

Équipement, environnement : deux conceptions de la nature ?

M. Mercadal est vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées ; M. Perdrizet est directeur de la recherche au Ministère de l'Équipement des transports et du logement.

Cosmopolitiques : Dans quelle mesure le METL participe-t-il à la mise en œuvre des politiques publiques touchant à la protection de la nature ?

M. Mercadal : S'agissant de politiques publiques de protection de la nature proprement dites, le ministère de l'équipement des transports et du logement exerce des compétences propres dans le domaine de la protection du littoral et de la montagne, en conséquence des deux lois consacrées à la protection de ces milieux particulièrement sensibles.

Il a été amené à s'intéresser également à des sujets nouveaux comme celui du rapport entre la ville et la nature, qu'il s'agisse de la réalisation de « coulées vertes » dans les agglomérations urbaines, de la reconquête des berges des fleuves auxquelles nombre de villes ont tourné le dos dans un passé récent, et plus récemment, de la place prise par la réalisations de jardins en milieu urbain et de façon générale l'importance plus grande donnée aux paysagistes dans la réalisation de projets.

M. Perdrizet : Le ministère de l'équipement est confronté depuis longtemps aux questions de protection de la nature, en particulier au tra-

vers des problèmes posés par l'urbanisation et la réalisation d'infrastructures en milieux sensibles. J'ai travaillé longtemps en DDE en Gironde, et nous avons eu très tôt à nous préoccuper de la protection de milieux sensibles; nous avons souvent été les premiers à le faire, dans un climat d'opposition assez fort. Les compétences que nous exerçons en matière de planification territoriale nous conduisaient naturellement à cela. Nous avons par exemple réalisé des travaux d'aménagement de zones humides, parce que nous avons élaboré au préalable le SDAU et d'autres documents d'urbanisme. Je regrette d'ailleurs que nous ne nous soyons pas investis dans la planification écologique, faute de compétence au sein de notre ministère, mais à l'extérieur de celui-ci également. La planification écologique¹, cela commence peut-être par croiser les schémas de services collectifs « transports » et « espaces naturels ».

I prise en compte intégrée d'une multiplicité de données ou phénomènes naturels dans l'aménagement de l'espace (cf. Mac Harg, *design with nature*)

Cosmopolitiques: Pourquoi avoir confié au ministère chargé de l'équipement des compétences propres dans le domaine de la protection d'espaces sensibles comme la montagne ou le littoral dont le législateur a souhaité précisément limiter l'aménagement.

M. Mercadal: Cela est lié aux compétences d'aménagement qui étaient également confiées au ministère, et sans doute aussi au fait, s'agissant de la montagne, que les textes principaux ont été élaborés au moment du ministère d'Ornano, dont les compétences couvraient à la fois l'équipement et l'environnement. Ce ministère comprenait une direction, la DAFU, chargée de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Concrètement, son rôle était de faire des plans, d'édicter des limitations; il était donc logique de lui confier l'administration de cette politique. Une des idées majeures à cette époque, mais elle n'a pas perdu sa pertinence, c'est qu'il fallait éviter le « mitage », c'est à dire la construction discontinue dans les milieux naturels sensibles que l'on veut protéger. Le but des lois relatives à la montagne et au littoral, est notamment de permettre de protéger des espaces naturels de dimension suffisante.

Cosmopolitiques: Ministère de l'équipement et de l'environnement sont « traditionnellement » en opposition. Est-ce simplement le produit du partage des compétences (à l'un la protection à l'autre l'aménagement) ou bien y-a-t-il des conceptions différentes de la nature, des paysages, portées par chacune des administrations ?

M. Mercadal : C'est une question assez difficile. Il me semble que jusqu'ici, nous n'avons pas porté l'idée de protection de la biodiversité.

M. Perdrizet : Je ne suis pas complètement d'accord avec cela. En fait, très tôt, des fonctionnaires du ministère de l'équipement se sont posés les questions des conséquences des politiques d'aménagement sur la nature. La SEPANSO a été créée à l'origine par des fonctionnaires de l'équipement et de l'agriculture qui ont ressentis le besoin de créer un lieu de réflexion critique de l'action administrative.

Je pense qu'en réalité il n'y a pas de différence de conception de la nature entre les ministères de l'environnement et de l'équipement. Là où il peut y avoir des oppositions, ce n'est pas au niveau de la définition et de la conception des enjeux, mais dans leur hiérarchisation. Si je me réfère au schéma proposé par Bruno Latour dans « les politiques de la Nature », je ne vois pas de difficulté pour la première phase (ou la chambre haute) de prise en compte des éléments constitutifs du monde commun, prise en compte faite de perplexité et de consultations. Les difficultés commencent avec la chambre basse, celle de l'ordonnement, lorsqu'il faut hiérarchiser des propositions et exclure certaines d'entre elles. Comme les arbitrages publics ne sont pas clairs, les oppositions se manifestent, dans une deuxième phase, chacun mettant en avant des propositions qui traduisent une partie de l'intérêt général, celle dont il est porteur.

M. Mercadal : Je dirais la même chose dans des termes un peu différents, en illustrant mon propos avec l'exemple de l'autoroute A 28 dont l'avancement est bloqué par l'existence d'insectes protégés, le pique prune, sur son trajet.

Première remarque, le rapport réalisé pour le compte de l'inspection générale de l'environnement l'a été par un ingénieur des ponts et chaussées qui a fait toute sa carrière dans les autoroutes. Cela ne l'empêche pas de prendre fait et cause pour la défense du pique prune au désespoir de la direction des routes.

Ensuite, ce qui sépare le ministère de l'équipement de celui de l'environnement dans cette affaire, c'est une divergence sur la conception de l'action administrative.

Pour le ministère de l'équipement, lorsqu'il y a eu consultation, puis déclaration d'utilité publique, et qu'une décision a été prise dans les formes normales par l'autorité investie du pouvoir de la prendre, elle doit être mise en œuvre, et toutes les administrations doivent être solidaires de sa mise en œuvre, puisqu'elles ont pu s'exprimer avant la prise de décision. Or, les gens de l'équipement ont le sentiment que le ministère de l'environnement ne se sent pas tenu par une décision prise.

Cosmopolitiques : Ce sentiment trouve un écho inversé du côté des militants associatifs, et souvent des fonctionnaires de l'environnement, qui considèrent que les administrations les plus puissantes s'affranchissent souvent du respect des textes réglementaires ou législatifs, qui sont des décisions collectives d'importance, pour faire passer leurs projets. Chacun se sent ainsi parfaitement légitime dans sa défense de l'intérêt général dont il se considère comme porteur. C'est ce qui conduit à la multiplication des recours contre les décisions administratives.

M. Mercadal : Ce recours très développé aux tribunaux de la part des associations, est le moyen pour elles d'obtenir par ce truchement la modification du projet qu'elles n'ont pas pu obtenir dans la phase précédente de sa préparation. Ce que le ministère de l'équipement attendrait alors, c'est une véritable coresponsabilité pour assumer une décision prise collectivement. Mais le ministère de l'environnement se sent beaucoup plus libre vis à vis des décisions prises. L'équipement vit toujours sur l'idée que l'action administrative suppose la continuité, la régularité, au-delà des aléas et des oppositions, que l'administration est la garante de la continuité du service public.

Pour que l'action administrative progresse, il faudrait au moins que le maître d'ouvrage dispose d'un dossier de connaissance de l'espèce à protéger, expliquant pourquoi et comment il faut le faire. Il devrait être obligatoire pour l'administration qui édicte des mesures de protection. Il est vrai aussi que l'approche de la protection d'une espèce par un ingénieur peut être différente de celle d'un naturaliste. L'ingénieur demandera à savoir ce dont l'espèce protégée a besoin pour vivre et cherchera à recréer ces conditions ailleurs si nécessaire, c'est-à-dire à résoudre des problèmes et à rendre possible un projet en intégrant au mieux des fonctions et des contraintes.

J'illustrerai ce besoin de précision et de documentation des obligation en matière de protection par une autre anecdote. Un projet de route est élaboré dans l'île de la Réunion, qui doit courir à flanc de colline. Le Puffin est un oiseau protégé qui se nourrit en mer et vit et nidifie sur terre. Pour aller de l'une à l'autre, il emprunte des vallées qui seront donc traversées par cette route. Le cahier des charges du maître d'ouvrage mentionne la nécessité de prévoir les mesures de protection adaptées à cette espèce. Plus tard, la DDE trouve une étude sur le Puffin, indiquant que cet animal voit mal la nuit, et la verse au dossier d'appel d'offres. Un des candidats voyant cela, renonce à présenter un projet de pont à haubans, en raison des risques que cela entraînerait pour les puffins. Il perd l'appel d'offres qui est attribué à un projet avec pont à haubans. Le perdant fait un recours devant le tribunal administratif et gagne, car le tribunal a

considéré que le demandeur a justement pris en compte les préoccupations de préservation de l'espèce, ou en tout cas que le doute est permis. Il demande donc l'organisation d'un nouvel appel d'offres. Cela ne serait pas arrivé si l'administration responsable de la protection avait fourni un dossier complet et argumenté, initialement.

Cosmopolitiques: N'y a-t-il pas néanmoins une différence d'approche de l'impact de l'action de l'homme sur la nature entre les deux ministères, en ce sens que pour les fonctionnaires du ministère de l'environnement il est parfois plus légitime de s'abstenir de faire que d'agir, alors que les ingénieurs d'un ministère conçu pour équiper chercheront à trouver les solutions qui lui permettent d'agir.

M. Mercadal: Il est possible qu'il y ait une conception plus anthropocentrique de la nature de notre côté. Les nécessités du développement économique et social priment, même s'il faut l'assurer dans les meilleures conditions possibles d'utilisation de l'environnement.

M. Perdrizet: Je pense que le problème réside plus dans une insuffisante organisation des procédures d'arbitrage entre administrations qui ne permet pas de rendre explicites les choix publics collectifs qui sont faits par le pouvoir politique légitime, ce qui fait que ce débat est réglé par des moyens divers ensuite. Je crois également que l'abstention de faire comporte aussi des conséquences qu'il faut évaluer avec attention. À propos de l'anthropocentrisme, je pense que même le développement durable en comporte une bonne dose malgré la modération et la responsabilité qu'il met en avant. Comme le souligne Charles Taylor, « cette modération ne rend pas justice à ce que nous sentons souvent intuitivement, à savoir que nous avons des devoirs envers la nature et le monde » ; autrement dit : il y a une résonance de respect, entre nous et la nature ou le monde qui doit dépasser une approche instrumentaliste.

Cosmopolitiques: Les différences de conception peuvent-elles être résolues par des procédures d'instruction et de décision mieux conçues ou sont-elles irréductibles ?

M. Perdrizet: Pour éclaircir ces différences, nous souhaitons reprendre un certain nombre de projets et d'expériences passées, dans le cadre d'un groupe de travail réunissant les deux ministères de l'équipement et de l'environnement, afin de réfléchir aux problèmes posés dans le cours de leur déroulement. À cette occasion, je voudrais dire qu'il me semble possible et même souhaitable de concilier la conduite de projets d'aménagement de l'espace et la préservation de la nature et de l'environnement au sein d'un même ministère. Pour moi, c'est à la fois une leçon d'un passé de responsable d'urbanisme et le souhait de dépasser le partage

nature/société dont parle B. Latour et qui se révèle souvent comme une forme d'opposition stérile.

M. Mercadal : Nous avons essayé de tirer les leçons d'un certain nombre de débats publics conduits sur un certain nombre de projets d'infrastructures, en confiant le soin à un cabinet de conduire l'analyse. Une des leçons que nous en tirons, c'est qu'il paraît souvent impossible de trouver sur le seul projet considéré la solution du problème qui fait blocage. Par exemple, s'agissant de l'autoroute A 28, le problème aurait peut-être pu trouver une solution si l'on avait dans le même projet lié le remembrement et l'autoroute, au lieu de traiter les deux sujets séparément. Le projet de doublement de l'A8 sur la Côte d'Azur offre un autre exemple. Le projet initial n'a pas pu aboutir. Il a été décidé de réaliser une directive territoriale d'aménagement de la région, qui a permis de poser le cadre d'un aménagement global et, semble-t-il, accepté, d'aménagement.

Ce ministère va devoir de plus en plus conduire en même temps les études d'aménagement global et les études d'équipement. Par exemple, les questions posées par les déplacements dans la vallée du Rhône devraient faire l'objet d'une réflexion stratégique globale avant d'envisager la modification ou la création de telle ou telle infrastructure.

Cosmopolitiques : Nous avons évoqué à plusieurs reprises la question de la procédure de hiérarchisation des objectifs et des choix publics, de la résolution des conflits d'intérêts, sans trouver de réponse satisfaisante. Comment articuler par exemple, calcul économique et préservation de zones sensibles ?

M. Mercadal : Il ne suffit pas en effet de disposer d'outil d'évaluation économique, d'un côté, et de procédure de débat public de l'autre. Il faut savoir à quoi doivent servir l'un et l'autre. Si le débat public doit conduire à une décision, alors il n'y a plus de place pour l'évaluation économique si celle-ci devait entrer en contradiction avec cette décision. Si c'est l'évaluation économique qui prime dans la décision, alors le débat public n'est qu'un alibi pour justifier une décision en l'habillant du voile du consensus.

Le ministère de l'équipement a toujours raisonné en termes de « la décision publique », comme s'il existait quelque part une vérité établie qu'il fallait découvrir et révéler par les moyens les plus efficaces, alors que lorsque l'on raisonne en termes de « processus de décision publique » et de débat public, on sait que l'on doit aller vers quelque chose de socialement accepté et dont l'évaluation économique ne paraisse pas déraisonnable.

L'articulation entre débat public et évaluation économique ne sera possible que si l'évaluation économique sort du calcul macroéconomique global dans lequel les plus et les moins se compensent sans prise en compte des intérêts légitimes de chacun, car alors aucun consensus n'est possible au bout du compte. Le calcul économique doit prendre en compte chaque groupe légitime, et le débat public doit permettre l'expression du point de vue de chacun d'entre eux, les enjeux dont ils sont porteurs, leur confrontation et leur hiérarchisation.

Cosmopolitiques : Pourquoi pas une direction de la réduction de la mobilité au METL, comme il y a un service de la maîtrise de l'énergie au ministère qui en est chargé ?

M. Mercadal : Parce que je pense que le débat public et la réflexion sur l'aménagement constituent des « muscles de rappel » plus puissants que celui que pourrait constituer une direction interne au ministère.

Les fonctionnaires du ministère de l'équipement ne considèrent pas ces débats comme du temps perdu, bien au contraire, ils y prennent un vif intérêt. Ils ne les considèrent pas comme un frein paralysant leur action.

M. Perdrizet : La formulation « réduction de la mobilité au METL » me paraît mettre trop l'accent sur un moyen, parmi d'autres pour atteindre une mobilité durable. Mettons d'abord en avant les finalités du « vivre ensemble » que nous souhaitons privilégier.

Propos recueillis par Jean-François COLLIN