

Débats publics, société et maîtres d'ouvrage

François BERTAULT
Délégué du président
Commission nationale du débat public (CNDP)
France

[lien vers le diaporama](#)

Diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po)
Diplômé d'études supérieures en sciences économiques

- Délégation Interministérielle à la Sécurité Routière : Chargé de mission
- Délégation à la Qualité de la Vie : Cabinet du délégué
- Secrétariat d'État à l'Environnement : Chef du service de communication
- Établissement public d'aménagement d'une ville nouvelle : Secrétaire général
- Conseil général des Ponts et Chaussées : préfiguration d'un établissement public national chargé de la restructuration des centres commerciaux
- Direction générale de l'urbanisme et de la construction : Chef de cabinet du directeur général
- Conseil général des Ponts et chaussées : chargé de mission auprès du vice-président
- Commission nationale du débat public : conseiller technique
 - secrétaire général de débats publics (interconnexion électrique France-Espagne, aménagement du port de Marseille, gestion des déchets nucléaires)
 - bilans des débats publics

Introduction

Institué en France en 1995 et couronnant aujourd'hui une démarche qui remonte aux débuts du XIX^e siècle lorsque fut instauré le dispositif de l'enquête publique destiné à garantir la protection du droit de propriété lors d'expropriations, le débat public vise à associer le public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Dans les années 1970-1980, la législation relative à la protection de l'environnement se renforce via l'adoption de textes législatifs et réglementaires comme, entre autres, la loi de juillet 1976 relative à la protection de la nature (créant l'étude d'impact) et la loi « Bouchardeau » de juillet 1983; la circulaire « Bianco » de décembre 1992 et la loi « Barnier » de février 1995, créant notamment la Commission nationale du débat public (CNDP), viennent ultérieurement étoffer ce mouvement.

En effet, au cours des années 1990, divers conflits autour de la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures de transport ont suscité une réflexion - notamment au sein du Conseil d'État¹ - qui s'est traduite par l'adoption de dispositions complémentaires renforçant fortement la participation du public; contentons-nous d'en citer les principales, telles la charte de la concertation du ministère de l'Environnement de 1996, la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, et dernièrement les lois « Grenelle » I et II.

Cette évolution s'est inscrite dans la droite ligne des avancées à l'échelle internationale : déclarations de la conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm en 1972 et de Rio vingt ans plus tard, convention d'Aarhus de juin 1998, directives européennes de mai 2003.

La Commission nationale du débat public

Autorité administrative indépendante depuis 2002 - elle dépendait précédemment du ministre en charge de l'environnement -, la CNDP est obligatoirement saisie des grands projets. Elle ne peut s'autosaisir; elle décide, au vu des dossiers qui lui sont transmis par les maîtres d'ouvrage, si elle organise ou non elle-même un débat (qui dure quatre mois et dont la préparation et l'animation sont confiées à une commission particulière – CPDP – dont elle nomme le président et les membres), si elle confie aux porteurs de ces projets la responsabilité de l'organiser ou si elle leur recommande une concertation selon des préconisations qu'elle est libre de proposer, notamment la présence d'une personnalité indépendante chargée d'un rôle de « garant ».

Les membres de la CNDP (21 personnes jusqu'en 2010, 25 actuellement) en charge de ces décisions (représentant élus locaux et nationaux, associations, juridictions administratives et judiciaires, milieux agricoles et professionnels, syndicats) ont depuis 2002 examiné plus de 140 saisines, décidé près de 70 débats publics et recommandé une quarantaine de concertations.

Dotée d'un budget limité (inférieur à 2 M€), la CNDP n'assure pas les frais des débats, qui sont à la charge des maîtres d'ouvrage, à l'exception des indemnités versées aux membres de CPDP et du coût des études complémentaires qu'elle peut décider en cours de débat.

Une caractéristique majeure garantit son indépendance: elle ne donne aucun avis sur les projets soumis à débat.

¹ Dont un rapport a conclu en 1999 à l'inadaptation de la déclaration d'utilité publique pour garantir la transparence dans la consultation du public, la légitimité dans l'élaboration du projet et la pertinence des choix faits par les décideurs publics

De quels projets débat-on?

Ce sont en premier lieu des projets d'équipements, d'infrastructures ou d'installations industrielles dont le coût (en général supérieur à 300 millions €) ou les caractéristiques physiques sont définis par un décret du 22 octobre 2002. Jusqu'à présent, la majorité des débats a concerné des infrastructures de transport ferroviaire, routier, aérien, d'électricité ou de gaz, des installations industrielles de type centrales électronucléaires ou terminaux méthaniers, des aménagements spécifiques comme entre autres l'agrandissement ou l'amélioration d'infrastructures portuaires. Plus récemment, des projets intéressants la voie d'eau sont venus s'ajouter à ce noyau dur. À l'heure actuelle, les trois quarts des départements ont été concernés par au moins un débat public.

Ces projets sont portés en grande majorité par des entités publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics), accessoirement par des sociétés privées.

Dans l'hypothèse où un projet présente des caractéristiques financières ou physiques inférieures à ces seuils hauts, mais néanmoins supérieures à des niveaux moins élevés fixés également par le décret de 2002 (en général d'un coût donc compris entre 150 et 300 millions €), il doit faire l'objet d'une publication de la part du maître d'ouvrage, ce qui ouvre à divers acteurs tels que des élus ou des associations la possibilité de saisir la CNDP.

En second lieu, la loi dispose que le Gouvernement peut saisir la CNDP sur ce qu'elle qualifie d'« options générales », en d'autres termes sur des sujets que l'on peut qualifier de société. Dans un tel cas, la Commission nationale n'a pas le choix : elle est tenue d'organiser un débat public. Jusqu'à présent, deux débats de ce type ont été organisés : sur la gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue (avec avant tout la question de leur stockage en profondeur) et sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. La même obligation s'impose à la Commission nationale lorsqu'une loi particulière dispose qu'un débat doit être organisé; ce fut le cas en 2009 à propos du développement et de la régulation des nanotechnologies. Le périmètre géographique concerné est alors bien plus large que celui des débats concernant les projets, puisqu'intéressant l'ensemble de la collectivité nationale et non un territoire spécifique.

Enfin, la loi dite Grenelle II, du 12 juillet 2010, complète les dispositions relatives aux « options générales » en leur ajoutant les politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire (les plans et programmes concernés étant précisés par décret en Conseil d'État).

Qui participe aux débats?

Les réunions publiques, ossature principale des débats, attirent le grand public et ses représentants élus et associatifs, les milieux économiques et les organisations professionnelles ou syndicales. Il est intéressant de noter que les élus, dont les sentiments vis-à-vis de la « démocratie de proximité » ne traduisaient pas voici encore quelque temps un vif enthousiasme, sont aujourd'hui bien plus présents qu'hier.

Tous les débats ne bénéficient pas de la même assistance. Certains, comme ceux qui ont trait soit à des infrastructures routières ou ferroviaires soit à des projets très controversés, attirent généralement plus de monde que d'autres; les débats portant sur des projets que nos concitoyens ne jugent pas agressifs pour la santé ou l'environnement ou dont l'intérêt général ne leur apparaît pas clairement (tel a récemment été le cas, par exemple, des projets de canalisations souterraines de transport de gaz ou d'extension d'un réseau hydraulique destiné à l'irrigation dans le sud de la France) rassemblent bien moins de participants.

Un débat d'option générale peut rebuter ou n'intéresser que faiblement du fait d'absence d'ancrage territorial ou d'une faible actualité du sujet. En la matière, par exemple, on pourrait présumer que le thème des OGM aurait été davantage mobilisateur, car plus médiatisé, que celui des nanotechnologies.

Une réunion publique peut ainsi mobiliser de 50 à 2 000 personnes. Depuis 2002, on peut estimer que les débats ont ainsi attiré plus de 100 000 de nos concitoyens. Ceci étant, les réunions ne constituent pas le seul vecteur de l'expression populaire. Des « cahiers d'acteur » sont édités et diffusés à l'occasion de chaque débat (leur nombre pouvant dans certains cas excéder 200). Ils permettent à des parties prenantes « institutionnelles » de présenter leurs avis et suggestions sur le projet débattu. De surcroît, la possibilité de poser des questions et d'obtenir des réponses offertes par les sites Internet mis en place lors de chaque débat ainsi que la latitude offerte à tout un chacun de donner son avis par voie postale ou électronique viennent compléter les canaux d'expression mis en place. Sous cette forme aussi certains débats suscitent plus de réactions que d'autres, le nombre de contributions pouvant aller de quelques dizaines à plusieurs centaines.

Les débats mobilisent en général bien plus les opposants aux projets que leurs partisans. C'est en ce sens que l'on peut dire que les débats ne sont ni des sondages, ni des référendums puisque leur assistance ne constitue en aucun cas un échantillon représentatif. Ce n'est pas pour autant qu'ils interdisent aux maîtres d'ouvrage de prendre le pouls d'une région ou d'un département, des riverains et des milieux professionnels et associatifs, de parfaire leur connaissance des territoires concernés, de découvrir parfois un aspect de leur projet qui n'avait pas retenu leur attention.

Mobiliser le public n'est pas évident. Un projet ayant déjà une longue histoire, venant affecter profondément l'environnement et les conditions de vie quotidienne, se heurtant à une forte résistance de la population relayée par un tissu associatif combatif a davantage de chances de bénéficier d'une large assistance. À l'opposé, un projet « parlant peu » au grand public, suscitant le boycottage d'associations ou n'ayant que peu d'écho dans la presse locale ou nationale aura davantage de mal à mobiliser les foules.

Si l'on entend surtout des opposants, certains projets - mais ils sont rares - attirent cependant plus de partisans que de contempteurs; lorsqu'il s'agit de discuter de projets ferroviaires, comme récemment ceux de la liaison nouvelle Paris-Normandie ou de la LGV Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon, on se presse - surtout les élus d'ailleurs - pour en vanter l'opportunité, sans bien sûr omettre de faire part de ses préférences.

Le comportement du public

Les interventions du public sont tout autant guidées par l'émotion que par un sentiment d'injustice, s'avèrent rationnelles ou évasives, calmes ou emportées, marquées du sceau de la compréhension ou de l'accusation. Elles n'excèdent qu'exceptionnellement, et on ne peut que s'en féliciter, les limites de la décence ou de la politesse.

On enregistre, évidemment, davantage de refus, de critiques que de soutiens. Mais on recense aussi nombre de suggestions et propositions propres à aider les maîtres d'ouvrage dans la décision qu'ils doivent rendre publique, selon la loi, au plus tard cinq mois après la clôture du débat. En effet, il n'est pas rare de compter dans l'assistance des personnes bénéficiant de compétences scientifiques et techniques pointues, d'autres exerçant ou ayant exercé une profession liée directement aux sujets abordés, d'autres encore disposant d'une connaissance parfaite de leur territoire.

On a souvent évoqué par le passé, pour le critiquer, le penchant du public, et évidemment surtout des futurs riverains, à refuser un projet au nom du NIMBY (Not In My Back Yard), traduisant le désir de défendre ses seuls intérêts particuliers au risque de repousser chez le voisin ce qu'il ne veut pas voir dans son jardin. Cette attitude tend à se raréfier : c'est ainsi qu'à l'heure actuelle on a davantage recours à l'argument « ni ici, ni ailleurs », permettant d'éviter d'être taxé d'égoïsme en associant défense de l'intérêt personnel et promotion de l'intérêt collectif.

Un noyau composé de quelques personnes accompagne souvent un débat, venant assister à toutes les réunions publiques et s'y exprimer. Ces fidèles aiguisent leurs arguments au fur et à mesure du déroulement des échanges; ce comportement peut avoir un double effet : d'une part un approfondissement fort utile de la réflexion, mais d'autre part un risque de prises de paroles redondantes tout au long des échanges.

Rares sont les débats à avoir connu de fortes perturbations. Le plus agité a été sans conteste celui consacré fin 2009 - début 2010 aux nanotechnologies. Les relations tendues entre la commission particulière et une association militant très activement contre leur développement se sont traduites par des manifestations, pacifiques, mais efficaces, empêchant la tenue de diverses réunions publiques. D'autres débats se sont également heurtés à certaines difficultés, moins perturbatrices; tel a été le cas lorsque par exemple ont été débattus le projet ITER2, ceux de l'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne ou d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes.

Mais si ces quelques exemples apparaissent peu nombreux au regard des soixante-sept débats organisés depuis 2002, il n'en demeure pas moins que d'autres peuvent susciter de la part du public différents types de réactions négatives. Ainsi des débats avant ou au cours desquels une décision paraît avoir été déjà prise, comme à propos, en 2003, du contournement autoroutier de Bordeaux ou, en 2010, de la création d'une unité de production électronucléaire sur le site de Penly en Seine-Maritime.

Deux regrets et une menace

Les projets se concrétisent bien des années après les débats. À l'heure actuelle, de tous ceux qui ont été débattus ces dix dernières années, rares sont ceux à avoir vu le jour ou même à être en cours de réalisation, tels par exemple l'agrandissement d'une darse destinée à l'accueil de conteneurs du Grand Port Maritime de Marseille ou l'aménagement de Port 2000 au Havre. La plupart en sont au début des travaux, d'autres encore (la majorité en réalité) font encore l'objet d'études complémentaires. C'est dire qu'ils concernent avant tout les générations montantes. Or, malgré nombre d'efforts, il s'avère malheureusement ardu d'intéresser les jeunes, de les faire venir aux réunions publiques, de recueillir leurs réactions.

Second regret, celui de constater parmi le grand public une retenue certaine face à la prise de parole en réunion. Il est vrai que l'on y entend davantage les personnes déjà rompues à cet exercice - associatifs, élus, représentants des milieux économiques. L'animation des réunions publiques favorise en outre parfois les prises de parole d'institutionnels ou d'experts au détriment de l'expression des simples citoyens. Il n'est pas rare que les réunions publiques se caractérisent donc par un déséquilibre marqué entre le temps consacré aux premiers et celui dont bénéficie le grand public. Le citoyen « lambda », souvent moins armé pour s'adonner à cette pratique, s'exprime plus volontiers via Internet ou par écrit.

Par ailleurs, il semble aujourd'hui que certains projets, pour des raisons d'économie au niveau de l'État ou des collectivités territoriales, risquent de ne pas voir le jour; n'évoque-t-on pas à ce propos, entre autres, le prolongement de la ligne à grande vitesse entre Marseille et Nice, la liaison Toulouse - Bordeaux?

Expression des peurs, manifestation des doutes

Le public vient aussi, et surtout peut-on dire, pour faire part de ses inquiétudes, au premier rang desquelles se situent les craintes pour sa santé. Aucun débat n'y échappe. Nos concitoyens ont peur des champs électromagnétiques générés par les lignes électriques à très haute tension³, des particules émises par la circulation automobile, ferroviaire ou aérienne, des pollutions

² International Thermonuclear Experimental Reactor (réacteur thermonucléaire expérimental international)

³ Suspectés aussi d'être néfastes pour la santé des animaux.

industrielles, des rejets en mer ou dans l'atmosphère de produits toxiques, des fuites radioactives d'un stockage de produits nés de l'exploitation de l'énergie nucléaire, etc. ; les terminaux méthaniers et les canalisations de transport de gaz suscitent la crainte d'explosion, les éoliennes sont accusées par certains d'émettre un bruit dangereux pour la santé des riverains, ...Et dans ce cas, ce sont des études évoquées par le maître d'ouvrage contre des études mises en avant par ses opposants. Discussions qui ne font d'ailleurs évoluer les positions ni de l'un, ni des autres.

Pour beaucoup, la santé n'est pas la seule à être menacée. Les paysages le sont par les pylônes et les lignes électriques, les champs d'éoliennes, les cuves des terminaux méthaniers, les infrastructures de transport qui infligent des coupures aux territoires traversés. Le patrimoine culturel souffrira de la proximité d'une installation industrielle et les valeurs immobilières s'effondreront en raison de l'arrivée d'un projet à proximité d'une zone habitée.

Certaines activités économiques risquent également de pâtir d'un éventuel nouveau projet; le développement du tourisme subira directement les conséquences d'une atteinte portée aux paysages; la pêche souffrira de la création de champs d'éoliennes en mer ou d'un aménagement portuaire; l'agriculture ne se remettra pas de la consommation excessive de surfaces agricoles utiles. Le viticulteur se demande s'il pourra continuer à commercialiser sa production reposant sur une certaine image de sa région. La biodiversité est directement mise à mal par chaque projet.

Ces peurs sont en partie alimentées par la mémoire collective et les doutes que ressent et exprime le public. Le nuage de Tchernobyl, les affaires du sang contaminé, de la vache folle, ou de l'amiante, la catastrophe d'AZF, les errements lors de la crise de la grippe à virus H1N1 et plus récemment la catastrophe de Fukushima sont autant d'événements qui poussent le public à mettre en cause le discours des scientifiques et des experts dont on attend non qu'ils rassurent, mais qu'ils assurent.

Les doutes quant aux prévisions (de trafic, de consommation d'énergie...) à partir desquelles les maîtres d'ouvrage élaborent leurs projets alimentent aussi cette défiance qui creuse un fossé de plus en plus large entre la science et la société.

Il est fréquent que les échanges prennent un tour très technique

La lecture des lignes précédentes ne doit pas laisser penser que les débats se résument à des manifestations de résistance ou d'opposition craintive. Si tel était le cas, voici bien longtemps que cette démarche aurait attiré définitivement les foudres de nombreux partenaires, aurait prêté le flanc à la critique, ne serait-ce que celle des maîtres d'ouvrage. Même si certains cercles se plaisent à parler de débats « tronqués », de débats « mascarade », avant tout car ils ne se soldent pas par des décisions allant dans le sens qu'ils espèrent, il n'en demeure pas moins que les débats sont utiles, permettent de modifier les projets et ne peuvent qu'éclairer les décideurs, à tous niveaux, sur les attentes de nos concitoyens.

Le public est soucieux de disposer d'une information complète liée aux caractéristiques techniques du projet. Pas question, par exemple, de passer sous silence les questions relatives aux caractéristiques et à la dispersion de la saumure rejetée en mer, à la capacité de dissolution du sel, aux effets sur la turbidité de l'eau lorsque l'on discute du projet de stockage souterrain de gaz naturel de Salins des Landes; lorsqu'il s'agit d'un projet de traitement des déchets ménagers, on discute des avantages et inconvénients de l'incinération, du compostage, de la méthanisation selon qu'elle est associée au tri mécano-biologique ou à la collecte sélective des bio déchets, etc. S'il est question d'un terminal méthanier, on parle aussi bien de courammentologie et de sismicité que de rejets de chlore, de clapage ou encore de valorisation de frigories.

Mais les réflexions vont aussi bien au-delà du périmètre du seul projet

Pourtant, on ne se contente pas de parler simplement des seules caractéristiques techniques des projets. On s'interroge sur leur opportunité, premier objectif donné par la loi au débat public. Mais plus largement on les resitue dans le contexte local et national, voire international, on les juge au regard de l'environnement économique et social, des mouvements d'idées qui traversent la société.

Réagissant à des projets de nouvelles voies de transport, le public aborde les questions de mobilité, évoque aussi bien le coût des divers modes de transport, leur sécurité, que les relations domicile-travail, le report modal, le désenclavement des territoires, etc.; confronté à un projet de nouvelle ligne électrique à très haute tension ou de création d'un terminal méthanier, il évoque les diverses facettes de la politique énergétique nationale, la dépendance de notre pays vis-à-vis des pays producteurs, les risques nucléaires, le recours aux énergies renouvelables, les politiques de maîtrise de la demande d'électricité ...Appelée à se prononcer sur la modernisation d'installations portuaires, l'assistance évoque la concurrence internationale dans le domaine du transport maritime, les relations entre ce port et son hinterland, l'interface avec les zones urbaines alentour.

Face au projet d'aménagement de la Seine dans la plaine de la Bassée destiné à réduire l'aléa d'inondation en Île-de-France, on parle de développement économique, d'urbanisation, de politique de gestion des risques, des avantages de la voie d'eau par rapport à la route ou à la voie ferrée. Pas question de passer sous silence, à propos de l'extension du port de Jarry en Guadeloupe, les problématiques auxquelles les autorités portuaires doivent répondre, les caractéristiques et les modalités du trafic maritime de marchandises, le mode de fonctionnement d'un port de transbordement et ses objectifs de rentabilité, les enjeux régionaux et internationaux, la concurrence entre les divers ports de la zone Caraïbe, les attentes et les stratégies des opérateurs. Et aujourd'hui, quel que soit le projet envisagé, au regard des difficultés budgétaires et financières actuelles, on s'interroge sur la capacité à en assurer le financement.

L'ensemble de ces « montées en généralité » témoigne d'une prise de conscience de l'inévitable interaction entre un projet et son environnement économique, social et culturel; on ne discute pas d'un simple projet technique, on se penche sur un projet

social. Le récent débat concernant l'allongement de la piste de l'aéroport de Mayotte est à cet égard significatif : il a permis d'évoquer des questions allant bien au-delà du seul projet de piste longue, faisant une large place au poids d'une histoire dont les habitants sont vivement imprégnés et au sentiment qu'il faut rattraper le retard accumulé depuis de nombreuses années, c'est-à-dire à l'expression de l'identité d'un territoire qui souhaite conjuguer développement et protection de l'environnement. Des attentes communes

Les débats mettent évidemment en évidence les objectifs prioritaires des diverses parties prenantes. Les échanges consacrés aux projets d'infrastructures de transport éclairent un souhait général des élus locaux: celui du désenclavement. Rares sont les villes, départements ou régions défavorables à un projet susceptible de les désenclaver, car tous, ou presque, par la voix de leurs élus, jugent inadapté leur actuel réseau de transport. Les milieux économiques et universitaires se situent dans la même logique de recherche d'une plus grande ouverture vers l'extérieur, en particulier les autres pays européens. Les militants de la cause environnementale font avancer dans la société nombre de préoccupations légitimes en matière de condition de vie, de sauvegarde de la biodiversité et des paysages,...

Pour tous les intervenants, chaque projet doit contribuer au développement de l'emploi, argument avancé par les maîtres d'ouvrage qui déclinent systématiquement les avantages de leur futur équipement en termes de lutte contre le chômage, même si, une fois les travaux terminés, le nombre d'emplois pérennes s'avère souvent limité. Par ailleurs, pour tous, si emplois il y a, ils devront évidemment profiter en priorité à la population locale. C'est souvent au titre de la nécessaire équité territoriale et sociale que se justifie une telle demande; chaque territoire se juge moins bien servi que les autres et, en conséquence, considère comme normal de bénéficier prioritairement des retombées positives du projet, ce qui à ses yeux ne fait que corriger un déséquilibre avec des voisins plus favorisés dont parfois on jalouse les réussites.

Tous les débats font apparaître une constante dans le discours d'une partie non négligeable du public et surtout des élus: la place primordiale accordée au tourisme dans le développement économique local au détriment d'activités industrielles jugées par certains comme relevant d'une pensée dépassée, marquée du sceau du productivisme. Productivisme qui avait favorisé ce que les intervenants sont de plus en plus nombreux à dénoncer aujourd'hui: une accumulation excessive d'infrastructures ou d'équipements.

Préoccupations nouvelles, tensions récentes

Dans cette même logique, on se déclare en faveur de l'amélioration de l'existant plutôt qu'au profit de la réalisation de nouveaux projets. Ainsi, mieux vaudrait pour une partie, minoritaire, mais croissante, du public s'occuper des réseaux et des matériels ferroviaires actuels (réouverture de lignes inexploitées, acquisition de nouveaux wagons, meilleure fiabilité des horaires...) que construite de nouvelles voies, d'ailleurs souvent réservées à la grande vitesse dénoncée par certains depuis quelque temps comme inefficace en termes d'aménagement du territoire et d'amélioration de la vie quotidienne des usagers. L'esprit du Grenelle de l'environnement s'est fortement diffusé au sein de notre société. Nul débat où les représentants du maître d'ouvrage ne l'invoquent pour justifier leur projet et où leurs opposants ne s'y réfèrent pour le combattre. Ce sont à ces occasions que sont soulevées les questions du réchauffement climatique, des émissions de gaz à effet de serre, du recours aux énergies renouvelables, de l'indispensable poursuite d'un développement durable, de la nécessité de dresser le bilan carbone des projets... De plus en plus soucieux de l'héritage que nous léguerons aux générations montantes, le grand public a fait siennes ces préoccupations.

La « concurrence » entre agriculteurs et protecteurs de la nature s'exprime aujourd'hui plus ouvertement qu'hier. Le monde agricole met au premier rang de ses soucis la protection des surfaces consacrées à ses activités contre des prélèvements excessifs de terres arables liés à la construction des infrastructures auxquels viennent s'ajouter ceux consacrés aux compensations environnementales induites par ces projets, ce qu'il qualifie de « double peine ».

Il est aussi donné d'entendre le regret de voir disparaître un monde idyllique, menacé par la destruction des paysages et d'un mode de vie ancestral. Le prolongement en Île-de-France d'une liaison autoroutière portera un coup fatal à la sérénité visuelle de la Boucle de la Seine; un projet d'éoliennes en mer sacrifiera en Normandie la côte d'Albâtre qui n'a jamais eu vocation à accueillir des activités industrielles; et selon certains, la Terre, maltraitée par des assassins qui l'empoisonnent en y entreposant des déchets radioactifs, un jour, inévitablement, se vengera.

Une société écartelée

Même si le public des débats n'est pas, comme nous l'avons dit, un échantillon représentatif de l'ensemble de la population, il n'en reste pas moins que son discours donne l'image d'une société française écartelée entre confiance dans l'avenir et valorisation du passé.

Une partie du public regroupe les personnes se disant confiantes dans l'avenir. Mettant leurs espoirs dans la croissance, le développement économique et celui de l'emploi on les trouve surtout au sein des milieux économiques (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers...), des organisations professionnelles et représentatives des salariés, d'une fraction majoritaire des élus. C'est évidemment parmi elles que l'on recense les défenseurs de la création de nouvelles infrastructures, équipements et installations industrielles, qui cependant s'avouent sensibles aux questions environnementales. On peut y associer les représentants des associations dont le discours est orienté vers une nouvelle croissance, fondée sur le développement des énergies renouvelables créatrices d'activités, mais qui jusqu'à présent n'ont que rarement repéré lors des débats un projet répondant à leurs vœux.

Une autre partie de l'assistance se compose des personnes inquiètes face aux risques multiples qu'elles associent aux projets : risques sanitaires avant tout, environnementaux en second lieu. Déniant souvent toute opportunité aux projets présentés, leur discours présente un avantage notable : celui d'alerter les maîtres d'ouvrage sur ce qu'ils auraient peut-être tendance en un premier mouvement à considérer comme accessoire, voire gênant. Ce rôle d'alerte s'avère efficace en poussant ces derniers à ne plus considérer leurs projets à travers une approche exclusivement technique, mais à s'interroger sur les conséquences de leur insertion dans un milieu social traversé d'inquiétudes. En ce sens, si certains les qualifient d'inquiètes, d'autres cependant considèrent ces personnes comme plus conscientes et responsables que d'autres, porteuses de questions dont les responsables doivent tenir compte avant toute prise de décision.

Les utilitaristes forment un troisième groupe dont la voix se fait de plus en plus souvent entendre. Mieux vaut améliorer ce dont on dispose au lieu de se lancer dans des opérations « pharaoniques » imprudentes. Nous l'avons évoqué au sujet des projets ferroviaires; mais ces projets ne sont pas les seuls à provoquer de telles réactions. Non à de nouvelles lignes THT onéreuses, mais oui à des investissements équivalents dans la création d'unités de production électrique de proximité. Non également aux installations et équipements destinés à l'importation d'énergie, mais oui à des efforts de même niveau en matière d'économies énergétiques.

Enfin, les conservateurs, attachés à leur territoire et à leurs valeurs patrimoniales, réticents à toute atteinte à un environnement qu'ils semblent souhaiter peu ou prou immuable. L'arrivée d'une nouveauté, d'un corps étranger, est vue comme une agression insupportable. C'est ainsi qu'il est parfois donné d'entendre un véritable panégyrique des temps anciens, ceux où « Mère Nature » régissait la vie des hommes.

Si, comme pourraient à tort le laisser penser les lignes précédentes, il n'est pas question de caricaturer les positions des uns et des autres (les débats montrent à l'envi que chacun de ces groupes recouvre des prises de position diverses), il n'en demeure pas moins que ces sentiments composent une toile de fond sur laquelle devront se dessiner les grandes lignes du développement des années à venir.

Les maîtres d'ouvrage face aux débats

Certains maîtres d'ouvrage ont été confrontés à plusieurs débats (comme Réseau Ferré de France, Réseau de Transport d'Électricité, le ministère en charge des transports par l'intermédiaire de ses services décentralisés). D'autres, les plus nombreux, n'ont jusqu'à présent été amenés qu'à une seule reprise à se frotter à cette démarche. Au regard des projets dont il est probable que la CNDP soit prochainement saisie, divers organismes, établissements publics ou sociétés privées auront à en connaître dans les mois à venir. La création de champs d'éoliennes en mer fera très prochainement l'objet de débats et la gestion des déchets radioactifs à haute et à faible activité sera à nouveau soumise à l'attention de la Commission nationale.

Lorsque son projet appelle que la CNDP soit saisie, s'ouvre devant le maître d'ouvrage une période de travail intense dont la première étape consiste à préparer le dossier de saisine. Si la CNDP décide d'organiser un débat, de nombreuses tâches attendent ses équipes: préparation, en relation avec la commission particulière, du dossier d'initialisation (présentation du projet) qui fera l'objet d'une vaste diffusion auprès des populations concernées; recueil de l'ensemble des études préparatoires en vue de leur diffusion au moins sur le site Internet du débat; mise en place des dispositions internes nécessitées par la gestion et le financement du débat; préparation et participation aux réunions publiques; sollicitations d'experts; rédaction des réponses posées via Internet par le public; réalisation en cours de débat, si ce dernier en montre la nécessité, d'études particulières à porter à la connaissance du public; analyse du débat (notamment au vu du compte rendu établi par la CPDP, du bilan dressé par le président de la CNDP et de l'ensemble des interventions, avis et contributions du public); préparation d'une décision argumentée de poursuite ou non du projet; propositions relatives à la concertation postdébat; réalisation de nouvelles études dont le débat a mis en lumière l'opportunité...

Engagés dans cette démarche, les maîtres d'ouvrage se retrouvent donc face à un public exigeant et une commission particulière attentive au respect du principe de transparence; par ailleurs, le débat bouscule les canons les mieux établis de leur fonctionnement « habituel », remet en cause leur culture de la décision tranchée; et leurs représentants sont aussi parfois bousculés dans leurs conceptions; lors d'un débat concernant un projet de canalisation de transport de gaz naturel liquéfié, un représentant du maître d'ouvrage n'avoue-t-il pas : « c'est vrai que le débat public nous remue pas mal de ce point de vue-là, il y a quelques nuits qui sont courtes, parce que quand on sort de ces réunions, on se dit : j'ai répondu avec ce que je répète depuis dix ans, est-ce que c'est bien la bonne réponse? ».

Au moment où les responsables politiques sont confrontés à la question de la croissance, où chacun recherche quelle peut être « la bonne réponse » à apporter à la crise - qui n'est pas exclusivement économique comme nous le confirment les débats - , lorsque le milieu économique peine à convaincre du bien-fondé de son action, quand nos concitoyens hésitent entre conservation de l'acquis et avancée économique, à l'heure où l'on cherche de nouvelles voies pour un développement qui se doit d'être durable non seulement dans les faits, mais aussi, et surtout, dans le soutien que peut lui apporter la population, les débats publics, miroirs de notre société, fournissent une mine inépuisable d'éléments de réflexion.