Participation des usagers dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse : premiers résultats d'une enquête nationale

Stephan Utz
Université de Lausanne, Institut de géographie et durabilité
Nora Buletti
Université de Fribourg, Département des géosciences

La participation dans l'aménagement des cours d'eau

Un projet d'aménagement des cours d'eau est considéré comme réussi si les objectifs fixés ont été atteints ; ceux-ci peuvent être d'ordre sécuritaire, économique, environnemental et/ou récréatif. La réalisation de ces objectifs ne dépend pas uniquement de contingences techniques et législatives, mais également d'enjeux sociaux (Hostmann *et al.*, 2005 ; Woolsey *et al.*, 2005). En effet, dans un projet d'aménagement de cours d'eau, il ne s'agit pas seulement de maîtriser l'écoulement des eaux par différentes mesures techniques, mais également d'essayer de satisfaire les attentes de tous les acteurs concernés par le cours d'eau (riverains, usagers notamment). Cette multiplicité d'enjeux débouche souvent sur des conflits plus ou moins ouverts qui ralentissent, voire empêchent la réalisation du projet d'aménagement.

En Suisse, en raison de l'exiguïté territoriale, il y a souvent superposition d'intérêts concurrents à proximité des cours d'eau, comme la production hydroélectrique, l'exploitation des surfaces agricoles, le développement des zones à bâtir ou encore la protection de l'environnement, ce qui rend les questions relatives à l'espace des cours d'eau particulièrement sensibles. La recherche de compromis autour des projets d'aménagement des cours d'eau fait donc souvent face à des controverses. De plus, le système démocratique suisse offre la possibilité au public de remettre en question certaines décisions, ce qui nécessite une bonne acceptation des projets d'aménagement des cours d'eau pour permettre leur aboutissement. Il est donc important d'associer le public et l'ensemble des milieux concernés à l'élaboration des projets d'aménagement des cours d'eau à travers un processus dit de planification participative.

En Suisse, l'aménagement des cours d'eau incombe aux cantons, qui peuvent ensuite déléguer cette responsabilité aux communes. De son côté, la Confédération assure essentiellement un rôle de supervision en proposant différentes recommandations et lignes directrices et en subventionnant certains projets.

Pour l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), la planification participative permet d'une part d'améliorer la qualité des projets en incluant les connaissances locales et d'autre part de favoriser leur acceptation par le public grâce à une plus forte identification des acteurs au projet. Afin d'inciter les entités responsables de l'aménagement des cours d'eau à mettre en place des processus participatifs lors de projets de protection contre les crues, la Confédération peut accorder une prestation complémentaire de 2% (OFEV, 2012) en fonction d'une série de critères relativement larges, qui laissent donc les maîtres d'œuvre assez libres quant à la forme de participation qu'ils mettront en œuvre.

Une enquête auprès des responsables cantonaux de l'aménagement des cours d'eau

Le présent article reprend les résultats d'une enquête réalisée auprès des responsables cantonaux de l'aménagement des cours d'eau (Buletti *et al.*, 2014) et qui constitue le premier volet du projet ESPPACE – *Évaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse* –, mené conjointement par l'Université de Lausanne et l'Université de Fribourg, sur mandat de l'OFEV.

Cette enquête, qui s'est concentrée uniquement sur les projets de protection contre les crues et n'a donc pas inclus les projets de revitalisation, avait pour objectif principal de comprendre les pratiques actuelles en matière de participation dans l'aménagement des cours d'eau dans les différents cantons. Elle a été menée auprès de 22 responsables cantonaux à l'aide d'un questionnaire standardisé portant aussi bien sur certains aspects théoriques liés à la participation que sur les modalités concrètes de leur mise en œuvre. Le questionnaire a été transmis au préalable à toutes les personnes ayant accepté de participer à l'enquête et les réponses ont ensuite été recueillies majoritairement par téléphone, mais aussi dans certains cas lors d'une rencontre ou encore par écrit. Les entretiens ont été retranscrits, pour pouvoir ensuite procéder à une analyse de contenu thématique.

Cette enquête révèle que dans l'ensemble les principes de la participation sont bien intégrés par les responsables de l'aménagement des cours d'eau mais que de nombreuses contraintes pratiques compliquent la mise en œuvre des processus participatifs. Ces contraintes sont essentiellement liées aux efforts en temps et en argent nécessaires à la participation, ainsi qu'aux difficultés liées à la multiplication des intérêts à concilier en raison de la diversité des acteurs impliqués.

L'enquête a permis de dégager cinq manières différentes de considérer la participation :

(1) la participation limitée aux acteurs des institutions cantonales et communales ;

(2) l'information au public considérée comme une forme de participation ;

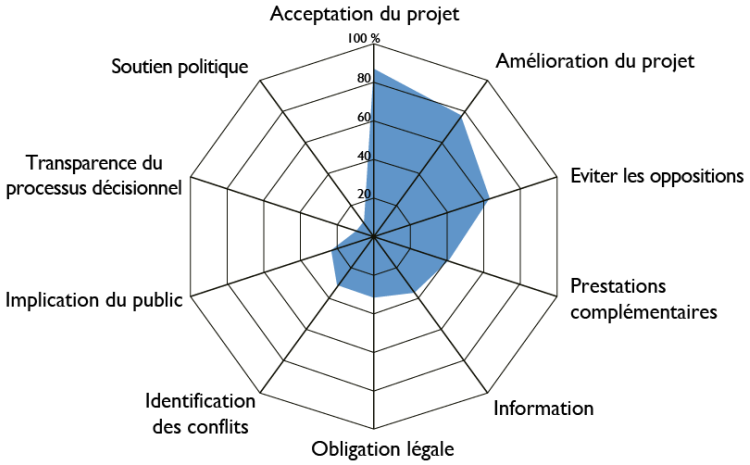
(3) la participation comme une manière d'inclure des individus représentant les intérêts des différents acteurs concernés dans les processus participatifs ;

(4) la participation se référant à des idéaux démocratiques, où l'inclusion du public dans le processus décisionnel se fait par principe ;

(5) la participation perçue comme un processus permettant d'améliorer les projets d'aménagement de cours d'eau.

Ces différentes manières de considérer la participation ne sont pas exclusives ; en effet, dans de nombreux cas, les responsables de l'aménagement des cours d'eau avancent des éléments qui se rapportent à plusieurs d'entre elles.

Nous nous sommes également intéressés aux motivations poussant les maîtres d'œuvre à mettre en place un processus de participation. Les motivations principales sont l'acceptation des projets et leur amélioration par la prise en compte des avis provenant des acteurs impliqués (voir figure en début de page suivante). Ce n'est donc pas forcément l'implication du public dans le développement du projet qui motive la mise en place de processus participatifs.



Motivations pour la mise en place de processus participatifs.
(Source : entretiens 2013-2014)

Cette étude révèle également que ce sont généralement les chefs de projet qui sont responsables de la participation dans les projets d'aménagement des cours d'eau. Cette situation peut s'avérer problématique dans la mesure où les chefs de projet assurent dans ce cas un double rôle : celui d'expert technique et celui de modérateur du processus participatif. Il n'est alors pas toujours évident pour les acteurs impliqués de bien différencier ces rôles. L'engagement d'un modérateur ou d'un médiateur externe est essentiellement réservé aux projets de grande ampleur, mais il est présenté par certains responsables cantonaux comme une possibilité permettant d'améliorer le suivi de la participation.

Nous avons aussi confronté les aspects que les responsables estiment importants à soumettre au public et ceux que le public souhaiterait se voir présenter lors des processus participatifs. Les objectifs du projet et les variantes possibles sont généralement les aspects que les responsables cherchent à soumettre en priorité au public. Inversement, les questions relatives à l'utilisation du sol sont fréquemment soulevées par le public ; les agriculteurs sont particulièrement sensibles à cette thématique puisqu'ils sont directement concernés par les questions d'expropriation et de compensation. Cette thématique n'est pas forcément traitée en priorité par les chefs de projet, qui cherchent à éviter des controverses à ce sujet. Les responsables sont conscients de cette problématique mais ils essaient plutôt de favoriser des discussions directes avec les acteurs réellement concernés.

Un autre aspect fréquemment soulevé par la population est le coût des projets qui, au contraire, ne semble pas être le point le plus important à soumettre au public pour les responsables des projets. En effet, l'aspect financier des projets est toujours très controversé mais l'implication du public sur cet aspect ne permet généralement pas d'effectuer de véritables changements. Les responsables préfèrent donc ne pas aborder directement cette thématique dans les processus participatifs.

La thématique de la protection de l'environnement est également soulevée régulièrement par le public ; par contre, aucun des 22 cantons ne la soumet spécifiquement lors de la présentation du projet. Ceci est certainement lié au fait que nous avons focalisé nos entretiens sur des projets de protection contre les crues où l'aspect de la protection de l'environnement n'est pas central.

En ce qui concerne la mise en œuvre pratique de la participation dans le cadre de projets d'aménagement des cours d'eau, l'enquête démontre qu'il n'existe pas de procédures préétablies appliquées strictement par les chefs de projet. En effet, ceux-ci s'inspirent des différentes recommandations existantes mais adaptent ensuite librement la procédure en fonction du contexte institutionnel et des caractéristiques de chaque projet. L'expérience des chefs de projet est donc déterminante quant à la mise en œuvre de processus participatifs.

Les chefs de projet veillent par contre à remplir les différents critères pour l'obtention de la prestation complémentaire en matière de planification participative, qui est dans l'ensemble considérée comme un bonus permettant de compenser en partie les efforts consentis pour la mise en place de la participation, mais qui n'est pas une motivation à proprement parler.

Quant aux techniques participatives, cette enquête a permis de constater qu'elles ne varient pas beaucoup entre les différents cantons ; elles consistent essentiellement en des séances d'information et des tous-ménages qui n'entraînent pas véritablement d'échanges bidirectionnels entre les responsables du projet et le public. L'implication des acteurs plus directement concernés se fait plutôt à travers des ateliers et des groupes de travail.

Cette étude a également permis de constater que les acteurs institutionnels sont généralement impliqués en premier, alors que les acteurs privés et le public rejoignent souvent le processus dans un second temps. Ce décalage dans l'implication des acteurs s'explique par le fait que les chefs de projet préfèrent généralement pouvoir établir un projet solide avant de le soumettre au public pour validation, les maîtres d'œuvre cherchant avant tout à faire aboutir les projets.

Conclusions

De manière générale, des processus participatifs sont mis en place pour l'ensemble des grands projets d'aménagement des cours d'eau visant la protection contre les crues dans les différents cantons suisses. Il existe cependant certaines différences dans leur mise en œuvre, qui dépendent essentiellement du contexte institutionnel cantonal et des caractéristiques des projets.

Cette étude a permis d'obtenir une bonne vue d'ensemble sur les processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse. Sur cette base, il sera possible d'analyser plus en profondeur différents cas d'étude, afin d'évaluer concrètement l'apport de la participation pour différents types de projet et dans des contextes institutionnels variés.

Remerciements

Ce projet est financé par l'Office fédéral de l'environnement (resp. Olivier Overney et Jean-Pierre Jordan). Il est dirigé par le Prof. Olivier Graefe et le Dr Olivier Ejderyan (Université de Fribourg) et les Prof. Stuart Lane et Emmanuel Reynard (Université de Lausanne), que nous remercions pour leur soutien.

Références

Buletti, N., Utz, S., Ejderyan, O., Graefe, O., Lane, S.N., et Reynard, E. (2014) *Définitions et mise en œuvre des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse. Résultats d'une enquête auprès des services cantonaux responsables de l'aménagement des cours d'eau.* Faculté des géosciences et de l'environnement, Université de Lausanne et Département des géosciences, Université de Fribourg. Disponible sur http://mesoscaphe.unil.ch/igul/projrech/index.php?idPage=69&page=viewDetails&lang=fr&id_projet=176 (accès le 31 août 2014).

Hostmann, M., Buchecker, M., Ejderyan, O., Geiser, U., Junker, B., Schweizer, S., Truffer, B., et Zaugg Stern, M. (2005) *Planification concertée des projets d'aménagement de cours d'eau. Manuel pour la participation et la prise de décision dans les projets d'aménagement de cours d'eau*. EAWAG, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ.

OFEV (2012). *Wasser Risiken – Beurteilung Mehrleistungen – Partizipative Planung.* Office fédéral de l'environnement, Berne.

Woolsey, S., Weber, C., Gonser, T., Hoehn, E., Hostmann, M., Junker, B., Roulier, C., Schweizer, S., Tiegs, S., Tockner, K., et Peter, A. (2005). *Guide du suivi des projets de revitalisation fluviale*. Publication du projet Rhône-Thur. EAWAG, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ.