abord, la procédure employée ici, tranche nettement avec les deux auditions publiques précédentes, en ce sens qu'elles s'écartent de la recherche d'un consensus. Elle appelle la population à se déterminer très nettement et sans modération pour ou contre la construction de l'ouvrage. D'autre part, le résultat de la consultation apparaît difficile à interpréter ; la population refuse-t-elle le projet en lui-même ou l'insuffisance des mesures compensatoires ? L'organisation du référendum par l'entente et par un cabinet d'expertise parisien n'a-t-elle par cristallisé le sentiment d'appartenance à une communauté locale agressée dans sa vie et dans ses valeurs par une entité territoriale supérieure ? La population n'a-t-elle pas été tentée "*d'en rajouter*", "*d'en faire plus*", devant le caractère non officiel de la procédure ? Que faut-il penser des 900 abstentions sur les 3400 votants, tous les intéressés se sont-ils exprimés ?

Quoiqu'il en soit, le résultat de la consultation populaire entraîne une nouvelle définition du problème. L'opposition au barrage sera investie d'une légitimité qui s'opposera à celle des élus, en d'autres termes, le résultat du référendum fournira à la démocratie directe un argument de poids pour contester les choix opérés par les tenants de la démocratie représentative. La consultation populaire aura aussi des répercussions territoriales en dotant la population locale d'un pouvoir plus important par rapport aux autres usagers du bassin du Lot, concernés de près ou de loin par le projet (4 communes se prononcent sur un projet qui concerne 590 communes dans 5 départements).

I) Elections municipales (6 mars 1983)

Six semaines après la consultation populaire du 23 janvier, les électeurs de la région étaient à nouveau invités à se rendre aux urnes. Si les élections municipales n'ont pas de liens directs avec le projet

de barrage, il ne faut pas négliger l'importance de cette composante dans les votes. Nous allons examiner plus particulièrement l'élection du Conseil Municipal de St Geniez d'Olt, qui concerne une partie importante de la population sensibilisée directement par le projet hydraulique.

A St Geniez, deux listes étaient proposées aux électeurs :

- une liste conduite par le maire sortant (favorable au barrage) intitulée *"liste pour le développement de St Geniez d'Olt"*
- une liste conduite par un entrepreneur de travaux publics (opposé au barrage) intitulée *"liste pour le renouveau économique et social"*.

1) liste pour le développement de St Geniez d'Olt

Le maire se représente avec une nouvelle équipe ne comprenant plus que quatre conseillers sortants. La profession de foi de la liste pour le développement de St Geniez expose les grandes lignes de la politique municipale qu'elle entend mener pour les années à venir. Si le maire sortant et quelques membres de la liste sont connus pour leur position favorable au projet, à aucun moment, la campagne électorale de cette équipe n'a porté sur le barrage. Dans un article de presse (Centre-Pressé du 1/3/83), le maire explique les raisons de ce silence : *"si les candidats ont des opinions variées sur le problème du barrage, ils considèrent que, la décision, appartenant désormais à d'autres instances, il y a mieux à faire que de se diviser et qu'il faut avant tout des défenseurs crédibles de la population"*.

2) liste d'union pour le renouveau économique et social

Cette seconde liste est composée de 7 conseillers sortants *"en désaccord avec le maire sur des problèmes importants, en particulier le barrage"*, elle est dirigée par un entrepreneur de travaux publics. Cette équipe s'inscrit en opposition avec la première, elle mentionne très souvent le projet de barrage auquel elle est farouchement opposée. Ainsi, le premier objectif de cette liste est-il de défendre la qualité de la

vie "en s'opposant au barrage rejeté par la population lors de la consultation populaire". Cette liste d'union pour le renouveau économique et social essaie d'orienter le débat municipal sur le projet de barrage. En témoigne un article du représentant de la liste (Centre-Pressé du 3/3/83) :

"Notre candidature a pour but de faire respecter les votes du Conseil et de la population, de veiller à ce que le dossier du barrage ne soit pas réouvert, de proposer une autre alternative que le barrage et la destruction de site".

3) résultat des élections de St Geniez d'Olt

Toute la première liste conduite par le maire sortant a été élue au premier tour, avec en moyenne 53% des suffrages (62% pour la tête de liste, 51,5% pour le dernier de la liste). Le premier de la liste adverse (liste qui a mené sa campagne contre le projet de barrage) recueille 90 voix de moins que le dernier de la première liste.

4) Interprétation

La nette victoire du maire sortant (conseiller général) est assez surprenante car il avait été longtemps mis en minorité par sa population et son conseil municipal en raison de sa position favorable au projet hydraulique. Sa cote personnelle a joué pour beaucoup et certains de ses électeurs continuent d'être contre le barrage, cependant, il est difficile de faire abstraction de ce projet dans le vote de la population, étant donné que le refus de sa réalisation constituait l'un des principaux objectifs de la liste d'opposition.

Il est sans doute abusif de parler d'un "revirement" de la population en faveur du projet, mais certaines données peuvent expliquer cette nouvelle option des électeurs :

- nombre de votants supérieur à celui du référendum : 87% aux municipales contre 76% lors de la consultation populaire

- mobilisation plus importante des personnes favorables au projet.
- essoufflement du courant d'opposition au barrage.

J) Bilan partiel du processus de participation

Cette expérience autour du projet de barrage de St Geniez s'est déroulée selon quatre temps forts (deux auditions publiques, un référendum et des élections municipales) qui font ressortir des aspects importants de la participation.

1) la première audition publique

Elle est caractérisée par l'opposition de deux systèmes de valeurs bien distinctes :

- d'un côté, des techniciens soutenant un projet précis, bien étudié et sans alternative dont l'objectif principal est la résolution du problème d'aménagement des eaux et les contraintes majeures, les problèmes socio-économiques et l'environnement,
- de l'autre côté, une population placée devant le fait accompli, contestant la "*rationalité*" technique et le bien-fondé des besoins exprimés,
- l'absence de consensus sur la problématique de départ et sur les règles du jeu va bien évidemment conduire à un débat stérile et conflictuel.

2) la deuxième audition publique

Caractérisée par la présence, à la tribune, des élus politiques de tout le bassin du Lot, elle va permettre de lever un peu l'ambiguïté "*politique-technique*" en restituant au débat politique le choix des orientations confié aux techniciens. Les règles du jeu sont modifiées, les élus sont habilités à discuter de la réalité des besoins. D'autre part, la présence de représentants des populations situées en aval sur la rivière va permettre à la population locale d'identifier les bénéficiaires potentiels et la pluralité des intérêts en jeu.

Enfin, le discours empathique des hommes politiques, reconnaissant le système de valeur de la population, va faire ressortir la réalité psycho-sociologique de l'implantation des ouvrages et le fait que *"la fin ne justifie pas n'importe quel moyen"*. Cette dimension sociale de la participation renforce la recevabilité des opérations menées.

3) la consultation publique

Le référendum, dans sa formulation et son déroulement, va ramener la problématique au niveau de celle présentée à la première audition publique. Il y aura radicalisation des positions et expression des valeurs contradictoires. Il s'agit, en effet, sans repères et sans nuances, d'accepter ou de rejeter *"en bloc"* un projet technique. Ce type de participation n'offre aucune possibilité de compromis (c'est un jeu à somme nulle). Il s'éloigne beaucoup de la recherche de consensus pratiquée à la deuxième audition publique. Il ne permet pas l'expression de critères objectifs et la recherche de solutions procurant un bénéfice mutuel. Enfin et surtout, il met un terme au processus de participation, le verdict tombera comme un couperet : *"la population locale dit non au barrage"* et indépendamment du caractère non officiel de cette consultation, il sera très difficile de relancer la concertation.

4) l'élection municipale

L'élection municipale, avec ses règles du jeu établies et acceptées, va présenter des résultats opposés à ceux de la consultation populaire. Cela peut s'expliquer par une réappropriation locale des avantages du projet et une redéfinition des mesures compensatoires dans le cadre d'un programme de développement socio-économique de la région. D'autre part, la population sera beaucoup plus perméable aux arguments provenant de personnalités locales et bien identifiées alors qu'elle était a priori, hostile au raisonnement d'une institution représentant des intérêts lointains et mal définis. Cela signifie que les voies par lesquelles on agit sont déterminantes, la population, instable dans ses préférences, a besoin de reformuler le projet dans le contexte de ses valeurs, ceci est un aspect important de la participation.

Le processus de participation engagé sur le projet hydraulique de St Geniez-d'Olt a permis à un grand nombre de personnes de s'informer et de s'exprimer. Il a, par ailleurs, permis une certaine réappropriation locale du milieu et du patrimoine naturel. A partir du moment où une menace de submersion pesait sur la vallée, les habitants ont pris conscience de la valeur écologique, sociologique et touristique de ce site. Enfin, le projet de St Geniez pose surtout le problème de l'articulation entre les espaces nationaux, régionaux et micro-régionaux. L'entente interdépartementale se heurte au refus des collectivités locales concernées par l'emprise de l'ouvrage, à l'indécision du département d'accueil, et à la demande pressante des départements aval sans pouvoir assurer l'harmonisation de la pluralité des intérêts et des valeurs.

DEUXIEME CHAPITRE

REFLEXIONS SUR LES ETUDES DE CAS

Introduction

L'ensemble des études de cas montre un contexte général de mise en place des projets hydrauliques, assez peu ouvert à l'intervention du public et à la remise en cause des schémas généraux. Il s'inspire plutôt d'une philosophie de l'action établie sur le plan technique et conduisant à des interventions sectorielles sur la ressource en eau. Les responsables de l'action adoptent une attitude très défensive, centrée sur la réalisation dans les meilleurs délais et au moindre coût de leurs objectifs. Cela se traduit par une fermeture du champ décisionnel et une politique du "*fait accompli*" et de la "*fuite en avant*", entretenue de plusieurs manières :

- une information partielle, inadaptée, orientée, partielle et peu crédible (langage ésotérique, défensif, secret, etc.),
- une négation des conflits et des divergences inhérents au projet, par une recherche consensuelle et un appel à des thèmes rassembleurs et porteurs d'un intérêt général dépassant largement les diverses rationalités territoriales,
- un discours pseudo-scientifique se substituant à l'exercice d'une légitimité, dissimulant l'absence de décision et permettant l'action,
- une tentative de normalisation du corps social selon des représentations et une vision restrictive, plutôt qu'une recherche du débat public ou d'une demande sociale à satisfaire.

Dans ces conditions, la participation organisée par les animateurs ne porte pas sur les logiques socio-économiques et politiques qui sous-tendent le projet, mais seulement sur des aménagements de

détail. La participation n'est alors qu'un instrument servant le jeu des acteurs dans l'établissement de leur pouvoir, au sein de l'organisation. Elle est donc traitée indépendamment, en parallèle de la réalisation d'une action, dans le but de satisfaire plusieurs exigences :

- légitimer un projet par un renforcement et une justification des décisions,
- adapter la population au changement apporté par le projet,
- identifier les groupes d'intérêts dominants pour éventuellement leur fournir des compensations nécessaires à la mise en oeuvre du projet,
- désamorcer une controverse,
- retarder ou empêcher une décision litigieuse ou difficile à prendre sur le plan politique.

Cette vue de l'aménageur, pour lequel le projet s'insère dans des objectifs précis de portée globale, et dont l'utilité publique ne fait pas de doute, se heurte bien entendu à celle du public "*arc-bouté sur son terrain*", sur ses revendications locales et qui conteste la logique du projet. Les études de terrain montrent alors que la participation conduit à un "*dialogue de sourds*" où les débats de pouvoir et de légitimité supplantent les débats de fond. Les effets dommageables d'une telle situation sont alors importants :

- mauvaise acceptation du projet et sous-utilisation de ses aménagements,
- augmentation des coûts économiques, sociaux et d'environnement,
- conflits stériles et violents entre intérêts divergents et contradictoires,
- insatisfaction des besoins,
- difficile réappropriation locale des avantages du projet,
- climat peu favorable à la prise de conscience des problèmes liés à l'eau et à l'environnement général.

Il convient donc d'examiner certains problèmes spécifiques qui contribuent à cet état de fait.

I - UNE PARCELLISATION DES RESPONSABILITES, DES DECISIONS ET DES ACTIONS

Les études de cas montrent dans l'ensemble, une extrême confusion des niveaux de responsabilité et de décision. Cette confusion est telle que le dossier avance, la procédure se poursuit et le projet se réalise sans qu'aucune partie en porte vraiment la responsabilité. Quelles que soient la bonne volonté ou la rationalité de chacun des acteurs pris isolément, le projet arrive à se justifier de lui-même (*).

Chaque intervenant s'appuie sur son domaine de compétence pour justifier sa position et renvoyer à des "*instances supérieures*", à des "*décisions antérieures*" ou à des "*intérêts majeurs*" la responsabilité de l'aménagement. Il est ainsi fréquent de rencontrer une succession de monopoles (monopole de droit, monopole de fait, monopole de la définition de l'intérêt général, monopole technique, etc.). Tous ces monopoles se complexifient, se commandent les uns, les autres, s'enchevêtrent, ..., si bien qu'il est parfois difficile de trouver un interlocuteur responsable. L'intervention de la population est alors très limitée, car elle ne connaît pas le stade d'avancement de la procédure, et ne sait pas ni quand ni comment intervenir, ni sur qui faire pression.

Dans les cas évoqués précédemment, ce sont surtout les instances techniques qui prédominent (SOMIVAL, Société du Canal de Provence, Institution des barrages réservoirs, EDF), alors que les instances politiques locales et régionales sont souvent absentes des débats. La plupart des décisions de portée générale sont alors entérinées par le biais de mesures ponctuelles ou de choix techniques.

(*) Voir à ce sujet :

Curie (J.), Dupuy (R.) .- Etude du projet de construction d'une centrale électronucléaire à Golfech .- Toulouse : Université Paul Sabatier, 1980 .- 32 p. (rapport de la commission NEEL).

Il est vrai que la référence au domaine technique est un moyen essentiel de recherche consensuelle entre les différents intervenants. Cette recherche apporte des solutions dont le but est de nier les conflits ou de les réduire à des problèmes secondaires. La participation est alors envisagée comme un instrument permettant d'obtenir le consensus en dépassant les conflits, les inégalités et les différences sociales. Cette négation des divergences autour du projet hydraulique est renforcée par l'édiction de mesures compensatoires qui sont souvent octroyées à des groupes sociaux dominants dans un esprit paternaliste pour ne pas remettre en cause la nature même du projet.

Dans la majorité des projets, il n'y a donc pas de prise en compte globale des impacts de l'aménagement ni des intérêts lésés. Aussi, l'application de mesures préventives, correctrices ou compensatoires dépendent-elles largement des forces sociales ou institutionnelles en présence. C'est ainsi que pour les barrages "Seine" et "Aube", les préoccupations d'environnement ont compté dans les débats grâce à l'action de l'institution du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient. Pour le projet de Naussac, les habitants ont recherché une alliance avec d'autres valeurs, d'autres intérêts pour porter leurs demandes sociales au niveau national.

II - DES PROJETS "RATIONNELS", ELABORES SANS REELLE DEFINITION DES BESOINS

La motivation théorique essentielle d'un projet hydraulique est la satisfaction d'un besoin ressenti par la société. Or, un des obstacles majeurs que rencontrent les "responsables" pour satisfaire les besoins de la société, c'est justement *"l'absence de définition claire de ces besoins, tant par le public que par les pouvoirs publics"*(*).

(*) Denielou (Guy) .- Colloque énergie et société : la perception par le public et les pouvoirs publics des besoins de la société .- Paris : Pergamon, 1982 .- p. 573.

La mise en oeuvre d'un projet résulte alors très souvent d'une logique inversée qui vise à justifier un *aménagement envisagé par une redéfinition des besoins*. Ainsi, il n'est pas rare que la justification d'un projet évolue au cours du temps. Cela est illustré de manière plaisante et un peu polémique par J.C. Lefeuvre, qui cite l'exemple du barrage d'Arzal sur la Basse-Vilaine, dans le Morbihan : "*il était destiné entre autre, au début de sa construction, à transformer le Redonnais en 'Tennessee breton'. La baisse du prix de la viande de boeuf a obligé à une certaine réflexion. Qu'à cela ne tienne, la plaine de Redon deviendrait une riche plaine céréalière. Quand ces céréales sont devenues excédentaires, on a pu se rappeler à temps la motivation profonde de ce barrage : venir à bout des crues de la Vilaine qui, périodiquement, envahissait les marais de Redon, autrefois si riches en canards. Il était certain l'an dernier que ce barrage servirait à la promotion des sports nautiques ; cela l'est moins cette année puisque l'on sait maintenant que finalement, ce barrage avait été construit pour fournir l'eau au pays de Vannes !*" (*). Cela démontre assez bien la mauvaise identification des besoins et la dissimulation des divers intérêts non exprimés qui sous-tendent la construction d'un ouvrage.

Ce type de problème se rencontre assez fréquemment en matière de projets hydrauliques, où la planification découle bien souvent d'une simple *extrapolation* des tendances passées dans un contexte de pleine croissance économique. Cette planification considère la demande en eau comme un élément exogène à la dynamique d'aménagement ou alors, postule que la réalisation de l'équipement induira une forte augmentation de la demande.

Lors de cette justification, a posteriori d'un aménagement, le monopole de la définition des objectifs et des contraintes appartient au promoteur du projet. Il présente alors un projet rationalisé précis et bien étudié dont les avantages sont bien supérieurs à ses coûts ou ses nuisances.

(*) Lefeuvre (J.C.) .- A chacun son plan d'eau .- in Saumons et truites, n°10, 1979 .- pp. 16-19.

Pour les grands projets hydrauliques, il est également très fréquent que les promoteurs se servent d'évènements catastrophiques ou de données extrêmes pour justifier leurs projets. Il en est ainsi des graves sècheresses comme des crues importantes au sujet desquelles la population est très sensible. Il est alors aisé d'exploiter ces besoins urgents et essentiels pour apporter une légitimité publique aux grands projets hydrauliques.

III - UNE APPROCHE SECTORIELLE ET REDUCTIONNISTE DE L'AMENAGEMENT

Les gestionnaires des projets hydrauliques sont, pour la plupart, rattachés à une structure organisée, suivant un découpage vertical, sectoriel et fonctionnel. Chaque intervenant possède alors un domaine de compétence particulier et structuré en fonction du seul accomplissement de sa mission spécifique. La logique d'intervention qui en découle offre donc un caractère parcellaire et égocentrique.

Cette approche est illustrée par la position d'EDF, dans le cas du projet de St-Geniez-d'Olt. En effet, le projet de barrage est envisagé pour relever les débits d'étiage du Lot, qui nécessite :

- | | |
|---|------------------|
| - moins de 6 millions de m ³ | 5 années sur 10 |
| - de 6 à 30 millions de m ³ | 3 années sur 10 |
| - 30 millions de m ³ | 2 années sur 10. |

Or, sur le seul affluent de la Truyère, plus de 500 millions de m³ sont retenus dans des barrages hydro-électriques. Mais l'étude des possibilités de destockage estival se heurte à l'approche unicritère d'EDF, qui considère essentiellement la gestion de la ressource en eau sur un plan strictement énergétique.

Dans ce contexte d'aménagement, chacun poursuit son objectif propre, selon sa propre logique, et de manière autonome.

Le champ d'investigation est très restreint, et si par aventure, un aménageur envisage d'autres logiques et d'autres interventions, c'est pour les juxtaposer spatialement et temporellement. Ainsi, dans les projets, le point de vue économique (efficacité, rentabilité...) intervient au niveau des grandes options et les considérations d'environnement et la participation du public, au niveau des aménagements de détail. Il est très rare que tous les points de vue soient simultanément pris en compte à un stade précis de la procédure, pour comparer et choisir les solutions éventuelles.

IV - UN PROCESSUS DE PARTICIPATION INSATISFAISANT ET AMBIGU

Le processus de participation engagé lors des projets étudiés, se caractérise principalement par une absence de programme général et de règles du jeu bien définies. Le promoteur du projet s'engage, de gré ou de force, dans la procédure de participation, sans avoir mené de réflexion sur les moyens et les mécanismes envisagés, sur le moment de la participation, ni sur le public concerné (élus locaux, associations, professionnels, population locale, etc.). Le public, quant à lui, est souvent invité à participer à un projet déterminé, sans connaître les règles du jeu et sans savoir s'il participe pour remettre en cause l'opportunité d'un tel projet ou seulement certaines modalités techniques ou des aménagements de détail. D'où les nombreuses controverses, les frustrations et les conflits entretenus autour des projets.

Outre certaines "*perversions*" de la participation, qu'il est toujours possible de rencontrer (manipulation, démagogie, marchandage, récupération, détournement d'intentions, etc.), les processus de participation examinés dans les études de cas restent souvent insatisfaisants pour les acteurs directement impliqués, et ce, pour plusieurs raisons :

- la procédure de participation intervient trop en aval de la décision, lorsque les choix sont en partie opérés,
- les outils de participation sont souvent inadaptés ou alors employés à mauvais escient,

- le niveau territorial de participation reste souvent très peu délimité,
- le promoteur du projet n'est pas préparé à mener un processus de participation, ni surtout à affronter une certaine contestation,
- il demeure toujours une inégalité flagrante dans les débats entre les promoteurs du projet qui connaissent bien les dossiers et maîtrisent la procédure et le public, qui réagit viscéralement avec sa sensibilité et sa connaissance des lieux. L'information est souvent tardive, incomplète, orientée et unilatérale,
- le public concerné, sans règle du jeu précise, ne sait rarement à quoi il s'engage et ce sur quoi on lui demande de participer,
- le public doute fréquemment de l'honnêteté des partenaires et de ses chances à se faire entendre.

TROISIEME PARTIE

BILAN ET PERSPECTIVE DE LA PARTICIPATION
AUX PROJETS HYDRAULIQUES

CHAPITRE PREMIER

LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE PARTICIPATION

Introduction

Au cours des dernières années, les gouvernements ont entrepris un certain nombre de réformes pour intéresser, de manière plus effective et efficace, le public à la formulation et à la mise en oeuvre des décisions administratives. C'est dans cette optique que les mécanismes administratifs et réglementaires traditionnels ont été repensés pour mieux répondre à la demande du public et à ses besoins en matière de participation. De nouvelles procédures ont également été mises en oeuvre pour assurer un accès plus large aux informations d'ordre technique et scientifique, et fournir d'autres possibilités de participation des citoyens.

De façon moins formelle, d'autres outils ont été mis au point et expérimentés pour assurer une meilleure représentation du public sur des projets d'aménagement ponctuels et prévenir ou résoudre des problèmes très controversés dans l'opinion publique.

Enfin, d'autres instruments de participation, encore au stade expérimental ou d'utilisation moins systématique ou officielle, prennent place dans les procédures de mise en oeuvre des projets d'aménagement hydraulique.

Il est ainsi possible de distinguer trois catégories principales d'instruments de participation, à l'intérieur desquelles seront développés les outils les plus couramment utilisés et/ou rencontrés lors des études de cas :

Les instruments formels de participation :

- étude d'impact
- enquête publique
- "public inquiry"

Les instruments informels de participation :

- audition publique
- référendum

Les autres instruments de participation :

- organismes consultatifs
- recours en justice
- médiation.

I - LES INSTRUMENTS FORMELS DE PARTICIPATION

A) Les études d'impact

La loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature (*), crée un nouveau droit de l'environnement en France. Elle marque une évolution dans la prise de conscience des dommages provoqués par un projet sur l'environnement en général, et constitue une obligation du maître d'ouvrage à sauvegarder le patrimoine naturel et respecter l'équilibre harmonieux des populations.

L'article 2 de la loi de protection de la nature oblige les grands projets d'aménagement, comme les grands projets hydrauliques, à comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences sur l'environnement.

(*) Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature .- J.O. du 13 juillet 1976 .- pp. 4203 à 4206

Cette étude d'impact doit comprendre au minimum *"une analyse de l'état initial du site et de son environnement. l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables à l'environnement"*.

Il est à noter que dans l'esprit du législateur, l'environnement est une notion assez vaste. C'est ainsi que Mr NUNGESSER, rapporteur de la commission "production et échanges" à l'Assemblée Nationale, a défini l'environnement comme une notion débordant le cadre de la protection de la nature : *"(...) elle recouvre l'aspect esthétique des sites et des paysages, mais aussi les modifications du comportement individuel et social, voire les altérations physiologiques que peut engendrer le bouleversement du mode de vie des habitants concernés par les opérations d'aménagement "* (*).

1) des objectifs ambitieux

Le décret d'application de la loi relative à la protection de la nature expose, dans son article 2, ce que doit présenter l'étude d'impact (**) :

- 1) une analyse de l'état initial du site et de son environnement (...),
- 2) une analyse des effets sur l'environnement (...),
- 3) les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés, le projet a été retenu ,
- 4) les mesures envisagées par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.

(*) Rapport de Mr NUNGESSER, Assemblée Nationale, n° 1764, déb. parl. J.O. - A.N. - 22 avril 1976

(**) Décret du 12 octobre 1977 (n°77-1141) pris pour application de l'art2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature .- J.O. du 13 octobre 1977

L'étude d'impact intervient donc par nature en amont de la décision et de la réalisation d'un projet. Elle s'inscrit dans la perspective d'une politique *préventive* et *globale* de prise en considération des préoccupations d'environnement. Sa mise en oeuvre incombe aux responsables de l'aménagement du territoire. Plus généralement, l'étude d'impact est un instrument dont les objectifs ambitionnés sont de trois ordres :

- . concevoir un aménagement qualitatif du territoire,
- . informer l'ensemble des acteurs intéressés,
- . éclairer les décisions ultérieures.

2) une application assez décevante

Une quantité importante d'études d'impact est réalisée chaque année (de l'ordre de 8.000 études par an). Elles ont permis, dans l'ensemble, une prise de conscience des problèmes d'environnement, une meilleure concertation interadministrative, et un apport plus important d'informations. Ces résultats restent cependant bien faibles au regard des apports que l'on pouvait espérer d'un tel instrument. C'est ainsi que de nombreux observateurs et notamment les associations de protection de l'environnement dressent un constat très critique et sévère à l'égard des études d'impact (*). Elles sont souvent considérées comme une formalité supplémentaire et une justification a posteriori de choix techniques déjà opérés. Leur contenu est de qualité très inégale, l'analyse est souvent sommaire, superficielle et présente de nombreuses lacunes, comme le constate Serge Hébrard : *"Que l'étude d'impact sur l'environnement soit la plupart du temps un plaidoyer de l'aménageur en faveur de la réalisation de son projet, cela ne nous surprend pas. Quoi de plus étonnant, en effet, dès lors que la préparation de celle-ci relève de sa responsabilité. Mais que ce plaidoyer repose sur des lacunes délibérées, des assertions erronées, des impacts ignorés, et que cette démonstration fallacieuse soit acceptée en l'état par une administration résignée est grave"(**).*

(*) Aménagement et nature .- Etudes d'impact : application et bilan .- n°55, automne 1979

(**) Hébrard (Serge) .- L'étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire .- S.L. : chez l'auteur. 1982 .- p. 744

Sans doute, certaines études d'impact sont-elles satisfaisantes ; des projets d'aménagement ont même été modifiés, en raison de leurs conséquences trop graves pour l'environnement. Mais ce ne sont là que des cas isolés. Dans l'ensemble, l'étude d'impact sur l'environnement n'a fait que justifier des projets déjà décidés, notamment pour les grands équipements publics.

Généralement, les critiques formulées à l'encontre des études d'impact portent sur trois domaines essentiels :

1) un champ d'application trop étroit : il repose sur des listes établies a priori, de façon un peu arbitraire. Une étude d'impact n'est donc pas normalement exigée pour tout aménagement susceptible d'avoir des effets importants sur l'environnement.

2) un contenu peu contraignant et ambigu : la formulation du décret est telle que la prise en compte systématique des principales variantes significatives est très rarement effectuée. Les mesures compensatoires et de mitigation sont formulées explicitement, mais elles n'apparaissent pas obligatoires.

3) un contrôle inexistant ou laxiste : le contrôle administratif est limité par les faibles moyens humains et financiers (très peu de saisine du Ministère de l'Environnement).

Le contrôle juridictionnel est basé essentiellement sur la forme de l'étude d'impact et accessoirement sur le fond.

Le contrôle social est limité par la sous-information ou l'information trop tardive du public.

L'ensemble de ces zones d'ombre qui planent au dessus de l'étude d'impact et de son application a longuement été repris et argumenté dans de nombreuses études (*). Aussi, pour s'en tenir aux propos de cette recherche et au principal objectif de l'étude d'impact, il convient d'analyser l'étude d'impact en tant qu'instrument d'information et de participation.

3) étude d'impact et participation du public

Une des raisons majeures de l'inefficacité des études d'impact réside dans l'absence de stimulation sociale. Pourtant, dans sa conception initiale, l'étude d'impact devait jouer un rôle essentiel comme outil d'information et comme instrument de connaissance par le public des répercussions des aménagements, sur le cadre de vie. L'étude d'impact devait également intervenir comme contrepoids au principe de la responsabilité du maître d'ouvrage.

Ces deux objectifs de *contrôle dissuasif* des études par le public et de *dialogue constructif* ont été fréquemment soulignés lors de débats au parlement :

*"Chacun pourra être ainsi informé des conséquences des travaux envisagés et le simple fait que l'étude soit rendue publique devrait dissuader ses auteurs de trop la bâcler (...). Rendre public les études d'impact devrait donc aboutir, en fournissant à l'opinion publique un dossier sérieux, à remplacer l'incompréhension et l'ignorance par le dialogue constructif" (**).*

-
- (*) . Aménagement et nature .- Etudes d'impact, application et bilan .- n°55, automne 1979
 . Hébrard (Serge) .- op. cit.
 . Joveniaux (Alain), Palanchon (Alain) .- L'étude d'impact en France : éléments de pathologie .- Paris : Ministère de l'Environnement, 1978 .- 255 p.
 . Joveniaux (Alain) .- Aspects institutionnels des études d'impact en France .- Paris : E.H.E.S.S., 1982 .- 337 p. (thèse de 3ème cycle)
 . Devaux (Pierre) .- les Etudes d'impact .- Paris : ACE, 1977.
 (**) Mungesser (M.), rapporteur de la commission de la production et des échanges .- Assemblée Nationale, n°1764, déb. parl. J.O.A.N. 22 avril 76

La réalisation de ces deux objectifs nécessite une publicité de l'étude d'impact suffisamment tôt dans le processus d'instruction du dossier. A cet effet, deux modalités de publicité de l'étude d'impact ont été retenues dans les textes (*) :

- . Art. 5 - *"L'étude d'impact est insérée dans les dossiers soumis à enquête publique lorsqu'une telle procédure est prévue".*
- . Art. 6 - *"Lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue, l'étude d'impact est rendue publique dans les conditions suivantes : toute personne physique ou morale peut prendre connaissance de l'étude d'impact dès qu'a été prise par l'autorité administrative, la décision de prise en considération ou, si une telle décision n'est pas prévue, la décision d'autorisation ou d'approbation des aménagements ou ouvrages. Si la procédure ne comporte aucune de ces décisions, la date à laquelle il peut être pris connaissance de l'étude d'impact est celle à laquelle la décision d'exécution a été prise par la collectivité publique, maître d'ouvrage. Les demandes de consultation de l'étude d'impact sont adressées au préfet du département dans lequel se trouvent la ou les communes où les aménagements ou ouvrages sont projetés(...)"*.

La lecture de ces deux articles montre les principaux défauts des mécanismes d'information sur les études d'impact :

- une communication de l'étude d'impact beaucoup trop tardive, au mieux lors de l'enquête publique, au pire une fois la décision d'exécution arrêtée
- une connaissance de l'étude d'impact qu'une fois celle-ci terminée, jamais en cours d'élaboration, ce qui interdit toute participation du public à sa réalisation
- une information sur l'étude d'impact n'est pas livrée au public, il doit aller la quérir auprès des organismes désignés, par une procédure assez complexe.

(*) Décret du 12 octobre 1977 .- J.O. du 13 octobre 1977.

Face à ces difficultés d'information, quelques modifications peuvent être apportées à l'étude d'impact pour lui permettre d'assurer en partie les objectifs qui lui étaient initialement dévolus par la loi. C'est à cet effet qu'un groupe de travail, présidé par Mr Pruvost, a proposé un plan d'information réparti en trois niveaux successifs (*) :

- 1er niveau : annonce du lancement de l'étude d'un projet : information-connaissance.

Inscription systématique des projets publics devant comporter une étude d'impact sur des registres mis à la disposition du public.

2ème niveau : présentation de l'avant projet et de l'étude d'impact : information-participation.

Stade de consultation de l'étude d'impact.

3ème niveau : publicité réglementaire : information-consultation.

Recueil des avis, soit par enquête publique, soit par la publicité après la décision.

Une proposition quelque peu similaire est fournie par Alain Joveniaux, qui envisage un processus d'élaboration des études d'impact en deux temps comportant (**) :

- une réalisation d'étude préalable d'impact par le maître d'ouvrage,
- une révision critique dans le cadre d'une enquête publique, et son approfondissement au vu des résultats de cette enquête.

(*) Rapport Pruvost .- Information du public en matière d'études d'impact sur l'environnement .- Paris : inspection générale de l'équipement et de l'environnement, 1981 .- 67 p.

(**) Joveniaux (Alain) .- op. cit., p. 362.

Quelle que soit la réforme envisagée, l'objectif recherché est de faire en sorte que le public puisse émettre des avis et s'exprimer sur des études d'impact qui peuvent encore être modifiées et améliorées. Les voies d'une meilleure efficacité dans le fonctionnement des études d'impact sont donc à rechercher dans un renforcement de la stimulation et du contrôle social et dans une revalorisation de la fonction d'expertise technique et administrative.

B) L'enquête publique

L'enquête publique est une procédure formelle préalable à l'édition de certaines décisions administratives unilatérales. Elle a été conçue au XIX^{ème} siècle (1810), essentiellement pour garantir la propriété privée (*). L'administration devait alors, par cette enquête communiquer toute décision de nature à porter atteinte au droit de propriété, pour permettre aux personnes intéressées de présenter leurs observations sur l'aménagement projeté.

Jusqu'à la période contemporaine, la procédure a gardé sa fonction de garantie et de contrôle orientée principalement dans le sens de la protection de l'individu propriétaire. Cette conception de l'enquête publique apparaît assez peu adaptée aux exigences d'une administration démocratique moderne, notamment en ce qui concerne la réalisation de grands projets d'équipement comme les ouvrages hydrauliques, qui mettent en cause d'autres intérêts que la propriété.

C'est ainsi que l'évolution actuelle de l'enquête publique tend à en faire une procédure plus démocratique moins défensive et adaptée à la participation. Elle devient une procédure d'information mutuelle qui relève à la fois de la procédure consultative et de la procédure contradictoire.

(*) Mostiou (René) .- Critique des fonctions de l'enquête publique .- Paris : ADEF, 1984 .- p.2.

1) un processus démocratique très controversé

L'enquête publique est une forme très courante de la démocratie en France. Plus de 8.000 enquêtes sont en effet réalisées chaque année, dont environ 3.000 concernent le droit de l'expropriation, 2.500 les installations classées et 2.500 pour les autres types d'enquêtes (enquêtes de commodo et incommodo, enquêtes hydrauliques, enquêtes parcellaires, enquêtes préalables au stockage souterrain d'hydrocarbures, enquêtes de défense contre les eaux...).

Depuis plusieurs années, l'opinion publique a pris conscience de l'intérêt des enquêtes, non seulement pour ce qui concerne le respect de la propriété privée, mais aussi et surtout pour ce qui a trait à une meilleure prise en compte de l'environnement.

Cet intérêt accru du public s'est accompagné inévitablement d'un certain nombre de critiques à l'égard des procédures d'enquêtes et surtout, du modèle de référence, l'enquête d'utilité publique en matière d'expropriation.

Ces critiques, largement reprises par les opposants lors de la mise en place des grands aménagements comme les centrales nucléaires, l'extension des camps militaires et les projets hydrauliques, s'orientent essentiellement dans trois directions (*) :

- un champ d'application de l'enquête trop restrictive (limitée à des cas d'expropriation ou une atteinte à des droits réels) ;
- des modalités techniques de l'enquête très imparfaites (information insatisfaisante, absence de débat réel, commissaire enquêteur peu indépendant, partial ou jugé incompétent) ;
- un objet de l'enquête mal perçu et une remise en cause de la faible place occupée par les résultats de l'enquête dans le processus de décision.

(*) Jegouzo(Yves) .- La réforme de l'enquête publique .- Paris : Recueil Sivey-Dalloz, 1983 .- pp. 223-228.

La pertinence de ces quelques remarques est telle que, depuis 1973, de nombreuses réflexions et propositions de réforme ont été avancées :

- groupe interministériel de travail sur les enquêtes publiques, présidé par Madame Sialelli - 1975,
- rapport Delmon sur la participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie - 1976,
- décret du 14 mai 1976, modifiant le décret du 6 juin 1959,
- directive du Premier Ministre, du 14 mai 1976,
- circulaire du 31 juillet 1982, du Premier Ministre
- groupe de travail présidé par le Conseiller Fougère - 1982.

L'ensemble de ces réflexions n'a pas fondamentalement refondu la procédure d'enquête publique et la plupart des réformes ont été qualifiées dès l'origine de dépassées (*). La seule réforme ambitieuse et novatrice était contenue dans la directive du 14 mai 1976, mais le Conseil d'Etat a jugé qu'elle n'avait pas de valeur réglementaire (**).

Enfin, le Comité Interministériel de la Qualité de la Vie relient, le 9 février 1982, le principe d'une refonte de l'enquête et confie au Ministre de l'Environnement la responsabilité de la préparation du projet. Il a abouti à la promulgation de la loi du 12 Juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (***). Le Ministère de l'Environnement va élaborer un projet qui dépasse largement le cadre du seul droit de l'expropriation et intègre de nombreuses données environnementales. Le projet

(*) Caillosse (Jacques) .- Une réforme dépassée .- in le Monde, 24 mars 1976

(**) C.E. du 7 décembre 1979, Association fédérative régionale pour la protection de la nature, recueil Lebon, p. 457

(***) J.O. du 13 juillet 1983, p. 2156

emprunte la voie législative, car pour le rapporteur de la commission de la production et des échanges, il vise bien plutôt à organiser l'exercice d'une nouvelle liberté publique : celle des citoyens d'être informés et consultés lors de l'élaboration de décisions qui déterminent leur cadre de vie (*).

2) la réforme de l'enquête publique : loi du 12 juillet 1983

Les principes qui inspirent la loi de réforme des enquêtes publiques émane de deux exigences contradictoires entre lesquelles oscillent :

- le souhait marqué de la population toute entière et non plus seulement des propriétaires fonciers d'être associés de manière plus effective aux choix concernant leur cadre de vie et l'environnement général,
- le souci de ne pas enserrer les investissements et les décideurs dans des procédures trop lourdes et paralysantes.

Cette dualité est apparue très nettement dans les débats parlementaires, ainsi pour les uns, le texte est jugé *"dangereux, puisque ses dispositions ne manqueraient pas de retarder la réalisation de toute installation nouvelle de quelque importance, en la soumettant davantage à la pression de minorités agissantes"*. Pour les auteurs du projet, au contraire, ce nouveau texte permettra *"sans retarder de façon appréciable, l'aboutissement des réalisations, d'empêcher des erreurs coûteuses et d'éviter des conflits inutiles et tardifs"* (**).

(*) J.O. débats parlementaires A.N., 2ème séance, 13 juin 1983, p. 2468

(**) J.O. Débats parlementaires A.N., 2ème séance, 13 juin 1983, p. 2468

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

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré.
L'Assemblée nationale a adopté.
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1 : La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées, est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions de la présente loi, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement.

La liste des catégories visées à l'alinéa précédent et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décrets en Conseil d'Etat. Ces seuils ou critères pourront être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire.

Lorsque des lois et règlements soumettent l'approbation de documents d'urbanisme ou les opérations mentionnées au premier alinéa du présent article à une procédure particulière d'enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elle ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi.

Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application de la présente loi.

Art. 2 : L'enquête mentionnée à l'article précédent a pour sujet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.

L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête désignés par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin.

Ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête.

Les dispositions de l'alinéa précédent pourront être étendues, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à des personnes qui ont occupé ces fonctions.

Le déroulement de l'enquête doit s'effectuer dans le respect du secret de la défense nationale, du secret industriel et de tout secret protégé par la loi.

Art. 3 : Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle, l'objet de l'enquête, les noms et qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture, le lieu de l'enquête et la durée de celle-ci.

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois.

Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours.

Art. 4 : Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions.

Il peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.

Il peut organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec l'accord de l'autorité compétente.

Sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 2 de la présente loi, le maître d'ouvrage communique au public les documents existants que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête juge utiles à la bonne information du public. En cas de refus de communication opposé par le maître d'ouvrage, sa réponse motivée est versée au dossier de l'enquête.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus.

Le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui auront été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées.

Art. 5 : Lorsqu'une opération subordonnée à une autorisation administrative doit faire l'objet d'une enquête publique régie par la présente loi, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite.

Art. 6 : Les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, font droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation.

Art. 7 : Lorsque des aménagements ou ouvrages qui ont fait l'objet d'une enquête publique n'ont pas été entrepris dans son délai de cinq ans à compter de la décision, il y a lieu à nouvelle enquête à moins qu'une prorogation de cinq ans au plus ne soit décidée avant l'expiration de ce délai dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le présent article ne fait pas obstacle à l'application de dispositions plus contraignantes prévues par la réglementation propre à chaque opération.

Art. 8 : Le maître d'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, notamment ceux qui sont entraînés par la mise à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête des moyens matériels nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure d'enquête.

L'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête est assurée par l'Etat.

Art. 9 : Les modalités d'application de la présente loi et, notamment, les délais maxima ainsi que les conditions de dates et horaires de l'enquête, seront fixés par des décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets pourront prévoir des dates d'application différentes selon les dispositions de la loi, dans la limite d'un délai de dix-huit mois à compter de la date de publication de cette loi.

Ils pourront également prévoir des dispositions transitoires applicables aux procédures en cours.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 12 juillet 1983.

Le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la qualité de la vie.

Huguette Bouchardeau

Quoi qu'il en soit, le texte de loi final a recherché un compromis acceptable entre ces deux impératifs. Il en résulte donc de nombreux acquis en matière de participation du public et de prise en compte de l'environnement, mais aussi certaines carences particulièrement dénoncées par les associations.

3) les acquis de la loi en matière de participation et de protection de l'environnement

Les innovations essentielles de la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement sont :

- l'extension du champ des enquêtes publiques,
- l'amélioration des garanties d'indépendance de l'organe enquêteur et l'accroissement de ses pouvoirs dans le déroulement de l'enquête,
- une modification de la portée de l'enquête dans le processus de décision.

a) extension du champ d'application de l'enquête publique

Le champ d'application de l'enquête a été étendu à toutes les opérations "*susceptibles d'affecter l'environnement*" (Art. 1). Ces opérations concernent la réalisation d'aménagements, d'ouvrages, mais aussi de travaux, ce qui étend sa portée à certains travaux de défrichement et certains documents d'urbanisme. Enfin, la notion de sensibilité du milieu, introduite à l'article 1, assujettit à l'enquête certaines opérations localisées sur des territoires particulièrement sensibles.

Cependant, ce champ d'application est et sera délimité et redéfini selon certains critères :

- . une liste énumérative des catégories d'opération qui répondent aux critères généraux contenus dans la loi, sera arrêtée par le pouvoir réglementaire,

. des seuils et critères techniques fixeront les limites à partir desquelles une catégorie d'opération sera obligatoirement soumise à enquête,

. ces seuils et critères techniques seront modulés suivant la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient, au titre de l'environnement, d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire.

b) une amélioration des modalités d'enquête

La loi du 12 juillet 1983 instaure de nouvelles dispositions quant à la durée de l'enquête (portée à un minimum de 1 mois) et à sa publicité (rendue plus importante et adaptée aux moyens modernes de communication, Art. 3, al. 1er). Outre ces quelques principes importants, qui d'ailleurs, sur un plan strictement juridique seraient plus du domaine réglementaire que législatif (*), la réforme repose presque entièrement sur le commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête) qui se trouve investi d'un nouveau statut et de nouvelles fonctions.

1. nouveau statut du commissaire enquêteur

Le texte de loi requiert trois qualités essentielles à tout commissaire enquêteur ou commission d'enquête, indépendance, impartialité et compétence :

- désignation du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête par le président du tribunal administratif,
- exclusion, de ces fonctions, des personnes directement ou indirectement intéressées à l'opération ; recrutement plus sévère,
- indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête assurée par l'Etat.

(*) Hostiou (Rena) .- op. cit. p.6 ; Jegouzo (Yves) .- op. cit. .- p.4.

APRÈS CONSULTATION DE LA POPULATION, NOUS DÉCIDONS DONC DE CONSTRUIRE UNE CENTRALE NUCLÉAIRE



(Dessin de PLANTU)

Les commissaires ont examiné les observations de cent vingt et une personnes et constaté que cinq cent quarante-deux habitants s'étaient déplacés pour consulter les documents à la préfecture et dans les «mairies annexes» installées à Plogoff du 31 janvier au 14 mars.

Le rapport fait aussi état de la situation énergétique de la Bretagne qui ne produit que 6 % de l'électricité qu'elle consomme. Il tient compte enfin des avis favorables exprimés en 1978 par le conseil régional, présidé par M. Raymond Marcellin (R.I.), et le conseil général du Finistère, présidé par M. Louis Orvoen (C.D.S.). Il rappelle que les partis politiques de la majorité et le parti communiste se sont prononcés pour la construction et qu'un mouvement d'opposition au projet a été constitué par le parti socialiste, l'Union démocratique bretonne et les mouvements écologistes.

Cet avis qui comporte quelques réserves tenant compte des problèmes humains sera transmis au Conseil d'Etat, qui devra prononcer l'utilité publique dans un délai de huit mois.

Contestation violente

En fait, l'enquête publique s'est déroulée dans un climat de contestation violente. Les maires des quatre communes concernées (Plogoff, Primiñ, Goullen et Cloden-Cap-Sisun) ayant refusé d'ouvrir leurs mairies, le préfet du Finistère fit installer des camionnettes baptisées «mairies annexes» et gardées par des gendarmes mobiles. Des barricades ont été dressées et des heurts violents ont opposé à plusieurs reprises les forces de l'ordre à la population. Une manifestation quotidienne, la «messa», était organisée et plusieurs rassemblements ont réuni, en grand nombre, les écologistes et la population locale.

A plusieurs reprises des manifestants ont été interpellés et jugés. Le procès, du 6 mars, au tribunal de Quimper, où neuf personnes étaient jugées — en vertu de la loi anticasseurs, — a été en particulier marqué par des incidents, et notamment la suspension d'un avocat, tandis que le palais de justice était gardé par la police. Par la suite, sept des manifestants emprisonnés ont été libérés après un second jugement d'«apaisement», le 17 mars.

Une grande fête a été organisée à la pointe du Ras après la fin de l'enquête et le maire socialiste de Plogoff, M. Jean-Marie Kerlock estimait, le 18 mars, avoir «gagné une bataille» et déclarait que la population irait «jusqu'au bout».

2. Nouvelles fonctions du commissaire enquêteur

Le commissaire enquêteur qui, jusqu'alors se contentait d'enregistrer passivement les observations émises pendant l'enquête et de présenter son avis, se voit maintenant attribuer un rôle beaucoup plus actif d'animation et de direction de l'enquête publique.

Ses responsabilités ont été accrues au niveau de la conduite de l'enquête et également, pour ce qui concerne les conclusions de l'enquête.

* conduite de l'enquête

Le commissaire enquêteur a pour mission générale de conduire l'enquête *"de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions"* (art. 4, Al. 1). Pour ce faire, ses pouvoirs sont de quatre ordres :

- prolongation possible de la durée de l'enquête de 15 jours,
- contrôle de la qualité et de l'exhaustivité de l'information fournie,
- pouvoir d'investigation accru : visite des lieux, convocations, demande de documents,
- organisation éventuelle de réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec l'accord de l'autorité compétente.

* conclusions de l'enquête

A l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur devra désormais fournir, d'une part un rapport général et, d'autre part un avis motivé, qui seront tous les deux rendus publics.

- le rapport rendra compte fidèlement du débat qui s'est déroulé à l'occasion de l'enquête, exposera les oppositions au projet, les contre-propositions ainsi que les réponses argumentées du maître d'ouvrage,

- l'avis motivé reflètera, quant à lui, l'opinion explicitée du commissaire ou de la commission sur l'opération soumise à enquête.

c) Modification de la portée de l'enquête dans le processus de décision

Deux dispositions principales ont modifié de façon importante la portée de l'enquête publique :

- la suppression des autorisations tacites (art. 5)
- la plus grande facilité de sursis à exécution en cas de conclusions défavorables (art. 6).

1. La suppression des autorisations tacites

Lorsqu'une opération subordonnée à une autorisation administrative doit faire l'objet d'une enquête publique, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite. Cette disposition concerne les permis de construire tacites, mais surtout, les autorisations implicites d'ouvertures de carrière (*).

2. Le sursis à exécution facilitée (**)

Le législateur a facilité les suites contentieuses éventuelles de l'enquête publique. Désormais, lorsque les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête seront défavorables et que l'un des moyens invoqués dans la requête paraîtra "*sérieux et de nature à justifier l'annulation*", les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution, devront faire droit à cette demande.

(*) Cf. Débats Sénat et Assemblée Nationale

(**) Sursis à exécution : décision du juge administratif par laquelle celui-ci suspend provisoirement l'exécution d'une décision administrative qui fait l'objet d'un recours. Ce qui permet, par exemple, l'arrêt de travaux de construction, d'aménagement.

Il y a donc disparition de la liberté d'appréciation du juge qui se référerait traditionnellement au caractère irréparable ou difficilement réparable du préjudice.

4) Insuffisances et limites de la réforme des enquêtes publiques

Outre les acquis non négligeables de la loi de démocratisation des enquêtes publiques, il convient d'émettre quelques observations critiques à son égard. C'est ainsi que le législateur peut être taxé de timidité pour n'avoir pas radicalement réformé l'ensemble des enquêtes, ni donné plus de moyens aux commissaires enquêteurs et aux acteurs de la société civile. Enfin, quelques imprécisions subsistent sur le rôle et la place de l'enquête dans le processus de décision.

a) absence d'unification des procédures

Il subsiste un très grand nombre de procédures d'enquêtes, plus de 130 procédures ont été recensées par le Ministère de l'Environnement. La loi du 12 juillet 1983 ne prévoit aucune refonte de cette hétérogénéité d'enquête dans une seule procédure ; au contraire, elle stipule que "*les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi*" (art. 1er, Al. 3). C'est ainsi que pour un projet hydraulique, il est possible de rencontrer plusieurs enquêtes : enquête d'utilité publique, enquête parcellaire, enquête hydraulique, enquête de défense contre les eaux, etc. En ce qui concerne les centrales nucléaires, l'instruction des procédures administratives impose l'ouverture d'au moins cinq et souvent sept ou huit enquêtes (*).

(*) Bourjot (Huguette) .- Débats parlementaires A.N... J.O. du 20 avril 1983, p. 450.

Il aurait été souhaitable de prévoir le regroupement, dans la mesure du possible, de toutes les enquêtes publiques qui peuvent s'effectuer en même temps. Ceci permettrait, d'une part, d'améliorer l'efficacité de l'information et de la concertation et, d'autre part, de réduire les difficultés contentieuses.

b) le commissaire enquêteur : un nouveau statut, de faibles moyens

La loi de démocratisation des enquêtes publiques renforce l'indépendance et l'autorité du commissaire enquêteur, mais elle ne prévoit aucune disposition spécifique quant à la formation et aux conditions de compétence de celui-ci. Il apparaît pourtant essentiel, compte tenu de l'ampleur des tâches confiées au commissaire, sinon de créer un corps spécial de fonctionnaires comme en Angleterre, au moins de lui assurer une formation particulière.

De même, la loi prévoit leur rémunération par l'Etat, ce qui est indispensable à leur indépendance, mais cela ne garantit aucunement des indemnités correctes. Les indemnités sont, en effet, actuellement dérisoires, et il apparaît difficile, dans ces conditions, de renouveler les listes des candidats et d'assurer leur impartialité.

c) initiative de la réunion publique limitée

L'organisation de réunions publiques par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête est subordonnée à l'accord de l'autorité habilitée à prendre la décision sur le projet mis à l'enquête. Cette disposition justifiée par *"la nécessité de ne pas porter atteinte aux prérogatives des élus locaux"* (*), est nettement cri-

(*) Bouchardeau (Huguette) .- Débats parlementaires A.N., J.O. du 20 avril 1983, p. 450.

tiquée par les associations qui voient là une part trop importante laissée aux élus dans le cadre de la décentralisation et le peu d'initiative accordée aux associations et aux citoyens pour l'organisation de débats publics contradictoires (*).

d) une imprécision et une faible portée de l'enquête publique sur le processus de décision

La loi fournit assez peu de précision sur la place que doit occuper l'enquête dans le processus de décision. Elle demeure souvent à l'aval, en "*bout de circuit*" lorsque les marges de manoeuvre sont réduites. Il aurait été intéressant de repenser la chronologie de l'information et de la consultation du public, notamment pour les grands projets d'aménagement (**).

Ainsi, dans l'esprit de la directive du 14 mai 1975, il aurait été possible de distinguer une phase de prise en considération des projets comportant une information et un débat sur les principes et grandes orientations de ceux-ci, et une autre phase obligatoire d'enquête partant sur les modalités techniques ; ou alors, l'organisation d'un débat démocratique sur le processus de planification et une enquête sur l'élaboration des schémas directeurs (**).

(*) Garnier (Christian) .- Les petits pas de la démocratie .- in Aménagement et Nature, n° 71, 1983 .- p. 9.

(**) A cet égard, la circulaire du premier Ministre du 31/7/82 prévoyait un accès au dossier dès son dépôt par le pétitionnaire, sans attendre l'enquête.

(***) Bourjol (M), le Lamer (C) .- op. cit. .- p. 25

Quant à la portée des enquêtes publiques, elle reste très faible. Les conclusions du commissaire enquêteur semblent avoir peu de poids et son avis défavorable n'est pas suivi de sanctions juridiques directes. Malgré de nouvelles garanties contentieuses (sursis à exécution), il reste que l'enjeu de la participation du public lors des enquêtes publiques est assez faible. On sollicite son intervention sans trop attribuer de poids et de portée à son opinion.

En dehors de ces quelques imperfections, la réforme des enquêtes publiques peut être interprétée comme un grand pas en avant dans le sens de la démocratie locale pour les projets d'aménagement. Elle apporte des innovations importantes et souligne la liaison entre information, participation et défense de l'environnement. La promulgation des décrets et leur application permettront d'infirmier ou de confirmer les avancées de la réforme. Mais quoi qu'il en soit, l'enquête publique, comme d'ailleurs l'étude d'impact, ne sont pas indéfiniment perfectibles et une bonne participation ne peut pas reposer sur ces seuls instruments.

C) Une procédure étrangère de participation formelle : la "PUBLIC INQUIRY"

Face aux difficultés rencontrées avec les procédures formelles de participation en France, il est tentant de s'inspirer de systèmes qui ont fait leurs preuves à l'étranger. C'est ainsi, qu'au cours de cette recherche, un certain nombre d'expériences étrangères ont été examinées:

- la "*public inquiry*" en Grande-Bretagne,
- le bureau d'audience publique au Québec,
- les procédures de médiation aux Etats-Unis,
- les cercles d'études en Suède,
- les campagnes d'information du public en Allemagne, Autriche, Danemark et au Pays-Bas,
- le référendum en Suisse.

Parmi toutes ces procédures étrangères, il sera développé ici la "*public-inquiry*" anglo-saxonne pour sa ressemblance (sinon dans les faits, au moins dans les termes) avec l'enquête publique française ; mais surtout, pour son influence dans les modifications récentes apportées en France à l'enquête publique et l'audition publique.

Une étude de deux semaines en Angleterre auprès des responsables politiques (Department of the Environment), techniques (water authorities) et des associations (Friends of the Earth, Council for the Protection of Rural England) et un suivi sur les lieux de trois "*public inquiries*" ont permis de mettre en perspective certains aspects des deux systèmes français et anglais (*). Il convient tout d'abord de mentionner que cette étude n'a pas pour but de regarder les modalités de transposition d'un système à un autre, mais de faire ressortir les aspects structurants, les règles du jeu et le fonctionnement de chaque procédure.

1) occurrence de la Public-inquiry

En Angleterre, tout projet d'aménagement nécessite une autorisation préalable désignée par le terme *planning permission* (Town and Country Planning Act de 1971). L'aménagement, tel qu'il est défini par la loi, comprend les activités de construction, de génie civil, les activités minières et autres modifications des terrains, ainsi que tout changement matériel dans l'utilisation des bâtiments et des terrains (excepté l'utilisation des terres à des fins agricoles ou forestières). Cette autorisation est délivrée par l'autorité locale (district ou comté) après enquête. Le pétitionnaire doit avertir les propriétaires des terrains et les personnes concernées par un affichage sur le terrain et dans les lieux publics et par voie de presse.

(*) cette étude doit beaucoup à Mr Richard MACRORY (Centre for Environmental Technology - Imperial College of Science and Technology - London) qui en a assuré la coordination sur place.

La *public-inquiry* peut avoir lieu essentiellement dans trois cas :

- le Ministre de l'Environnement peut se saisir d'une demande d'autorisation, instruire le dossier et délivrer ou non l'autorisation à la place de l'autorité locale. Dans ce cas, il y a toujours une public inquiry (59 "*evocations*" ou "*call-in*" en 1980).

- le pétitionnaire peut faire appel d'un refus d'autorisation par l'autorité locale, après du Ministre de l'Environnement qui ordonne une enquête (environ 3.000 cas par an).

- plus exceptionnellement, l'autorité locale peut souhaiter une "*inquiry*" sur un sujet important, controversé, impopulaire ou autres raisons pouvant justifier enquête.

2) déroulement de la Public Inquiry

Selon le schéma général des "*Inquiries*"(*) pratiquées en Grande-Bretagne, et expérimentées dans les trois cas suivis près de Londres au cours de cette étude, trois principaux types d'acteurs se trouvent en présence auprès d'un inspecteur désigné par le Ministère concerné :

- le pétitionnaire entouré de ses avocats et de ses témoins
- l'autorité locale également entourée d'avocats et de témoins
- les tiers, composés d'associations, de groupes de personnes ou d'individus isolés.

L'inspecteur est le personnage principal de l'"*Inquiry*". Le fonctionnaire appartenant au corps de "*planning inspectorate*" assure à la fois les fonctions de président, d'animateur, d'arbitre, de collecteur d'informations et d'hôte courtois et accueillant. Il peut se faire aider

(*) l'expression Public Inquiry désigne généralement l'enquête dans son ensemble, c'est-à-dire, la procédure qui va de la publication du projet à la décision finale prise par le Ministre concerné. La place centrale de la procédure est occupée par la "*public hearing*" qui est une audience publique.

dans sa tâche par un "*programme officer*" et par des assesseurs. Durant toute l'"*inquiry*", l'inspecteur prend des notes, pose des questions, fait preuve d'autorité pour calmer les débats ou d'affabilité pour inviter les acteurs à s'exprimer ou à préciser leurs propos. Il met un grand point d'honneur à être et paraître impartial tout au long de la procédure.

Une fois que l'inspecteur a officiellement ouvert l'enquête dans un local public spécialement aménagé à cet effet, le pétitionnaire est invité à parler le premier, conformément à la loi.

Le *pétitionnaire*, ou plus précisément son avocat, interroge alors son premier témoin, qui fait un exposé détaillé de la situation. Ce témoin est interrogé en retour par l'avocat de l'autorité locale, puis par les tiers, et enfin, de nouveau par l'avocat du pétitionnaire.

L'avocat du pétitionnaire appelle ensuite un deuxième témoin qui subit également un interrogatoire ("*examination*") et un contre-interrogatoire ("*cross-examination*") et un ré-interrogatoire.

L'autorité locale appelle ensuite à son tour son ou ses témoins, qui sont d'abord interrogés par leur avocat, puis par celui du pétitionnaire, et ensuite par les tiers, et de nouveau par leur avocat.

Les tiers exposent ensuite leur cas selon le même scénario.

Tout au long de ces interrogatoires, contre-interrogatoires et ré-interrogatoires, chacun s'efforce, sous la houlette de l'inspecteur, à la fois de justifier son cas, et de clarifier la situation.

L'ensemble de la procédure est dominée par un grand souci d'information, on donne copie à chaque participant des interventions orales, on s'assure que tout le monde comprend bien l'exposé et les supports visuels utilisés.

L'"inquiry" se termine seulement quand l'inspecteur estime qu'il n'a plus personne à écouter. Alors, les tiers, l'avocat de l'autorité locale, puis l'avocat du pétitionnaire font une intervention finale et l'inspecteur déclare ensuite solennellement la clôture de l'"inquiry".

Après l'"inquiry", l'inspecteur visite le site en compagnie de toutes les parties intéressées. Il prépare ensuite un rapport exposant d'une part les faits, et d'autre part ses conclusions détaillées. Le rapport de l'inspecteur est envoyé directement au Ministre concerné. La décision motivée du Ministre et le rapport de l'inspecteur sont ensuite rendus publics et adressés aux parties concernées.

3) remarques sur les inquiries

La procédure d'"inquiry" est caractérisée par un grand effort de clarification, une recherche d'équité à tous les niveaux et une impartialité de l'inspecteur reconnue. Les règles de la procédure sont assez bien définies, ce qui permet de bien cerner le champ concret du débat et de traiter la grande majorité des questions afférentes à l'aménagement projeté.

Lors de l'"inquiry", il est possible de sonder les intentions du maître d'ouvrage et de poser des questions précises appelant réponse. Durant l'"inquiry", les incidences d'un projet sur l'environnement sont aussi soumises à un examen public complet.

L'"inquiry" permet également une manifestation publique du conflit ; que ce soit entre pétitionnaire, autorité locale ou le public, ou bien entre les différents niveaux administratifs eux-mêmes.

En contre-partie, certains observateurs contestent l'aspect trop formel des "inquiries" (atmosphère de tribunal) qui peut impressionner les profanes et entraver leurs possibilités d'expression. D'ailleurs, il est souvent plus facile pour les parties de la procédure, de s'exprimer que pour les tiers qui assistent à l'audience. Mais la critique la plus sévère apportée à cette procédure porte sur son *coût* et sa *lenteur*. Le rapport coût-efficacité a notamment été discuté pour les grands projets, comme celui de Windscale (1977), celui du 3ème aéroport de Londres ou celui plus récent de la centrale de Sizewell B. Dans ces cas, les frais engagés et les délais (enquêtes de 12 mois et plus) ont tendance à devenir élevés et jugés excessifs. On tend d'ailleurs à les raccourcir en utilisant, avec l'accord des intéressés, une procédure écrite ou une audition informelle.

Le coût et la longueur de la "public inquiry" se trouvent d'ailleurs compensés par le nombre très restreint de recours contentieux. Il est en effet fort heureux que l'enquête publique se révèle très protectrice des droits des administrés, car le contrôle juridictionnel est peu accessible, doté de faibles moyens et de peu d'autorité.

4) conclusion

Il apparait clairement que la procédure de "public inquiry" reflète la tradition juridique et administrative du pays. Les britanniques restent d'ailleurs très attachés à leur système, qui assure un rôle symbolique dans la vie de leur société. Ainsi, comme le note A. Meister, *"le gouvernement local anglo-saxon a toujours été caractérisé par la décentralisation, la prééminence du législatif, la cooptation des responsables, grâce à des systèmes de comités, une gamme très large d'activités,*

la participation volontaire des citoyens ()*.

Il ne saurait donc être suggéré que les procédures suivies dans un pays puissent, en pratique ou même en principe, être transposées de l'un dans l'autre.

Cette étude permet cependant de faire ressortir certains dysfonctionnements et des possibilités d'amélioration dans notre système. Il en est ainsi des *règles du jeu* qui semblent plus précises et mieux adoptées par l'ensemble des acteurs ; de même pour la *distinction assez nette entre les niveaux* techniques et politiques qui enlèvent beaucoup de confusion dans les débats ; et enfin, de la *qualité de l'information* et de l'exhaustivité des études, qui apparaissent plus poussées et recherchées.

Cependant, quelle que soit la sophistication des règles mises en place dans l'un ou l'autre pays, pour organiser la participation du public aux projets d'aménagement, la volonté politique demeure un des éléments essentiels (**).

(*) Meister (Albert) .- La participation pour le développement .- Paris: Ed. Economie et humanisme, 1977 .- p. 18

(**) Nowicki-Caupin (Nicole) .- L'enquête publique en Angleterre et au Pays de Galles .- in Aménagement et Nature, n° 71, automne 1983 .- p.19.

II - LES INSTRUMENTS INFORMELS DE PARTICIPATION

A) L'audition publique

L'audition publique a été introduite en France à titre expérimental, le 16 février 1979 (projet d'aménagement du port de plaisance de Carry-le-Rouet). Le premier document officiel à mentionner l'audition publique est la charte "*de la qualité de la vie*", document du Ministère de l'Environnement, approuvé par le Conseil des Ministres réuni le 5 janvier 1978. Cette charte, qui comprend une centaine de mesures, prévoit (mesure 73), l'organisation "*d'auditions publiques pour les grands projets dans le cadre des enquêtes publiques*".

Cette procédure est calquée, en partie sur les pays anglo-saxons (public-hearing, audience publique), où la pratique est plus courante et plus ancienne (*).

L'audition publique consiste principalement en une discussion directe et publique entre la population et les responsables de l'instruction technique et administrative d'un projet. Le principe de l'audition publique est que chacun puisse s'informer, s'exprimer et être écouté. Pour F. Viallet, c'est une opération de communication sociale qui a pour but "*d'instaurer un dialogue et une concertation réels entre les divers acteurs concernés par une opération d'aménagement : le promoteur, le maître d'ouvrage, l'autorité administrative, les élus, les associations et le public concerné*" (**).

(*) Aménagement et Nature .- Information, consultation du public, enquêtes, auditions .- n°71, automne 1983 .- 25 p.
voir également Lancelot (Brigitte) .- Un nouvel outil de participation : l'audition publique .- Paris : CERGRENE, 1982 .- 139 p.

(**) Viallet (François) .- Une pratique de participation : l'audition publique .- Paris : ADEF, 1984 .- Pag. div.

1) déroulement des auditions publiques

La procédure d'audition publique pratiquée en France, se déroule habituellement suivant deux temps forts : une campagne d'information et une réunion publique.

a) campagne d'information

Elle vise principalement à sensibiliser le public à l'aménagement proposé et à l'amener à participer activement à la réunion publique. Pour cela, trois moyens principaux sont utilisés :

- une action d'information par les médias (presse, télé, radio, supports visuels),
- une exposition publique d'une durée de deux semaines dans un lieu aisément accessible où se trouve un représentant du maître d'ouvrage, qui complète l'information à la demande du public,
- un système de recueil des questions, observations, avis et suggestions du public. Ces questions peuvent être formulées par écrit sur un registre, par oral lors de l'exposition, ou par voie de courrier spécialement libellé à cet effet. L'ensemble des remarques sera alors regroupé par thèmes et consigné dans un document qui sera distribué lors de la réunion publique.

b) réunion publique

La réunion publique est l'aboutissement de l'audition publique, elle se tient généralement deux semaines après la clôture de l'exposition et se déroule durant une soirée en fin de semaine. Elle met en présence, dans une grande salle, le public et les responsables du projet ; elle est animée par une personnalité neutre.

2) principaux objectifs d'une audition publique

L'audition publique poursuit plusieurs objectifs plus ou moins ambitieux :

- *information* large et multilatérale sur le projet et les procédures qui conduisent à son adoption,
- *expression* de tous les acteurs concernés directement ou indirectement par l'opération d'aménagement avant que sa forme définitive ne soit arrêtée,
- *prise en compte* des opinions et des suggestions du public pour *améliorer le projet* (intégration des aspects économiques, sociaux et environnementaux,
- constituer un *dialogue* direct et constructif entre les différents acteurs en favorisant la *rencontre* entre les responsables du projet et les citoyens,
- *connaître l'opinion* de chacun, tester la pertinence de l'aménagement et son acceptation sociale,
- améliorer la qualité de la *décision* et le climat dans lequel elle sera prise.

3) l'audition publique : un bon outil de participation

Moyennant quelques règles essentielles à son bon fonctionnement :

- information claire, complète, et aussi objective que possible,
- expression du public garantie, assurée et facilitée,
- réponses systématiques aux questions du public, par oral ou par écrit,
- direction des débats aussi objective que possible,

l'audition publique présente de réels aspects positifs quant à la participation effective des différents acteurs.

Parmi les principaux avantages de la procédure, il est à noter:

- une plus grande sensibilité des responsables du projet à leur rôle et à leur mission d'information (présentation des propositions, clarification du projet, vulgarisation du langage),
- une modification de l'attitude générale de l'administration vis-à-vis des citoyens et inversement, une prise en compte par le public des difficultés du décideur,
- une meilleure possibilité d'expression de la population par apprentissage de la prise de parole, et par un contact personnel avec les gestionnaires du projet,
- une école de tolérance, par évocation des différentes contraintes et des intérêts mutuels et divergents. Une prise en compte des diverses composantes de l'intérêt général et du long terme,
- une meilleure prise en compte de données sociologiques précises, en donnant du poids à certains arguments importants portés par des couches de la population, peu habituées à se faire entendre,
- un éveil de la prise de conscience par le public à certaines réalités concrètes, contribuant à en faire des partenaires mieux informés et plus responsables.

4) limites des auditions publiques

Outre les problèmes classiques de transmission de recueil d'informations et d'instauration d'un dialogue constructif entre tous les partenaires, inhérent à tout processus de participation, l'audition publique présente un certain nombre de dangers, de contraintes et de limites.

Un problème majeur réside dans le choix *du moment de l'audition publique*. Il apparaît en effet souhaitable de réellement associer ce mécanisme de communication sociale à la prise de décision et non de justifier une décision par la prise en compte de phénomènes d'opinion. L'audition publique pourrait intervenir en amont de la décision finale pour que le public soit motivé, mais suffisamment en aval, pour que les conséquences de la réalisation du projet puissent être appréciées.

L'expérience montre, en effet, que lorsque l'audition publique est utilisée comme moyen privilégié de participation du public à un stade avancé de l'élaboration d'un projet, cette consultation tardive encourage la confrontation et ne contribue pas à résoudre les conflits (*).

Il convient également, avant d'engager toute audition publique, de bien *fixer les limites de l'intervention publique*. Il ne s'agit pas d'une prise de décision en commun, et les personnes présentes ou intervenant par écrit ou par oral ne peuvent pas être considérées comme représentatives du public en vertu de critères précis.

Une autre difficulté importante de l'audition publique réside dans l'équilibre à trouver entre un minimum de règles de conduite à suivre, pour assurer le bon déroulement de la procédure et garantir l'expression de tous, et l'aspect informel qu'il faut maintenir, pour que les règles du jeu ne soient pas trop astreignantes ou perçues comme une atteinte à la liberté d'expression. Ceci se trouve renforcé par le fait que les membres des services administratifs et certains élus savent difficilement informer, organiser et conduire une réunion publique et, a fortiori, affronter certaines contradictions du débat public.

(*) Nowicki (Nicole) .- Consultation et participation du public aux décisions d'aménagement aux Etats-Unis .- Paris : ADEF, 1984 .- 8p.

Enfin, la réunion publique tend à renforcer les phénomènes de dynamique de groupe dûs à la présence de nombreux participants et de moyens d'expression. Elle donne souvent plus de poids et de force aux publics organisés (associations, groupes d'intérêts, professionnels...) qu'aux individus isolés. Les risques de débordement et de blocage sont importants et l'animateur arrive parfois très difficilement à maîtriser cette dynamique.

5) l'audition publique : un outil appelé à être utilisé

La procédure d'audition publique est très certainement appelée à intervenir de plus en plus dans le processus de participation, afférent aux grands projets d'aménagement. La loi du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement prévoit d'ailleurs (art. 4) : "*le commissaire enquêteur (...) peut organiser des réunions publiques en présence du maître d'ouvrage et avec l'accord de l'autorité compétente*". Il est donc prévisible et souhaitable qu'avec un usage plus fréquent, la procédure d'audition publique se dote d'un cadre réglementaire qui permette :

- d'éviter un recours trop fréquent, qui minimiserait son importance et la banaliserait,
- d'inclure également des projets d'aménagement privés importants par la taille ou par leurs répercussions sur le milieu socio-économique ou l'environnement,
- d'instituer une certaine forme de compte-rendu officiel, présentant les résultats de l'audition (impacts de la participation sur la décision finale),
- de replacer la procédure dans un ensemble cohérent d'actions coordonnées et liées à chaque étape du projet.

La qualité primordiale de l'audition publique est d'offrir à tout citoyen la possibilité d'exprimer ce qu'il pense, directement ou sans intermédiaire, en s'adressant globalement et officiellement aux décideurs. Ceci fait de l'audition un outil qui complète avantageusement un processus participatif. Elle n'est cependant pas une panacée et certains

milieux socio-culturels peuvent préférer d'autres canaux d'expression ou pour certains projets, d'autres procédures peuvent permettre une meilleure participation. Il paraît donc essentiel de resituer cette procédure dans un contexte de participation où elle n'intervient pas comme un moyen d'entamer une discussion, mais plutôt, comme le moyen d'exprimer formellement son opinion en présence du public, des décideurs et des médias.

B) Le référendum

Le référendum est un procédé par lequel le corps des citoyens est appelé à exprimer par un vote, son avis ou sa volonté à l'égard d'une mesure donnée (*).

Cette consultation de la population sur des questions importantes se pratique en France depuis le 19^{ème} siècle (le maire de Cluny en Saône et Loire lance un référendum en novembre 1888 sur l'opportunité de construire une caserne (**). Cette pratique s'est perpétuée au cours des temps, quelques fois au niveau national (référendum sur la participation le 27 avril 1969 organisé par le Général De Gaulle), mais surtout au niveau communal (plus de 60 cas depuis 1977).

Or, si cette pratique devient assez fréquente, son institution n'est pas simple et si facile qu'on pourrait le croire. Il faut en effet s'entendre sur l'objet même du référendum : s'agit-il d'une procédure décisionnelle, ou d'une procédure consultative ? En d'autres termes, est-ce un transfert de souveraineté ou la formulation d'un simple avis de la population ?

(*) Table ronde organisée par le comité législatif d'information écologique (COLINE) le 16 novembre 1982 au SENAT

(**) Richet (Vincent) .- Le référendum local .- in combat nature, n°60, février 1984 .- pp. 19-28.

En ce domaine, les faits ont souvent précédé le droit. Le débat juridique porte essentiellement sur l'article 72 de la constitution française *"les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi"*. La position et l'importance de la conjonction "et" empêcherait toute possibilité de délégation de pouvoir de décision. Reste l'article 89 de la constitution qui prévoit qu'une révision de la constitution doit être *"approuvée par référendum"*. L'article 11 stipule également que la loi votée par le parlement peut être remplacée par une initiative et par un référendum. Mais le champ d'application de ces articles reste très limité.

Enfin, la loi du 16 juillet 1971, portant sur les articles 112-2 à 112-4 du code des communes prévoit une consultation des personnes inscrites sur les listes électorales sur *"l'opportunité de la fusion de communes"*.

Il demeure bien sûr que tous ces textes peuvent se prêter à plusieurs lectures et le débat reste ouvert pour savoir si le référendum peut être ou non décisionnel. Ce qui n'est pas sans présenter des difficultés ; si le référendum a valeur de décision, sa pratique engendrera d'inévitables conflits de compétences avec les élus locaux, et le détournement de procédure est fort à redouter en cas de conflit au sein des municipalités. La bonne administration communale et la démocratie n'ont rien à y gagner.

En fait, Eric Givily considère que, finalement, c'est un faux débat, *"car il va de soi (...) que si un conseil municipal, un conseil général (...) recourait à un référendum ou à une consultation (...), et demandait à l'opinion publique son avis sur la question, il paraît très illusoire de penser, ou alors ce conseil municipal ferait preuve d'un courage politique tout à fait remarquable, qu'il pourrait aller à l'encontre du résultat de cette consultation, dès lors qu'elle aurait été entourée d'un ensemble de garanties de procédure et que les résultats en apparaîtraient clairement"* (*)

(*) Givily (Eric) .- Table ronde organisée par COLINE, 16 novembre 1982 .- p. 15.

Toujours est-il que de nombreux élus et instances décisionnelles ont déjà eu recours à la consultation référendaire et, dans le cadre de la décentralisation, son application risque d'être étendue ou du moins plus fortement demandée et on ne pourra pas empêcher les décideurs de consulter la population. Aussi, importe-t-il de regarder d'un peu plus près les enjeux de cette procédure.

1) Les attentes de la procédure référendaire

La grande ambition du référendum est d'instaurer une plus grande démocratie au niveau où il est mené. Pour ses fervents défenseurs, il constitue un outil de développement de la participation des citoyens à la vie locale et à la vie publique en général. Il permet d'éviter que les débats, ou la mise en place des mesures, soient monopolisés par certains groupes de pression, pas toujours très représentatifs de la population.

Pour les collectivités locales, le référendum peut permettre d'apporter la caution de la population dans leur combat contre une administration centrale ou un service technique supérieur. Il peut également constituer un outil d'arbitrage sur des sujets trop controversés, face à des groupes d'intérêts influents. Sur des sujets apparus après les élections, et qui divisent profondément l'opinion, ou quand le choix porte sur des questions qui dépassent largement ce pourquoi le conseil a été élu (fusion de communes, modification du territoire, grand projet d'équipement, etc.), l'élu peut décider de renvoyer la balle à l'électeur.

Enfin, pour certains, le référendum constitue une procédure beaucoup plus régulière et moins contestable que les nombreux sondages et enquêtes d'opinions pratiqués couramment et qui ne sont pas sans influencer les décisions du pays.

2) les limites de la procédure

La valeur d'un référendum dépend surtout de la qualité de l'information. Ainsi, le sort d'une consultation référendaire dépend assez peu des plus "*informés*", dont les positions semblent arrêtées définitivement, mais elle dépend surtout des personnes qui s'intéressent d'assez loin au sujet, et dont la position sera très dépendante de l'information. Il est donc assez facile d'imaginer les manoeuvres possibles ou les consultations de type plébiscitaire.

Il est d'autres dangers qui tiennent non au fonctionnement, mais à la structure même de la procédure. Pour certains, elle fait régner la loi du plus grand nombre, sans tenir compte de l'intérêt de certaines minorités. La loi de la majorité ne conduit pas nécessairement à l'équité ! Pour d'autres, la procédure référendaire apparaît trop manichéenne ; c'est un instrument radical, la réponse ne peut pas être modulée et la solution ne peut guère être consensuelle. De même, cette procédure peut être difficilement utilisée pour décider de l'aménagement du territoire, car il est souvent une contrainte pour des groupes d'intérêts puissants (POS et propriétaires fonciers par exemple). De même, à ce niveau des thèmes "*non porteurs*" comme l'environnement peuvent être rejetés au profit d'aménagements plus intéressants. Si tout problème d'aménagement était soumis au vote, il n'y aurait pratiquement aucun aménagement de réalisé, car le référendum ne donne pas le pouvoir de proposer, mais de s'opposer à un choix constitué. Il entretient, en outre, une contestation "*irresponsable*" et surtout, une illusion de participation, car en définitive, la décision appartient bien à l'autorité supérieure.

Enfin, le référendum pose la question importante du niveau territorial adéquat pour sa réalisation. Est-ce qu'une petite collectivité territoriale peut à elle seule opérer certains choix politiques ou de société, engageant l'avenir de la région ou même de la nation ? En d'autres termes, est-ce que la population locale peut trancher sur la destruction ou la protection d'un site dont la valeur et le rayonnement vont bien au delà des frontières locales ? A ce sujet, Philippe Bois constate

amèrement, au sujet des référendum suisses sur des projets d'aménagement spécifiques, que chacun *"est pour un certain développement, pour une amélioration des voies de communication, pour le confort, pour autant que la charge en incombe au voisin (*)*.

3) perspectives d'utilisation du référendum comme outil de participation

Il apparait tout de même que le référendum reste un bon instrument de participation des citoyens aux décisions d'aménagement, mais comme tout instrument, il présente des pièges. Ces écueils ne semblent pas être un prétexte suffisant pour refuser de s'engager dans cette voie, mais il convient d'en être très conscient. Pour cela, un certain nombre de problèmes préalables à la mise en oeuvre du référendum doivent être résolus, surtout en ce qui concerne l'initiative référendaire, la qualité de la question posée et de l'information préalable.

a) l'initiative référendaire

Qui a l'initiative du référendum : les décideurs, les élus, le maître d'ouvrage ou la population ? Il semble qu'en France, cette question n'ait pas encore été résolue. Aussi, en jetant un regard vers un pays très coutumier de ce genre de procédure, la Suisse, 2 seuils principaux sont imposés pour demander une consultation référendaire :

- un seuil numérique de signatures : une mesure est soumise au vote si un certain nombre de citoyens le demande
- un seuil financier : les dépenses nouvelles d'un certain montant doivent être soumises au vote.

(*) Bois (Philippe) .- La participation des citoyens aux décisions en matière d'aménagement ; troisièmes journées de rencontre de l'ADEF, 21-22 mai 1984.

Le problème majeur posé par l'initiative référendaire est d'éviter les recours trop nombreux à cette procédure, sinon seuls les militants et les personnes convaincues se déplacent pour voter et la procédure peut tomber en désuétude.

b) qualité de la question posée

Il semble nécessaire, suite aux référendum déjà expérimentés, de poser uniquement deux questions avec une seule réponse possible de type "oui", "non" ou "abstention". Il apparaît bien sûr indispensable pour la qualité de la procédure, que les questions soient importantes, très nettes, précises et contrastées.

c) information préalable

Une consultation référendaire ne vaut que par la qualité de l'information préalable qui y est dispensée. Il est indispensable que les électeurs connaissent parfaitement les questions qui leur sont posées et les retombées éventuelles du vote.

Comme tout processus de participation, le référendum nécessite des règles du jeu qui soient bien définies, incontestables et respectées. Cette procédure nécessite également une bonne réflexion préalable car, à l'issue du vote, il faudra assumer les conséquences des choix de la population. Il faut pouvoir "encaisser" une défaite. Aussi, la procédure ne peut être menée sans une certaine cohérence et ne peut être isolée de son contexte. Elle ne doit pas être séparée d'une réflexion sur l'ensemble des techniques de participation des citoyens à la vie locale dont elle n'est qu'une des modalités.

III- AUTRES INSTRUMENTS DE PARTICIPATION

A) Les commissions et les organismes consultatifs

Les commissions ou organismes consultatifs sont des structures formelles ou informelles qui permettent la réunion des représentants des divers groupes ou intérêts sur un sujet précis. Les comités, commissions ou conseils consultatifs sont généralement institués par les pouvoirs politiques et ont pour buts essentiels (*) :

- d'associer les individus aux décisions les concernant directement,
- d'informer et de renforcer la compétence technique des instances de décision.

En France, il existe une multitude d'organismes consultatifs dans tous les domaines. Dans le domaine de l'eau, on trouve principalement :

- le Comité National de l'Eau,
- le Conseil Supérieur de la Pêche,
- le Comité de Bassin,
- le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres,
- les Comités de Patronage sur les rivières,
- les Comités de Coordination d'Opération Rivière Propre,
- les Commissions d'Objectifs de qualité.

Les organismes consultatifs se sont beaucoup développés au plan communal (commission extra-municipale, comité de quartier) et ils sont actuellement expérimentés pour les grands projets d'aménagement (commissions locales d'information). Ces instances permettent généralement une meilleure association des acteurs publics à la prise de décision concernant les projets d'aménagement.

(*) OCDE, Nichols (K. Guild) .- La technologie contestée .- Paris : OCDE, 1979 .- p. 60.

Cette multiplicité des structures ne doit pas masquer, cependant, les nombreux problèmes posés par le fonctionnement accru des commissions, à savoir :

- la représentativité des membres des commissions

Il existe de très fortes distorsions dans la représentation des membres composant les organes consultatifs. Ainsi, les groupes aux intérêts puissants ou plus aisément identifiables sont souvent sur-représentés par rapport aux autres groupes (ce sont toujours pratiquement les mêmes associations qui sont représentées dans la plupart des commissions).

- la manipulation des commissions

Les commissions se prêtent assez bien au simulacre d'un débat public où les représentants sont, soit nommés par les pouvoirs publics, ou soit cantonnés dans un rôle de figuration. D'autre part, les réunions ou les rapports peuvent être manipulés pour donner l'impression d'un soutien de l'opinion publique à des politiques ou à des décisions arrêtées à l'avance.

- les faibles moyens des commissions

Les membres des commissions sont rarement indemnisés pour leurs déplacements ou leur temps de séance. De plus, les représentants éprouvent fréquemment des difficultés d'accès aux informations et n'ont guère de moyens pour pousser plus avant leurs investigations.

- le caractère insatisfaisant des débats

Les discussions se déroulent le plus souvent sur un plan technique. Cette domination des techniciens sous-tend une acceptation implicite des projets proposés et évite aussi une remise en cause de la politique des instances décisionnelles par les membres de la commission.

- le pouvoir limité des commissions

Même lorsque le débat se passe dans les meilleures conditions possibles, la recommandation émise par la commission arrivera au mauvais moment (trop en amont ou trop en aval) ou restera un avis informel peu suivi par les pouvoirs politiques.

Il convient tout de même de remarquer que les recommandations émises par les nombreuses commissions mises en place modifient petit à petit le processus de décision. Et qu'un certain nombre d'efforts ont déjà été accomplis ces dernières années, pour ouvrir les organes consultatifs du gouvernement à une participation et à une représentation plus larges du public. Quoiqu'il en soit, les mécanismes consultatifs n'ont qu'une utilité limitée en tant que moyen de participation du public en général. Et *"la plupart des citoyens n'ont ni le temps, ni la compétence, ni les motivations nécessaires pour participer pleinement à ces systèmes consultatifs"* (*).

B) L'action en justice

L'appel à la justice est une des formes de participation directe du public aux prises de décision. Le recours à ce moyen comme résolution des conflits dans le domaine de l'aménagement est assez récent et résulte principalement de l'évolution du droit de l'environnement dans ce domaine.

Les recours en justice peuvent s'expliquer en partie par le dysfonctionnement des mécanismes administratifs et réglementaires traditionnels, par la nouveauté, la complexité et l'ampleur des problèmes liés à certaines opérations d'aménagement, mais surtout, par la montée de groupes et d'associations non satisfaits des réponses apportées par

(*) OCDE, Nichols (K. Guild) .- op. cit. .- p. 63.

l'exécutif et le législatif à leur demande de participation. Enfin, le recours en justice a été accru par un élargissement du droit d'ester. Cet élargissement s'est fait dans le sens d'une plus grande facilité d'accès aux tribunaux, mais aussi par une diversification des motifs de plainte qui dépassent les atteintes au droit de propriété ou les préjudices directs, matériels et certains pour traiter de litiges en matière d'environnement et de qualité de vie.

En France, les voies de recours sont essentiellement de trois ordres :

- recours devant les juridictions administratives

Les actions sont principalement des recours pour excès de pouvoir ou des recours pour plein contentieux. Le recours à ces actions a été récemment étendu, notamment par la loi de démocratisation des enquêtes publiques qui élargit le champ d'application du sursis à exécution.

- recours devant les tribunaux répressifs

Ces recours concernent principalement l'action civile en réparation d'un dommage, ils ont été récemment étendus à la possibilité pour toute association déclarée et dotée de la personnalité morale, de se constituer partie civile (décret du 7 juillet 1977).

- saisine du médiateur

Le recours au médiateur peut avoir lieu pour tout litige avec une administration, un service public, une collectivité locale ou si un mauvais fonctionnement apparaît (lois du 3 janvier 1973 et du 24 décembre 1976).

En fait, la procédure judiciaire reste encore assez peu accessible au citoyen moyen. De plus, elle demeure lente et coûteuse et conduit souvent à des solutions peu satisfaisantes, parce que souvent basées sur la forme et non sur le fond, ou parce que trop radicales et peu consensuelles. Elle reste, d'autre part, l'affaire de spécialistes et l'information à son sujet est assez peu divulguée. Enfin, les partenaires sont souvent mauvais perdants, si bien que les décisions sont fréquemment peu respectées ou mal appliquées.

C) La médiation

Couramment utilisée pour les négociations en matière de travail, la médiation constitue un nouveau mode de régulation des controverses et des conflits liés à l'utilisation de l'espace. Elle se base sur une rencontre volontaire entre parties opposées pour discuter de leurs points de désaccord, généralement en présence d'un médiateur.

Elle intervient souvent en aval des autres modes de consultation et de participation à la décision. Elle a donc lieu lorsqu'aucune solution n'a pu être trouvée et que les opposants ne désirent pas recourir à la justice. Chaque partenaire de la négociation sait alors qu'il a tout intérêt à trouver avec les autres une solution.

Pour que l'objet de la controverse puisse être négocié et que la médiation réussisse, il est indispensable que certaines conditions soient réunies (*) :

(*) voir à ce sujet Mermet (Laurent) .- Des solutions négociées aux problèmes d'environnement .- Paris : SCORE, 1982 .- pp. 13-15.

- il faut tout d'abord que les parties soient dans une *impasse*, car c'est à ce moment :
 - . que les problèmes sont bien définis,
 - . que les parties apparaissent clairement,
 - . que chaque partie est motivée à négocier,
- il est indispensable d'avoir un certain *équilibre des pouvoirs*. c'est-à-dire que chacun puisse avoir la capacité d'exercer sur l'autre des sanctions significatives et soit prêt à le faire ,
- il faut qu'il y ait *nécessité et urgence de trouver une solution*,
- enfin, il est indispensable qu'une réelle *négociation* existe.

Les partenaires de la négociation peuvent éventuellement choisir une personnalité extérieure et neutre pour les aider dans leur recherche d'une solution acceptable. Mais dans ce cas, le médiateur (ou le conseil de médiation) n'a pas pour rôle d'imposer une décision comme dans le cas de l'arbitrage. Il est là pour guider et faciliter la discussion, il veille à clarifier les points de désaccord et à rechercher avec chaque partie des solutions viables et satisfaisantes.

Cette procédure s'est surtout développée aux Etats-Unis, depuis une dizaine d'années. En France, la médiation se cantonne essentiellement dans le domaine du travail, car en matière d'environnement et d'utilisation de l'espace, les groupes de pression n'ont pas acquis suffisamment de pouvoirs de négociation, ni la capacité de blocage nécessaire.

Quant à l'institution du Médiateur de la République (*), elle se cantonne à intervenir dans tout litige avec une administration, un service public ou une collectivité locale, si un mauvais fonctionnement apparaît (insuffisance d'information, lenteur, absence de réponse, erreur, inexécution d'une décision de justice, etc.).

(*) lois du 3 janvier 1973 et du 24 décembre 1976.

IV - REFLEXIONS SUR LES INSTRUMENTS DE PARTICIPATION

Introduction

L'ensemble du dispositif instrumental utilisé pour permettre la participation du public est assez important, pourtant, sa mise en oeuvre ne satisfait pas toujours les acteurs concernés.

Ceci provient d'une part, de ce que les outils de participation sont souvent *inadaptés*, c'est ainsi que de nombreuses imperfections ont pu être mentionnées précédemment. Mais les outils sont aussi souvent *employés à mauvais escient*.

D'autre part, les instruments de participation ont tendance à figer l'intervention du public en lui donnant un caractère *statique*. Ils prennent en compte les aspects juridiques, institutionnels et représentatifs de la participation, or, le processus de décision en matière d'aménagement présente surtout un caractère *dynamique*. Les instruments devraient aborder les aspects politiques et sociaux et rechercher l'expression des désirs et des besoins des acteurs de la société civile.

Il apparaîtra alors qu'une participation satisfaisante dépend autant, sinon même plus, d'une évolution du processus de décision que d'une amélioration et d'un meilleur emploi des outils de participation.

A) Emploi des outils de participation

Les outils de participation sont initialement conçus pour permettre une meilleure association du public aux décisions d'aménagement, mais comme tous les outils, ils peuvent être correctement ou mal utilisés. Il apparaît ainsi, au vu des études de cas et à l'analyse des princi-

paux instruments, qu'une meilleure efficacité des outils est obtenue par une participation *continue et diversifiée*.

Dans la majeure partie des expériences de participation suivies au cours de cette étude, les promoteurs utilisent un instrument donné comme un moyen privilégié de participation. Toute la procédure de participation est centrée sur l'emploi de cet outil, c'est le cas des récents engouements pour les référendum et les auditions publiques. Il arrive alors très souvent que cet outil encourage la confrontation et envenime les conflits. La déception sera alors à la mesure des attentes, car le moyen utilisé ne s'inscrit pas dans un *programme de participation*, l'outil, coupé de son contexte sera "*mal employé*" ou le moment choisi sera inopportun.

Il n'y a pas par construction de *bons moments* pour participer, ni de *bons outils* de participation. Chaque instrument doit être perçu comme une *étape* dans un processus de participation au cours duquel, le public a déjà eu d'autres possibilités d'expression. Les outils ne peuvent que valider ou sanctionner un programme de participation déjà entamé.

Cette approche autorise une utilisation *complémentaire* des outils qui marqueront les diverses étapes d'un processus de participation. C'est ainsi qu'il est possible d'envisager une procédure largement ouverte où, par exemple, l'étude d'impact en cours d'élaboration constitue la base d'une discussion, l'audition publique garantit l'expression de chacun et valide le processus de participation. L'enquête publique peut alors sanctionner une démarche participative et le référendum trancher entre deux variantes réelles, bien étudiées, complètes et contrastées.

Des usages *adaptés, complémentaires, continus, diversifiés* et *précoces* des outils sont des conditions indispensables pour une meilleure participation de la population aux projets hydrauliques.

Il reste tout de même que les instruments de participation sont souvent le produit des procédures existantes et sont, en partie, neutralisés par le système en place. Ils demeurent le reflet d'une certaine rationalité et il ne suffit pas de vouloir changer les instruments pour changer la rationalité.

B) Limites des instruments de participation

La participation "*instrumentale*" tend à être plutôt un outil de légitimation des décisions opérées qu'un réel partage des pouvoirs ou une possibilité démocratique de collaborer à la prise de décision. Il suffit pour cela de remarquer le peu d'efforts généralement exigés par les consultations prévues par la loi et le peu de possibilités réelles d'échange d'idées qu'elles offrent.

La multiplication des instruments de participation peut alors être interprétée comme une fuite en avant : "*à chacun sa participation!*". Ce qui permet d'expliquer le projet par ses effets et non par ses causes ou par les logiques socio-économiques globales qui le sous-tendent. Ainsi, les outils attachés à un projet, fixent souvent au préalable et de façon non négociable les frontières de la remise en cause du projet. Ils circonscrivent assez nettement les limites de l'intervention du public et permettent rarement de dépasser le cadre du projet pour remonter plus en amont vers une planification des programmes d'équipements et encore moins vers une politique alternative d'aménagement du territoire.

Les instruments de participation actuels procèdent généralement d'une recherche de consensus, de conviction et d'adhésion de la

population autour d'un projet précis. Mais "*prendre en compte*", "*coopérer*", "*s'exprimer*", "*être consulté*", cela n'est pas agir ni décider et les instruments ne sauraient être que très rarement des outils de remise en cause fondamentale des projets. Cela suppose donc qu'un débat général d'opportunité ait déjà eu lieu, sinon, le débat de fond sera escamoté au bénéfice d'un débat de pouvoir, et les méthodes de participation ne feront que stabiliser les rapports de puissance existants et la répartition des comportements de pouvoir.

C) Vers une évolution du processus de décision

Jusqu'alors, la politique de participation répond, en termes instrumentaux, à une demande sociale de plus en plus pressante. C'est ce qui a pu être constaté pour les projets hydrauliques où, dans la plupart des cas, c'est une approche administrative, technique et réglementaire qui est privilégiée plutôt qu'une approche impliquant plus directement les acteurs politiques et sociaux.

Bien qu'ils revêtent un intérêt, le droit et la réglementation ne sauraient organiser la participation. Il est difficile d'appréhender, par un texte de loi ou une réglementation, la réalité mouvante, les pratiques informelles et tout le processus décisionnel. Par contre, une fois la volonté de participation manifestée, ils peuvent se révéler extrêmement utiles pour la concrétiser dans de bonnes conditions.

La solution réside donc, en partie, dans l'évolution des comportements au jour le jour, des maîtres d'ouvrage et de l'administration, pour qu'apparaisse un nouveau type de rapport avec les citoyens. Il semble nécessaire de redéfinir de nouvelles relations et de bouleverser les logiques des comportements des acteurs qui interviennent dans la gestion des ressources naturelles. Seul un processus contradictoire de définition de réalisation et d'évaluation des projets pourra arrêter la politique du fait accompli, la rigidité et l'irréversibilité des décisions et la prééminence absolue de certains acteurs sur le choix des options.

DEUXIEME CHAPITRE

VERS UNE NOUVELLE STRATEGIE DE LA PARTICIPATION

Introduction

La participation ne peut se résoudre à un ensemble de techniques appropriées pour susciter et maintenir l'intervention des populations concernées. Avant de mettre au point des outils pour "*faire participer*", il convient de s'interroger sur la signification profonde et les fonctions sociales de la participation dans un milieu donné.

Le type de participation, actuellement "*organisée*" par les aménageurs et exigée par les dispositions réglementaires, conduit en fait beaucoup plus souvent à consolider le système existant qu'à travailler à sa maturation. Il stabilise et même parfois renforce les rapports de puissance et de domination reproduit les inégalités sociales et aboutit à des solutions souvent inefficaces, inévitables, insatisfaisantes et préjudiciables à l'environnement. Cela tient principalement à l'absence de *débat démocratique* qui maintient une *légitimité* purement *technocratique* qui ne favorise pas la prise de conscience collective des enjeux de la gestion de l'espace et des ressources naturelles.

Il est urgent de substituer à la pratique traditionnelle une *démarche sincère et authentique de la participation* qui tende à terme vers une *redistribution fondamentale du pouvoir* dans la société. Elle passe par une restructuration des comportements, une modification dans la répartition des rôles et par une nouvelle rationalité d'aménagement.

Cependant, un changement dans la répartition et le fonctionnement du pouvoir ne peut être obtenu par un pur acte de conviction. La

participation n'offrira de réelles possibilités démocratiques de collaborer à la prise de décision que si certains pouvoirs et certains modes de gestion, détenus et exercés par les différentes institutions, peuvent être partagés et contrôlés par les acteurs de la société civile. L'intervention des citoyens déterminera alors une *nouvelle stratégie* de la participation, c'est-à-dire qu'elle créera un rapport de force qui pourra renverser certaines situations existantes et imposer de nouvelles relations entre les acteurs intervenants dans la gestion de l'eau. Elle permettra surtout d'établir et de renforcer les liens entre les ressources naturelles, l'espace géographique, le milieu physique et les structures socio-économiques en place.

Ce changement nécessite une nouvelle approche qui peut être déterminée par quatre points essentiels :

- se doter de moyens suffisants, notamment en information pour accéder à un niveau de participation positif,
- reconnaître la pluralité et la diversité des intérêts et des valeurs et permettre à la société civile de les exprimer dans une dynamique conflictuelle positive,
- définir des objectifs et aboutir à des solutions efficaces et acceptées par des programmes cohérents de participation, des règles du jeu précises et des niveaux décisionnels déterminés,
- favoriser l'émergence d'un nouveau rapport entre les différents niveaux territoriaux concernés par la gestion d'une ressource ou l'aménagement d'un espace.

I - L'INFORMATION : UN PREALABLE OBLIGE

A) Introduction

L'information est un préalable indispensable à la participation des citoyens à la vie démocratique. L'importance et la qualité du témoignage et de l'influence de la population sur la décision nécessitent une information disponible et utilisable.

Cependant, l'information reste *un enjeu et une source de pouvoir* ; la participation nécessite donc que les instances de décision acceptent de perdre une partie de leurs prérogatives liées à la détention d'informations. Or, pendant très longtemps, ces instances ont informé le public sans accepter les implications d'une réelle information. Ce qui fait que la notion d'information reste ambiguë et est souvent identifiée à une information descendante provenant du pouvoir. Elle est souvent synonyme de pédagogie, d'éducation et véhicule une image paternaliste, voire de manipulation.

Il apparaît pourtant que, pour devenir un ressort fondamental de la démocratie, l'information doit être interactive et non pas unilatérale et parcellaire. Il convient, pour cela, de donner la parole conjointement et directement au public le plus large, en élargissant le droit à l'information. Ainsi, comme le note Michel Prieur, *"si les élections libres distinguent la démocratie des états totalitaires, le droit à l'information et à la participation distingue les démocraties figées des démocraties modernes et évolutives"* (*).

(*) Prieur (Michel) .- L'information en matière d'environnement et de cadre de vie .- in Aménagement et Nature, n°71, automne 1983 .- p.4

A ce titre, une évolution récente de la législation française a contribué à créer un véritable *droit à l'information*, étroitement lié à la liberté d'échange des opinions, de recevoir ou de communiquer des informations et, plus généralement, à la liberté d'expression. Cette reconnaissance législative du droit de savoir, d'être entendu et écouté a pu être considérée comme une nouvelle catégorie de droits de l'homme. Les principaux textes marquant cette avancée sont les suivants :

- . Loi d'orientation foncière de 1967 :
relative à l'obligation de rendre publiques les hypothèses de développement ou de soumettre à enquête publique les documents d'urbanisme,
- . Loi du 10 juillet 1976 :
relative à la protection de la nature, instituant les études d'impact (décrets du 12/10/77 et du 1/1/78),
- . Circulaire du 31 décembre 1976 :
relative à la publicité des permis de construire,
- . Loi du 6 janvier 1978 :
relative à l'informatique et aux libertés,
- . Loi du 17 juillet 1978 :
relative à la liberté d'accès aux documents administratifs,
- . Loi du 19 juillet 1979 :
relative à la motivation des actes administratifs,
- . Loi du 8 juillet 1983 :
portant création d'un office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques,
- . Loi du 12 Juillet 1983 :
relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Le changement fondamental apporté par ces textes, par rapport à la pratique traditionnelle, est qu'une personne qui revendique l'accès à une information officielle n'a plus à faire la preuve d'un "*intérêt spécial*". La règle générale est la liberté d'accès aux informations et le secret est l'exception.

Néanmoins, et sans vouloir minimiser l'importance de cette avancée législative et réglementaire en matière d'information, il convient de noter que tous ces textes ne peuvent suffire à eux seuls à garantir une information de qualité. En effet, la participation nécessite non seulement une information accessible, mais aussi une information compréhensible, pertinente, utilisable, transparente, pluraliste, complète, détaillée et exacte. De plus, en matière d'aménagement, l'information doit prendre en compte l'ensemble de la gestion des ressources et de l'environnement et tous les enjeux qui y sont liés. Elle doit fournir les éléments nécessaires pour comprendre et éclairer les implications des choix politiques, économiques, techniques, écologiques et sociaux auxquels la population est confrontée. Il semble nécessaire pour cela, de s'arrêter un instant sur quelques aspects essentiels de l'information dans une optique participative.

B) Une information adaptée, ciblée et spatialisée

Les promoteurs et les réalisateurs des projets sont souvent peu formés au traitement de l'information, ils réalisent des études, présentent des documents, des plans et des cartes à l'état brut et non traités en terme de communication avec le public. Cette difficulté d'informer et de communiquer tient surtout à l'aspect trop formel, voire hermétique du langage utilisé, à la méconnaissance du public concerné et au manque de références à l'espace et au milieu.

L'information ne peut consister uniquement à "*faire passer un message*", elle doit s'inscrire dans un processus dialectique où l'in-

formation résulte d'une interaction entre le récepteur et l'émetteur. Cela nécessite entre autre, une égalité d'accès aux sources d'information, un contrôle de cette information et un même potentiel d'expression. Or, le langage utilisé en matière d'aménagement est souvent un "*jargon*" très spécialisé, très ésotérique et qui s'adresse uniformément à tous les types de public.

Pour être efficace et crédible, l'information doit être adaptée aux habitants. Cela nécessite, tout d'abord, une *identification* assez claire du public visé, de son niveau de connaissance, de ses valeurs et de ses attentes. Si tous les publics les plus divers sont sollicités aux mêmes moments, dans les mêmes circonstances, et par la même information, cela conduit à envoyer un message assez vaste et assez hybride, qui, finalement, n'atteindra aucun public particulier.

D'autre part, il est certain que l'information n'est pas neutre, elle véhicule une charge passionnelle et émotionnelle assez intense. Au cours d'un échange de vues entre le public et un aménageur, ce qui est ressenti est parfois aussi important que ce qui est dit. Cette considération rend nécessaire l'empathie, la reconnaissance mutuelle et la présence de contacts personnels. Ainsi, les discours exprimés lors des auditions publiques sur les projets hydrauliques sont-ils chargés de données sociales, émotionnelles et affectives. Elles peuvent paraître irrationnelles, mais elles constituent cependant la réalité perçue par certains habitants, et la matière même des débats. Aussi, est-il nécessaire, au cours du processus de participation, de permettre au public d'exprimer ses valeurs, ses attitudes et sa perception de la réalité, c'est un passage obligé qui permettra, par la suite, de trouver des solutions acceptables.

Enfin, si l'information doit être adaptée au public, elle doit aussi refléter une bonne connaissance des lieux. Il apparaît que l'information peut être un excellent moyen de réappropriation par le public de son espace et de son milieu. A ce titre, de très bons supports d'informa-

tion, comme les cartes ou les maquettes, peuvent favoriser une nouvelle identification du public à son environnement. Ils peuvent devenir des outils d'aménagement et de communication et non plus de simples outils de repérage ou de traduction d'une rationalité technique. Cette appropriation des enjeux spatiaux favorise l'expression des besoins collectifs, elle permet aux habitants de s'aider eux-mêmes à trouver une solution et de mieux appréhender les implications des décisions d'investissement.

C) L'information : un outil de formation

Un des problèmes majeurs rencontrés lors des expériences de participation afférentes aux projets hydrauliques, réside dans l'inégalité flagrante dans les débats entre ceux qui possèdent l'information, qui maîtrisent le dossier et les éléments techniques, et le public qui réagit viscéralement avec ses propres références. Cette difficulté de dialogue peut être en partie levée par une politique d'éducation qui rééquilibre le savoir. Cette politique peut avoir plusieurs objectifs :

- améliorer le niveau de connaissance du public sur l'espace local et dans tous les domaines de l'environnement,
- favoriser la compréhension du public sur les aspects techniques, politiques et institutionnels des problèmes posés,
- accroître sa capacité d'analyse et son esprit critique,
- encourager la disposition des citoyens à s'impliquer personnellement et à apprendre le langage de l'information,
- montrer la liaison étroite entre les aspects techniques, économiques, sociaux et l'environnement,
- former les aménageurs à la connaissance de l'espace, du milieu et à une vision systémique des actions sur la ressource.

La réalisation de ces objectifs est essentielle pour que la participation du public aille au delà de l'esprit de clocher et des intérêts per-

sonnels immédiats. D'ores et déjà, des cercles d'études, des campagnes d'information, des commissions locales d'information, ... ont été constitués pour encourager volontairement une plus large discussion du public, pour mobiliser la population et l'aider à dépasser un mécontentement ou un problème personnel pour réfléchir et agir au sein d'une communauté. Ce type d'information marque le passage vers une reconnaissance par chacun des acteurs de la légitimité des autres acteurs et de leur droit à avoir des objectifs différents. Il semble que ce soit une des voies vers la découverte de solutions acceptables et vers un enrichissement personnel des acteurs.

D) Diversifier les sources d'information

L'information unilatérale est presque inévitablement partielle, le seul moyen d'arriver à plus d'objectivité semble donc être de diversifier le plus possible les sources d'information.

Au cours des projets étudiés, il est apparu souvent que l'ensemble des partenaires administratifs, politiques et sociaux laissait aux seuls techniciens le soin de la préparation des actions d'information. Or cela entraîne souvent une confusion entre information, promotion et propagande (comme par exemple les expositions avant les auditions publiques). De plus, les informations jouissent souvent du même degré de crédibilité que leurs sources, si bien que le projet, et par conséquent les institutions officielles, finissent par être mis en doute. Il en résulte que, petit à petit, *l'opinion* gagne du terrain sur *l'information*. C'est-à-dire que, faute de données objectives, les acteurs se cantonnent sur leurs positions prises en fonction des affinités idéologiques et des sympathies personnelles. La discussion s'écarte alors des caractéristiques réelles du problème à résoudre et de la connaissance des intérêts mutuels et divergents des différents partenaires.

Dans une optique de participation, il semble donc nécessaire de restaurer un processus dialectique d'information en favorisant le pluralisme, le débat public, les confrontations et les réponses aux objections. Cela passe par la promotion d'actions nouvelles, de contre-expertises et la création d'organismes consultatifs. Cette politique d'information contradictoire peut s'appuyer sur un renforcement du rôle des associations et des équipes municipales. Il existe une véritable continuité entre information et formation. La formation consiste à organiser systématiquement l'enrichissement et l'information du sujet afin de faire progresser sa capacité sur le double terrain de la théorie et de l'action, à travers un apprentissage.

La participation implique que l'on mette d'avantage l'accent sur les besoins librement exprimés par les hommes et non pas sur la création de besoins par des appareils de production hors de leur contrôle.

E) Opportunité du moment de l'information

Les études ont montré qu'en matière d'équipement, il était très difficile de situer, de façon précise et adéquate, à quel moment le processus d'information doit être déclenché. Doit-il intervenir lors des études préalables, avant toute localisation du site ? Doit-il intervenir sur les avant-projets ou lorsque les choix sont déjà opérés ?

Il est tout d'abord apparu que, lorsque l'opinion publique est fortement polarisée et le débat très politisé, l'information est largement inopérante. D'autre part, il est toujours malsain de laisser planer une incertitude si le public est déjà sensibilisé. Il semble donc souhaitable d'informer le plus tôt possible le public, mais d'engager la discussion sur un projet suffisamment bien étudié, pour que les personnes et les groupes intéressés puissent prendre connaissance des données, s'organiser et formuler un avis.

Cependant, le choix du moment idéal de l'information sur un projet est d'une valeur limitée, s'il ne va pas de pair avec la connaissance sur la façon dont sont prises les décisions. Il apparaît ainsi, qu'une participation active et positive sera favorisée par une information intervenant très en amont de la prise de décision.

Enfin, l'information ne peut être l'appendice d'une action, mais partie intégrante d'une politique. De même qu'il n'y a pas un moyen idéal pour engager un processus participatif, il n'y a pas un moment précis pour informer le public, mais plutôt une suite d'interventions tout au long de l'élaboration du projet. L'essentiel semble être de définir au préalable une politique globale et cohérente d'information en fonction des demandes et des attentes des partenaires. Pour être efficace et appropriée, cette politique doit être suivie et gérée en permanence.

F) Conclusion

L'information est une étape essentielle de la participation, elle est d'ailleurs appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans notre société où presque tout devient matière à discussion et à débat, et où il faut souvent convaincre pour agir. Une poussée démocratique tend également à favoriser une reconquête du sens des responsabilités et une plus grande implication des acteurs dans la gestion des ressources et de l'environnement. Pour que les citoyens prennent leurs affaires en main et déploient des efforts de gestion, il faut que l'information permette d'acquérir la maturité nécessaire et se montre performante et démocratique.

Il convient cependant de replacer le problème de l'information du public dans sa vraie perspective. En effet, l'opposition ou la contestation rencontrée dans les projets hydrauliques n'est pas attribuable uniquement à une information incomplète ou mal dispensée. Il y a des adversaires bien informés qui remettent en cause les objectifs d'un

projet, ses impacts, les inéquités qu'il provoque ou la répartition coûts-avantages qu'il entraîne. Et, au delà de l'accès à l'information, le public revendique des moyens pour l'utiliser efficacement et réclame des possibilités plus larges et plus directes de participation aux décisions.

II - LA PARTICIPATION : UNE OPERATION CONFLICTUELLE

A) Introduction

Une des principales ambiguïtés qui règnent autour de la mise en oeuvre d'un processus participatif, réside dans son rapport avec le conflit. La pratique traditionnelle tente, en effet, d'utiliser la participation comme un moyen destiné à prévenir ou résoudre les conflits. Les outils de participation utilisés conduisent alors, plus souvent, à envenimer le conflit qu'à contribuer à sa résolution. Beaucoup de difficultés rencontrées au cours des études de terrain tiennent en partie à cette négation du conflit comme composante intrinsèque de la société.

Or, dans la mesure où il y a une société, il y a conflit, car elle est source d'enjeux, de rapports de forces et de pouvoirs. Dès lors qu'il y a cohabitation et concurrence pour l'utilisation d'une ressource ou l'occupation d'un espace, les risques de conflits sont multipliés.

La participation est donc une *mystification* si elle est envisagée uniquement comme un moyen de réconciliation entre les acteurs. Elle est aussi une mystification si, par l'appel à cette notion il est fait référence à un système de coopération spontanée entre les acteurs. Elle est enfin une mystification si elle tente d'occulter les conflits.

La participation peut être envisagée "*comme une expression de la complexité de la vie sociale et de ses contradictions*"(*), elle ne doit donc pas supprimer les conflits, mais leur donner une place inélucltable et relative.

B) Une pratique actuelle conduisant au "conflit-révolte"

Le processus de décision en matière d'aménagement hydraulique tend fréquemment à occulter le conflit ou à le reléguer à une place secondaire. Il est envisagé comme un dysfonctionnement, une aberration temporaire dans un système qui, somme toute, demeure satisfaisant. Les études ont montré que la négation du conflit passe très souvent par une référence à la rationalité technique, garant de la cohérence interne du projet et de l'intérêt général.

Si toutefois certaines oppositions apparaissent, elles sont corrigées et compensées par des actions de propagande, de persuasion sociale ou d'indemnisation financière.

Dans cette optique, la participation est essentiellement envisagée comme le moyen de trouver un *consensus général* autour d'un projet bien défini. Elle naît d'une volonté *aplanissante* qui gomme les vrais problèmes et refuse le débat social. Elle se base sur la ferme *conviction* du bien-fondé des actions engagées et ne peut admettre l'expression et la dynamique du conflit.

C'est une approche très conventionnelle de l'aménagement qui vise à maintenir le *statu-quo* plutôt qu'à rechercher un changement social. Elle tend à institutionnaliser les rapports de force et les rapports

(*) Bernfeld (Dan) .- op. cit. .- p.9.

sociaux conflictuels. Il en résulte une négation ou une sous-évaluation des discriminations, des inégalités, des divergences et des particularismes. Or, tous les individus et les groupes n'ont pas la même opportunité de pouvoir pour influencer sur la décision. D'autre part, l'accès aux ressources naturelles et l'occupation du milieu résultent d'un arbitraire social, dont bénéficient surtout les groupes les mieux structurés et les plus puissants sur le plan économique et politique.

Devant l'imposition d'une telle rationalité, le mouvement participatif ne pourra que s'inscrire en faux et lui opposer une toute autre rationalité. Et s'il n'existe aucun lieu d'expression des différents intérêts ni aucun moyen de manifester son désaccord, cette rationalité sociale sera très radicale.

Dans le cas des projets hydrauliques, la population locale va alors se mobiliser sur la base de motivations variées (défense d'une propriété, d'un emploi, du cadre de vie...) pour réclamer l'abandon ou la modification du projet. Mais au delà de ces revendications locales, ce sera la *prééminence d'une vision politique, économique et sociale sur une autre* qui sera remise en question. Cette critique sera formulée non seulement par les usagers locaux, mais aussi par un ensemble très vaste de groupes et d'acteurs, dont les intérêts ne sont pas directement mis en cause.

Le mouvement participatif va alors se muer en un mouvement conflictuel permanent et systématique. Il va revêtir toute forme d'action légale ou illégale (tracts, journaux, manifestations, bombages, boycott, attentats, etc.). Les possibilités d'évolution et de transformation seront très limitées, il s'agit d'une lutte aveugle contre une société dominante, reconnue comme nuisante, inefficace et inéquitable. Cette révolte révèle la contradiction d'intérêts inconciliables et par nature sans issue.

C) La participation : une stratégie conflictuelle basée sur une volonté de dialogue

La participation passe nécessairement par la reconnaissance des individus, des collectivités et des groupes définis par leur composition et par leurs visées. Cette reconnaissance conduit le mouvement participatif à dévoiler la réalité sociale et à imposer petit à petit la prise en charge de ses revendications par des actions sur les décideurs. La position des problèmes sociaux s'insère alors inévitablement dans un jeu de rapports de force. Le mouvement participatif recherche ce rapport de force, car c'est pour lui un moyen de négocier et de devenir acteur dans le processus de décision. Cela conduit à envisager le conflit comme un "*moment*" nécessaire et important dans les relations entre les partenaires et comme un élément du processus de décision. Il pourra avoir alors comme qualités de :

- révéler la contradiction d'intérêts qui se situent dans des rationalités différentes,
- révéler la pluralité des points de vue et des valeurs,
- révéler des communautés d'intérêts, de rationalités et de valeurs,
- dévoiler les raisons et les motivations réelles, parfois non exprimées des acteurs,
- permettre l'identification de la majorité des acteurs et des rapports sociaux sous-jacents,
- favoriser la prise de conscience par les acteurs de leur position au sein du système des rapports sociaux,
- permettre aux acteurs sociaux d'évaluer leurs forces réciproques et de se trouver des alliances pour se renforcer,
- augmenter la transparence des mécanismes décisionnels et expliciter le fonctionnement des institutions.

L'ensemble de ces possibilités peut définir une *stratégie conflictuelle* positive s'il permet au public auto-déterminé d'intervenir comme partenaire actif. Le mouvement participatif peut alors admettre les règles du jeu et les utiliser pour infléchir les décisions et imposer ses vues. Cette contestation, basée sur une *volonté de dialogue* est alors

favorable au changement et compatible avec la démocratie. Elle constitue le ferment indispensable à la définition d'un nouveau rapport de force qui devrait être plus favorable à l'environnement. C'est, en tout cas, dans une vue d'ensemble, cohérente, du fonctionnement global d'un écosystème qu'il semble raisonnable de se situer pour comprendre et résoudre les multiples solidarités qui unissent les ressources, l'espace et le milieu physique.

Cela suppose, bien entendu, que les institutions et les structures dépassent l'arbitraire social et les pouvoirs établis pour se replacer dans une analyse générale qui accepte les tensions inévitables et exerce un arbitrage équitable entre intérêts sociaux contradictoires. A ce niveau, la participation est un véritable pari sur la capacité des institutions à organiser le débat, à favoriser la dynamique sociale et à gérer les conflits.

La participation conduit alors à un consensus minimum entre tous les acteurs autour d'une orientation générale. Ce consensus peut être considéré comme un nouveau "*contrat social*" et non comme la sanction d'un rapport de force établi. Cette solution est alors inévitablement partielle et provisoire. Elle reflète la réalité à un moment donné et peut être soumise à transformation.

D) Conclusion

La participation entreprend la recherche d'une certaine harmonisation sociale par une expression équilibrée des diverses rationalités et des nombreux intérêts divergents. Cette expression fait référence à l'identité culturelle, à la réalité sociale, à l'espace vécu et à l'environnement général. La participation essaie donc d'ouvrir la voie aux solutions d'aménagement et de gestion des ressources en faisant ressortir les particularités territoriales et les différences sociales.

A une économie des inégalités, la participation substitue une sociologie des différences (*).

Cependant, l'expression de la complexité de la vie sociale, de ses contradictions et de ses conflits ne doit pas masquer la cohérence interne du processus participatif. Il convient, en effet, de fixer certaines règles du jeu et de déterminer un programme global qui permette l'aboutissement des initiatives et des aspirations populaires, mais aussi l'exercice d'un arbitrage entre les intérêts contradictoires.

III - DEFINITION DES REGLES DU JEU ET DES NIVEAUX DECISIONNELS

A) Introduction

L'analyse des études sur les projets hydrauliques montre que le processus de participation, engagé volontairement par les aménageurs, imposé par la population, ou plus souvent suscité par l'incident ou l'accident, reste très souvent occulte, parcellaire, voire irraisonné. Les acteurs opèrent en ordre dispersé, de façon improvisée, sans qu'il soit possible de déterminer un objectif général ou des idées directrices totalisantes. Il est également très difficile de connaître la place, le rôle et les buts assignés à la participation. Il en résulte de nombreuses frustrations, des antagonismes et des malentendus. Le public ne sait pas trop à quoi il s'engage et se fait souvent des illusions sur son degré de liberté ou sur son pouvoir réel. L'intervention des citoyens est alors plus revendicative qu'innovatrice, car ils ont souvent l'impression que la participation est une "*vaste supercherie*" ou un exercice purement formel qui fait miroiter un pouvoir qui, finalement leur échappe.

(*) Rosanvallon(Pierre) .- op. cit. .- p. 172.

Il convient donc, tout d'abord, de *lever toutes les ambiguïtés* qui pèsent sur la notion de participation, c'est-à-dire, de définir l'objectif, le contenu et les formes que l'on entend donner à cette participation. Pour cela, il est nécessaire d'élaborer un *programme* ambitieux qui définisse les moyens engagés, les mécanismes employés, le public visé, et qui précise les modalités et les limites de l'intervention du public.

D'autre part, il apparaît nécessaire de définir les *niveaux de décision* et d'établir clairement les *responsabilités*. Et comme l'a noté le Ministre de l'Environnement à l'occasion des débats sur la démocratisation des enquêtes publiques, "*la démocratie ne peut progresser que si les responsabilités sont clairement établies à chaque étape de la décision*" (*). Il est à remarquer, en effet, qu'un pouvoir n'est réellement partageable que s'il est bien identifié, reconnu, et réellement exercé. Une délégation au public d'une certaine part de pouvoir de proposition, de conception, de décision ou de contrôle nécessite donc un certain nombre de précisions sur l'attitude et le pouvoir des différents responsables.

Enfin, pour qu'un processus de participation aboutisse à un choix collectif, il est nécessaire que tous les acteurs adhèrent à des *règles communes* qui structurent leur espace politique et social. Or, comme le disait Brecht, "*le grand avantage du football sur le théâtre, c'est qu'au football, les spectateurs connaissent les règles du jeu*". Il en est de même pour des opérations d'aménagement comme les projets hydrauliques : les acteurs veulent exprimer leurs connaissances de l'espace, leurs préoccupations et leurs besoins, mais ils ignorent fréquemment l'art et la manière de les satisfaire. La participation doit donc

(*) Bouchardeau (Huguette) .- J.O. du 13 juin 1983, Assemblée Nationale, 2ème séance, p. 2468.

apporter une définition précise des *règles du jeu*, rechercher une adhésion et un large consensus sur ces règles du jeu et assurer le respect de celles-ci par l'ensemble des partenaires.

B) Principaux niveaux décisionnels

Les études ont montré que peu d'institutions, de structures ou d'activités visant à susciter la participation possèdent des concepts d'actions très clairs ou des idées précises sur ce qui se passera grâce à leur action. Ceci entretient une extrême confusion entre les niveaux de décision et maintient un amalgame de critères très variés à tous les stades du processus.

Dans une optique participative, il importe de se livrer à un travail d'éclaircissement et d'approfondissement des objectifs et des méthodes de travail, pour s'orienter vers une solution efficace, acceptable et cohérente. Pour cela, il est nécessaire d'établir une procédure qui donne au public toute garantie dans ses phases successives, c'est-à-dire, qu'il pourra maîtriser et infléchir matériellement, intellectuellement et politiquement.

Cependant, aucune approche systématique et transposable pour tous les cas ne peut être préconisée. Il convient donc d'adapter un processus assez ouvert qui s'insère dans le processus de décision habituel pour aboutir à des orientations générales et à des critères de choix. Cette démarche méthodologique peut s'articuler sur trois niveaux décisionnels de participation :

- un niveau "*politique*", celui des orientations générales et des grands choix politiques,
- un niveau "*technique*", celui de la définition, de l'évaluation et du choix des acteurs,
- un niveau "*socio-économique*", celui de la définition des modalités d'application et des mesures d'insertion.

1) niveau "politique"

C'est un niveau de participation très large qui doit permettre aux citoyens d'être associés à la détermination des objectifs généraux avant que les débats ne s'engagent sur des projets spécifiques. Les principaux problèmes ne sont donc pas d'ordre technique, mais concernent des choix politiques sur la gestion des ressources et des milieux. Il s'agit d'arrêter des objectifs précis qui tiennent compte des données économiques, des attentes du public et de l'environnement général. Ce niveau de planification n'est donc pas limité aux seuls individus ou groupes dont les intérêts particuliers et/ou collectifs peuvent être remis en cause, mais ouverts à tous ceux qui tiennent à défendre une valeur considérée comme utile à la société.

Cinq étapes peuvent jalonner ce niveau de décision participatif.

a) information : analyse de la situation actuelle

Tout d'abord, il faut disposer de données objectives sur les principales caractéristiques de la ressource à gérer et à aménager, sur le niveau territorial concerné et sur les aspirations de la population. Cela passe par l'organisation d'une véritable discussion multidimensionnelle entre les différents partenaires concernés de près ou de loin par la gestion d'un patrimoine commun.

b) définition des besoins : réflexions sur la situation souhaitable

A ce stade, la participation permet une expression et une reconnaissance réciproque par chacun des acteurs de la légitimité des besoins des autres acteurs et de leur droit à avoir des objectifs différents. Elle permet de faire une différenciation entre les intérêts proclamés, dissimulés et réellement ressentis. Ici, les auditions publiques

formelles ou informelles peuvent s'avérer de très bons instruments de participation.

c) élaboration des orientations

Disposant de données importantes sur la ressource et le milieu, et d'une connaissance des besoins et des aspirations des divers acteurs, il est alors possible de formuler des objectifs généraux selon certains critères d'appréciation. Ces orientations essaieront d'établir un compromis entre efficacité économique, équité, et protection et développement de la ressource.

d) inventaire des solutions

Le débat peut ensuite porter sur l'ensemble des actions réalisables pour atteindre les objectifs souhaités. Ces actions pourront être évaluées, appréciées et hiérarchisées selon des critères de choix bien déterminés.

e) décision politique

Enfin, un *arbitrage politique*, affiché comme tel et légitime en tant que tel, peut intervenir pour sanctionner toute la démarche. Ce choix politique d'opportunité résulte alors d'un processus décisionnel, démocratique, il ne peut donc pas être dévolu aux acteurs de la société civile.

2) niveau technique

Ce niveau décisionnel doit avoir lieu lorsque l'utilité publique d'une action n'est plus remise en cause dans son principe. La participation porte alors sur les différentes possibilités techniques

de réaliser la solution retenue. Elle permet une compréhension des enjeux socio-économiques, une meilleure intégration des intérêts particuliers et collectifs et un enrichissement de l'évaluation de l'utilité publique des actions envisagées.

A ce stade, le niveau territorial de participation est plus étroit que précédemment. La participation peut être focalisée sur les individus et les groupes, dont les intérêts particuliers et collectifs sont directement impliqués par l'aménagement projeté.

Le choix de l'action représentant le meilleur compromis en fonction des critères retenus peut être opéré en trois étapes successives :

a) examen des actions possibles

L'organisme promoteur porte à l'attention du public, l'ensemble des options susceptibles d'apporter une solution au problème considéré. Il présente les caractéristiques techniques des projets envisagés, leurs conséquences possibles, les différents critères de choix et une évaluation des actions en fonction de ces critères. Lors de cette étape, il est important que le public connaisse l'état d'avancement du processus de décision et donc les marges de manoeuvre dont il dispose. La pré-étude d'impact constitue, à ce niveau, un très bon document de base pour la discussion.

b) recueil des avis et critiques des citoyens

La participation permet et encourage l'examen détaillé par le public des actions envisagées. Ces actions peuvent être comparées et analysées en fonction de données économiques, sociales ou écologiques. Elles peuvent être progressivement classées ou éliminées en fonction de critères déterminés. Puis, le public peut prendre position pour une action, un groupe d'actions ou pour de nouvelles solutions alternatives.

c) choix d'une action

Enfin, une version définitive du compromis technique envisagé est soumise à l'attention du public. Il semble essentiel que cette version, qui pourrait être une étude d'impact finale, tienne compte de la créativité et de la réflexion du public. Les critères de choix qui ont permis de décider doivent être connus et des mesures doivent être prises pour que le public soit informé des suites de sa contribution au processus de participation. Cependant, la solution retenue et arrêtée, sélectionnée par un processus de participation, et justifiée par une argumentation technique, demeure une décision politique.

3) niveau socio-économique

Ce niveau fait appel à une négociation extra-technique qui, pour l'essentiel, conserve le projet, mais associe la population à sa réalisation et à son exploitation. Il s'agit donc de faire entrer les intérêts locaux dans les logiques globales qui ont donné naissance au projet et qui en déterminent l'économie. La participation permet ici une certaine *réappropriation locale* des avantages du projet qui, à terme, réduit les tensions, même si elle ne les fait pas disparaître.

L'implication directe des acteurs locaux favorise l'acceptabilité du projet en permettant son adaptation au niveau territorial et à la réalité quotidienne de la population. Elle permet également d'assurer la cohérence de l'équipement avec l'ensemble des décisions d'aménagement de la région.

Cependant, malgré les efforts pour concevoir et réaliser l'équipement en harmonie avec la vie socio-économique locale, il semble difficile d'éviter certains effets négatifs secondaires. Aussi sera-t-il nécessaire de mettre en place des mesures compensatoires pour rééquilibrer les inconvénients de l'aménagement, mais aussi pour redynamiser la structure locale.

Actuellement, les *mesures compensatoires* sont, ou bien inexistantes, ou bien prises au coup par coup en fonction des rapports de force et des groupes d'intérêts concernés. Elles sont alors, la plupart du temps, négociées en marge du droit et constituent un véritable *droit à détruire l'environnement* au profit des aménageurs. Il est néanmoins très difficile de définir une politique de compensation, car les études coûts-bénéfices sont souvent un moyen de dissimuler les enjeux réels. Elles agrègent en effet les avantages et les inconvénients d'une action en fonction d'une utilité collective qui masque souvent les problèmes de redistribution des revenus et de répartition des charges (celui qui paie n'est pas toujours celui qui profite).

Le problème est assez délicat à résoudre, car il faut pouvoir définir, de la façon la plus exhaustive possible, les répercussions directes et indirectes du projet, déterminer précisément les individus touchés, et se mettre d'accord sur une politique d'équité et/ou d'efficacité. S'il est décidé de faire supporter à certains usagers ou groupes locaux ce que la collectivité d'un niveau territorial supérieur supporte de manière indivise, il faut alors prendre les mesures idoines. C'est-à-dire, des mesures qui, non seulement rééquilibrent le bilan avantage-inconvénient pour chaque acteur ou groupe d'acteurs concerné par le projet, mais qui contribuent également à rétablir les conditions socio-économiques et écologiques satisfaisantes. Il ne s'agit donc nullement d'une rente financière à un privé, mais bien d'un outil permettant de retrouver un équilibre socio-économique dynamique en accord avec l'environnement régional.

Dans cette optique, il semble nécessaire de préconiser la mise en oeuvre de mesures compensatoires :

- de préférence en amont de la réalisation du projet

Ce qui permet d'envisager une conception du projet cohérente avec le programme de développement de la région.

- élaborées conjointement avec la population locale

Cela permettra une valorisation maximale de retombées positives du projet et une mise en place de mesures adaptées et efficaces.

- consenties de préférence en nature et exceptionnellement financières

Une compensation des dommages en nature nécessite une identification réelle des domaines touchés par le projet, une réparation des dommages causés et un rétablissement dynamique de l'équilibre pour chaque domaine concerné. Alors que l'approche financière, si elle permet une meilleure acceptation sociale du projet, ne permet pas toujours une prise de conscience réelle des problèmes posés et conduit souvent à ignorer certains acteurs minoritaires ou à négliger certains aspects de l'environnement.

- envisagées de manière dynamique

Il apparaît indispensable que les mesures envisagées ne se contentent pas de rétablir le statu-quo, ce qui instaure une attitude passive et peu favorable à la valorisation du projet. Il est important que les mesures compensatoires revêtent un aspect actif pour faire ressortir les aspects positifs, relancer les activités et stimuler la responsabilité des populations locales.

- respectueuses de l'environnement

Les mesures compensatoires donnent souvent lieu à une sorte de marchandage qui peut aboutir à compenser des dommages causés à l'environnement par des avantages d'ordre économique. Pour éviter cela, il est nécessaire d'envisager des mesures qui s'attachent aux domaines touchés par le projet.

La mise en oeuvre d'un projet demeure toujours un processus itératif. Il est donc nécessaire de maintenir autour des trois niveaux préconisés ici une certaine ouverture de la procédure. Il faut, en effet,

pouvoir réajuster et préciser les estimations en fonction des connaissances et tenir compte de l'évolution des points de vue au cours du processus et des possibilités de redéfinition des objectifs en fonction de nouvelles données politiques, techniques, socio-économiques ou écologiques.

C) Conclusion

La mise en oeuvre d'un aménagement hydraulique nécessite des règles du jeu assez précises pour lever certaines confusions fréquentes entre les niveaux de décision et les niveaux de responsabilité, et pour redonner à la société civile une place importante dans la procédure. Cette fixation assez précise des termes du débat à chaque niveau décisionnel présente de nombreux avantages :

- elle favorise une intégration progressive et continue de la participation du public à la décision ;
- elle permet de renouveler et d'enrichir considérablement le système de représentation démocratique traditionnel en redonnant à la décision politique son rôle légitime d'arbitrage ;
- elle lève en partie la tutelle de la sphère technique sur tout le projet et lui substitue un rôle pédagogique de proposition, d'animation et de synthèse. Elle favorise donc les innovations et les expériences au lieu d'encourager la poursuite de méthodes qui ont bien fonctionné dans le passé mais qui sont devenues inopérantes ;
- elle développe l'art d'imaginer des solutions qui sont visiblement des compromis. Ce qui donne aux personnes impliquées l'impression que leur opinion a été prise en considération. Elle constitue ainsi un jalon de l'impact de la participation du public sur la décision finale ;
- elle permet la recherche de consensus minima sur les principales orientations, ce qui oriente la procédure vers des compromis et des mesures compensatoires plutôt que vers des considérations brutales d'échec ou de succès. Elle lève donc

la question de "*faire ou ne pas faire*" pour s'attacher à trouver la meilleure solution possible pour résoudre un problème hydraulique ;

- enfin, par une référence constante aux populations et aux milieux, elle permet une prise en compte globale de l'espace, de la ressource et de l'environnement à tous les niveaux.

IV - VERS UNE NOUVELLE ARTICULATION DES NIVEAUX TERRITORIAUX

"Les institutions locales sont à la liberté ce que l'école primaire est à la science, elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habitude de s'en servir".

Alexis de Tocqueville (*)

A) Introduction

Les niveaux territoriaux représentent les portions d'espaces où opèrent les responsables de l'aménagement et le public. La participation, au niveau territorial, a pour idéal la constitution d'un espace politique, social et naturel dans lequel, en toute liberté et en toute légitimité, de multiples centres de pouvoirs individuels et collectifs s'entrecroisent, coopèrent et s'affrontent.

Or, l'examen de certains projets hydrauliques a montré que la pratique courante privilégie la mise en place d'équipements qui résultent, la plupart du temps, d'actions sectorielles ou d'actions juxtaposées, inspirées d'intérêts particuliers et validés par les acteurs institutionnels. L'analyse a souligné que cette démarche de développement

(*) Tocqueville (Alexis de) .- De la démocratie en Amérique .- Paris : Gallimard, 1951 .- Tome 1, livre I, p. 59.

ne prenait en compte l'espace locale qu'à posteriori, ou alors que les actions écologiques, culturelles et sociales n'étaient motivées que le temps de l'investissement.

Une politique de participation globale et cohérente apparaît devoir inverser cette tendance pour se baser sur une approche territoriale prenant en compte les solidarités locales. Il s'agit de revaloriser le niveau local et son identification par le public pour créer une dynamique territoriale de développement qui mobilise toutes les ressources de l'espace.

B) Pour de nouveaux rapports entre les institutions territoriales

Des aménagements comme les projets hydrauliques ont à la fois des implications locales, régionales et souvent nationales. Chaque niveau requiert des techniques appropriées, des sources de données, des compétences professionnelles, des modes de représentation et la prise en compte de problèmes particuliers. Pour ces questions, chaque institution possède une rationalité spécifique et légitime en tant que telle. Il semble donc excessif que les plans des niveaux inférieurs soient pratiquement toujours déterminés de façon sectorielle et hiérarchique par les unités supérieures et que "*l'égoïsme national l'emporte toujours sur les petites collectivités locales*". De même, les niveaux inférieurs ne peuvent pas, à eux-seuls, cerner tous les enjeux supra-locaux, ni mettre en place des politiques globales et cohérentes.

Bien sûr, il existe quelques schémas reconnus de raccordement ou d'emboîtement entre ces divers niveaux, mais ils apparaissent plus obligés que volontaires, tant chacun répugne à se dessaisir de ses prérogatives.

Il importe donc de renverser cette tendance négative pour que l'ensemble des institutions et des collectivités participe avec une

même opportunité de pouvoir à l'aménagement du territoire et assure une *co-responsabilité* dans la gestion de l'environnement. Ainsi, comme le note Olivier Godard, "la question n'est pas tant de savoir quel est le bon niveau de responsabilité, mais bien plutôt de savoir par quels moyens d'interaction entre les divers niveaux il est possible de parvenir à une décision prenant en compte à la fois les intérêts et les objectifs locaux, régionaux et nationaux, voire internationaux"(*). Le dialogue entre les différents niveaux ne doit donc pas être la conséquence d'une hiérarchie unité supérieure - unité inférieure, mais plutôt inspiré du constat de la *complémentarité* des approches et des rationalités.

Cela pourrait être obtenu par une réorganisation des institutions sur des bases plus *territoriales* que sectorielles par la substitution d'un certain nombre de *solidarités locales* aux lourdes solidarités nationales et par l'émergence de la *société civile* au travers d'institutions décentralisées.

Une telle organisation devrait conduire à une gestion des ressources naturelles et de l'environnement plus proche du terrain et plus conforme à la réalité. La gestion et l'aménagement du milieu nécessitent, en effet, une approche *systemique* qui transgresse et transcende les limites institutionnelles pour permettre des actions globales et cohérentes sur la ressource.

Cette politique *horizontale* et *transectorielle* peut être menée dans un périmètre "*à géométrie variable*", selon les problèmes mais au sein duquel les instances locales seraient les gérants légitimes de la globalité, en assurant la liaison et l'intégration des actions entre elles.

(*) Godard (Olivier) .- op. cit. .- p. 92.

Un grand pas dans ce sens a déjà été réalisé, notamment par la législation récente sur la décentralisation. Mais il est évident que ces textes ne suffiront pas à renverser une pratique bien rodée et institutionnalisée. Aussi, cette décentralisation mise-t-elle sur la société civile et le dynamisme des instances locales pour bouleverser des habitudes institutionnelles centrales, verticales et sectorielles, et imposer une vision territoriale où l'environnement, la culture et l'action sociale seront les ferments et les moteurs des projets.

C) Le niveau local : base de la participation

Le rééquilibrage du pouvoir au profit des instances locales et régionales et une meilleure harmonisation des points de vue et des responsabilités entre les niveaux territoriaux sont une étape importante de la décentralisation. Mais les institutions décentralisées ne seront efficaces et réellement participatives que si elles mobilisent les forces locales et valorisent les ressources naturelles. Elles doivent, pour cela, privilégier un modèle de développement qui prenne en compte les solidarités locales et redonne aux habitants le souci d'appartenance et d'identité à l'espace local en leur permettant de retrouver les fonctions et les usages des différentes composantes du milieu.

Il apparaît d'ailleurs que c'est au niveau local que la participation est la plus intense et fonctionne le mieux. Le niveau local se place surtout comme le niveau le plus proche du citoyen et le moins soumis à délégation de pouvoir. C'est aussi le lieu d'habitation, le voisinage immédiat, l'espace de travail, de consommation, de loisirs, etc. L'individu ressent cette zone comme un bien propre, il s'y identifie et tout changement réel ou potentiel suscite de vives réactions.

Les projets étudiés ont montré que le souci de protection et de défense de son patrimoine mobilisait fortement la population. Ceci explique en partie que, dans le domaine de l'urbanisme et du logement, la participation est plus intense que dans le domaine de l'aménagement

du territoire. Dans ce dernier domaine, au fur et à mesure que le niveau d'aménagement s'élève, les problèmes deviennent plus abstraits, plus complexes et plus difficilement maîtrisables par la population. Et lorsque les enjeux deviennent trop extérieurs aux communautés locales, la participation est au mieux passive, mais devient bien souvent contestataire et très réactive. Ainsi, l'expérience montre que l'intérêt pour le cadre de vie et l'engagement actif et positif du public diminuent avec la distance dans l'espace et dans le temps.

Une des conditions essentielles à l'intervention réelle et fructueuse du public dans l'aménagement du territoire est donc une *appropriation individuelle et collective des enjeux locaux et spatiaux* de la gestion d'une ressource ou de l'aménagement du territoire.

Pour cela, il apparaît nécessaire de redonner aux habitants le souci d'appartenance et d'identité à un espace de référence familier où ils se sentent reconnus dans leur globalité. "*A côté d'appartenances verticales, de filières professionnelles, l'homme a besoin d'appartenances horizontales, d'espaces de synthèses*"(*). Une citoyenneté active renaît de la reconquête par le public de son espace, la redécouverte et la réappropriation de son environnement.

En effet, l'expérience montre qu'un changement imposé ou initié de l'extérieur est souvent ressenti comme un traumatisme ou une aliénation. Les communautés locales réagissent en fait comme un organisme, si le projet est insinué comme un parasite ou un corps étranger, la société locale le ressent comme un élément pathogène et réagit par un phénomène de rejet. Au contraire, s'il résulte ou se rattache à la logique interne du corps social, il sera bien accepté et bénéfique pour la communauté locale.

(*) Houé (Paul) .- Aménagement rural et développement local : l'expérience de la Bretagne et de ses Pays .- Rennes : INRA, 1983 .- 18 p.

Il semble donc primordial de replacer les individus en position d'acteurs d'un projet en faisant référence à tout moment, à l'environnement, à l'identité culturelle et à la conscience collective.

Cet objectif consiste à initier une nouvelle citoyenneté fondée sur la responsabilité, il s'agit de transformer la notion traditionnelle "*d'opinion publique*" en "*conscience publique*"(*). Cela pourrait d'ailleurs conduire les communautés locales à mieux évaluer leurs besoins et à tempérer leurs demandes.

Cependant, ce renforcement du niveau local n'a pas uniquement pour but de faciliter l'acceptation sociale d'un projet, de mettre en relation les hommes avec la perspective d'accroître leur formation, d'induire les prises de responsabilité ou de favoriser le développement des initiatives locales. Il devrait permettre également une meilleure adaptation des aménagements à la diversité et à la spécificité de l'environnement local et favoriser une approche systémique et patrimoniale de la gestion des ressources et des milieux.

Enfin, ce scénario ambitieux s'appuyant sur les innovations sociales et culturelles et cherchant à valoriser les ressources naturelles et l'environnement, nécessite un bon fonctionnement des institutions décentralisées. Les projets locaux portés par le mouvement participatif ne peuvent induire un mouvement ascendant que s'ils s'articulent avec la volonté des élus locaux et des différents partenaires administratifs, économiques et techniques.

(*) Maisonneuve (Paul) .- Aménagement et participation .- in Aménagement et nature, n°71, automne 1983 .- p. 11.

D) La décentralisation : une dialectique territoriale participative

Les lois dites de décentralisation, relatives au partage des compétences des 7 janvier et 22 juillet 1983, engagent un transfert de pouvoir de l'Etat vers les trois niveaux de collectivités locales (région, département, commune). Il est encore assez difficile de savoir qu'elle sera la nature et la portée exacte de cette décentralisation, mais d'ores et déjà, il convient d'avancer quelques réflexions. Tout d'abord, on est en droit de se demander qu'elle sera la place de la société civile dans ce transfert de compétences, ensuite quel niveau territorial sera le mieux à même de gérer les ressources naturelles et l'environnement, et enfin, quels seront, dans ce domaine, les rapports entre le niveau central et le niveau local.

1) la société civile et le pouvoir local

La participation est souvent assimilée à la décentralisation, cependant, il ne faut pas ignorer qu'un transfert de pouvoir ne s'accompagne pas toujours pour autant d'un changement dans la nature du pouvoir. Si le niveau local permet une meilleure représentation du public, cela ne signifie pas toujours que son intervention sera pour autant mieux assurée. Les élus locaux ne sont pas tous disposés à partager leurs prérogatives, à négocier avec les pouvoirs de la base. Ils sont surtout peu préparés à affronter et à gérer les demandes du mouvement participatif.

L'intervention des citoyens dans la vie publique pourrait entraîner pourtant, non pas un *dessaisissement* du pouvoir local, mais plutôt, une *relégitimation* de la démocratie représentative.

Pour cela, il est nécessaire que le pouvoir local renforcé par un élargissement des compétences (P.O.S., permis de construire...) et par le passage des administrations techniques d'un système de tutelle

à un système de conseil technique maintienne une démocratie suffisante. La relégitimation du pouvoir local dépendra de sa capacité à trouver de nouveaux partenaires (associations, organismes consultatifs, groupes divers), à favoriser et maintenir l'expression collective. Le mouvement participatif a pour effet indirect de revaloriser et de renforcer les règles de la démocratie en leur donnant une raison d'exister, il ne revendique pas le pouvoir, mais une plus grande association à la décision.

2) une nécessité : la solidarité entre les niveaux décentralisés

La décentralisation présente un risque de simplification, il ne faut pas considérer la société française comme une simple addition de sociétés locales sans processus cohérent ou de contradiction entre les différents niveaux. De même, l'aménagement du territoire ne peut résulter d'une juxtaposition de décisions locales, partielles et sans coordination.

L'environnement pose bien des problèmes spécifiques qui sont nécessairement supra-locaux. Il convient donc de transformer les *espaces de proximité* en *espaces de solidarités actives*.

La gestion de l'eau en est un exemple particulièrement probant, la gestion d'une nappe phréatique, d'un bassin versant ou de l'assainissement sont des questions qui nécessitent un dépassement du cadre communal et l'acceptation d'une autorité intercommunale. Si les collectivités restent cloisonnées et désarticulées, elles ne pourront que s'en remettre à un pouvoir plus ou moins habilement et plus ou moins lourdement imposé de l'extérieur. Il faut donc que la solidarité supplante les politiques d'assistanat et de ségrégation qui renforcent la dépendance et perpétuent l'inégalité.

La décentralisation suppose alors une libre organisation par délégation ascendante et volontaire. Cette organisation souple et légère pourra plus aisément se rapprocher de l'échelle spatiale la mieux appropriée à gérer une ressource ou un aménagement spécifique.

3) une articulation nécessaire entre le niveau central et le niveau local

Il semble logique que l'environnement, lié à la qualité de la vie et proche du quotidien des citoyens soit géré de la manière la plus décentralisée possible. Pourtant, les collectivités locales peuvent être considérées à raison comme trop faibles et trop vulnérables, face aux pressions des intérêts particuliers, pour promouvoir une politique volontariste et cohérente de l'environnement. Ceci peut d'ailleurs très bien se comprendre en période de récession économique, où pour satisfaire leurs électeurs, les élus succombent aux pressions locales des *"sacageurs de l'environnement"*.

Il est alors tentant de se tourner vers l'Etat central pour lui demander d'assurer la maîtrise de ce secteur ou du moins, l'encadrer par des prescriptions sévères. Cependant, la mise en oeuvre d'obligations légales inévitablement lourdes, tatillonnes et souvent inefficaces peut conduire à faire perdre de la force au mouvement de décentralisation et à entraver la liberté des instances locales.

Ce va-et-vient entre le désir de décentraliser le plus possible et l'impossibilité de décentraliser complètement fait reposer la réussite de la décentralisation sur la qualité du dialogue entre l'élus local et le représentant de l'Etat, et sur la qualité de la démocratie locale. Il faut, en effet, que le public et les groupes d'intérêt établissent avec les élus un rapport de force favorable à la prise en compte de l'environnement.

E) Vers une nouvelle formule institutionnelle de développement

L'ensemble des réflexions menées autour de l'organisation institutionnelle et de la participation conduit à proposer l'adoption de formules institutionnelles qui assurent à la fois :

- une participation effective des acteurs locaux à la gestion de leur espace,
- une utilisation optimale des ressources disponibles,
- une protection et une valorisation des espaces naturels.

Pour favoriser ce développement local, de nombreuses structures institutionnelles ont déjà été mises en place (SIVOM, syndicats mixtes, contrats de pays, associations, etc.). Elles sont d'ailleurs favorisées par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, qui offre la possibilité aux communes de s'associer pour élaborer des chartes intercommunales de développement et d'aménagement. La loi encourage également la mise en place de parcs naturels régionaux.

Ces formules présentent toutes l'avantage de dépasser les intérêts catégoriels et l'"*esprit de clocher*" pour se tourner vers un aménagement du territoire. Il semble cependant nécessaire de les compléter par des moyens plus dynamiques de gestion d'un espace donné. Pour cela, la *politique contractuelle* apparaît comme le moyen le plus adapté et le plus efficace. Cette politique permet, en effet, de fixer des règles précises entre les différents partenaires concernés par un aménagement ou une gestion. Elle réhabilite également la place de l'Etat comme garant de la cohérence des actions menées et du respect de l'environnement. Le contrat reste cependant un moyen très souple, progressif, qui s'adapte aux réalités locales, il laisse beaucoup de liberté et de marges de manoeuvre aux différents partenaires. Enfin, la politique contractuelle est un excellent moyen de développement, d'aménagement et de gestion des ressources car elle résulte d'une négociation directe, d'un engagement personnel des acteurs et vise la réalisation d'objectifs clairement définis.

Cette approche peut être illustrée dans le domaine de la gestion de l'eau par la mise en place récente des contrats de rivière.

F) Les contrats de rivière

Les contrats de rivière visent à promouvoir une reconquête rapide de la qualité des eaux et une mise en valeur de la rivière respectueuse de l'environnement, grâce à une volonté collective des riverains. C'est un instrument de réalisation de cartes d'objectifs de qualité sur certaines rivières, qui fait appel à la voie contractuelle.

La mise en place des contrats de rivière a été décidée le 19 mai 1980 par le comité interministériel de la qualité de la vie. D'ores et déjà, une vingtaine de projets ont été retenus par le Comité d'agrément (institué par la circulaire du 5 février 1981) et cinq sont actuellement signés.

La mise en oeuvre de ces contrats nécessite, pour aboutir à la reconquête rapide de la qualité des rivières :

- une fixation claire des objectifs à atteindre, généralement de 5 ordres :
 - . travaux d'assainissement,
 - . remise en état du lit,
 - . protection des berges,
 - . aménagement paysager des berges et lutte contre le mitage linéaire,
 - . aménagements piscicoles ;
- un accord de l'ensemble des riverains, communes et industriels sur ces objectifs ;
- un engagement des décideurs financiers à mettre en place les financements nécessaires pour que les objectifs soient atteints dans le délai prévu.

CONTRATS DE RIVIERE



Etat d'avancement JUILLET 1984

- contrats signés
- - - - - contrats signés prochainement

Pour favoriser la conclusion de tels contrats, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie apporte des subventions complémentaires d'un montant de 10% du coût du programme. Une convention, appelée "*contrat de rivière*" est signée entre le ou les départements concernés et le Ministre de l'Environnement. Préalablement à cette signature, chaque commune ou industriel concerné est invité à manifester son accord pour remplir les obligations qui découlent du contrat.

Cette façon dynamique de gérer les rivières par une politique contractuelle montre déjà des effets nettement positifs. Ainsi, la mise en place de structures de concertation (comité de rivière) et de coordination (maîtres d'ouvrage) a permis la prise de conscience des populations et des élus quant à la valeur patrimoniale des rivières choisies. La répercussion par les médias a été très importante et la forte motivation locale a permis l'établissement de dossiers de haute valeur, dépassant même les mesures prévues par la circulaire.

Ainsi, par exemple, pour le contrat de rivière "*le Trieux*", dans le département des Côtes du Nord, dont l'initiative revient à une association (A.P.P.S.B.), le programme des travaux envisagés comprend trois types d'action :

1) Amélioration de la qualité de l'eau

- assainissement des agglomérations (Guigamp, Pontrieux),
- traitement des effluents industriels (laiteries, plumeries, carrières, etc.),
- aménagement des piscicultures,
- lutte contre la pollution diffuse des activités agricoles,
- mise en place de stations de mesure de la qualité de l'eau.

2) Aménagement de la rivière

- aménagements hydrauliques et piscicoles (passes à poissons, aménagement et démolition de barrages, nettoyage et entretien des rives du Trieux),
- aménagements touristiques de la vallée (sentiers de grande randonnée, abri à canoë).

3) Actions d'information

- réalisation d'un guide touristique et écologique de la vallée du Trieux,
- réalisation d'une exposition itinérante et d'un montage audio-visuel sur le contrat de rivière du Trieux.

Si la mise en place des contrats de rivière se heurte à quelques difficultés qui tiennent à la durée de la procédure (de un à trois ans), et à la mise en place du programme (structure de concertation, constitution d'un maître d'ouvrage, réalisation d'études intégrées, etc.), il semble bien, cependant, que ce soit une des voies vers laquelle il faut se diriger. Cette procédure permet, en effet, une participation de tous les usagers, elle assure une coordination et une cohérence dans la gestion d'un espace donné et permet un suivi dynamique dans le temps de cette gestion.

CONCLUSION GENERALE

La participation est fréquemment envisagée sous l'angle des possibilités démocratiques de collaborer à la réalisation d'un projet spécifique. Elle permet alors principalement de faire face à une baisse croissante de légitimité de l'action politico-administrative et d'apaiser, sinon résorber certains conflits inhérents aux projets.

Cette pratique conventionnelle de la participation procède généralement d'une recherche consensuelle aplanissante. Elle essaie d'obtenir l'adhésion de la population autour d'un projet, par la conviction du bien-fondé de cette action. Cette approche encourage plutôt la programmation de gros équipements à propos desquels un consensus entre toutes les parties peut plus facilement s'élaborer, qu'un réel débat démocratique autour de la gestion de la ressource. D'autre part, cette rationalité d'aménagement consolide le système existant en favorisant un fonctionnement institutionnel centralisé, organisé de façon sectorielle et proposant des interventions juxtaposées spatialement et temporellement.

Les difficultés rencontrées au cours des études de terrain sur certains grands projets hydrauliques tiennent en partie à cette approche. Elle représente souvent l'occasion de "*faire passer*" un projet plutôt que d'élaborer conjointement un programme pertinent qui tienne compte de la pluralité des valeurs et des intérêts de la population et des problèmes spécifiques à la gestion de l'eau. La mise en oeuvre d'un processus de participation peut alors être envisagé en termes de succès ou d'échec : si le projet correspond aux attentes de la population (cas du projet d'irrigation de la vallée du Calavon et du Sud-Lubéron), la participation encourage une mobilisation sociale dynamique et positive autour du projet. Mais si, comme c'est bien souvent le cas pour les grands projets hydrauliques, l'action d'aménagement ne prend pas en compte les valeurs et les intérêts de populations locales, la participation de type consensuelle ne fera qu'amplifier le malaise, augmenter l'incompréhension et accroître le caractère pathologique du système. La participation apparaît

alors au public comme limitée et pervertie. Il s'en suit alors une grande désillusion, et un effet cumulatif de désengagement. L'insatisfaction est d'autant plus douloureuse et amère que les participants se sont engagés personnellement et ont vécu le processus comme une expérience individuelle importante. Cela conduit au mieux, à un cynisme à l'égard de la participation et à une passivité civique, et, au pire, à des conflits stérils et à des réactions violentes.

Pour pallier certaines difficultés liées à la mise en oeuvre des projets et renforcer la crédibilité de l'action administrative, de nombreux mécanismes de participation ont été élaborés et développés. L'analyse des principaux outils de participation utilisés actuellement lors des grands projets hydrauliques, a permis de montrer leur évolution récente vers une plus grande ouverture à la demande des populations et une meilleure prise en compte de l'environnement. Néanmoins, cette avancée reste encore limitée, et il a été possible d'établir, qu'une meilleure efficacité des outils pouvait être obtenue par un emploi continu, diversifié et complémentaire de ces outils à l'intérieur d'un programme global de participation.

Il convient toutefois de reconnaître que ces instruments ne sont pas indéfiniment perfectibles, et que la participation ne peut pas se résoudre à un ensemble de techniques appropriées, visant à susciter ou maintenir l'intervention des populations concernées. Très vite, en effet, le public se heurte à la logique restrictive qui sous-tend les processus de participation. Son intervention se limite ainsi très souvent à se prononcer sur le bien fondé d'une action d'aménagement hydraulique. Or, la participation de la population aux projets hydrauliques ne peut faire l'économie d'un débat sur le type d'aménagement et d'utilisation de la ressource en eau sur l'ensemble du bassin.

Il est apparu, tout au long de cette étude, que l'eau ne pouvait plus être gérée seulement dans une optique fonctionnelle, parcellisée et autocratique :

- dans le souci d'une plus grande *légitimité*, la politique de l'eau doit s'appuyer sur un réel débat public et résulter d'un processus de négociation démocratique,

- dans un souci d'*équité*, la politique de l'eau doit prendre en compte les intérêts et les valeurs de chacun des acteurs concernés,

- sur le plan *socio-économique*, elle doit s'efforcer de maintenir un niveau quantitatif et qualitatif de la ressource, suffisant pour permettre l'exercice de toutes les fonctions et de tous les usages de l'eau,

- enfin, une politique de l'eau *patrimoniale* se doit de garder des marges de réversibilité et d'adaptation pour ne pas se couper d'une richesse immédiate et préserver des potentialités pour le futur.

C'est dans cette optique qu'un certain nombre de recommandations, sur la participation du public à la gestion et à la planification de la ressource en eau, ont pu être avancées.

Il est apparu tout d'abord, que l'information est un préalable indispensable à la participation des citoyens. Pour satisfaire pleinement sa mission, un certain nombre de conditions essentielles quant à la qualité de l'information peuvent être requises, notamment :

- résulter d'un processus dialectique, adapté aux habitants et reflétant une bonne connaissance des lieux,
- rééquilibrer le savoir entre la population et les aménageurs,
- favoriser le pluralisme et mettre l'accent sur l'ensemble des besoins librement exprimés par la population,
- permettre la reconnaissance par chacun des acteurs de la légitimité des autres acteurs, et de leur droit à avoir des objectifs différents,
- intervenir suffisamment tôt en amont de la décision et s'articuler dans un plan d'information gradué et continu.

Il a été réaffirmé ensuite, que la participation était une expression de la complexité de la vie sociale et de ses contradictions. Il est, par conséquent, souvent pathologique (incompréhension, anxiété, frustrations...) et même néfaste (refus catégorique, conflit-révolte...) de nier la diversité des rationalités des individus, des collectifs et des groupes, définis par leur composition et par leurs visées. Il apparaît beaucoup plus efficient et équitable d'intégrer et de dépasser ces diverses rationalités pour rechercher une certaine harmonisation sociale. A une "*solidarité mécanique*", basée sur la similitude et la référence aux mêmes valeurs et aux mêmes intérêts, il convient de substituer une "*solidarité organique*" où le consensus, c'est-à-dire l'unité cohérente de la collectivité, résulte de, ou s'exprime par, la différenciation (*). C'est parce que les rationalités et les individus sont différents que le consensus se réalise. Ainsi, la participation peut permettre d'apporter des solutions d'aménagement et de gestion des ressources, en faisant ressortir les particularités territoriales et les différences sociales.

Il est apparu également que, pour appréhender la totalité des enjeux à court terme et à long terme, la participation ne pouvait être que basée sur l'élucidation progressive des niveaux de décision et de responsabilité, selon des règles communes qui structurent leurs espaces politique et social (adhésion aux règles du jeu et respect de celles-ci).

La gestion des eaux peut alors résulter d'un processus gradué et itératif de type suivant :

- un niveau politique, celui des orientations générales et des grands choix politiques,
- un niveau technique, celui de la définition, de l'évolution et du choix des actions,
- un niveau socio-économique, celui des modalités d'application et des mesures d'insertion.

(*) DURKEIM (Emile) .- De la division du travail social (1983) .- in Aron (Raymond) .- Les étapes de la pensée sociologique .- p. 319-320.

Par ce processus, il est possible d'aboutir à un consensus minimum qui intègre progressivement le public à la décision, qui s'appuie sur le système de représentation politique et lève en partie la tutelle technique sur tout le projet. Il développe l'art d'imaginer des solutions qui soient visiblement des compromis et autorise la prise en compte globale des espaces, des ressources et des milieux.

Enfin, dans le domaine de la gestion des eaux, il semble nécessaire que la volonté d'aménagement et de développement cherche à se structurer à des niveaux plus conformes aux impératifs de la ressource, c'est-à-dire, à des niveaux plus restreints et plus solides. Le modèle de développement traditionnel a montré son incapacité à appréhender de façon globale et cohérente la gestion des ressources et des milieux. Ainsi, pour sortir de cette problématique, il est nécessaire de réorganiser l'aménagement de l'espace sur de nouvelles bases plus conformes aux transformations sociales qui ont affecté la société dans son ensemble. L'amorce d'un autre mode d'organisation apparaît devoir s'attacher à la réalité concrète des milieux et des conditions de vie des publics concernés et se baser sur un développement local. Il semble, en effet, que les sociétés locales pourront plus aisément :

- mobiliser des potentialités humaines et des forces locales,
- valoriser les ressources naturelles,
- maîtriser les circuits de production et de consommation,
- désenclaver les secteurs les uns par rapport aux autres.

La participation pourra contribuer à revitaliser le tissu local en favorisant la prise de conscience des fonctions et usages des différentes composantes du milieu. Cette référence culturelle aux lieux et à l'environnement est un élément majeur de l'éveil des habitants. Elle les rend plus conscients, solidaires, actifs et responsables. La réappropriation locale des espaces et des milieux pourra conduire à des opérations plus efficaces et acceptables parce que cohérentes, avec la logique interne des individus concernés et leurs objectifs qualitatifs.

Une politique de participation graduée pourra ensuite transformer ses *espaces de proximité* en *espaces de solidarités actives* en incitant les divers partenaires (public, élus, administrations, groupes d'intérêt...) à trouver une unité de gestion commune. La politique contractuelle apparaît comme une voie intéressante pour la définition d'un cadre d'action permettant de tirer le meilleur parti d'une ressource et d'un espace géographique donné.

Dans cette dynamique positive de développement, l'équipement hydraulique n'est plus que le *moyen* d'une politique de *gestion à long terme* de la ressource.

La participation pourra être alors *continue*, prenant en compte des objectifs généraux à long terme et ne se limitant pas uniquement à la réalisation d'un projet. Elle sera également *diversifiée* pour associer des acteurs ayant des logiques différentes dans la gestion concertée d'un même patrimoine naturel, susceptible d'usages multiples.

Il est certain qu'une telle approche de la participation est *un idéal*, car elle fait un pari sur la capacité du public à conduire et à mener des entreprises globales, cohérentes et respectueuses de l'environnement. Elle fait également un pari sur la capacité des élus et des pouvoirs publics à relancer la démocratie et à accepter et gérer les conflits et rassembler les intérêts sociaux contradictoires autour d'une politique globale et intégrée.

Cette approche est cependant *une nécessité* car elle permet, à une époque de récession économique et de changement institutionnel, de concevoir un aménagement de l'espace valorisant les potentialités et les ressources matérielles et humaines disponibles.

B I B L I O G R A P H I E

OUVRAGES GENERAUX

- .**ANSART (Pierre)** .- *Idéologies, conflits et pouvoir* .- Paris : PUF , 1977 .- 276 p., bibliogr. .- (Coll. Sociologie d'aujourd'hui).
- .**ARON (Raymond)** .- *Les étapes de la pensée sociologique* .- Paris : Gallimard, 1967 .- 660 p., bibliogr., + annexes .- (collection TEL).
- .**BARTHES (Roland)** .- *Mythologies* .- Paris : Seuil, 1957 .- 247 p.
- .**BOSQUET (Michel)** .- *Ecologie et liberté* .- Paris : ed. Galilée, 1977 .- 114 p.
- .**CERTEAU (Michel de)** .- *La prise de parole (pour une nouvelle culture)* .- Paris : Desclée de Brouwer, 1968 .- 156 p., Bibliogr.
- .**COLLOQUE SUR LES IMPLICATIONS PSYCHO-SOCIOLOGIQUES DU DEVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE NUCLEAIRE** , 13-15 janvier 1977, Paris .- 562 p., fig., tabl., fotogr. .- (organisé sous le patronage de l'Institut National de la Santé, de la Recherche Médicale et de la Société Française de Radioprotection)
- .**CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.)** .- *L'acteur et le système* .- Paris : Seuil, 1977 .- 436 p.
- .**DECLERCK (R.P.), DEBOURSE (J.P.), NAVARRE (C.)** .- *Méthode de direction générale (le management stratégique)* .- Paris : Hommes et Techniques, 1983 .- 225 p.
- .**DERIAN (J.C.), STAROPOLI (A.)** .- *La technologie incontrôlée ?* .- Paris : PUF, 1975 .- 204 p., fig., tabl., bibliogr.
- .**FISHER (Roger), URY (William)** .- *Comment réussir une négociation* .- Paris : Seuil, 1982 .- 219 p.
- .**HABERMAS (Jurgen)** .- *La technique et la science comme "idéologie"* .- Paris : Gallimard, 1973 .- 211 p. (traduit de l'Allemand et préfacé par J.R. Admiral).
- .**HERMET (Guy)** .- *Aux frontières de la démocratie* .- Paris : PUF, 1984 .- 256 p.
- .**ILLICH (Ivan)** .- *La convivialité* .- Paris : Seuil, 1973 .- 158 p. .- (V.O. 1973)
- .**ILLICH (Ivan)** .- *Liberer l'avenir* .- Paris : Seuil, 1971 .- 189 p. .- (V.O. 1969)
- .**JAUBERT (Alain), LEVY-LEBLOND (Jean-Marc)** .- *(Auto) Critique de la Science* .- Paris : Seuil, 1973 .- 384 p., phot., bibliog. .- (Coll. Sciences Ouvertes)
- .**LAGADEC (Patrick)** .- *Le risque technologique majeur* .- Paris : Futuribles, 1981 .- 630 p., fig., tabl., fotogr., graph. + ann.
- .**MAISONNEUVE (Jean)** .- *Introduction à la psychologie* .- Paris : PUF, 1982 .- 262 p., Bibliogra. .- (4ème édition revue et augmentée)
- .**MENDES FRANCE (Pierre)** .- *La vérité guidait leurs pas* .- Paris : Gallimard, 1976 .- 258p.
- .**MENDRAS (Henri)** .- *Sociétés Paysannes* .- Paris : Armand Colin, 1976 .- 238 p., bibliogr.

- . **MENDRAS (Henri)** .- *Eléments de Sociologie* .- Paris : Armand Colin, 1979 .- 262 p., bibliogr., glossaire, index, +ann.
- . **ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, BROOKS (Harvey)** .- *La politique de la Science et de la Technologie pour les années 80* .- Paris : OCDE, 1981 .- 116 p.
- . **PISANI (Edgar)** .- *La région pour quoi faire ? ou le triomphe des jacobins* .- Paris : Calmann-Lévy, 1969 .- 228 p. + ann.
- . **ROSNEY (Joël de)** .- *Le microscope : vers une vision globale* .- Paris : Seuil, 1975 .- 305 p., fig., graph., bibliogr.
- . **ROQUEPLO (Philippe)** .- *Penser la technique, pour une démocratie concrète* .- Paris : Seuil, 1983 .- 256 p., index
- . **ROSANVALLON (Pierre)** .- *L'âge de l'autogestion* .- Paris : Seuil, 1976 .- 185 p., bibliogr.
- . **ROSANVALLON (Pierre)** .- *La crise de l'Etat-providence* .- Paris : Seuil, 1981 .- 184 p. bibliogr. + Annexes.
- . **ROVAN (Joseph)** .- *Une idée neuve : la démocratie* .- Paris : Seuil, 1981 .- 201 p.
- . **SALOMON (J.J.)** .- *Prométhée Empêtrée* .- Paris : 1982.
- . **SEMELIN (Jacques)** .- *Pour sortir de la violence* .- Paris : Ed. ouvrières, 1983 .-200 p.
- . **THOM (René)** .- *Modèles mathématiques de la Morphogénèse* .- Paris : Ed. Christian Bourgeois, 1974 .- 319 p., bibliogr.
- . **TOCQUEVILLE (Alexis de)** .- *De la démocratie en Amérique* .- Paris : Garnier-Flammarion, 1981 .- Tome 2, 414 p.
- . **TOURAINÉ (Alain)** .- *La prophétie anti-nucléaire* .- Paris : Seuil 1980 .- 374 p., bibliogr.

PARTICIPATION-DEMOCRATISATION

- . **ALLARDT (Erik), PESONEN (Pertti)** .- *La participation des citoyens à la vie politique* .- in revue internationale des Sciences Sociales, volume XII, n°1, 1960 .- pp. 35-45.
- . **ANSELME (Michel)** .- *La participation pour quoi faire ?* .- Paris : *Entreprise Moderne d'Édition*, 1979 .- 125 p., bibliogr.
- . **ATELIER INTERNATIONAL STRATEGIE DE CONSERVATION DE L'EAU**, 4-6 juin 1981, Québec .- *Atelier thématique 4 : le rôle de l'opinion publique dans le processus de décision* .- Québec : *université Laval*, 1981 .- 119 p., fig., tabl., graph.
- . **BERNFELD (Dan)** .- *Un nouvel enjeu : la participation* .- Paris : *UNESCO*, 1983 .- 129 p., fig.
- . **BERNFELD (Dan), MAYERL (Marja), MAYERL (Roland)** .- *Architecture et urbanisme participatifs* .- Venise : *CIEDART*, 1980 .- 141 p. .- (Étude réalisée en collaboration avec le C.C.I., Centre Georges Pompidou et la M.E.R., Ministère de l'Environnement).
- . **CENTRE DE CREATION INDUSTRIELLE** .- *L'information municipale, pédagogique de la participation* .- Paris : *Centre National d'Art et de Culture Georges Pompidou*, 1980 .- 80 p., fig., phot. .- (collection culture au quotidien).
- . **COLIN (Roland)** .- *L'institutionnalisation de la participation au développement* .- Paris : *UNESCO*, 1979 .- 96 p., bibliogr. .- (UNESCO, division de l'étude et du développement, rapports/études : par4).
- . **COLLOQUES DE MARLY**, 10-12 juin 1976, la Baule .- *Participation et Urbanisme* .- Paris : *CRU*, 1977 .- 137 p. .- (colloque organisé par l'association des maires de France et le Centre de recherche et d'urbanisme sous le patronage des ministères de l'intérieur et de l'équipement).
- . **COLLOQUE DE RECHERCHE URBAINE** .- 4-7 avril 1978, Paris .- *Aménagement urbain et mouvements sociaux* .- Paris : *CRU*, 1981 .- 272 p.
- . **COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LA PERSUASION SOCIALE** .- 10-11 décembre 1981, Paris .- Paris : *Ed. Anciens ENPC*, 1981 .- 327 p., tabl., bibliogr. .- (organisé par le centre de recherche sur l'information et la communication, l'ENA, l'ENPC, l'EHESS).
- . **CONSEIL DE L'EUROPE, GOODEY (Brian)** .- *Vers une culture participative dans l'environnement construit* .- Strasbourg : *Conseil de l'Europe*, 1981 .- 247 p., fig., tabl., bibliogr. (étude effectuée par Brian Goodey).
- . **DELMON (Pierre)** .- *La participation des français à l'amélioration de leur cadre de vie, rapport au premier Ministre* .- Paris : *la documentation française*, 1976 .- 50 p.p.
- . **DENIEL (Peter C.)** .- *Pour de nouvelles structures de participation : in Futuribles*, n°7, été 1976 .- pp. 279-293.
- . **FAGENCE (Michael)** .- *Citizen Participation in Planning* .- Oxford : *Pergamon Press*, 1977 .- 378 p., Bibliogr., index.

- .GARNIER (Christian) .- La participation du public : coopération ou information unilatérale .- Lillehammer (Norvège) : chez l'auteur, 1984 .- 20 p., tabl., fig. .- (contribution au 5ème séminaire de la conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire).
- .GROUPE D'EXPLOITATION ET DE RECHERCHE MULTIDISCIPLINAIRE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SOCIÉTÉ .- Environnement Conflits Participation .- Paris : Centre de Documentation des Sciences Humaines, 1979 .- 272 p. .- Coll. GERMES, Cahier n°2
- .HERMET (Guy) .- Comment naissent les démocraties ? .- In ESPRIT, n°90, juin 1984 .- pp. 97-107.
- .HISTOIRE DE PARTICIPER .- In revue "h", n°93, février 1984.
- .INFORMATION, CONCERTATION ET PARTICIPATION...DANS L'AMÉNAGEMENT .- In Aménagement et Nature, n°56, Hiver 1979-1980 .- pp. 1-18
- .INFORMATION, CONSULTATION DU PUBLIC, ENQUÊTES, AUDITIONS .- In Aménagement et Nature, n°71, automne 1983 .- 25 p.
- .LAULAN (Anne-Marie) .- La sociologie de la communication .- In communication et langages, n°41-42, 1er trim. 1979 .- pp. 147-163.
- .LEFORT (Claude) .- La communication démocratique .- In Esprit, n°9 10, septembre-octobre 1979 .- pp. 34-44 .- (entretien avec Paul Thibaud et Philippe Raynaud).
- .LUGANY (Françoise) .- L'impossible participation : essai de psychologie sociale .- Paris : Ed. du CRU, 1977 .- 153 p. .- (coll. Méthodes et Techniques).
- .MAHEU (Louis) .- Les mouvements de base et la lutte contre l'appropriation étatique du tissu social .- In Sociologie et Sociétés, Vol. XV, n°1, avril 1983 .- pp. 77-92, bibliogr., résumé.
- .MARTIN (Dominique) .- Réflexion sur la participation .- In Revue Française des Affaires Sociales, n°2, 35ème année, avril-juin 1981 .- pp. 55-104
- .MEISTER (Albert) .- La participation pour le développement .- Paris : Ed. Economie et Humanisme, Ed. Ouvrières, 1977 .- 176 p.
- .MEISTER (Albert) .- Participation, Animation et Développement .- Paris : ed. Anthropos, 1969 .- 382 p., index.
- .ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE), MILLER (Ducan) .- La participation de la population aux systèmes d'approvisionnement d'eau en milieu rural .- Paris : OCDE, 1979 .- 175 p., fig., tabl., graph., carte, bibliogr.
- .ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE), NICHOLS (K. Guild) .- La technologie contestée, participation du public et prise de décision en matière de Science et de Technologie .- Paris : OCDE, 1979 .- 132 p., bibliogr. + ann.
- .PRATS (Yves) .- Réflexion sur la participation des administrés à l'aménagement urbain .- In Actualité juridique du droit administratif, n° , 1973.
- .ROKKAN (S.) .- La participation des citoyens à la vie politique .- In revue internationale des Sciences Sociales, volume XII, n°1, 1960 .- pp. 7-112.

- .SUPEK (Rudi) .- *Impact de la participation de la population au développement, du point de vue de la rentabilité économique, de l'efficacité politique et de la stabilité psycho-sociale : l'expérience yougoslave et quelques éléments comparatifs* .- Paris : UNESCO, 1981 .- 102 p. .- (division de l'étude et du développement) (Coll. Rapports et études, Par. 17)
- .TENIERE-BUCHOT (Pierre-Frédéric) .- *De la participation aux décisions publiques* .- In futuribles, n°47, septembre 1981 .- pp. 47-64.
- .TENIERE-BUCHOT (Pierre-Frédéric) .- *Le rôle du public dans la gestion des milieux naturels : de la sensibilisation à la prise de décision* .- In futuribles, n°5, Hiver 1976 .- pp. 67-84.
- .TERNIER (Michel) .- *Information (I) et la participation des usagers* .- Paris : ed anciens ENPC, 1981 .- 104 p., bibliogr. .- (texte établi à partir de la session de formation continue organisée par l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées à Paris les 25-26-27 novembre 1980).
- .TOURAINÉ (Alain) .- *La crise de la représentation politique* .- In Sociologie et Société, Vol. XV, n°1, avril 1983 .- pp. 131-140.
- .TOURAINÉ (Alain) .- *Réaction antinucléaire au mouvement antinucléaire* .- In Sociologie et Société, vol. XIII, n°1, avril 1981 .- pp. 117-129.

LA GESTION DE L'EAU ET LES PROBLEMES HYDRAULIQUES

- . **AMAYON (Henri)** .- Pour une meilleure organisation de la gestion de l'eau .- in le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°49, 2 décembre 1983 .- pp. 40-43.
- . **AMERICAN GEOPHYSICAL UNION** .- Man - made lakes : their problems and environmental effects .- Washington D.C. : Ackermann, White, Worthington ed., 1973 .- 847 p., fig., tabl., fotogr., graph. (Coll. Geophysical Monograph, n. 17).
- . **ATELIER INTERNATIONAL STRATEGIES DE CONSERVATION DE L'EAU** .- Le rôle de l'opinion publique dans le processus de prise de décision .- Québec : Université Laval, 1981 .- 113 p. .- (atelier thématique n°4).
- . **BARRE (Rémi)** .- Le système de l'eau en France : description, essai d'évaluation, orientation pour une restructuration .- Paris : EHESS, 1982 .- 254 p., fig., tabl., bibliogr. .- (thèse de doctorat de 3ème cycle en Sciences Economiques, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales).
- . **BERGMANN (Hellmuth), BOUSSARD (Jean Marc)** .- Guide de l'évolution économique des projets d'irrigation .- Paris : OCDE, 1976 .- 257 p. (étude faite pour le compte de l'OCDE).
- . **BETHEMONT (Jacques)** .- De l'eau et des hommes .- Paris : Bordas, 1977 .- 280 p., tabl., fig., graph., bibliogr.
- . **BONAITI (J.P.)** .- Les conséquences régionales de l'aménagement de Serre-Ponçon .- s.l. : chez l'auteur, 1974 .- 206 p., fig., cartes, bibliogr. .- (Etude faite pour le compte du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement et pour le compte de l'Université des Sciences Sociales de Grenoble).
- . **BOURGOIN (Jean-François)** .- Loire : les barrages pour l'atome .- in Combat-Nature, n°55, mars-avril 1983 .- pp. 23-25.
- . **BRYANT (Elisabeth G.), Mc CLASKIE (Steve), NAPIER (Ted L.)** .- The Social impact of reservoir construction in the Urban Fringe : a ten year comparison .- In Water Resources Bulletin, Vol. 19, n°5, october 1983 .- pp. 811-819, bibliogr.
- . **CENTRE DE FORMATION INTERNATIONAL A LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU (CEFIGRE)** .- Comptes rendus et mémoires du séminaire sur l'utilisation rationnelle de l'eau .- Sophia-Antipolis : CEFIGRE, 1979 .- 310 p., fig., tabl., + annexes.
- . **CENTRE GEORGES POMPIDOU** .- Le fil de l'eau .- Paris : Centre Georges Pompidou - cci, 1980 .- 95 p., phot., bibliogr.
- . **COMMISSION INTERNATIONALE DES GRANDS BARRAGES** .- Onzième congrès des grands barrages, Madrid, 11-15 juin 1973 .- Tome 1, question n°40 .- Paris : Commission internationale des grands barrages, 1973 .- 974 p., fig., tabl., fotogr., graph., bibliogr.
- . **DURAND (Jean Bernard)** .- Aspects juridiques des barrages .- s.l. : chez l'auteur, 1974 .- 365 p., bibliogr. .- (thèse de 3ème cycle, faculté de Toulouse).

- .DURAND-DASTES (F.) .- Systèmes d'utilisation de l'eau dans le monde .- Paris : SEDES, 1977 .- 182 p., fig., tabl., bibliogr.
- .DUVIGNEAU (P.) .- La synthèse écologique .- Paris : Ed. Doin, 1980 .- 380 p., fig., tabl., graph., bibliogr., index, + planches hors texte.
- .EAU (L') DANS L'AMENAGEMENT .- In aménagement et nature, n°44, hiver 1976 .- 33 p.
- .EAU (L') DANS LA NATURE .- In combat nature, n°46, août-septembre 1981 .- 50 p.
- .ERHARD-CASSEGRAIN (Annie), MARGAT (Jean) .- Introduction à l'économie générale de l'eau .- Paris : Masson, 1983 .- 361 p., fig., tabl., bibliogr., + index.
- .ERHARD-CASSEGRAIN (Annie), MARGAT (Jean) .- Rationalité Schizophrénique et utilisation des ressources en eau .- Sophia-Antipolis : Centre de formation internationale à la gestion des ressources en eau, 1979 .- pp. 131-138, fig. .- (séminaire sur l'utilisation rationnelle de l'eau, causes, décembre 1978).
- .GAZZANIGA (J.L.) .- Approximation et utilisation de "l'espace-eau", évolution du droit .- Tours : ARF, 1982 .- 22 p. .- (contribution au colloque de Tours sur l'appropriation et l'utilisation de l'espace rural).
- .GODARD (Olivier) .- Aspects institutionnels de la gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement .- Paris : ed. de la maison des Sciences de l'Homme, 1980 .- 110 p., bibliogr.
- .KILIAN (Jean), TRICART (Jean) .- Eco-Géographie (L') et l'aménagement du milieu naturel .- Paris : Maspéro, 1979 .- 325 p., fig., tabl., bibliogr.
- .LEFEUVRE (J.C.) .- A chacun son plan d'eau .- In Saumons et Truites, n°10, 1973 .- pp. 16-19.
- .LEFEUVRE (J.C.) .- L'eau, bien mondial, ressource régionale .- In Géomètre, n°7, 1977 .- pp. 20-29.
- .MACGILCHRIST (Renaud Serge) .- L'insertion des barrages-réservoirs dans le cadre de l'aménagement du territoire .- s.l. : chez l'auteur, 1981 .- 405 p., fig., tabl., graph., bibliogr. + ann. (thèse 3ème cycle, Conservatoire National des Arts et Métiers).
- .ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE .- Programme d'action et de coopération : activité commune sur les projets hydrauliques à buts multiples .- 2ème partie .- Paris : OCDE, s.d. .- 240 p., tabl., graph. + ann (Document de travail).
- .ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE .- La gestion des eaux dans les bassins industriels .- Paris : OCDE, 1980 .- 180 p., fig., tabl., graph. + ann.
- .ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE .- Politiques et instruments de gestion de l'eau .- Paris : OCDE, 1977 .- 169 p. fig., tabl., graph., bibliogr.
- .O'RIORDAN (T.), TURNER (R.K.) .- Progress in resource management, an environmental planning .- Plymouth : John Wiley & sons - 2 DT, 1983 .- 304 p., fig., tabl., bibliogr., + index.

- . **PARKER** (Dennis J.), **PENNING-ROWSELL** (Edmund C.) . - *Water planning in Britain* . - London : George Allen and Unwin, 1980 . - 277 p., tabl., graph., bibliogr., index.
- . **PEARCE** (Fred) . - *Water Shed : the water crisis in Britain* . - Londres : Junction Books, 1982 . - 208 p., fig., tabl., index
- . **RAMADE** (F.) . - *Eléments d'écologie* . - Paris : Mc Graw-Hill, 1982 . - 452 p., fig., tabl., graph., bibliogr., + index.
- . **RANNEY** (David C.) . - *Water Quality Management, an analysis of institutional Patterns* . - Madison (USA) : University of Wisconsin Press, 1972 . - 158 p., fig., tabl., index.
- . **SASSEVILLE** (Jean-Louis) . - *La gestion efficiente d'une ressource publique selon une perspective organisationnelle : le cas de l'eau* . - Québec : INRS-eau, 1982 . - 43 p., fig., bibliogr.
- . **TRICART** (Jean) . - *La terre, planète vivante* . - Paris : PUF, 1972 . - 183p., fig. . - (Coll. LE GEOGRAPHE).

LES ASSOCIATIONS, LA PARTICIPATION ET L'ENVIRONNEMENT

- . **BONNIN-LUQUOT** (Chantal) .- *Recherche sur le fonctionnement des associations d'environnement, application à la région aquitaine* .- Bordeaux : chez l'auteur, 1983 .- 232 p., fig., tabl., bibliogr. + ann. .- (thèse de doctorat de 3ème cycle en droit et économie de l'environnement, Université de Bordeaux I)
- . **CAROUX** (Françoise), **CAROUX** (Jacques) .- *Les associations du cadre de vie : l'émergence de leur projet socio-politique*. Tome 1. *Mouvement associatif et partis politiques*. Tome 2. *Pouvoir participatif local, association et espace public* .- Montrouge : Centre d'Ethnologie Sociale et de Psychologie, 1979 .- 2 Vol., 192 + 78 p. .- (Etude faite pour le compte du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie).
- . **GUYOMARD** (Gilles) .- *Association de protection de l'environnement et systèmes politico-administratifs locaux, étude dans quatre arrondissements bretons* .- Rennes : chez l'auteur, 1981 .- 517 p., fig., tabl., plan, bibliogr. + ann. .- (thèse de doctorat de 3ème cycle en sciences politiques, Université de Rennes, UER sciences juridiques)
- . **KELLERHALS** (Jean) .- *Les associations dans l'enjeu démocratique* .- Lausanne : Payot, 1974 .- 273 p.
- . **MANN** (Patrice) .- *Nature des enjeux et formes de mobilisation socio-politiques dans l'aménagement touristique de la côte aquitaine* .- Bordeaux : édition delta publication, 1978 .- 344 p., fig., tabl., graph., bibliogr. + ann. .- (thèse de doctorat de 3ème cycle en sociologie, université de Bordeaux II)
- . **MEISTER** (Albert) .- *Vers une sociologie des associations* .- Paris : Ed. économie et humanisme, 1972 .- 220 p. (Ed. Ouvrières, coll. relations sociales)
- . **MEISTER** (Albert) .- *La participation dans les associations* .- Paris : Ed. économie et humanisme, 1974 .- 276 p. (Ed. Ouvrières, coll. Initiation sociologique).

**ETUDE DE CAS (participation, démocratisation, conflits,
environnement)**

- . **BONAITI (J.P.)** .- *Les conséquences régionales de l'aménagement de Serre-Ponçon* .- S.L. : chez l'auteur, 1974 .- 206 p., fig., cartes, bibliogr.
- . **CURIE (J.), DUPUY (R.)** .- *Etude du projet de construction d'une centrale électronucléaire à Golfech* .- Toulouse : Université Paul Sabatier, 1980 .- 32 p. (rapport de la commission NEEL).
- . **DEBREL (G.)** .- *Naussac : la vie engloutie* .- Uzès : Presses de Languedoc, 1977 .- 75 p.
- . **HOUÉE (Paul)** .- *Aménagement rural et développement local, l'expérience de la Bretagne et de ses "pays"* .- Rennes : INRA, 1983 .- 18 p. .- (communication au colloque franco-espagnol sur l'aménagement, l'utilisation et la protection de l'espace rural, Madrid ; 18-23 avril 1983).
- . **LE REHUN (P.Y.), PRIOUL (C.)** .- *L'aménagement de la basse Vilaine et le barrage d'Arzal* .- *In Pen ar Bed*, n°111, mars 1983 .- pp. 155-172 (bulletin de la société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne).
- . **MAHOUT (Patricia), METAYER (Gérard)** .- *Evaluation d'une procédure de concertation régionale sur un projet technologique majeur (projet électronucléaire de Civaux)* .- Paris : GESTE, 1982 .- 125 p. + ann. .- (Etude effectuée au Groupe d'Etudes Sociales Techniques et Economiques, pour le compte du Ministère de la Recherche et de l'Industrie)
- . **MARIE (Michel)** .- *Pour une anthropologie d'un grand ouvrage hydraulique : le Canal de Provence* .- St Maximin : CNRS, 1983 .- 53 p. (Contribution au Séminaire : administration, collectivités locales et décentralisation).
- . **MERMET (Laurent)** .- *Des solutions aux problèmes d'environnement, les expériences américaines, quelles perspectives en France ?* .- Paris : SCORE, 1982 .- 56 p. .- (Etude effectuée au SCORE (conseil, recherche et formation en ressources humaines et naturelles) pour le compte du Ministère de l'environnement, groupe de prospective)
- . **MERMET (Laurent)** .- *Elaboration d'une méthode d'évaluation des conséquences pour l'environnement des grands projets d'aménagement : le cas du Marais Poitevin* .- Paris : SCORE, 1981 .- Pag. div .- (Etude effectuée au SCORE : conseil, recherche et formation en ressources humaines et naturelles)
- . **MORANT (Roger de)** .- *Le canal de Provence : un exemple français d'aménagement régional* .- Aix-en-Provence : S.C.P., 1980 .- 134 p., fig., tabl., phot., + annexes.
- . **NOUGAREDE (Olivier)** .- *Naussac en Margeride : histoire économique et sociale d'une vallée noyée* .- Orléans : INRA, 1980 .- 369 p., fig., tabl., graph., cartes + annexes.

- .OLIVRY (Didier) . - Etude du processus de participation pour un projet de construction de barrage-réservoir sur le Lot, en amont de St Geniez d'Olt .- Paris : CERGRENE, 1983 .- 70 p., Fig., Tabl., Graph.**
- .OLIVRY (Didier) . - Les mesures compensatoires dans les grands projets d'aménagement : cas du barrage-réservoir "Seine" .- Paris : CERGRENE, 1982 .- 98 p., fig., tabl., bibliogr. + ann. .- (étude faite au Centre d'Enseignement et de Recherche pour la Gestion des Ressources Naturelles et de l'Environnement dans le cadre d'un mémoire de DEA en Sciences et Techniques de l'Environnement)**
- .SOCIETE D'ETUDES DAMENAGEMENT D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT .- Retenue de Villiers-le-Sec. Etude socio-économique des avantages et inconvénients, mesures correctrices et compensatoires .- Paris : SETAME, 1981 .- 70p. .- (Etude faite pour le compte de l'Agence Financière de Bassin Seine-Normandie).**

DECISION

- . **BERTIER (Patrice), MONTGOLFIER (Jean de)** .- *Approche multicritère des problèmes de décision* .- Paris : ed. Hommes et Techniques, 1978
- . **COLLOQUE : DECISION ET POUVOIR DANS LA SOCIETE FRANCAISE**, 1 et 2 décembre 1978, Paris .- colloque dirigé par Lucien SFEZ .- Paris : Union Générale Editions, 1979 .- 433 pages .- (coll. 10/18, n.1334)
- . **JACQUET-LAGREZE (Eric)** .- *Systèmes de décision et acteurs multiples* .- Paris : Université Paris Dauphine, 1981 .- 2 vol., 606 p., fig., tabl., graph., bibliogr. + ann. .- (thèse de doctorat d'état, Université de Paris-Dauphine, UER Sciences des organisations)
- . **SAINT-SERNIN (Bertrand)** .- *Les mathématiques de la décision* .- Paris : P. U. F., 1973 .- 375 p., bibliogr., glossaire, index + ann.
- . **SFEZ (Lucien)** .- *Critique de la décision* .- Paris : Presse de la fondation nationale des Sciences Politiques, 1981 .- 391 p., Bibliogr., index + ann. .- (3ème édition revue et augmentée)

OUTILS DE PARTICIPATION

Etudes d'impact

- .ALEXANDRE (Ariel), AVEROUS (Christian) .- Participation du public et études d'impact .- in nuisances et environnement, mai 1978.
- .FALQUE (Max), JACOBS (P.), MARSAN (A.) .- L'évaluation des impacts des activités humaines sur l'environnement .- Paris : Secrétariat d'Etat à l'Environnement, 1976 .- 145 p., fig., tabl., bibliogr., + annexes.
- .HEBRARD (S.) .- L'étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire .- S.L. : chez l'auteur, 1982 .- 2 vol., 775 p., bibliogr. .- (thèse de doctorat d'état, université de droit, d'économie et de sciences sociales, Paris II).
- .JOVENIAUX (Alain) .- Aspects institutionnels des études d'impact en France .- Paris : M.S.H., 1982 .- 377 p., fig., tabl., bibliogr. .- (thèse pour le doctorat de 3ème cycle en sciences économiques, Ecole des Hautes Etudes en sciences sociales).
- .JOVENIAUX (Alain), PALANCHON (Alain) .- L'étude d'impact en France : éléments de pathologie .- Paris : Ministère de l'environnement, 1978 .- 255 p.
- .PRUVOST (Philippe) .- Information du public en matière d'études d'impact sur l'environnement .- Paris : inspection générale de l'équipement et de l'environnement, 1981 .- 67 p., tabl., + annexes .- (rapport effectué à la demande du Ministère de l'environnement et du Ministère de l'Urbanisme et du Logement).
- .REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT .- Etudes d'impact .- Lyon : Publications périodiques spécialisées, 1981 .- 204 p. .- (numéro spécial, 2ème trimestre 1981).

Enquete publique

- .CAILLOSSE (Jacques) .- une réforme dépassée .- in le Monde, 24 mars 1976.
- .Décret 76432 et directive du premier Ministre du 14 mai 1976, relatifs aux enquêtes publiques.
- .GARNIER (Christian) .- Enquêtes publiques : la réforme doit être améliorée .- in combat nature, n°66, mai-juin 1983 .- p.38.
- .GARNIER (Christian) .- Les petits pas de la démocratie .- in aménagement et nature, n°71, 1983, p.9.
- .GROUPE D'EXPLORATION ET DE RECHERCHES MULTIDISCIPLINAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SOCIETE, NOWICKI-CAUPIN (Nicole) .- L'enquête et l'audition publiques en Grande-Bretagne .- Paris : GERMES, 1981 .- 55 p. .- (étude effectuée pour le compte du Ministère de l'Environnement et du cadre de vie).

- . **HOSTIOU (René)** .- *Critique des fonctions de l'enquête publique* .- Paris : ADEF, 1984 .- 21 p. .- (communication aux 3ème journées de rencontre de l'ADEF, 21 et 22 mai 1984).
- . **JEGOUZO (Yves)** .- *La réforme de l'enquête publique* .- Paris : Recueil Dalloz-Sirey, 1983 .- pp. 223-228.
- . **LAFONTAINE (Martine), MACRORY (Richard)** .- *Public inquiry and enquête publique* .- London : Institute for European Environmental Policy, 1982 .- 90 p.
- . **MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT** .- *Projet de réforme de l'enquête publique - table ronde du 3 novembre 1982, sous la direction de M. Fougère* .- Neuilly : Ministère de l'Environnement, 1983 .- pag. div.

. **Audition publique**

- . **AMENAGEMENT ET NATURE** .- *Information, consultation du public, enquêtes, auditions* .- n°71, automne 1983 .- 25 p.
- . **DURAND-VEIL (Marc)** .- *Enquêtes et auditions publiques* .- Paris : Ministère de l'Environnement, 1979 .- pag. div.
- . **LANCELOT (Brigitte)** .- *Un nouvel outil de participation : l'audition publique* .- Paris : CERGRENE, 1982 .- 139 p., fig., tabl., bibliogr. .- (étude effectuée au Centre d'Enseignement et de Recherche pour la Gestion des Ressources Naturelles et de l'Environnement, dans le cadre d'un mémoire de DEA en Sciences et Techniques de l'Environnement).
- . **MAISONNEUVE (Paul)** .- *Etude descriptive et analytique de l'audition publique de Cavry-le-Rouet* .- Paris : Ministère de l'Environnement, 1979.
- . **MAISONNEUVE (Paul)** .- *Rapport général sur les auditions publiques* .- Paris, 1982.
- . **NOWICKI (Nicole)** .- *Consultation et participation du public aux décisions d'aménagement aux Etats-Unis* .- Paris : ADEF, 1984 .- 8 p.
- . **VIALLET (François)** .- *Une pratique de participation : l'audition publique* .- Paris : ADEF, 1984 .- pag. div.

. **Autres outils de participation**

- . **BOURJOL (Maurice), LE LAMER (Christian)** .- *Energie et démocratie* .- Paris : la documentation française, 1982 .- 223 p., tabl., index .- (rapport du groupe de travail sur les aspects institutionnels de la politique énergétique).
- . **COMITE LEGISLATIF D'INFORMATION ECOLOGIQUE** .- *Pour ou contre le référendum local* .- Paris : COLINE, 1982 .- 62 p. .- (compte-rendu de la table ronde organisée par le COLINE, SENAT, le 16 novembre 1982).
- . **FABRE (Robert)** .- *11ème rapport du médiateur au président de la république et au parlement* .- Paris : Direction des journaux officiels, 1983 .- 203 p., fig., phot., + annexes.

- .MERMET (Laurent) . - Des solutions négociées aux problèmes d'environnement . - Paris : SCORE, 1982 .- 56 p. .- (étude effectuée pour le groupe prospective du Ministère de l'Environnement).**
- .OCDE, NICHOLS (K. Guild) . - La technologie contestée . - Paris : OCDE, 1979 . - 132 p. bibliogr. . + ann.**