

Ingérence souhaitée

Le monde est trop complexe pour être abandonné aux spécialistes. Le savoir de tous est requis pour préparer l'avenir. C'est pourquoi de « nouvelles formes de prise de décision » sont à trouver : les responsables politiques et administratifs doivent favoriser davantage la participation des citoyennes et des citoyens – non pour des raisons morales mais par nécessité : c'est souvent le seul moyen de parvenir à des décisions pérennes.

Le Flaz à Samedan, en Haute-Engadine, est d'habitude une petite rivière qui coule tranquillement. On a peine à imaginer de quoi il était capable avant que, le plus grand projet suisse de déviation de cours d'eau lancé depuis 80 ans, ne lui impose un nouveau lit.

C'est surtout en été, quand les glaciers fondent et que les précipitations abondent sur les montagnes, que le Flaz peut se transformer en un puissant torrent. Les cuvettes montagneuses situées à seulement 10 kilomètres dans le massif de la Bernina récoltent l'eau de pluie comme de gigantesques entonnoirs et remplissent aussitôt le Flaz qui se jette dans l'Inn en amont de Samedan. Les deux cours d'eau peuvent soudain inonder la plaine de Samedan avec jusqu'à 400 m³ d'eau par seconde – le volume contenu dans une piscine. A l'avenir, avec le réchauffement climatique, les pics de crues pourraient être encore supérieurs, à cause de la fonte accrue des glaciers, qui n'agiront plus comme des réservoirs intermédiaires pour les eaux de pluie.

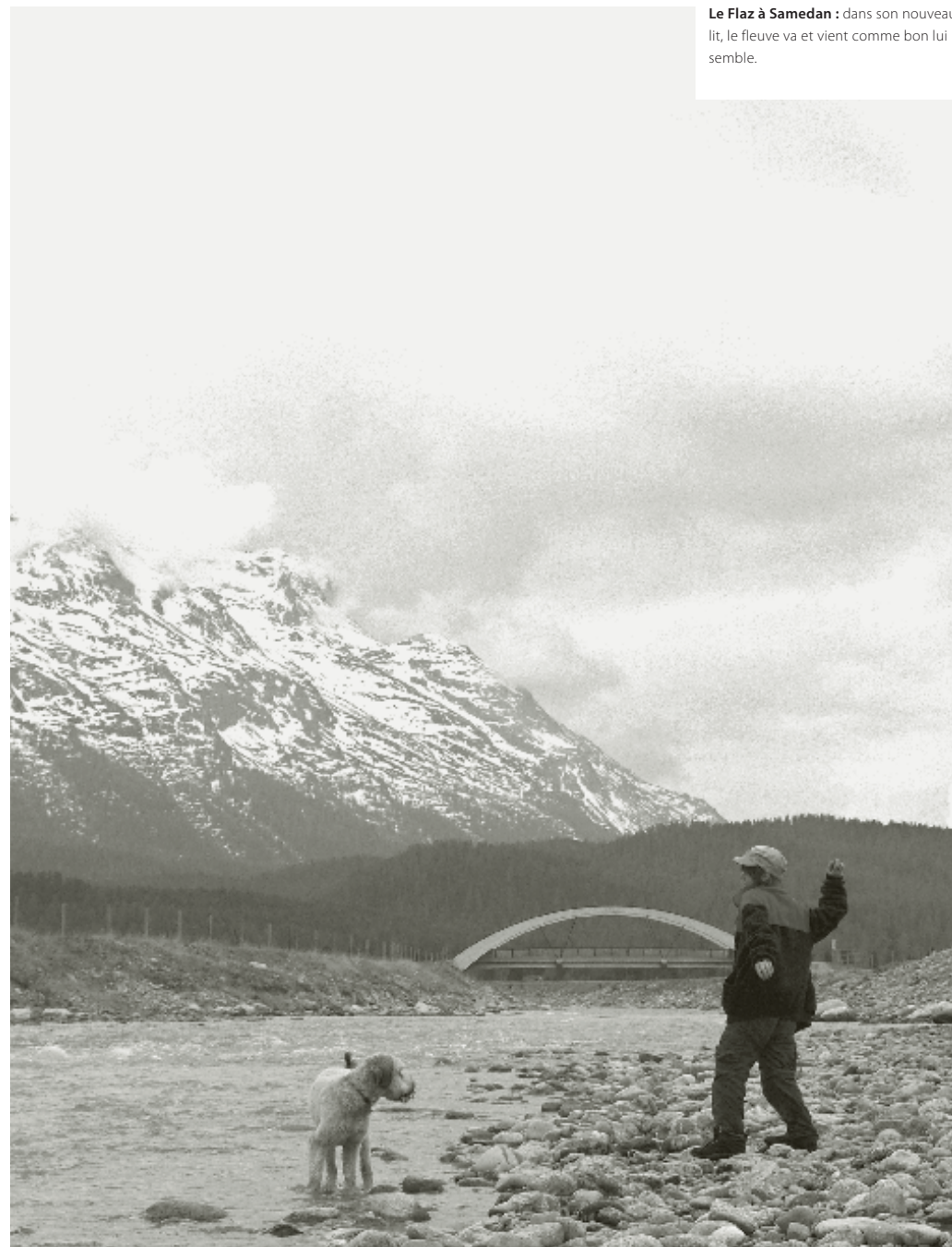
Après les quatre crues dévastatrices des années 1950, les autorités ont décidé de prendre des mesures qui faisaient à l'époque l'unanimité : le Flaz et l'Inn ont été contenus dans un corset de canaux en béton, renforcés par des digues toujours plus hautes. La victoire sur la nature menaçante semblait cimentée pour l'éternité – jusqu'en juillet 1987 où les eaux de crue étaient à 20 cm en dessous de la crête des digues. Les quartiers de Samedan construits en plaine au 20^{ème} siècle, ont de justesse évité une inondation. Comme si de rien

n'était, les habitants ont vite retrouvé leur train-train quotidien. Lorsque le canton des Grisons – également partie prenante dans l'assurance immobilière – a contraint Samedan au milieu des années 1990 à prendre de nouvelles dispositions de protection contre les crues, cette commune de 3000 habitants a manifesté son indignation et son incompréhension.

En 1996, le canton a qualifié de « zone à haut risque » les quartiers denses situés en plaine comprenant la gare, une résidence pour personnes âgées et de nombreuses habitations ; il a décrété une interdiction de construire et laissé dix ans à la commune pour trouver une solution. Cela fut douloureux, surtout pour une commune romanche, particulièrement attaché à son autonomie. « Dans les cinquante ans à venir, il n'y aura plus de crue comme celle de 1987 », disait-on dans les cafés. « C'est une idée fixe des administrations de Coire. » Même le président de commune – qui désigne ici le maire –, a dit au cours d'une réunion devant des agriculteurs : « Ce n'est pas compréhensible que du jour au lendemain des quartiers denses puissent être soudain considérés comme menacés ! » Ce à quoi un agriculteur plus âgé a répondu : « Je peux très bien le comprendre. Je n'ai par contre jamais pu comprendre comment on a pu accorder des permis de construire en plaine. J'ai en effet encore vu dans les années 1950 l'eau briser des digues. »

Lentement, on a réalisé qu'on ne pouvait plus continuer comme avant. Plus les administrations commu-

Le Flaz à Samedan : dans son nouveau lit, le fleuve va et vient comme bon lui semble.



nales approfondissaient le problème, plus il devenait évident que toutes les solutions classiques – barrages de 50 m de haut dans les cuvettes montagneuses, canaux et autres digues – n'étaient « que du rafistolage », a reconnu le maire Thomas Nievergelt. En revanche, une autre alternative, étonnante, restait : et si le Flaz ne se jetait plus dans l'Inn en amont de Samedan ? Avant que l'Homme ne s'imisce dans son cours, il a en effet fait des méandres durant des millénaires dans la plaine de Samedan, déposant, depuis le dernier âge glaciaire, des alluvions sur une épaisseur de 70 mètres. Qu'obtiendrait-on alors si le Flaz pouvait s'écouler à travers la plaine, c'est-à-dire dans la partie plus basse de la vallée, sur le côté opposé par rapport à Samedan ? Et si seules les prairies étaient inondées par les crues et non les maisons ? Et si le Flaz ne se jetait dans l'Inn qu'après Samedan ? Le problème serait résolu.

Il était indispensable que tous les intéressés soient de la partie, pour la réussite du projet de détournement du fleuve.

Un tel projet ne pouvait être porté par la seule administration communale. « Il était indispensable que tous les intéressés soient de la partie », dit Thomas Nievergelt. Si l'aménagement devait réussir, les agriculteurs et les propriétaires fonciers devaient céder ou au moins échanger des terrains. Les protecteurs d'oiseaux avertirent que le nouveau canal allait réduire l'espace vital de deux espèces menacées, le tarier des prés et l'alouette des champs. L'association des pêcheurs craignait que les ombres ne se sentent pas bien après les travaux. Pour les responsables du tourisme, il importait surtout que les nuisances sonores et la vue sur le chantier ne repoussent pas les clients. Et surtout, dans le cadre de la démocratie directe suisse, les votants devaient être convaincus, pour donner leur aval à ce projet de 25 millions de francs suisses.

D'abord sceptique avant d'être partisan, Thomas Nievergelt a choisi la bonne démarche : « Nous attachions beaucoup d'importance à bien informer sur le projet. » Les opposants ont été invités à participer aux groupes de travail. « Au début, j'étais contre le projet », dit l'agriculteur Göri Klainguti dont la ferme se trouve en bordure de la plaine du Flaz. « Mais le maire est venu à ma rencontre. J'ai été dédommagé pour les surfaces que je perdais à cause du détournement du cours d'eau. » Des règles du jeu précises ont été définies conjointement avec les agriculteurs et les propriétaires fonciers : la commune a acheté à un bon prix les terrains de tous les propriétaires qui ne les exploitaient pas eux-mêmes. Tous les agriculteurs locaux ont reçu des surfaces de remplacement. Seuls les agriculteurs d'ailleurs ont été désavantagés puisque les contrats de fermage ont été résiliés.

Une « commission écologique » a conseillé les aménageurs. Elle regroupait des représentants des associations de pêcheurs, des défenseurs de la nature et des fonctionnaires spécialisés du canton, qui identifiaient les faiblesses du projet et tentaient de le rendre le plus respectueux possible de la nature : le Flaz devait couler dans un large canal dans lequel il puisse modeler des bancs de sable et de graviers. Le maire, Thomas Nievergelt, a tenu informé et convaincu les votants au cours de nombreux entretiens en tête-à-tête. Ils sont allés aux urnes en 2000 : 145 personnes ont voté contre le projet et 459 pour. En quatre ans, un nouveau lit de 4 km de long a été creusé. Depuis 2004, le fleuve coule dans son nouveau lit et Samedan est à l'abri des crues.

Dans un ouvrage de référence sur le changement climatique dans les Alpes, l'OCDE, à Paris, qualifie le projet d'exemplaire et, dans la brochure finale du projet réalisée par la commune de Samedan, tous les participants se félicitent mutuellement. On y trouve un seul avis critique : « N'aurions nous pas pu réaliser une variante plus économique et dû, en même temps et à la place, favoriser d'autres projets plus importants

pour nous rendre plus compétitifs », écrit Martin Merz, président de l'association des entreprises. « Par exemple un dispositif d'enneigement artificiel pour les domaines de ski de fond dans l'ensemble de l'Haute-Engadine, garantissant l'ouverture dès le mois de novembre. »

Ce projet de protection contre les crues montre à quel point les mesures d'aménagement sont aujourd'hui complexes, impliquant un grand nombre de personnes. En plus des acteurs locaux mentionnés, de nombreux services techniques cantonaux et fédéraux ont été impliqués ; des expertes et experts externes ont également pris part à la planification et aux rapports techniques. Des études scientifiques sur le changement climatique ont été présentées et les analyses de risques basées sur des modèles mathématiques de l'assurance immobilière cantonale ont pesé de tout leur poids.

Les dispositions légales prévues pour des projets d'une telle ampleur – comme les études d'impact sur l'environnement – sont de plus en plus importantes. De manière générale les processus de prise de décision politique sont toujours plus complexes – et de plus en plus opaques pour les citoyennes et les citoyens.

A cela s'ajoute que, comme ailleurs, la société alpine se divise en groupes aux modes de vie divers qui sont rarement en contact : le pêcheur du dimanche partage peu de préoccupations avec l'agriculteur ; l'ornithologue ne s'intéresse guère aux mêmes sujets que l'hôtelier. Il s'ensuit aux plans régional et local, comme c'est le cas au niveau national, une concurrence renforcée entre les différents intérêts individuels et les lobbies.

Au niveau national, cette concurrence s'est implantée au fil des décennies. Aux niveaux régional et local par contre, les intérêts individuels sont encore en position de force. La plupart du temps, les puissances économiques s'imposaient et s'imposent – bien que sur le plan écologique on sache qu'il faudrait agir autrement. C'est la seule explication à la construction au 20^{ème} siècle de vastes quartiers dans la plaine de Samedan.

Du fait de la complexité accrue et l'individualisation – avec de multiples groupes d'intérêts – les processus habituels de prise de décision politique et administrative ne sont plus assez fonctionnels. Les informations sur les dispositions et programmes nationaux et internationaux n'arrivent pas toujours jusqu'aux communes. Sans parler du problème inverse, à savoir la surinformation. Se sentant surmenés, plus d'un acteur reste campé sur son point de vue personnel sans prendre en compte des considérations plus globales. A cela s'ajoute le fait que, dans les petites communes, les conflits ne sont souvent pas réglés ouvertement. La plupart du temps, les acteurs économiques majeurs s'imposent – et font du tort à l'intérêt commun. Ce problème est particulièrement aigu dans les communes touristiques, comme l'écrit le professeur de géographie Werner Bätzing dans son ouvrage « Les Alpes » : « Le principal problème social réside dans les contradictions toujours plus évidentes entre riches et pauvres et entre pouvoir politique et impuissance ; ceci avec un contrôle social fort exercé par une communauté dans laquelle tout le monde se connaît et où aucune prise de position ou action ne reste inaperçue. »

Les élites locales devraient, au moins par intérêt personnel, écouter les avis des autres.

Le développement durable – à savoir un équilibre entre objectifs économiques, sociaux et écologiques – requiert par conséquent une nouvelle culture politique. Tous les groupes sociaux concernés doivent prendre part aux décisions pour assurer un équilibre des intérêts locaux et régionaux. Les élites locales devaient déjà, au moins par intérêt personnel, écouter les avis des autres : à long terme, les décisions qui vont à l'encontre d'une grande partie de la population ou de l'écologie ne sont pas pérennes. On voit ainsi que le détournement du cours d'eau à Samedan est le prix à

payer pour les erreurs du passé.

Une vallée alpine est-elle avant tout une voie de transit ? Ou bien un espace vital pour des espèces menacées ? Ou encore un espace de jeu pour skieurs et vététistes ? Une place de village doit-elle avant tout servir de parking pour voitures plutôt que d'espace de détente pour les personnes âgées ou de Skatepark pour les jeunes ? Une commune est-elle le centre de vie de ses habitants ou plutôt une cité-dortoir pour des gens qui vont travailler ailleurs ? Pour trouver des réponses pérennes à de telles questions, il devient toujours plus important d'impliquer les habitants eux-mêmes.

Les initiatives citoyennes, les associations et les groupes qui réclament plus de consultation dans leurs communes et régions ne le font pas pour rien. Depuis les années 1980, on répète dans toutes les conférences des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable que les problèmes sociaux, économiques et écologiques ne doivent pas être appréhendés séparément. L'« Agenda 21 local » initié à Rio de Janeiro en 1992 concerne essentiellement les communes. Les administrations communales devraient « s'engager dans un dialogue avec leurs citoyens, leurs organisations locales et le secteur privé » pour « apprendre grâce à eux ». Elles doivent également travailler ensemble et lancer des programmes « dont le but est la participation des femmes et des jeunes aux processus de décision, de planification et de mise en application ».

Dans l'ensemble des Alpes, les choses ne se déroulent pas aussi bien qu'à Samedan : d'importants financements venant de la confédération et du canton ont soutenu le projet ; la commune n'a du couvrir que le quart des dépenses. Et dans d'autres états alpins, la société civile rêve des possibilités qu'offre une démocratie directe comme celle de la Suisse. Pour que les citoyens puissent s'impliquer, des structures adéquates s'avèrent indispensables – ainsi que la volonté des décideurs administratifs et politiques d'autoriser la participation.

Cette disposition ne va pas toujours de soi : les hommes politiques et les autorités administratives voient souvent la revendication des citoyens à être impliqués dans les décisions comme une ingérence dans leurs affaires. Et pourtant, celui qui impose d'en haut des plans et des projets ne laisse aux citoyens, en cas de désaccord, pas d'autre choix que l'opposition et la résistance. Il se crée des opposants alors que dans les processus de participation, les autres parties sont vues comme des partenaires permettant d'améliorer le contenu des projets et souvent de les accélérer : les protestations, les plaintes et les procédures judiciaires diminuent et réduisent ainsi les coûts pour les deniers publics et l'économie.

La volonté de ne pas être seulement administré mais d'exiger la parole a émergé dans les courants de pensée de l'après 1968 – opposition à la guerre au Vietnam, au nucléaire et en faveur d'un environnement sain. Si les demandes pouvaient paraître utopiques au départ, elles s'avèrent avec le temps couronnées de succès. La fondation d'associations environnementales comme « Greenpeace » et « Les Amis de la Terre » avec leurs réseaux internationaux ont par exemple conduit aux actuels audits environnementaux, qui intègrent une part de participation. Toutefois, la façon d'exiger la participation des citoyens a évolué. « Celui qui veut changer les choses ne voit plus la rue comme principal champ de bataille », dit Wolfgang Pfefferkorn. « Les mouvements citoyens se sont professionnalisés. Ils s'organisent mieux, s'adjoignent les services de scientifiques, diffusent les informations par internet et par leurs propres brochures et journaux. »

Par exemple, dans le Tyrol du sud, 300 personnes issues de divers groupes ethniques, couches sociales, et de langues différentes ont fondé en 2000 l'« Initiative pour plus de démocratie ». Le projet consiste à développer une culture de l'égalité des droits qui fait davantage prendre conscience de la valeur de la participation politique directe – par exemple sur le thème des transports. Ainsi, dans le Pustertal, qui souffre



Le président de la commune a gardé une vision d'ensemble : pour que le Flaz puisse être détourné, Thomas Nievergelt a d'abord du réunir et convaincre de nombreuses personnes concernées et impliquées – protecteurs des oiseaux, agriculteurs, propriétaires fonciers, acteurs du tourisme, pêcheurs et électeurs de Samedan.

d'une circulation routière très dense, l'« Initiative pour plus de démocratie » a mis en place, avec l'aide d'associations locales, une consultation populaire administrée de façon autonome. « Le gouvernement du Land conçoit les déviations de villes de telle manière que l'on peut les considérer comme des voies rapides », critique Stephan Lausch, coordinateur de l'initiative. « Une tactique de saucissonnage qui ne règle pas le problème mais qui ne fait qu'augmenter la circulation. »

Les consultations populaires à l'échelle locale ne sont pas habituelles en Italie. 200 bénévoles ont récolté

2900 signatures : le premier pas vers une consultation populaire. Les résistances de la part des hommes politiques locaux n'ont pas manqué mais dans l'ensemble la population a bien accepté le sondage. Malgré la gestion autonome de ce dernier et par conséquent son caractère nullement contraignant, près d'un quart des citoyens s'est rendu aux urnes en mars 2005. 80 % se sont prononcés pour accorder la priorité aux trains et aux bus – un signal adressé aux grands partis et qu'ils ne peuvent ignorer. Depuis, les constructions de routes dans la vallée ont diminué par rapport aux projets initiaux selon Stephan Lausch – un mérite qu'il



Le danger de crue est écarté : le nouveau lit du Flaz a été aménagé sur une longueur de 4 kilomètres du côté opposé de la vallée, par rapport à Samedan. Désormais, il se jette dans l'Inn seulement après l'aéroport et la commune. Avant son détournement, il se jetait encore dans le fleuve principal, en amont de Samedan.

attribuée à l'« Initiative pour plus de démocratie ». Mais désormais l'initiative va au-delà : elle veut une loi qui facilite le recours aux consultations populaires dans la région autonome du Tyrol du sud, et qui en ferait d'authentiques instruments de participation citoyenne.

La base pour des « nouvelles formes de prise de décision » n'est pas nécessairement un conflit entre hommes politiques et citoyens. Les experts parlent de « nouvelles formes de prise de décision » quand les connaissances des différents acteurs sont prises en compte et échangées – comme par exemple à Same-

dan, où les ingénieurs hydrauliques sont écoutés mais aussi les pêcheurs amateurs. En outre, il faut adopter une démarche ouverte en écoutant des groupes indirectement concernés – l'association touristique de Samedan a ainsi pu obtenir un pont plus large pour éviter aux skieurs de fond de se bousculer au moment du passage du Flaz pendant le célèbre marathon de l'Engadine.

À l'échelle régionale, des solutions trans-sectorielles, telles que celles trouvées à Samedan, sont plus difficiles à mettre en œuvre. « Dans les communes, les responsabilités sont claires. À l'échelle régionale par contre,

on se trouve souvent face à une définition floue des responsabilités », constate Wolfgang Pfefferkorn, un des principaux experts autrichiens sur les « nouvelles formes de prise de décision ». Ce flou pourrait toutefois être une chance à saisir. « À l'échelle régionale, de nouvelles organisations pourraient se former pour préparer les décisions. » Par exemple, les communes et les acteurs économiques pourraient coopérer pour créer de nouvelles filières.

Les nouvelles plateformes ne sont pas là pour supprimer les institutions et structures existantes mais pour les compléter. « Les fonctionnaires sont souvent enfermés dans les procédures administratives et craignent de ne pas respecter les normes. Les hommes politiques ont peur de prendre des coups s'ils parlent de façon trop ouverte de nouvelles voies à explorer. Mais de telles plateformes sont comme des laboratoires dans lesquels les acteurs peuvent librement imaginer des expériences. » Selon Wolfgang Pfefferkorn, les résultats pourraient alors « être repris » dans les processus administratifs et politiques courants.

Dans son « Mémoire sur l'avenir dans les Alpes », la CIPRA insiste sur l'importance des stratégies dépassant les secteurs pour que « des modèles de développement régional durables passent de l'exception à la règle ». Seules, les communes et les régions ne peuvent pas effectuer ce changement politique. Le directeur de la CIPRA Andreas Götz rappelle que les subventions aux régions de montagnes devraient être basées sur des critères de durabilité ; le développement futur dans les Alpes dépend essentiellement de la législation relative aux régions de montagnes, des programmes de développement et des instruments d'aide qui en découlent. « Tant que des projets sans considération pour leurs effets sur la nature et la société sont soutenus par les échelons administratifs et politiques supérieurs, rien ne se fera au niveau local sur le plan du développement durable. »

Le développement régional et la recherche appliquée auraient de multiples propositions à faire – elles n'ont

hélas que trop rarement été écoutées jusqu'à présent. « Le fossé qui sépare les recommandations et leur application est typique dans les projets et programmes politiques », constatent les experts qui ont examiné – dans l'étude de la CIPRA « Avenir dans les Alpes » – les instruments politiques existants et leur contribution au développement durable. Ils recommandent entre autres d'être plus attentif aux méthodes de mise en œuvre de projets et de programmes. Une politique qui intégrerait les acteurs concernés dans un processus participatif aurait plus de chances de réussite.

Les négociations dans ces « nouvelles formes de prise de décision » se déroulent selon des objectifs clairs et des règles définies. Les responsables encouragent les parties intéressées à coopérer même si des conflits les séparent – ainsi, les « nouvelles formes de prise de décision » débutent bien avant la réelle décision. Elles comprennent plusieurs étapes nécessaires pour la prise de décision : information des parties intéressées, prise de conscience et formation de l'opinion, recherche et évaluation des solutions envisagées, négociations avec les différentes parties.

Les processus participatifs comprennent trois étapes distinctes. À la base se trouve la simple information des citoyens par l'envoi de courriers, des affiches et des expositions. On peut ici se demander s'il s'agit d'une réelle participation des citoyens. La seconde étape est la consultation des citoyens, qui peuvent alors donner leur avis – dans des ateliers, des entretiens, des débats publics. La troisième étape – la participation dans le vrai sens du terme – permet une implication directe dans les prises de décision, grâce à des médiations comme pour la forêt de protection à Hinterstein (voir reportage p. 90) ou lors de démarches coopératives de planification dans lesquelles les citoyens influencent la décision, par des procédures prescrites par la loi, mais aussi au moyen d'instruments informels comme des tables rondes.

La participation n'est toutefois pas un remède miracle : elle ne doit pas remplacer les structures aguerries de

la démocratie représentative, mais les compléter. Les immenses attentes des citoyens ne sont d'ailleurs pas toujours satisfaites. Un consensus n'est pas toujours possible – ni toujours nécessaire. La participation offre toutefois la chance de parvenir à des solutions pérennes grâce à un processus de négociations équitable. Les « nouvelles formes de prise de décision » ne relèvent pas de la morale mais plutôt de la nécessité. « Celui qui peut imposer quelque chose seul l'imposera seul », dit Wolfgang Pfefferkorn. « Mais la législation toujours plus complexe implique de plus en plus d'administrations et d'acteurs dans les processus. Pour imposer ses intérêts il est désormais judicieux de nouer des alliances et de coopérer avec d'autres groupes. »

Localement, les coûts sont souvent un argument contre les processus participatifs – ils sont pourtant faibles au regard du coût global : dans le cas de grands projets d'infrastructures comme la construction de centrales énergétiques ou de routes, ils sont de l'ordre du millièm. D'expérience, les coûts dans le cadre de petits projets communaux varient entre 5000 et 100 000 euros.

« De l'argent bien investi », pense Wolfgang Pfefferkorn. « Les locaux ont souvent de bonnes idées, Mais ils ne savent pas comment les réaliser. Ils manquent de compétences sur les processus : Comment écouter l'autre ? Comment comprendre sa façon de voir les choses ? Où peut-on faire des économies et où est-ce impossible ? Wolfgang Pfefferkorn a écrit un memento décrivant la façon dont les procédures participatives devraient se dérouler pour qu'elles fonctionnent. L'essentiel à retenir : « Les gens se concentrent trop tôt sur les contenus et ne réfléchissent pas suffisamment à la façon d'arriver aux solutions. Le quoi échoue souvent faute d'avoir pensé au comment. »

Il n'y a pas de méthode idéale et universelle pour les prises de décision, mais il existe des principes généraux comme la transparence, la fiabilité, le respect des opinions adverses et la disposition aux compromis.

Pour que les procédures participatives puissent réussir, les étapes suivantes sont utiles.

1. Clarifier la situation de départ. Les responsables doivent avant tout examiner attentivement le projet ou la situation : Quels problèmes doit-on résoudre ? Qui est concerné ? Quel est le cadre juridique ? De combien de temps dispose-t-on ?

2. Analyser les points de tension. Il faut repérer l'orientation du développement et les forces agissant dans les coulisses. Qui s'entend avec qui ? Qui ne s'entend pas avec qui – et pourquoi pas ? Quels autres conflits influencent les conflits de positions ? Il peut s'agir de conflits de rôles – par exemple si le directeur du tourisme d'une commune y est en même temps hôtelier. Ou quand de nouveaux habitants, installés dans un village pour son charme champêtre, exigent en même temps que les agriculteurs retirent les cloches aux vaches, en raison de la nuisance sonore occasionnée. Les conflits relationnels doivent également être pris en compte : depuis la nuit des temps, le « village du bas » ne s'entend pas avec le « village du haut », les familles influentes sont en bisbille depuis des générations ou encore les anciens veulent autre chose que les jeunes. Au cours d'un processus participatif, de tels conflits peuvent s'ajouter aux conflits de positions et compliquer la recherche de solutions. La crainte d'affronter ces conflits explique qu'ils sont souvent dissimulés sous le tapis – mais ils y opèrent insidieusement. La désignation des conflits existants est la principale chose à faire au début d'une procédure. Des médiateurs externes professionnels sont souvent les seuls à pouvoir le faire.

3. Réfléchir aux possibilités d'action. Les responsables doivent s'interroger sur les objectifs à atteindre. A quoi les citoyens et groupes d'intérêts doivent-ils participer – et à quoi ne doivent-ils pas participer ? Qu'est-ce qui joue en faveur d'une participation – de l'avis du milieu

politique, de l'administration, des citoyens ? Qu'est-ce qui joue en sa défaveur ? Y a-t-il de nouveaux acteurs, de nouvelles conditions de base ?

4. Préparer la procédure de négociation. Lorsque les possibilités d'action sont clarifiées, il s'agit alors du réglage minutieux du processus : rendre précis les objets de la négociation (qu'est-ce qui va être traité ou non ?), le déroulement (qu'est-ce qui va se passer et quand ?), les structures (qui est responsable de quoi ?) et les conditions cadres (dans quelle mesure les résultats seront-ils juridiquement contraignants ?). Ensuite, chaque groupe d'intérêt peut décider s'il trouve le processus équitable et s'il veut y participer – ou si pour lui les risques de se mettre à la table des négociations sont trop élevés. En effet, les démarches participatives ne sont pas sans risques pour les initiatives citoyennes : l'influence qu'elles peuvent exercer sur les médias est moindre si les citoyens et citoyennes participent aux mêmes groupes de travail que les décideurs politiques ou administratifs. Les compromis que les délégués y acceptent doivent être portés par l'ensemble de l'initiative citoyenne, dont la cohésion peut alors être mise à rude épreuve.

5. Choisir des méthodes adaptées. La « bonne » méthode dépend de nombreux paramètres : de l'objet des négociations, des marges de manœuvre des négociations, de l'intensité du conflit, du nombre de participants, du temps et de l'argent. Les organisateurs doivent aussi se préparer à des situations délicates lors de débats organisés : comment réagit le médiateur quand des conflits surviennent et que la situation s'envenime ? Il faut préparer soigneusement les ateliers : quels résultats devrait-on obtenir ? De quelles informations les participants ont-ils besoin en amont ? Les réunions de chantier sont très utiles pour assouplir les positions inflexibles : elles sont aussi l'occasion de discussions informelles entre opposants. Dans des démarches coopératives de planification impliquant citoyens et

représentants administratifs et politiques, il faut dès le départ définir les limites de la participation. Le résultat de telles procédures se résume souvent à des recommandations faites aux décideurs.

6. Négocier et prendre des décisions. C'est seulement après ces travaux préliminaires que le véritable processus de négociations peut débuter : dans différentes phases de négociations, préparées par des groupes de travail, les participants exposent leurs positions (« Aucune nouvelle rue ne sera construite dans notre ville »), annoncent les intérêts sous-jacents (« Nous voulons préserver le calme et un air pur ») et tentent ensemble de formuler des résultats acceptables.

7. Appliquer les résultats. Les résultats de nombreuses démarches participatives ne sont pas appliqués ou sinon de façon partielle et avec un retard important ; les participants ne peuvent qu'être frustrés. Cela s'explique souvent par une phase de préparation insuffisante et un manque de clarté dans la définition des limites de la participation. Dans d'autres cas, la responsabilité de la mise en œuvre des résultats n'a pas été bien définie.

8. Vérifier la mise en application. Un petit groupe d'acteurs divers devrait vérifier la mise en œuvre des accords conclus ; cela crée un climat de confiance et facilite le repérage d'erreurs.

Les relations publiques jouent un rôle déterminant tout au long de la procédure ; elles motivent les intéressés et établissent une base de confiance aussi bien en interne que vis-à-vis de l'extérieur. Des formes spéciales de relations publiques comme des portes ouvertes, des excursions collectives ou l'invitation d'émigrants avec la présence d'un interprète peuvent apporter une contribution de grande valeur.

A Samedan, les différentes variantes de protection contre les crues n'ont pas été examinées que par des



La participation des citoyens doit être à l'ordre du jour : les citoyens se concertent à propos de la transformation de la route reliant leurs communes de Wolfurt et Schwarzach dans la vallée rhénane autrichienne. En effet, comme le demande l'« Agenda 21 local » depuis la conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro en 1992, les communes devraient « s'engager dans un dialogue avec les citoyens, les organisations locales et les entreprises » pour « apprendre d'eux ».

experts mais elles ont aussi été soumises très tôt à la population. C'est là une des clefs, pour Raimund Rodewald, directeur de la Fondation suisse de protection et l'aménagement du paysage, d'une « situation gagnant-gagnant pour la population et la nature ; un modèle pour des projets à venir ».

Mais de nouvelles questions litigieuses se profilent déjà à l'horizon. Un ornithologue de la commission écologique souhaite des concepts pour « éviter que des hordes de joggeurs et de cyclistes nuisent au nouveau biotope du Flaz ». Et le protecteur du paysage Raimund Rodewald insiste sur le fait que la zone

constructible désormais à l'abri des crues ne doit pas être mal utilisée : « la construction de résidences secondaires et la prolifération des lotissements lanceraient de nouveaux défis nécessitant à leur tour des processus délicats. »

Les habitants de Samedan devront encore et encore débattre entre eux s'ils veulent trouver les meilleures solutions.

Extrait du « Memorandum sur l'avenir dans les Alpes »

A partir des savoirs réunis au cours de plusieurs séminaires et études, la CIPRA a exprimé les revendications suivantes quant aux « nouvelles formes de prise de décisions » et des « politiques et instruments. »

- La complexité croissante des questions politiques et économiques concerne également les Alpes.

La CIPRA demande la prise en compte des critères de la bonne gouvernance dans le cadre des décisions politiques qui sont importantes pour l'avenir dans les Alpes : légitimité démocratique, efficacité, transparence, subsidiarité et participation.

- L'implication des minorités dans la prise de décisions politiques se heurte souvent à des difficultés dans les régions de montagne.

La CIPRA attend en particulier des régions et des communes que les forces qui s'engagent pour la protection des Alpes et pour un développement régional durable, participent davantage aux décisions politiques dans les régions alpines.

- Le futur développement dans les Alpes dépend encore largement de la législation relative à la montagne, ainsi que des programmes de développement et des mesures de soutien qui en découlent.

La CIPRA souhaite que les programmes de développement et les instruments promotionnels s'appuient davantage sur les découvertes et les expériences du développement régional et de la recherche appliquée. Il convient de mettre l'accent sur un objectif de durabilité, sur la base des directives de la Convention alpine, en privilégiant tout particulièrement les stratégies intégrales et intersectorielles. C'est ainsi que modèles réussis de développement régional durable pourront devenir la règle, au lieu de n'être que des cas isolés.

- La qualité d'une politique dépend de sa mise en œuvre. L'implication de la population régionale constitue donc une condition essentielle pour combler le fossé existant entre les politiques et les recommandations scientifiques d'une part et leur mise en œuvre d'autre part.

La CIPRA réclame une implication plus importante et plus ciblée des collectivités territoriales régionales et locales dans la mise en œuvre de politiques et de recommandations scientifiques.

- L'évaluation et le suivi des politiques publiques, des subventions et de leur mise en œuvre sont des conditions indispensables pour un développement régional durable.

La CIPRA réclame pour cela le recours à des instruments d'évaluation appropriés.