

*Lyon, France*  
*31 Mai - 1-2 Juin 2018*

**« Le rôle du RTE dans l'association du public aux projets d'infrastructures et aux événements sensibles »**



**Association Européenne des Représentants Territoriaux de l'Etat**  
**European Association of State Territorial Representatives**

**[www.aerte-asso.org](http://www.aerte-asso.org) / [www.eastr-asso.org](http://www.eastr-asso.org)**



Suivez nous sur twitter! @aerte\_eastr

## Programme des travaux

JEUDI 31 MAI 2018

**14.30 – 18.00** **Session I** (Auditorium du Groupama Stadium)

-14:30-15:00 Séance d'ouverture

- **M. Stéphane Bouillon**, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône
- **M. Pierre-Etienne BISCH**, préfet de région (h), Secrétaire général de l'AERTE
- **M. Michel Cadot**, préfet de la région Ile-de-France et président de l'AERTE

**15.10 – 18.00** **Table Ronde I : modérateur : M. Wim Van de DONK, Commissaire du Roi, Province de Noord Brabant (Pays-Bas) 10'**

**15.10-16.00** Intervention de **M. Christian LEYRIT**, Président de la Commission nationale du débat public (France)

**16.00-16.40** Intervention de **M. Alexandre D'HOOGHE** (Belgique)

**16.40-17.10** Pause-café

**17.10-17.55** Intervention prof. **Guido CORSO** (Italie)

VENDREDI 1<sup>ER</sup> JUIN 2018

**09.30** Arrivée à la Préfecture de Région Rhône-Alpes- Salle des délibérations et Discours d'accueil par **M. Christophe GUILLOTEAU**, Président du Conseil Départemental du Rhône

**09.35-11.45** **SESSION II Table Ronde II (Salle des délibérations du Conseil départemental du Rhône) Modérateur : M. Ignazio PORTELLI, Préfet, Vice-Président de l'ANFACI (Italie) ,10'**

**09.45-10.25** **M. VERBEEK** Commissaire du Roi, Province de Flevoland : Projet d'aéroport d'Amsterdam-Lelystad (Pays Bas) ;

**10.25-10.55** **M<sup>me</sup> Anne BOQUET**, Préfète de région h : Projet d'aéroport de Notre Dame des Landes (France) ;

**10.55-11.15** Pause-café (en présence de **M. Christophe GUILLOTEAU**, Président du Conseil Départemental du Rhône)

**11.15-11.45** **M<sup>me</sup> Cathy BERX**, Gouverneure d'Anvers : Le Décret relatif aux projets d'infrastructure complexes. Comment la Flandre essaie de traiter les projets d'infrastructure sensibles ou risquant d'être contestés ?

**12.00** Réception par **M. le maire de Lyon**

VENDREDI 1<sup>ER</sup> JUIN 2018 (suite)

- 14.45-18.30** **SESSION III Table Ronde III à la préfecture de région Auvergne-Rhône-Alpes ; (Salle des délibérations du Conseil départemental du Rhône) Modérateur, M. Lodewijk DE WITTE, Gouverneur, Province de Vlaams-Brabant (Belgique) 10'**
- 15.00-15.30** **M. Frank SCHERER, Gouverneur du Comté d'Ortenau, Vice-président de l'AERTE : La gestion de la participation citoyenne aux projets d'infrastructures (exemple du Corridor de fret ferroviaire du Rhin Alpin- section Karlsruhe-Bâle) (Allemagne)**
- 15.30-16.00** **M. Denis MATHEN (Gouverneur de Namur) : "Approche transfrontalière quant à certaines infrastructures sensibles" (Belgique)**
- 16.00-16.30** **M<sup>me</sup> Florence SIEGRIST, Préfet du district de Riviera- Pays d'Enhaut- Expérience pour la reconnaissance de Lavaux, vignoble en terrasse, au patrimoine de l'UNESCO (Suisse)**
- 16.30-16.50** **Pause-café**
- 16.50-17.00** **Brève séquence de questions diverses**
- 17.00-17.20** **Pr. Jean-Michel BRICAULT, Synthèse des débats**
- 17.20-17.50** **Assemblée générale et conclusion par Le Président Michel CADOT et Pierre-Etienne BISCH, Secrétaire général**
- 18.00-18.30** **Accueil par le Président de l'AERTE du **Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, M. Gérard COLLOMB** et intervention du **Ministre d'Etat.****
- 18.30** **Fin des travaux**
- 20.45** **Dîner de gala à la préfecture de région Auvergne-Rhône-Alpes et célébration des XXV ans des JERTE**

**Evocation des XXV ans des JERTE par M. le Gouverneur de Liège (h),  
Michel FORET, Belgique**

## Discours d'ouverture

### PAR STÉPHANE BOUILLON

Préfet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes,  
Préfet du Rhône

C'est un grand plaisir pour moi que de vous accueillir ici à Lyon, capitale de la région Auvergne-Rhône-Alpes, pour ces Journées Européennes des Représentants Territoriaux de l'Etat.

L'année 2018 marque la 25<sup>ème</sup> édition de ces rendez-vous annuels, et démontre l'importance de ce rendez-vous qui constitue un moment privilégié de travail et d'échanges entre nous.

Je suis particulièrement ravi que vous découvriez – ou redécouvriez – Lyon, la richesse de son patrimoine historique et culinaire mais aussi son tout récent stade de football, le Groupama stadium, inauguré en 2016. Je remercie l'Olympique Lyonnais et en particulier son président Jean-Michel Aulas pour leur aide précieuse dans cette organisation.

Il y a 15 jours, j'étais dans ce même stade, à l'occasion de la finale de l'UEFA qui opposait l'Athletico de Madrid à l'Olympique de Marseille. Un événement important et sensible, sur le plan sportif bien sûr, mais aussi sur le plan de l'ordre public, auquel assistaient le Roi d'Espagne, l'ancien Président de la République Nicolas Sarkozy, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur Gérard Collomb, et plus de 51 000 spectateurs d'un enthousiasme parfois débordant. Ce match a nécessité une longue préparation, des moyens policiers importants, une forte communication vers les clubs et leurs supporters et une très étroite coordination avec la justice.

Grâce à l'implication de tous, cet événement est resté une fête populaire malgré les risques d'ordre public lié à l'antagonisme des supporters... et un score un peu décevant pour l'ancien préfet de Marseille que je suis ! Le score et la bonne forme d'Antoine Griezmann était en revanche très encourageants pour l'équipe de France ! On le vérifiera le 8 juin pour le match de préparation France – USA.



C'est un bon exemple de la complexité de la gestion des grands événements, thèmes sur lesquels nous allons, avec la gestion des grands projets d'aménagement, réfléchir pendant ces 2 journées.

### 1. LES INFRASTRUCTURES ET ÉVÉNEMENTS SENSIBLES EN RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Avant de céder la parole à mes collègues, Pierre-Etienne BISCH, secrétaire général de l'AERTE, puis à

Michel CADOT, préfet de la région d'Ile-de-France et Président de l'AERTE, je reviendrai brièvement sur cette question du « rôle du représentant territorial de l'État dans les infrastructures et événements sensibles ». C'est un sujet important qui est aujourd'hui au cœur de notre mission, au-delà des différences culturelles.

La région Auvergne-Rhône-Alpes est particulièrement riche en événements et infrastructures de grande ampleur pour lesquelles l'État s'est mobilisé : je pense à la transformation du quartier de Confluence à Lyon, au réaménagement en cours du quartier Part-Dieu, à la création de grandes plateformes logistiques – sans oublier le Groupama Stadium, où nous nous trouvons aujourd'hui, ou à l'organisation de la fête des Lumières qui a pu continuer à accueillir un large public malgré le risque terroriste auquel notre pays est confronté.

*C'est un grand plaisir pour moi que de vous accueillir ici à Lyon, capitale de la région Auvergne-Rhône-Alpes,*

Le rôle des préfets et sous-préfets a été, dans ces projets et grands événements déterminant pour permettre de concilier les attentes des différents publics : efficacité économique, exigences environnementales, limitation des nuisances, niveau élevé de sécurité...



#### Bio express :

**Diplôme** : titulaire d'un DEA de droit public - **Profession** : Haut fonctionnaire  
**Formation** : Institut d'études politiques de Paris - École nationale d'administration (Promotion Louise Michel)  
**Distinctions** : Officier de l'Ordre National du Mérite et Officier de la Légion d'honneur.



*Le rôle des préfets et sous-préfets a été, dans ces projets et grands événements déterminant pour permettre de concilier les attentes des différents publics*

Aussi, le préfet est aujourd'hui, plus que jamais, celui qui est garant du dialogue entre les différents acteurs, qui organise la médiation entre des intérêts parfois divergents et peut trouver le point d'équilibre entre toutes les attentes. C'est le responsable par excellence, dans tous les sens du terme, y compris judiciaires.

**2. COMMENT EXERCER CETTE RESPONSABILITÉ ?  
CHAQUE PAYS, MAIS AUSSI CHAQUE RÉGION, SONT DIFFÉRENTS**

Ici, le rôle du préfet va de pair avec le dynamisme de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Ce dynamisme s'explique en partie grâce à l'ouverture ancienne et profonde de ce territoire transfrontalier vers l'international.

La Région Auvergne-Rhône-Alpes a tissé au fil des années de nombreux liens avec d'autres territoires, en Europe et sur tous les continents.

Deuxième région française en termes de création de richesses, la région Auvergne-Rhône-Alpes est attractive auprès des entreprises étrangères : l'on y compte 3 300 entreprises à capitaux étrangers. Certaines grandes entreprises internationales y sont implantées, comme bioMérieux, entreprise pharmaceutique présente dans plus de 160 pays. Enfin, c'est la troisième région exportatrice de France, dont 63% des exportations sont faites avec l'Europe.

La région est par ailleurs particulièrement investie dans l'Union Européenne. Elle fait partie des **quatre moteurs pour l'Europe**, une organisation multilatérale qu'elle a formée en 1988 aux côtés des régions européennes de Bade-Wurtemberg (Allemagne), de la Catalogne (Espagne), et de la Lombardie (Italie).

Cette ouverture vers l'international est l'héritage d'une longue tradition, amorcée dès l'Empire romain lorsque celui-ci choisit Lyon (Lugdunum à l'époque) pour être la capitale des Gaules en raison de sa position stratégique : au confluent de la Saône et du Rhône, et proche de la

Méditerranée. Cette ouverture s'est renforcée à la Renaissance. La ville, devenue grande ville commerçante européenne, prospère grâce à l'activité bancaire portée par les banquiers italiens – elle devient à l'époque première place bancaire d'Europe – et par l'industrie de la soierie.

Lyon a donc construit son identité autour de la relation avec les autres régions d'Europe. Aujourd'hui, même si les modalités des échanges et même si la structure économique de la région ont changé, ce territoire a gardé cette ouverture marquée vers l'international et la relation avec la Méditerranée, via Marseille, est riche de perspectives.

Une ouverture vers l'international et un dynamisme qui sont accompagnés par l'administration et en particulier par les préfets et sous-préfets. Nous devons à tout moment assurer ce rôle décisif, ce statut de maillon entre les différents acteurs de nos territoires.

**Or, de plus en plus, il est difficile d'agir pour l'intérêt général.**

D'une façon ou d'une autre, dans l'ensemble de l'Europe, les représentants territoriaux de l'État sont confrontés au risque d'opposition aux projets de grands équipements, qu'ils doivent systématiquement anticiper et intégrer. Du « nimby » on est passé au « banana ».

A cet égard, ce stade en est un exemple abouti : contesté à l'origine, il fait maintenant l'unanimité. Les projets d'infrastructures ont nécessité et nécessitent plus que jamais l'association du public. Il est décisif que les représentants territoriaux de l'État soient les médiateurs entre les acteurs économiques et institutionnels et nos concitoyens.

Le défi est désormais d'inventer un aménagement du territoire qui permette de créer le bon équilibre entre grands projets, enjeux économiques et attentes des citoyens, notamment en termes de développement durable. A nous, en tant que représentants territoriaux de l'Etat, de trouver cet équilibre.

*Je vous remercie.*



## Discours d'ouverture

**PAR PIERRE-ETIENNE BISCH**

Préfet de Région (h), Conseiller d'Etat en  
service extraordinaire,  
Secrétaire Général de l'AERTE

*Mes chers collègues,*

Laissez-moi vous accueillir très chaleureusement à LYON après nos collègues Stéphane BOUILLON, le préfet du Rhône et de la région Auvergne-Rhône Alpes et notre Président, M. Michel CADOT, Président de l'Association française du Corps préfectoral et qui nous accueille à ce titre cette année.

Je tiens à remercier tout de suite les trois orateurs qui vont introduire nos travaux cet après-midi et vont ainsi mettre en perspective vos interventions de demain vendredi.

Il nous semble qu'il y a ainsi une bonne complémentarité entre une partie générale et les témoignages plus personnels que vous allez donner sur vos expériences professionnelles.

**Le thème de nos Journées :**

*« Le rôle du RTE dans l'association du public aux projets d'infrastructures ou d'évènements sensibles. »*

est et restera probablement longtemps d'une forte d'une actualité dans tous nos pays. Nous avons en effet tous compris qu'il ne suffit plus d'avoir satisfait aux règles formelles de la concertation, voire même de la démocratie, pour que l'acceptation profonde de décisions d'investissements ou la conduite de grands événements soient effectives et stables dans le temps.

C'est évidemment le reflet de la crise de confiance envers les institutions et la classe politique, ce qui induit une défiance à l'égard des rouages de la démocratie.

La question est donc au cœur de notre système et chacun connaît des exemples de citoyens qui décident de se placer en marge du « main stream », soit pacifiquement, soit plus violemment, comme les Black Blocks par exemple.



Les RTE, s'ils ont choisi ces fonctions, souvent contraignantes sur le plan personnel et familial, sont évidemment convaincus qu'ils peuvent apporter une contribution et améliorer les rapports entre groupes sociaux et entre acteurs économiques. Naturellement, cette bonne volonté se heurte aux dures réalités : l'Etat et la puissance publique entendue au sens large, n'ont plus la légitimité naturelle qu'ils ont eue pendant très longtemps. La force de conviction et les talents de négociateurs de chacun deviennent donc des facteurs plus importants que par le passé.

Il me semble que nos Journées seront utiles si elles permettent de mieux comprendre quelles sont les différences de position du RTE dans nos différents Etats, quand il s'agit de faciliter la réalisation de projets sensibles, sans même parler de consensus...D'autre part, nous devons aussi nous interroger pour comprendre quelles sont, cette fois indépendamment des textes officiels, les marges de manœuvre dont dispose chaque RTE s'il veut se rendre utile.

Nous pourrions appeler cela son charisme ou son influence personnelle.

Nous verrons demain plusieurs exemples qui montrent clairement qu'il est possible de contribuer très positivement au dénouement de certaines situations particulièrement délicates, malgré tous les blocages. Ces exemples ne signifient pas que tout est possible au RTE. Ce serait bien naïf de le penser. En revanche, nous devrions arriver à la conclusion que dans nos sociétés bloquées, les acteurs qui sont en position de responsabilité devraient s'investir pour repousser les limites de leur action.

Je cède immédiatement la parole au Président Wim Van De Donk, qui va introduire notre session de cette après-midi.

*Encore merci à tous et bon travail !*

**Bio express :**

**Diplôme :** Licence en droit - Maîtrise en administration publique - **Profession :** Haut fonctionnaire

**Formation :** École nationale d'administration - Institut d'études politiques de Strasbourg - Institut des Hautes Études de Défense Nationale  
Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement du Territoire

**Distinctions :** Commandeur de l'Ordre National du Mérite et Commandeur de la Légion d'honneur. Chevalier du Mérite agricole et des palmes académiques.

## Discours d'ouverture

PAR **MICHEL CADOT**

Préfet de la Région Ile-de-France,  
Président de l'Association du Corps Préfectoral,  
Président de l'AERTE



Mes premiers mots seront, après avoir salué l'ensemble d'entre vous, pour souhaiter que votre voyage jusqu'à Lyon se soit bien passé et que l'installation de chacun se soit faite sans difficulté.

Je formule également le souhait que vos conjoints ou la personne qui vous accompagne profite au mieux du programme de visites de Lyon qui leur est réservé et qui débute en ce moment.

Je remercie notre collègue Stéphane Bouillon, préfet de la région Auvergne-Rhône Alpes, qui nous accueille, l'équipe de l'AERTE, le préfet Pierre-Etienne BISCH et sa précieuse assistante, Nelly SEMEDO, ainsi que les membres et le secrétariat général de l'association française du corps préfectoral, en particulier l'inspectrice générale de l'administration Valérie PÉNEAU, vice-présidente « relations extérieures » et Marie-Paule DAVY qui ont œuvré à l'organisation du programme qui vous est proposé : tous se sont engagés afin que ces Journées de l'AERTE se passent au mieux dans cette grande et belle ville de Lyon.

Je sais que la plupart d'entre vous êtes dans vos fonctions, souvent depuis de longues années et que cela peut parfois surprendre de voir les préfets français se succéder à un rythme bien plus élevé que dans vos pays. En peu de temps, vous aurez ainsi connu Jean DAUBIGNY, puis Jean-François CARENCO avant que je ne sois moi-même porté par mes collègues à la tête de notre association depuis décembre 2017.

Ce sont principalement des raisons de circonstances qui expliquent cette succession un peu exceptionnelle des titulaires.

Cette remarque me permet en revanche d'insister sur une dimension plus profonde : les différences entre les conceptions nationales de nos fonctions expliquent

probablement pour une grande part les différences entre nos métiers respectifs, comme, parmi bien d'autres, celle du rythme de nos affectations.

Je sais que vous aviez étudié, sur un mode comparatif, le métier de RTE à l'occasion de vos Journées d'Istanbul et il est toujours utile d'approfondir cette approche internationale. Avec les échanges vivants comme aujourd'hui, c'est la meilleure façon de se connaître dans notre diversité. C'est une contri-

bution, parmi d'autres, à la création d'une communauté de cultures et de pensées au sein de l'espace du continent européen.

Cette connaissance réciproque de ce que nous sommes, chacun dans son pays ou sa région respective, se situe au cœur de ce qui fait l'intérêt de l'AERTE et des Journées annuelles.

C'est en effet parce que, année après année, nous entretenons ce courant d'échanges sur nos pratiques professionnelles et nos responsabilités au quotidien que nous pouvons apporter quelque chose d'utile pour le groupe de hauts fonctionnaires que nous sommes et qui ont tous un but en commun : le service public, dans l'impartialité et la plus totale disponibilité pour nos concitoyens.

J'ajouterais que ces bonnes habitudes entre nous ne sont en rien incompatibles avec d'autres efforts allant dans le même sens. Nous avançons de notre côté en direction de l'espace francophone avec la naissance récente de l'APREF (Association des préfets francophones). Cette nouvelle initiative, qui se recoupe avec l'AERTE pour ceux d'entre vous que la francophonie concerne, viendra renforcer le maillage des actions positives en faveur du respect réciproque et de la réflexion collective, ce qui est pacifique par nature. >>>

### Bio express :

**Diplôme** : diplômé de l'ESSEC, - Titulaire d'une maîtrise de droit de l'université Panthéon-Assas - **Profession** : Haut fonctionnaire  
**Formation** : Institut d'études politiques de Paris, École nationale d'administration (promotion Voltaire, promotion de François Hollande)  
**Distinctions** : Commandeur de l'ordre National du Mérite.



*les différences entre les conceptions nationales de nos fonctions expliquent probablement pour une grande part les différences entre nos métiers respectifs, comme, parmi bien d'autres, celle du rythme de nos affectations.*

La France est très heureuse de vous accueillir cette année et de le faire dans l'une de ses plus belles villes, comme vous en aurez un aperçu pendant ces deux jours.



*Je voudrais, sans retarder le début de nos travaux, dire combien le thème que vous avez retenu est d'une actualité pour nous tous.*



Qui n'a pas connu tel ou tel projet d'infrastructure considéré, souvent par une grande partie du public lui-même comme indispensable et urgent et qui, une fois conçu et préparé sur le plan technique, une fois que les procédures juridiques et les consultations formelles prévues par les textes ont été accomplies, soulève néanmoins des réactions qui, d'abord mesurées, peuvent s'amplifier jusqu'à des oppositions frontales, médiatisées, parfois violentes.

Il peut s'agir de la réaction de groupes d'ampleur limitée, et de plus en plus souvent aussi de spécialistes de l'agitation, mais ce serait se tromper de s'en tenir à cela.

Derrière ces réactions se cache probablement une défiance plus complexe à l'égard des évolutions du monde et de la façon dont les dirigeants officiels et les politiques s'en occupent.

C'est probablement la marque d'un désarroi individuel et collectif face aux changements en cours, la difficulté croissante à reconnaître l'intérêt général derrière ce qui est d'abord perçu comme une atteinte à la sphère privée ou à son environnement immédiat.

Mais les projets restent souvent justifiés dans leur substance, sauf s'ils ont trop vieilli au fil du temps de la contestation et des contentieux successifs, ce qui arrive de plus en plus souvent.

Dès lors, la réponse ne se situe probablement pas dans plus de réglementation et encore moins dans plus d'autorité ou de recours à la force publique.

Il nous faut réinventer des réponses dynamiques, où l'on sache être à la fois dans l'action déterminée et dans l'écoute véritable des habitants, qui ne soit pas seulement purement formelle.

La tâche est rude. Comme elle met en défi les politiques eux-mêmes, souvent les hauts-fonctionnaires que sont les RTE, se trouvent placés en retrait derrière le niveau politique.

Mais, en fonction de l'ampleur des projets, je reste convaincu que nous avons un rôle important à jouer, ne serait-ce que par les initiatives que nous avons tous l'habitude de prendre et par notre capacité de rassemblement et de conviction.

C'est de tout cela que nous allons parler pendant ces deux jours.

Nous commencerons par un tour d'horizon qui va nous permettre de poser les problèmes et nous continuerons demain par vos témoignages personnels sur des exemples oh ! Combien symptomatiques.

Enfin, il est prévu que notre ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, par ailleurs ancien maire de Lyon, vienne conclure nos travaux demain soir.

*Je vous souhaite à toutes et à tous un excellent séjour et d'excellentes Journées de l'AERTE sur Lyon.*



## Remettre le citoyen au cœur de la décision publique

### Présentation

**PAR CHRISTIAN LEYRIT**

Préfet de Région (h), ancien Président  
de la Commission Nationale du Débat Public

*Les blocages et situations très conflictuelles enregistrés sur de nombreux projets d'aménagement et d'équipement, qui conduisent parfois à des drames, amènent à s'interroger sur nos processus d'élaboration des projets, de consultation des citoyens et de décision.*

### Comment rendre plus légitimes les décisions publiques ?

### Comment remettre le citoyen au cœur de la décision publique ?

Le principe de participation existe en France depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, et la notion d'enquête publique a été créée en 1804. Ce principe a été réaffirmé au niveau international lors du sommet de la terre de Rio en 1992, puis avec la signature de la convention d'Aarhus (1998) et avec une directive européenne en 2003. Ce principe de participation a une valeur constitutionnelle en France depuis 2005.

Des enquêtes réalisées par la Commission Nationale de Débat Public montrent une forte attente des citoyens de participation aux décisions publiques, dans un climat de défiance générale vis-à-vis des institutions et de la parole publique, mais aussi de prise de conscience par les citoyens des enjeux planétaires de long terme (réchauffement climatique, eau, biodiversité...).

En 1995 en France, a été créée une institution chargée de l'organisation du débat public : la Commission Nationale de Débat Public (CNDP). Celle-ci est devenue en 2002 une Autorité Administrative Indépendante (il en existe 26 aujourd'hui). Il s'agit d'une instance collégiale de 25 mem-



bres, nommés par 19 autorités différentes. La collégialité des décisions et le pluralisme des membres garantissent cette indépendance. La CNDP ne se prononce pas sur le fond des projets dont elle est saisie, mais peut émettre des recommandations.

Les valeurs de la CNDP sont la transparence (les citoyens doivent avoir accès à toutes les informations), la neutralité, l'indépendance, l'argumentation, l'égalité de traitement entre les citoyens. Son slogan est : «Vous donner

la parole et la faire entendre».

L'objectif du débat public est d'informer le public, de veiller à sa participation, d'éclairer le maître d'ouvrage et de légitimer la décision. Cette question de la légitimité des décisions est centrale. La légitimité d'une décision dépend autant des conditions de son élaboration pour que son contenu intrinsèque. C'est la transparence, la rigueur, la loyauté du processus qui fondent cette légitimité. Selon le philosophe allemand Jurgen HABERMAS, « seule la délibération est susceptible d'entraîner un effet de légitimation ». Pour que les citoyens retrouvent la confiance, il faut que le débat ait lieu suffisamment tôt, lorsque les choix ne sont pas arrêtés et qu'il existe des alternatives. Les citoyens doivent aussi pouvoir disposer d'expertises indépendantes du maître d'ouvrage.



### Le débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie

*Co-initié par le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), le Danish Board of Technology, Missions Publiques et la CNDP, l'objet de ce débat était de donner la parole aux citoyens du monde, 6 mois avant la COP de Paris. Le 6 juin 2015, 97 débats regroupant 10 000 citoyens se sont tenus dans 76 pays. Il s'agit de la plus grande consultation citoyenne jamais réalisée.*

*Dans chaque débat, 100 citoyens profanes, représentatifs de la population de chaque pays, ont délibéré une journée entière par groupe de 6 à 8, à partir d'informations et de vidéos pédagogiques, selon une même méthodologie. Ils ont ensuite répondu à 34 questions. Les résultats furent spectaculaires ... Ils montrent des citoyens très concernés, volontaires et très ambitieux.*

*Tous les résultats par pays sur [climateandenergy.worldviews.org/lang-fr/](http://climateandenergy.worldviews.org/lang-fr/)*

*L'objectif du débat public est d'informer le public, de veiller à sa participation, d'éclairer le maître d'ouvrage et de légitimer la décision.*

Jusqu'au 1er janvier 2017, la CNDP était saisie uniquement sur les grands projets d'équipement (publics ou privés) de plus de 300 M€ : autoroutes, TGV, ports, aéroports, installations nucléaires, équipements industriels, culturels ou sportifs ...

La CNDP nomme alors une commission particulière de 3 à 7 membres, chargée de préparer et d'animer le débat sur le terrain, puis de faire un compte-rendu.

De nombreux outils sont utilisés : réunions publiques, ateliers participatifs, site internet, dispositif de questions-réponses, cahiers d'acteurs, débats mobiles (dans les écoles, universités, gares, centres commerciaux ...).

La CNDP a également développé les conférences de citoyens qui visent à recueillir l'avis de « citoyens éclairés », qui sont informés pendant 3 week-ends, qui délibèrent ensemble et qui donnent un avis. Ces conférences ont donné d'excellents résultats sur des sujets particulièrement complexes, comme le projet de stockage des déchets radioactifs dans l'Est de la France, le « big-data en santé » ou la prévention des conduites addictives à l'école...

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, de profondes évolutions sont intervenues, la plupart provenant d'ailleurs de propositions de la CNDP :

- Saisine obligatoire de la CNDP sur les plans et programmes nationaux (et non seulement sur les projets),
- Création d'un droit d'initiative citoyenne pour les petits et grands projets, ainsi que sur les projets de

réforme de politique publique (sur ce dernier point, 60 parlementaires peuvent également saisir la CNDP),

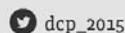
- Généralisation de la concertation sous l'égide de garants, y compris sur de petits projets ; à cette fin, une liste de 251 garants a été établie par la CNDP,
- Création d'un dispositif de conciliation, confiée à la CNDP, en cas de conflit,
- Consultation locale des citoyens (référendum local).

La construction d'un nouveau mode d'exercice de la démocratie est le seul moyen de restaurer la confiance, de développer la culture de la décision partagée. Le sociologue Michel Callon a très bien résumé l'enjeu de cette nouvelle forme de débat public : « ce qui s'y joue de plus profond, c'est la reconstruction du lien social, à partir de l'existence reconnue de minorités ».

L'enjeu est essentiel : il s'agit de mettre en œuvre une nouvelle gouvernance publique, fondée non plus sur les rapports de force mais sur une co-construction de l'intérêt général, seule à même de redonner confiance à nos concitoyens. ●

### DÉBAT CITOYEN PLANÉTAIRE

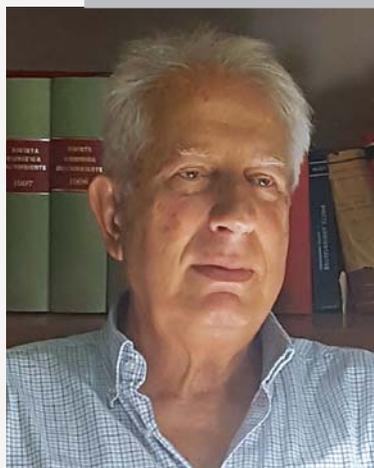
Accéder à tous les résultats par pays  
et par groupes de pays, ainsi qu'aux vidéos sur  
[climateandenergy.wvwviews.org/lang-fr/](http://climateandenergy.wvwviews.org/lang-fr/)



## Présentation

PAR GUIDO CORSO

*En Italie, la matière des travaux publics et des structures privées ayant un impact significatif sur le territoire est partagée entre la compétence de l'État et la compétence des régions.*



Il s'agit là d'une compétence législative concurrente qui englobe le gouvernement du territoire, les ports et les aéroports civils, les grands réseaux de transport et de navigation, la production, le transport et la distribution d'énergie (article 117, paragraphe 3 de la Constitution italienne).

A la compétence législative, dans le cadre de laquelle les décisions les plus importantes en matière d'infrastructure et de stabilité financière sont prises, correspond la compétence administrative de l'État et de la région. Un troisième niveau territorial est également mis en évidence : les municipalités ont traditionnellement une compétence en matière d'aménagement urbain. Par conséquent, les choix de localisation de l'État et de la région doivent être considérés en tenant compte des dispositions des plans d'aménagement municipaux, s'y conformant ou, plus souvent, demandant leur modification.

C'est un enchevêtrement difficile à démêler, dans lequel les pouvoirs de décision de dernier ressort sont insuffisants ou absents. Un réseau de compétences sans aucun rapport avec le préfet.

A la question implicite dans le thème de la conférence - quel est le rôle du préfet dans l'implication du public à la construction de grandes infrastructures? - on pourrait facilement répondre: aucun ou presque. Dans la procédure, presque toujours d'autres représentants territoriaux de l'Etat interviennent, les organes locaux d'autres ministères : les *Provveditori*<sup>(1)</sup> des travaux publics faisant partie du ministère des Infrastructures, les surintendants des Biens Culturels et Paysagers appartenant au Ministère du Patrimoine et des Activités Culturels, les Administrations de l'Environnement. Par rapport à ces organes, la

préfecture, même s'il s'agit du bureau territorial compétent du gouvernement, joue un rôle de simple coordination, qui est exprimée dans des domaines autres que les travaux publics (Décret du Président de la République n.300/1999). De même, avec l'avènement de la Constitution, le préfet n'exerce aucun pouvoir en la matière par rapport aux municipalités et aux provinces, dont les actes ne sont pas soumis à son contrôle.

Quant à l'aspect public, le préfet participe, de manière totalement informelle, au processus de prise de décision, qui vise à mettre en place l'infrastructure.

Au moment d'approuver la loi générale sur la procédure administrative (loi 241/1990), la disposition d'instruction publique - prévue par le projet dans une série de cas, y compris l'exécution des travaux publics ayant un impact important sur l'économie et sur le territoire - a été supprimée.

Ce n'est qu'en 2016 que le débat public sur les projets de faisabilité des grands travaux d'infrastructure et d'architecture a été introduit dans le code des marchés publics (art. 22 du décret législatif n. 50/2016, tel que modifié par le décret législatif n. 56/2017).

Le système, qui doit être complété par un décret du président du Conseil auquel se réfère le code même, a été emprunté essentiellement à la loi Barnier de 1995 (modifiée en 2002), avec quelques variantes.

A la Commission nationale pour le débat public (seize personnes) participent les représentants de différentes



administrations, mais pas du ministère de l'intérieur; et chaque débat est géré par des experts indépendants, identifiés grâce à une procédure sélective par l'autorité proposant les travaux. Ces experts doivent se coordonner avec un comité de suivi composé de représentants des autorités locales intéressées.

Les résultats du débat public sont discutés lors d'une conférence de services - à laquelle les administrations concernées participent - qui aboutisse à une décision prise à la majorité. A cette décision l'administration doit se conformer.

Personnellement, je ne crois pas que la participation du public - une fois institutionnalisée - pourra éliminer les causes de l'opposition systématique qui ont empêché ou entravé à ce jour la réalisation du gazoduc trans-Adriatique du Salento, des sièges d'extraction d'hydrocarbures dans la Val d'Agri, les sites de stockage des déchets nucléaires à Scansano Ionico, les centrales biomasses à Bologne, l'autoroute Bergame-Treviglio, la ferme éolienne d'Orvieto, le co-générateurs électriques à Oristano, ligne électrique italo-albanaise sur la côte adriatique des Pouilles, de la ligne de chemin de fer Turin-Lyon dans la Val di Susa.

Il ne s'agit pas seulement du fameux syndrome de NIMBY, qui pousse les administrations et les populations

locales à ne pas vouloir situer l'infrastructure sur leur territoire, mais qui n'auraient aucune réserve, si la même structure était implantée ailleurs, ou bien d'affirmer que l'opposition peut être expliquée uniquement par la demande croissante de protection de l'environnement. C'est l'insensibilité aux besoins de production de plus en plus répandue - la culture anticapitaliste italienne s'inspire du mythe le plus récent de la «décroissance heureuse» - qui joue un rôle important.

De plus, si cette culture trouve un canal politique dans un parti qui obtient la majorité des voix, comme cela s'est produit dans les dernières élections, il est compréhensible que le "débat public" ne résoudra pas le problème du consensus aux grandes transformations du territoire.

Et les préfets ?

Ils continueront, comme par le passé, à délivrer ou à refuser les certifications anti-mafia aux entreprises adjudicataires pour la conclusion du contrat (articles 90 et suivants du code des lois anti-mafia, décret législatif n° 159/2011); et à avoir accès aux chantiers pour éviter l'infiltration de la mafia (article 93 du même décret législatif).

Il s'agit d'un rôle fondamental qui présuppose, cependant, la préalable conclusion du processus de prise de décision et, par conséquent, le préfet suit, plutôt qu'accompagner, la phase du processus où le public est impliqué. ●

---

1. (Le provveditore régional aux travaux publics fait partie du bureau territorial (Provveditorato) du Ministère des Infrastructures et des Transports, qui est chargé de la gestion technique, administrative et économique des travaux publics, des fournitures et des services relevant de la compétence de ce Ministère.)

---

**Présentation****PAR ALEXANDER D'HOOGHE,**Professeur titulaire en architecture et en urbanisme,  
partenaire associé de la société de design ORG

L'exposé liminaire réalisé par Alexander D'Hooghe portait principalement sur la présentation du cas d'Anvers. Il a appuyé ses propos avec quelques références (New York/ New Jersey, Marseille-Aix-en Provence), illustrant l'applicabilité de la méthode dans d'autres lieux.

Le cas d'Anvers a entraîné la résolution d'un débat national qui dure depuis 25 ans à propos de la réalisation de l'autoroute périphérique d'Anvers. En deux ans, le directeur de projet a réussi à obtenir la signature de divers accords entre les gouvernements et les comités d'action civique. De ce fait, les procédures judiciaires ont été supprimées, un consensus sur la réalisation du périphérique, et sur la nécessité d'un aménagement urbain et paysager a émergé (en incluant le recouvrement de l'autoroute) ; ainsi qu'une vision commune sur la priorisation des transports en communs / le e-bike/ et d'autres investissements parallèles de mobilité urbaine. Par conséquent, ce projet est devenu un cas d'école à grande échelle dans un contexte de démocratie contemporaine. Cette condition implique que le pouvoir de décision, de rupture ou



d'influence soit distribué à de nombreux acteurs avec parfois des conflits d'intérêts. Certains de ses acteurs sont des institutions, d'autres sont des organisations ascendantes et descendantes, telles que les mouvements civiques.

Un ensemble d'outils sont au cœur de la fondation de ce modèle. Ces outils devraient être pris en considération dans l'application de ce modèle autre part.

Ils incluent l'utilisation du design comme étant de la diplomatie, l'utilisation de la théorie des jeux, la triangulation continue entre le design- participation-quantification ; la distinction entre la priorité politique (exemple : la mobilité automobile dans la région X) et d'un véritable plan physique (ex : un tunnel spécifique dans un lieu Y) ; l'organisation de l'apprentissage commun et le processus de détermination des faits ; l'engagement des acteurs clés dans la recherche d'un accord pré-politique et pré-judiciaire sur les principes d'une action commune ; l'utilisation de la participation est un moyen d'évaluer et de minimiser les risques dans les projets. ●

**Session II****Introduction****PAR IGNAZIO PORTELLI**

Préfet, Vice-Président de l'ANFACI

*Modérateur : M. Ignazio Portelli, Préfet,  
Vice-Président de l'ANFACI*

Cette session est principalement consacrée à deux questions concernant les aéroports en France et aux Pays-Bas. Les 238 aéroports d'Europe, y compris Israël et la Turquie, sont répartis en quatre groupes en fonction du nombre de passagers, à savoir :

GROUPE	PASSAGERS	AÉROPORTS
1	plus de 25 millions	20
2	10 – 25 millions	34
3	5 – 10 millions	36
4	jusqu'à 5 million	148

Les dernières données disponibles (mars 2018) montrent que :

- les passagers augmentent de façon constante;
- la circulation des marchandises augmente, dans une moindre mesure que les passagers;
- l'activité cargo a légèrement diminué;
- Londres est l'aéroport le plus important d'Europe, et les aéroports d'Ankara, d'Héraklion et de Naples enregistrent des performances record de plus de 50% des passagers.

Pour le rôle de plus en plus important des liaisons aériennes pour l'interconnexion entre les territoires, les

aéroports sont stratégiques pour le développement économique local. L'attention des décideurs, des autorités locales et de l'opinion publique sur les infrastructures de transport aérien pour soutenir le développement économique est élevée.

Les effets de l'impact d'un nouvel aéroport sont estimés grâce à la technique de comparaison du territoire concerné en présence de l'aéroport avec certains autres territoires possédant des caractéristiques similaires. La présence positive d'un aéroport n'est a priori pas définissable. La disponibilité d'une liaison aérienne ne pourrait remplacer que les moyens de transport existants, avec un effet global nul. Il doit exister l'attrait du territoire pour les facteurs économiques, sociaux ou touristiques.

La présence d'un aéroport peut être un facteur de développement local, en particulier pour les zones les plus distinctes et les moins connectées aux marchés les plus dynamiques. La troisième intervention est plutôt consacrée à un projet très intéressant sur la ville d'Anvers. ●



### Projet d'aéroport d'Amsterdam - Lelystad

#### Présentation

**PAR LEEN VERBEEK,**  
Commissaire du Roi, Province de Flevoland

(Modérateur : M. Ignazio PORTELLI-  
Préfet, Vice-Président de l'ANFACI  
- Italie)

M. Verbeek a évoqué le développement de l'Aéroport de Lelystad. Cet aéroport constitue une partie du Schipol Group Amsterdam. Lelystad est la capitale de la province de Flevoland.

Amsterdam Schipol est l'aéroport le plus important des Pays-Bas. Lelystad est développé pour soutenir l'aéroport d'Amsterdam Schipol et assurera plus de 10 000 à 45 000 vols. Dans les années à venir, il concernera principalement les vols opérés pendant les vacances, ainsi que les voyages d'affaires en Europe.

Schipol maintiendra son hub international majeur et sa fonction transcontinentale. Avec l'aéroport de Lelystad, Schipol peut maintenir sa forte position internationale. La distance entre Lelystad et l'aéroport d'Amsterdam est d'environ 40 kilomètres. L'aéroport de Lelystad est un intérêt national, son développement est complexe et plusieurs parties sont impliquées. Des règlements ainsi que des lois strictes seront appliquées à l'aéroport de Lelystad.



Les plans autour du développement de l'aéroport de Lelystad en tant que support à l'aéroport de Schipol ont été réalisés il y a 30 ans.

A l'origine, il était prévu d'ouvrir l'aéroport de Lelystad en 2019. Au cours des deux dernières années, un nouveau phénomène s'est produit : des groupes de personnes issues des régions avoisinantes ont élevé la voix pour protester contre cet aéroport. Les autorités locales et régionales, qui étaient à l'origine en faveur de l'aéroport de Lelystad, ont également changé d'avis en raison de la pression des réseaux sociaux. Cela a finalement eu des conséquences sur l'ouverture de l'aéroport de Lelystad.

Le discours de M. Verbeek apporte une vision globale du développement de l'aéroport dans cette province, l'importance économique pour Flevoland et les Pays-Bas, ainsi que la stratégie utilisée par les protestants, liée à l'ouverture probable de l'aéroport de Lelystad dans la période à venir. ●

### Projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes

#### Présentation

**PAR ANNE BOQUET,**  
Préfète honoraire

Notre-Dame des Landes, c'est un conflit de 50 ans autour d'un projet d'aéroport, projet né au début des années 1960, situé à proximité de Nantes en Région Pays de La Loire. Deux visions différentes de la société sur des enjeux économiques et environnementaux : deux camps, les pro et les anti aéroport, s'affrontent et se tournent le dos, des années durant.

La démocratie est bafouée : le projet est validé par un vote populaire favorable à plus de 55 %, par des décisions de justice et par des délibérations d'assemblées territoriales.

L'État se trouve empêché et impuissant : dans l'incapacité de prendre une décision et de la mettre en œuvre, ayant manqué de fermeté. Une Zone à Défendre (ZAD) avec occupation illégale et permanente du site, s'est pérennisée pendant plus de 10 ans.

La procédure de consultation du public qui s'est déroulée sur plus de 12 ans n'a pas permis de faire émerger une décision collective. Les opposants dénoncent un manque de transparence.



Lorsqu' Emmanuel Macron est élu Président de la République, en mai 2017, la situation locale est totalement bloquée et l'Etat se trouve face à un dilemme impossible.

Le Président de la République décide une mission de médiation installée le 1er juin par le Premier Ministre, Edouard Philippe.

Six mois d'auditions, d'expertises, de mise à plat des éléments du dossier, la mission rend son rapport le 13 décembre 2017.

Le Premier Ministre annonce, le 17 Janvier 2018, la décision du gouvernement :

« Je constate aujourd'hui que les conditions

ne sont pas réunies pour mener à bien le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes. Un tel projet qui structure un territoire pour un siècle ne peut se faire dans un contexte d'opposition exacerbée entre deux parties presque égales de la population. Notre Dame des Landes, c'est l'aéroport de la division ! Il sera donc abandonné. »

Le retour à l'état de droit sur la ZAD est décidé et sera mis en œuvre. ●

*"Le Décret relatif aux projets d'infrastructure complexes. Comment la Flandre essaie de traiter les projets d'infrastructure sensibles ou risquant d'être contestés ?"*

**PAR CATHY BERX**

Gouverneur, Province d'Anvers (Belgique)

**Présentation**

A l'aide du fameux dossier de la connexion Oosterweel Cathy Berx a expliqué comment la Flandre a profondément et structurellement changé la façon de ménager des projets d'infrastructure sensibles contestés, ou risquant d'être contestés. C'est un dossier clé qui occupe la région d'Anvers, la Flandre, la Belgique et même l'Union européenne et trouve son origine dans le nœud de trafic dense entourant la ville d'Anvers. Il y a peu de villes européennes où tant d'autoroutes pour le trafic (de transit) se rejoignent si proches du centre-ville.

Voilà pourquoi Anvers est souvent considérée la 'capitale des embouteillages de la Belgique, sinon de l'Europe'. En plus e.a. l'infarctus routier résulte en une position dominante de la Belgique dans les statistiques de la honte des victimes de la route par habitant. Commencent alors des années d'études en route d'une solution durable pour le Ring d'Anvers.

Dans un premier temps, quelques ingénieurs du gouvernement flamand proposent de boucler le Ring aussi proche que possible du port d'Anvers et de la ville, et d'ajouter une liaison entre les deux rives. Sous la direction de Camille Paulus, un premier accord politique au niveau flamand est conclu en 2000: le Masterplan pour la mobilité d'Anvers et la liaison Oosterweel sont nés. Mais les travaux tardent et 18 ans après, aucune voiture ou truck ne puisse conduire au-dessus ou en dessous.

Entre 2000-2005 l'équipe des ingénieurs continue son travail en toute tranquillité et silence. En 2005 une proposition du projet initial assez détaillée et élaborée est enfin communiquée au public. Les deux principaux points saillants de la connexion 'Oosterweel'-ou 'BAM' sont alors: 1) un tunnel sous l'Escaut et 2) un pont 'Lange Wapper' à travers les docks ou la zone portuaire.

Avec l'implémentation de ce plan, la connexion Oosterweel réalise une troisième intersection pour traverser l'Escaut et permet un bouclage complet du Ring d'Anvers. C'est surtout la construction du pont Lange Wapper, du tunnel et les conséquences environnementales et sanitaires pour les habitants de la ville qui se heurtent à une forte protestation civile. Les groupes d'action tels que StRaten-Generaal, Ademloos et Ringland formulent



leur critique spécifique, leurs alternatives et obtiennent un soutien civil massif contre ce projet d'infrastructure vaste et stratégique. Leurs principales préoccupations se situent dans le domaine du développement urbain (StRaten-Generaal et Ringland: 'Oosterweel est une cicatrice qui va ruiner Anvers et son développement futur') de la pollution d'air (Ademloos) et la qualité de vie (surtout un plaidoyer contre le trafic supplémentaire et en faveur de plus d'espace vert).

Contrairement aux idées reçues, les groupes d'actions qui se sont réunis dans la résistance, n'ont pas épargné de peine pour étudier, élaborer, présenter et défendre des alternatives plus éloignées de la ville, qui selon eux, réunissent beaucoup mieux les différents intérêts en jeu.

Le gouvernement flamand réagit mais unilatéralement : il adapte les plans sans consulter préalablement les groupes civils qui ne sont pas ravis à propos du sujet. Il en résulte que l'écart devient encore plus profond. Le Masterplan pour la mobilité, devient le Master Plan Mobility 2020 pour Anvers (2010), confirmé en 2014. Les adaptations les plus importantes sont: la suppression du pont 'Lange Wapper', rejeté par une majorité des Anversoises mais aussi l'installation de nouvelle infrastructure supplémentaire surtout pour mieux réaliser le modal shift: plus de transport public, pistes cyclables, voie navigable.

Entre alors en jeu la Commission Berx installée le 30 novembre 2009 par le gouvernement flamand. Elle devait donner une réponse claire à la question initialement simple : pourquoi les projets d'infrastructure stratégiques d'intérêt public immense peuvent difficilement se réaliser en Flandre?

La Commission Berx opère parallèlement à la Commission Sauwens ayant à peu près la même mission, notamment celle 1) d'analyser les raisons de la complexité structurelle et le retard dans les processus décisionnels du début jusqu'à la réalisation des projets d'infrastructure publics (et privés) et 2) de développer des propositions spécifiques pour améliorer les processus et procédures décisionnels dans une perspective plus large.



La Commission a plaidé pour un vrai changement mental et a rompu une lance en faveur d'une participation sincère et véritable et pour la conceptualisation et création conjointes dès le début jusqu'à la réalisation ou même l'exploitation de (nouvelle) infrastructure.

Il en résultait que la Commission Berx a proposé d'investir dans une phase préparatoire d'exploration ouverte et informelle suivi par une phase d'examen. Puis viennent une phase d'élaboration, suivie par la réalisation et le monitoring. [...]

La méthode de travail inspire. Le Masterplan 2020 d'Anvers actualisé, a ajouté d'autres projets à Oosterweel toujours contesté dont gouverneur Cathy Berx était le facilitateur de processus. Il s'agit d'une nouvelle autoroute A102 (tunnel « foré ») et la sous-tunnelisation de la R11 (la soi-disante R11bis).

Les travaux des deux Commissions Berx et Sauwens aboutissent à la rédaction et la mise en vigueur du Décret relatif aux projets complexes. [...]

Le Décret relatif aux projets complexes basé sur les conclusions intégrées et propositions de la Commission Berx a été adopté le 25 avril 2014 et est mis en vigueur le 1 mars 2015.

En effet, la protestation arrêtée contre Oosterweel, n'a jamais été aussi acharnée et virulente qu'en 2014. Les groupes d'action continuaient à défendre l'idée que la couverture du Ring est absolument nécessaire pour récupérer de l'espace sur Anvers, une ville en pénurie d'espace vert et ouvert.

Après des années de débat, le monde politique a enfin embrassé l'idée. Pour concrétiser cette nouvelle vision, le gouvernement flamand a désigné Alexander D'Hooghe (MIT) comme intendant, le 16 décembre 2015. Sa mission était aussi ambitieuse que claire: étudier et mettre en œuvre la couverture intégrale du Ring d'Anvers. L'intendant a réussi dans un travail énorme.

Après 10 mois il a pu publier une note d'ambition basée sur les consultations publiques avec les groupes d'action et parties prenantes. En plus il a sélectionné six équipes internationales de design. Une pour chaque zone : <https://www.overdering.be/>. C'est à lui que nous devons 'L'alliance pour le futur' pour la région d'Anvers qui pèse

sur Anvers et la Flandre depuis 1995, c'est qu' Alexander D'Hooghe a réussi à forger. C'est un compromis historique qui 1) met enfin fin à des années d'impasse politique, 2) englobe une nouvelle proposition et solution pour la mobilité, la viabilité et la santé publique dans la région d'Anvers : le tracé portuaire radical & Oosterweel light. En outre, il favorise 3) un modal shift de 50/50, et 4) une couverture à peu près intégrale du Ring d'Anvers et 5) garantit une collaboration long terme entre les groupes d'action, les autorités et les parties prenantes. Sans doute la raison la plus importante est que le compromis met fin à des procédures de la part des groupes d'action (Ademloos, Ringland, StRaten-Generaal) auprès du Conseil d'État. [...] Le 8 février 2018 on a pu fêter le lancement officiel des travaux Oosterweel avec une cérémonie d'inauguration sur la rive gauche de l'Escaut (Linkeroever) marquant le lancement définitif du tracé portuaire radical combiné avec Oosterweel light.

En plus, une structure de coopération Routeplan 2030 est établie pour vraiment réaliser le 'Masterplan 2020' et le 'Routeplan 2030'. Ce dernier, le Routeplan 2030 représente un plan pluriannuel, intégré avec différents programmes d'investissement multimodaux. Quatre 'banques de travail' sont établies pour l'implémentation des objectifs communs de 'L'alliance pour le futur' 2017 qui unit les groupes de citoyens et les autorités. Les banques de travail et projets clés sont: 1) La couverture du Ring, 2) la réalisation d'un modal shift ambitieux, 3) l'achèvement du Ring avec la liaison Oosterweel light pour le trafic de destination locale et le 4) développement du tracé portuaire radical pour le port et le trafic de longue distance. Dans cette structure, le gouverneur Cathy Berx a l'honneur de présider la banque de travail de travail « tracé portuaire radical ».

En guise de conclusion, l'on peut reprendre les points de vue formulés dans un livre intéressant à ce sujet qui résume bien les idées principales du projet s'intitulant : *De waarde van weerstand. Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming (La valeur de la résistance. Ce que le dossier Oosterweel nous apprend sur la procédure et processus décisionnel)* d'Eva Wolf et Wouter van Dooren<sup>1</sup>. Selon les auteurs, à part le fait qu' 'Oosterweel' dépasse la région d'Anvers, le projet est devenu un symbole pour les projets d'infrastructure stratégiques et compliqués difficiles à réaliser en Flandre et ouvre de nouvelles perspectives sur la théorie d'escalade des conflits, de l'importance de la participation civile et les avantages de la démocratie démocratique. ●

(1) <https://www.pelckmanspro.be/de-waarde-van-weerstand.html>.

### *Introduction*

**PAR LODEWIJK DE WITTE**  
Gouverneur, Province de Vlaams Brabant



*La participation des citoyens dans la façon dont les grands projets d'infrastructure sont conçus et gérés, est dans le centre de beaucoup de débats. Il ne suffit plus que les autorités ou les experts se mettent d'accord, il faut aussi impliquer la population dans le développement des grandes initiatives publiques. Trois de nos collègues M. Frank Scherer, Mme Florence Siegrist et M. Denis Mathen nous font part de leurs expériences et points de vue.*

### « La gestion de la participation citoyenne aux projets d'infrastructures : exemple du Corridor de fret ferroviaire du Rhin Alpin- Section Karlsruhe Bâle »

#### Présentation

**PAR FRANK SCHERER**  
Gouverneur du Comté d'Ortenau (Allemagne)

(Modérateur : M. Lodewijk De Witte,  
Gouverneur, Province de Vlaams  
Brabant)

Le corridor Rhin Alpin est l'une des routes les plus fréquentées d'Europe. Elle relie de nombreuses destinations clés : les ports du Nord de la Belgique, les Pays-Bas et le port méditerranéen de Gênes.

De ce fait, il en résulte que cette section entre Karlsruhe (Allemagne) et Bâle (Suisse), dans le comté d'Ortenau, est l'un des rails européens les plus importants, en particulier pour le transport de marchandises.

Dans la convention de Lugano en 1996, l'Allemagne et la Suisse se sont mis d'accord sur une extension coordonnée du corridor de fret Rhin-Alpin. Des décennies sont passées sans avoir déterminé l'extension, notamment du côté Allemand.

Comparé avec ce qui était prévu à l'origine, ce retard énorme était entre autres, le résultat de la manière d'avoir planifié cette extension par la compagnie de chemin de fer allemand.

En effet, il s'agissait d'étendre les voies de 2 à 4 près de la ligne existante sans prendre en considération suffisamment à l'avance, que cette construction affecterait lourdement les populations locales (plus de 100 000 résidents concernés).

Par conséquent, les protestations citoyennes se sont élevées, par ailleurs, une résistance s'est mise en place.

Finalement, une route alternative a été proposée par quelques villes et par les initiatives citoyennes : construire deux voies pour les trains de marchandises, à distance des populations locales concernées, en parallèle de l'autoroute A5 afin d'améliorer la ligne existante pour les voyageurs en train.

Afin de gérer le processus décisionnel, les acteurs clés tels que la compagnie de chemins de fer allemand (la Bahn), le gouvernement fédéral, le Land et la région ont décidé



d'entamer une discussion ouverte afin de rassembler les intérêts protecteurs communs, et d'évaluer toutes les possibilités pour ainsi, comparer les avantages et les inconvénients.

Afin de structurer ce processus, un comité consultatif avec tous les acteurs clés, présidé par le Gouverneur du comté a été lancé.

En établissant une procédure de transparence, le comité a essayé d'obtenir l'acceptation des opérations de projets.

Un groupe de travail, composé des gouverneurs de comtés, des maires, des initiatives citoyennes, le gouvernement fédéral et d'Etat, ainsi que la Bahn, ont accompagné le processus en vérifiant et en évaluant le planning de la Bahn et les suggestions alternatives proposées par la région.

Des audiences publiques ont été organisées, dans laquelle une communication indépendante de bureau a exposé tous les faits, et où les actionnaires ont pu promouvoir leur option favorite.

Cette considération globale a été importante pour enfin trouver la meilleure solution soutenue par une large majorité dans la région, c'est-à-dire, la construction de nouvelles voies, avec l'autoroute A5 et l'amélioration de la ligne existante.

La décision prise en juin 2015 par le comité consultatif, et en janvier 2016 par le Bundestag allemand inclut des modifications substantielles, en comparaison avec les plans originaux, et la ligne existante passant par les communes, et enfin une meilleure protection contre le bruit et les vibrations pour les résidents. Le projet a pour objectif d'être réalisé en 2035.



*Les acteurs clés tels que la cie de chemins de fer allemand, le gouvernement fédéral, le Land et la région ont décidé d'entamer une discussion ouverte afin de rassembler les intérêts protecteurs communs...*

*Expérience pour la reconnaissance de Lavaux, vignoble en terrasse,  
au patrimoine de l'UNESCO (Suisse)*

**Présentation**

**PAR FLORENCE SIEGRIST**

Préfet du district de Riviera- Pays d'Enhaut-



La Suisse compte trois niveaux décisionnels qui doivent tous être impliqués pour aboutir. Le projet est porté par l'Etat, soit la Confédération, associée au gouvernement cantonal sur le terrain duquel se trouve le site. En l'espèce le Canton de Vaud. Toutefois, pour la conception du dossier, le niveau du terrain, soit la ou les communes doit se mobiliser. En l'espèce dans le projet examiné, celles-ci sont au nombre de 14. C'est à ce niveau que se joue l'implication de la population. C'est ainsi dans ce cadre que le RTE, représentant du gouvernement cantonal en lien avec les communes, donc le terrain, peut amener ses connaissances pour assurer une présence des acteurs locaux.

Le type de classement de l'UNESCO est celui de bien culturel. Soit un site façonné par une culture, en l'espèce ici celle du vin et qui doit pouvoir continuer à vivre et se développer. Tel a toujours été l'enjeu car les craintes étaient nombreuses au début de la procédure d'inscription que le vignoble soit mis sous cloche par une protection.. D'où le difficile équilibre à trouver et la nécessité d'impliquer la population afin qu'elle saisisse bien les enjeux.

L'Etat de Vaud, interpellé sur l'opportunité de l'inscription de Lavaux, a réuni les acteurs locaux afin de sonder leur volonté d'agir ou non en ce sens. A ce stade initial le RTE faisait partie de la réflexion en raison de son implication dans le terrain et de sa connaissance des acteurs locaux. Un comité de candidature a été constitué en vue d'élaborer le dossier.

Une fois inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, Lavaux a mis en place un plan de gestion du site,

destiné à en assurer principalement sa pérennité. La gestion du site doit impliquer tous les niveaux dont le niveau étatique mais il doit aussi avoir sa source auprès

des acteurs locaux et des habitants d'où l'implication de l'association Lavaux Patrimoine, structure ouverte à la population et à tous les acteurs locaux entre autres. Les composantes de ce plan de gestion étaient déjà inscrites dans le cadre du dossier candidature. Elles sont complétées tout au long de sa mise en œuvre.

La commission chargée de la gestion du site a conduit ses activités de manière à y intégrer, d'une part, un maximum de participants et, d'autre part, à développer une conscience régionale de protection et de mise en valeur du site. Il importe que la démarche ne reste pas une affaire de spécialistes, mais qu'elle soit relayée et portée par l'ensemble des acteurs régionaux, en détectant et associant les institutions et actions existantes dans tous les domaines intéressant le plan de gestion

Nous avons pu expérimenter à plusieurs reprises la nécessité d'un processus participatif englobant la population. Qu'il s'agisse de projets rendus indispensables de densification de villes, d'infrastructures routière ou ferroviaires ainsi que de projets énergétiques tels l'installation d'éoliennes. En l'absence d'un tel processus le risque de refus pur et simple du projet est très important. L'implication du citoyen au projet et à la gestion de son exploitation par la suite permet une meilleure acceptation. Dans ce cadre, le RTE peut apporter ses connaissances du terrain, des acteurs locaux tout en marquant l'implication de son gouvernement. ●

*La gestion du site doit impliquer tous les niveaux dont le niveau étatique mais il doit aussi avoir sa source auprès des acteurs locaux et des habitants d'où l'implication de l'association Lavaux Patrimoine...*

*"Approche transfrontalière quant à certaines infrastructures sensibles"*

**Présentation**

**PAR DENIS MATHEN**

Gouverneur de la Province de Namur (Belgique)

Comment accompagner une infrastructure nucléaire d'autant plus sensible qu'elle est située dans un autre état ? **Il y a 3 niveaux de complexité :**

- 1) Nécessité d'une gestion particulière en matière de planification d'urgence et de gestion de crise ;
- 2) Caractère transfrontalier international ;
- 3) Domaine du « nucléaire », sensible par essence.



Une série de textes encadrent la coopération : une Convention du 21/04/1981 entre les gouvernements belge et français sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes et d'accidents graves ; l'Arrangement particulier du 09/12/97 entre le Gouverneur de Namur et le Préfet des Ardennes sur cette même assistance (mise en œuvre coordonnée des secours en cas de catastrophe ou d'accident grave sur le territoire de l'un ou l'autre des territoires).

En outre, un accord franco-belge spécifique à la Centrale de Chooz du 30/04/98 prévoit certains aspects de coopération (surveillance du débit de la Meuse, de l'environnement...) et instaure une information mutuelle. Signalons encore le protocole de coopération et de concertation en matière de sécurité, passé le 9/07/2014 avec le Préfet des Ardennes, qui aborde en outre la question de l'ordre public (coopération polices-douanes, santé publique et aspects sanitaires, ...). La centrale de Chooz est donc également concernée directement et indirectement par ce dernier texte. Grâce à un avenant, l'Arrangement particulier visé plus haut permet d'aller très loin dans le niveau d'informations échangées puisqu'il suffit qu'un incident puisse générer une incidence médiatique pour que les autorités belges en soient informées.

La centrale fait l'objet d'un PPI français mentionnant les communes belges impactées mais aussi d'un PPUI belge. Les contacts entre Français et Belges sont essentiels pour garantir leur cohérence. En effet, les périmètres (zones de planification d'urgence) peuvent parfois différer. Il faut des mesures correctrices. Les législations aussi diffèrent. Dans

le PPI français, le périmètre d'application est un rayon de 10 km. Ce qui impacte 7 communes belges. Un nouveau PPI français est en cours de rédaction, avec une possible extension de 10 km à 20 km. En Belgique, ceci concernerait 7 communes supplémentaires, soit 104.000 hab. Le nouveau plan nucléaire belge adopté récemment entraînera lui aussi des adaptations des PPI.

Nous avons développé en province de Namur une « culture de la concertation » :

contacts réguliers (en dehors des procédures de crise) entre le Préfet des Ardennes et le Gouverneur ; présentation 1x/an par le Directeur de Chooz de son bilan et de ses projets ; visite de la Centrale par les communes belges (dans le périmètre de 10km). Ces dernières sont également invitées aux réunions publiques d'information et à certaines actions en matière d'emploi et de formation. En outre, la CLI (Commission Locale d'Information), assure une large diffusion de ses travaux sous une forme accessible. Depuis 2014, le Gouverneur de la province de Namur est membre de l'AG et du CA de la CLI de Chooz avec voix délibérative. Une réforme à venir prévoirait la représentation belge au sein de ses différents collègues.

En ce domaine, il existe une valeur ajoutée dans une collaboration capitalisant sur d'autres coopérations qui la renforcent : en matière de sécurité publique et routière ou environnementale (lors d'enquêtes publiques) ou encore à l'occasion de contacts sur des dossiers tels que la problématique du déneigement, le transfert de dépouilles ou en matière de santé publique. Dans le domaine de la coopération policière transfrontalière (Accords de « Tournai II »), une convention a été signée le 09/01/18 avec le Préfet de la Région Grand Est et les Procureurs généraux de Metz et Liège qui a ouvert de nouvelles perspectives.

Dans le domaine économique encore, soulignons enfin des partenariats avec la CCI des Ardennes ou avec l'Agence provinciale de développement économique (BEPN) relatifs à l'ancrage local par la recherche de prestataires ou sous-traitants pour la centrale. ●

---

*Les contacts entre Français et Belges sont essentiels pour garantir leur cohérence. En effet, les périmètres (zones de planification d'urgence) peuvent parfois différer. Il faut des mesures correctrices.*

## Synthèse des réflexions des RTE lors des XXVe Journées européennes

### Présentation

PAR **JEAN-MICHEL BRICAULT**

Maître de conférences en droit public,  
CRDT, Université de Reims

L'objet de ces XXVe Journées européennes était de permettre un échange d'expériences de niveau international sur la place et le rôle des représentants territoriaux de l'Etat (RTE) dans l'association du public aux projets d'infrastructures ou d'événements sensibles dans des sociétés souvent « bloquées » et confrontées à de nouveaux défis démocratiques. En somme, comment permettre l'avènement d'une administration moins verticale, plus citoyenne, plus à l'écoute des usagers. Ce principe de participation solidement établi juridiquement (convention d'Aarhus, directive de 2003...) fait partie de ces « valeurs communes » de l'Union européenne et des Etats membres.



Dans ce cadre global, solliciter directement l'avis des citoyens sur les grands projets d'aménagement par exemple apparaît comme une solution pour sortir d'une situation conflictuelle.

Bien entendu, dans une logique de coopération multi-niveaux et multi-acteurs avec les collectivités territoriales, les acteurs associatifs..., c'est à la représentation territoriale de l'Etat qu'il incombe souvent d'assumer la responsabilité de l'efficacité de cette association du public.

La participation est devenue le signe d'une époque et un moyen essentiel d'améliorer le service public dans une démarche de « coproduction » pour éviter le constat trop longtemps effectué du caractère souvent tardif de la consultation du public et du monopole de l'Etat dans l'appréciation de la notion d'intérêt général des grands projets d'aménagement notamment. Les temps ont changé. L'Etat et la puissance publique « n'ont plus la légitimité naturelle qu'ils ont eu pendant longtemps »<sup>1</sup>. Dans certaines situations parfois très conflictuelles, « l'Etat se trouve empêché et impuissant »<sup>2</sup>.

Les débats ont clairement souligné que cet enjeu de « démocratie administrative » s'inscrit, en dépit de la diversité des situations nationales, dans un contexte précis<sup>3</sup> (modèle politique représentatif en crise, défiance à l'égard des rouages de la démocratie, radicalisation des controverses scientifiques, idéologisation des débats, défiance du populisme<sup>4</sup>, enjeux environnementaux, développement des réseaux sociaux, des « fake news », effets « nimby »...). Ces évolutions sociétales sont parfois à la source de « d'oppositions frontales, médiatisées, parfois violentes »<sup>5</sup>.

Dans le cadre de ces Journées européennes, la problématique globale était la suivante : dans quelle mesure existe-t-il une tension entre d'un côté, le besoin d'efficacité de l'action publique au nom de l'intérêt général et de l'autre, le respect, voire l'accroissement de la participation du public et des procédures de concertation ? Comment qualifier le rôle et l'action du RTE dans cette démarche de « coproduction » de l'action publique avec les citoyens et les usagers ?

Pour traiter du sujet, trois sessions ont été nécessaires. Une première session a cherché à contextualiser les enjeux de la participation du public dans les pays d'Europe (I). Les deux autres sessions ont permis ensuite d'approfondir les missions concrètes des RTE par des études de cas (II).

### I) ECLAIRAGE SUR LE CONCEPT DE « PARTICIPATION »

Il apparaît tout d'abord en « toile de fond » que c'est bien la question de la légitimité de l'action publique qui est posée. Les enquêtes d'opinion montrent en outre qu'il existe « une forte attente des citoyens de participer aux décisions publiques »<sup>6</sup>. Il paraît important que le débat lancé au titre de tel ou tel projet soit assumé par une autorité porteuse de certaines valeurs telles que la « neutralité », « l'indépendance » et la « transparence »<sup>7</sup>.



### Notes

- 1 P.-E. Bisch, préfet de région(h), Secrétaire Général de l'AERTE. - 2 A. Boquet, préfète de région (h) évoquant la situation bloquée pendant des années sur le site de l'aéroport Notre Dame des Landes. 3 Evoqué tout d'abord par C. Leyrit, préfet de région (h), ancien président de la Commission nationale du débat public et plusieurs autres orateurs. - 4 Guido Corso, Pr. - 5 M. Cadot, préfet de la Région Ile-de-France, préfet de Paris et président de l'AERTE (2017-2018). - 6 Chr. Leyrit. - 7 Chr. Leyrit et A. D'Hooghe, Pr. urbanisme.



*L'Etat et la puissance publique « n'ont plus la légitimité naturelle qu'ils ont eu pendant longtemps ». Dans certaines situations parfois très conflictuelles, « l'État se trouve empêché et impuissant »*

Les débats ont permis d'apporter un éclairage concret sur ce concept de participation qui revêt bien des formes et des procédures.

Il apparaît que la loyauté du débat et la transparence du processus<sup>8</sup> fondent la légitimité de la décision toujours ancrée dans un territoire. Plus spécifiquement, il s'agit de mettre en place une « méthode » de participation certes variable d'un pays à l'autre mais qui doit toujours respecter un calendrier précis pour éviter tout risque d'enlèvement du projet (comme ce fut le cas pour le projet d'aéroport Notre Dame des Landes pendant 50 ans !).

Cette « méthode »<sup>9</sup> doit pour l'essentiel veiller à informer le public, veiller à sa participation et éclairer le maître d'ouvrage. Plusieurs conditions de légitimité et d'efficacité présidant à la participation des citoyens sont identifiables :

- Débattre en opportunité et être en amont de la décision<sup>10</sup> avec un « dialogue ouvert »<sup>11</sup> ;
- Mobiliser les publics les plus variés et multiplier les formes de débat mais toujours avec un « code de conduite »<sup>12</sup> ;
- Disposer d'une expertise complète : information intégrale et contradictoire pour exprimer des solutions alternatives le cas échéant ;
- Expliquer la gouvernance du projet et en particulier, dire qui va, in fine, « prendre la décision ». Cet aspect est fondamental pour dissiper tout malentendu<sup>13</sup> ;
- Préparer enfin l'après-débat : rendre compte, évaluer et installer un suivi.

Les techniques participatives les plus diverses ont été exposées. Il apparaît que l'accès à « l'information » via des réunions publiques, des ateliers participatifs, des débats mobiles ou encore des commissions locales d'information<sup>14</sup> est fondamental. Donner une information, c'est donner du pouvoir. Ainsi, informer quelqu'un, c'est lui donner la possibilité d'agir. Ensuite, la conciliation et la médiation

consistent à confronter les points de vue lorsqu'il y a « blocage » autour d'un projet. L'intervention d'un tiers neutre est alors parfois nécessaire. C'est ainsi que le projet routier de contournement d'Anvers dit projet « Oosterweel », vieux de vingt ans a pu être décanté<sup>15</sup>, mettant fin à des années d'impasse politique et de contentieux juridique !

Diverses techniques de consultations locales de citoyens ont été évoquées telles que le « comité d'action civique » à Anvers<sup>16</sup>, le « comité consultatif » à propos du projet de corridor de fret ferroviaire du Rhin Alpin<sup>17</sup>, la « commission du dialogue » et l'organisation d'un référendum à propos du projet d'aéroport de Notre Dame des Landes<sup>18</sup> ou même l'organisation d'une « fête participative » au sujet du projet de classement UNESCO d'un vignoble en Suisse<sup>19</sup>.

Il apparaît que cette participation est porteuse d'enjeux très forts puisqu'elle permet d'enrichir et de légitimer les projets (en assurant leur acceptabilité sociale), de débloquent parfois des situations très anciennes, de proposer des alternatives concrètes... La participation rejoint ainsi le principe d'efficacité de l'action publique. Il ne s'agit pas de mesures purement « cosmétiques » dans l'air du temps mais bien, le cas échéant, de « retoquer » parfois certains projets ! Les débats ont été nourris d'études de cas nombreuses montrant des projets abandonnés ou bien profondément remaniés (projets d'autoroutes, d'implantations d'éoliennes...).

Il reste que dans ce contexte d'une systématisation de la participation, il n'est pas toujours facile de faire triompher « l'intérêt général » pour tel ou tel projet d'aménagement. Une solution serait de « renforcer la société civile »<sup>20</sup> ! Dans ce cadre sociétal en profonde évolution, les RTE, en tant que pivot de l'action étatique territoriale, apparaissent comme des « médiateurs »<sup>21</sup> au centre du processus participatif pour assurer au mieux « l'acceptabilité sociale des projets ».



## Notes

<sup>8</sup> Cette question du manque de « transparence » au départ a souvent été évoquée pour justifier le fait que certains projets « s'enveniment » au fil du temps, V. par ex. le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes évoqué par A. Boquet, ou bien le projet d'aéroport d'Amsterdam-Lelystad évoqué par M. Verbeek, Commissaire du Roi ou enfin, le projet routier de contournement d'Anvers dit projet « Oosterweel » évoqué par C. Bex et le Pr. A. D'Hooghe. <sup>9</sup> Chr. Leyrit a finement décortiqué ces aspects mais également C. Bex, gouverneur d'Anvers, à l'origine de la « méthode Bex » (séquencer les procédures, mise en place de structures de concertation, prise en compte intégrée des suggestions, des alternatives, bilan cout-avantages, mesures de monitoring...). Précisons que la « commission Bex » est à l'origine de l'élaboration d'un décret relatif aux projets d'infrastructures complexes. - <sup>10</sup> C. Bex à propos de la construction de l'autoroute A102. - <sup>11</sup> F. Scherer, gouverneur du comté d'Ortenau, « La gestion de la participation citoyenne aux projets d'infrastructures : ex. du Corridor de fret ferroviaire du Rhin Alpin-Section Karlsruhe Bâle ». - <sup>12</sup> C. Bex. - <sup>13</sup> F. Scherer. - <sup>14</sup> Evoqué par D. Mathen, gouverneur de Namur à propos de la centrale nucléaire de Chooz (Ardennes) in « Approche frontalière quant à certaines infrastructures sensibles ». - <sup>15</sup> C. Bex et A. D'Hooghe et la mise en place « d'Alliance pour le futur ». - <sup>16</sup> A. D'Hooghe. - <sup>17</sup> F. Scherer. - <sup>18</sup> A. Boquet. - <sup>19</sup> F. Siegrist, Préfet du district de Riviera-Pays d'Enhaut, Suisse. Expérience pour la reconnaissance de Lavaux, vignoble en terrasse, au patrimoine de l'UNESCO. - <sup>20</sup> A. D'Hooghe. - <sup>21</sup> S. Bouillon, Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

## II) LE RTE, MÉDIATEUR AU CENTRE DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Sur ce terrain de la participation, les RTE ont souvent pour mission de « mettre en synergie et de coordonner entre eux les acteurs locaux publics et privés » lorsque de grands projets d'aménagements sont contestés (ex. ligne TGV Lyon-Turin, gazoduc dans les Pouilles, projet d'éoliennes, aéroport de Lelystad aux Pays Bas, corridor ferroviaire Rhin Alpin en Allemagne...). Il leur appartient de permettre l'existence d'un dialogue ouvert en utilisant toute la panoplie des outils de concertation et de participation.

Les RTE constituent des « facilitateurs de processus » et doivent mettre en avant leurs talents de « communicant » (importance de la stratégie adoptée, des symboles utilisés, de la mise en avant des intérêts en jeux...).

La « plus-value » sociale ou économique du projet doit être expliquée (ex. gisements d'emplois locaux avec le projet d'aéroport de Lelystad aux Pays-Bas ou bien la centrale nucléaire de Chooz<sup>22</sup>).

Les RTE doivent savoir s'entourer d'une « structure porteuse » (à la fois représentative et experte...) et développer « une culture de la concertation »<sup>23</sup>, de la « séduction »<sup>24</sup> et du « dialogue »<sup>25</sup>. Ils se doivent de jouer pleinement un rôle de « médiation entre des intérêts parfois divergents »<sup>26</sup>.

Les débats ont été jalonnés d'exemples de projets au dénouement positif en dépit de maints blocages. Pour autant, cela ne signifie pas que tout est possible au RTE.

Certains antagonismes apparaissent irréductibles en « s'enkystant » dans une « Z.A.D. » illégale ! Sur ce point, le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes paraît presque emblématique. Dans des sociétés « bloquées » et complexes, les « acteurs en position de responsabilité s'investissent pour repousser les limites de leur action »<sup>27</sup>. C'est ainsi que la « mission de médiation » a permis de sortir de « l'impasse démocratique »<sup>28</sup> dans laquelle se trouvait le projet même si la situation reste tendue « sur le terrain de l'état de droit »<sup>29</sup>.

\* \*

\*

Au terme de ces deux jours de débat, il apparaît que les RTE, en tant que pivot de l'action étatique territoriale, jouent un rôle central dans l'association du public et ce à plusieurs étapes du processus. La « capacité de rassemblement et la force de conviction »<sup>30</sup>, le « facteur humain », les talents de négociateurs du RTE constituent désormais des éléments plus importants pour déminer des situations conflictuelles et assurer autant que possible la mise en œuvre d'une action publique efficiente.

### Notes

22 D. Mathen. - 23 Idem. - 24 W. Van de Donk, Commissaire du Roi, province de Noord Brabant (Pays-Bas) - 25 A. Boquet. - 26 S. Bouillon.

27 P.-E. Bisch. - 28 A. Boquet. - 29 N. Klein, Préfète de la région des Pays de la Loire. - 30 M. Cadot. - 31 Terme souligné par C. Ricq, Pr. Emérite à l'Université de Genève.



**Association Européenne des Représentants Territoriaux de l'Etat**  
**European Association of State Territorial Representatives**

[www.aerte-asso.org](http://www.aerte-asso.org)  
[www.eastr-asso.org](http://www.eastr-asso.org)