

**GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN**

Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996
Agréée pour la protection de l'environnement pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Arrêté préfectoral PACA n° 2004-277 du 9 septembre 2004)
Membre de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (DATAR)

SECRETARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON
Tél/Fax : 33 (0)4 93 35 35 17 - Courriel : gir.maralpin@wanadoo.fr ; Internet : www.gir-maralpin.org

Quelques réflexions sur la pratique du débat public à partir de l'expérience du débat du Contournement routier de Nice

Xavier GODARD

Docteur d'Etat en sciences économiques

Directeur de Recherche à l'Inrets, Département Economie Sociologie des Transports

Texte d'une communication présentée au colloque

L'institution du débat public

État des lieux et perspectives de recherches

*conjointement organisé par ICAM (CETS), CERAPS Lille 2 et INRETS
à Lille les 14 & 15 septembre 2006*

Lors de l'annonce de ce colloque, ses organisateurs se sont fixés notamment pour objectifs de "*cerner comment, dans les débats publics, qui constituent des scènes démocratiques nouvelles, les rapports de pouvoir structurent les conditions de l'échange et leur déroulement, tout en restant attentifs aux débats que suscitent les limitations d'une discussion réellement délibérative*".

Il est apparu à ces mêmes organisateurs qu'il serait "*pertinent de dresser un premier bilan et de porter un regard analytique sur ces nouvelles scènes de débat en analysant en situation les débats organisés par la CNDP pour se donner la possibilité d'esquisser des généralisations*".

Le programme général et la liste des contributeurs de ce Colloque sont consultables sur le site de l'INRETS aux adresses suivantes :

www.inrets.fr/transv/pfi/debat-public/colloque2006/programme.htm

www.inrets.fr/transv/pfi/debat-public/colloque2006/equipes.htm

Xavier GODARD

**Quelques réflexions sur la pratique du débat public
à partir de l'expérience du débat du
Contournement Routier de Nice**

Communication au Colloque organisé conjointement par ICAM – CERAPS – INRETS
"L'institution du débat public – État des lieux et perspectives de recherches"
Lille 14 & 15 septembre 2006

L'Auteur

Xavier Godard est Docteur d'Etat en sciences économiques, Directeur de Recherche à l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), département Economie Sociologie des Transports.

Après avoir travaillé sur les questions de mobilité et transport en France dans les années 70, il s'est concentré sur la même thématique appliquée aux villes en développement dans les années 80 et 90, avec une attention particulière à la complémentarité entre diverses formes de transport collectif, notamment en Afrique sub-saharienne et au Maghreb. Il travaille depuis 6 ans sur une approche comparative des systèmes de mobilité urbaine à l'échelle internationale, en particulier à l'échelle méditerranéenne. Il mène depuis plusieurs années avec l'Observatoire de la Métropolisation (DRE PACA) les réflexions sur les mobilités et les échelles de la métropolisation, avec une dimension prospective tournée vers le questionnement de la durabilité. Il a été membre de la CPDP du débat public du projet de contournement routier de Nice en 2005-2006.

Le GIR Maralpin sait gré à l'auteur de lui avoir communiqué le texte de son intervention au Colloque organisé par l'ICAM (CETS), le CERAPS Lille 2 et l'INRETS en septembre 2006 et le remercie de l'avoir autorisé à le reproduire pour sa mise en ligne sur son site Internet.

Le GIR Maralpin ne doute pas du grand intérêt que ses lecteurs attacheront aux réflexions d'un expert en économie des transports sur le débat public *sur le projet de contournement routier de Nice* dont il a présidé au déroulement en tant que membre de la *Commission particulière du débat public (CPDP)*.

Nos lecteurs sont également invités à prendre connaissance de l'enquête du *Conseil général des Ponts et Chaussées* sur les enseignements du même débat public et du compte rendu qui a été donné de l'entretien de ses chargés de mission avec une délégation du GIR Maralpin.
[cf. Site Internet du GIR Maralpin → [Débat public Contournement routier de Nice – Enquête du Conseil général des Ponts – Avis du GIR](#)]

 <p>14 et 15 Septembre 2006 LILLE</p> <p>jeudi 14 septembre à 9 heures à l'Université Lille 2, Amphithéâtre CASSIN</p> <p>vendredi 15 septembre à 9 heures à l'ICAM salle Pierre Faucher</p>  <p>Colloque organisé conjointement par: ICAM (CETS) - CERAPS Lille 2 - INRETS</p> 	<p style="text-align: center;">L'institution du débat public État des lieux et perspectives de recherches</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Lille 14 et 15 septembre 2006 ICAM CERAPS Lille 2 INRETS</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Quelques réflexions sur la pratique du débat public à partir de l'expérience du débat du Contournement Routier de Nice</p> <p style="text-align: center;">Xavier Godard, INRETS</p>
---	---

Avertissement de l'Auteur

Ce texte court évoque de nombreuses questions que le temps disponible limité a empêché de développer. Il faut donc considérer ce texte comme un document de travail.

1. Introduction : le débat public et la CPDP du projet de contournement routier de Nice

Le projet de contournement routier de Nice, développé et défendu par la DDE 06 au nom du maître d'ouvrage principal qui est le Ministère de l'Équipement (Direction des Routes), fait suite à des projets autoroutiers antérieurs, notamment le projet de A8 bis, rejetés par divers mouvements associatifs et élus locaux, et finalement abandonnés par les pouvoirs publics.

La conception du projet soumis au débat avec ses trois variantes se veut différente des solutions antérieures et s'appuie sur certaines contre-propositions formulées à l'époque.

S'agissant d'un projet de portée nationale, d'un montant d'investissement potentiel de plusieurs Milliards d'Euros, il devait être soumis à la procédure du débat public, ce qui a été décidé en janvier 2005 par la CNDP.

La CPDP du projet de contournement routier de Nice a été nommée en mai 2005. Le dossier du débat a été préparé par la DDE et approuvé formellement par la CNDP en octobre 2005 pour un débat ouvert de novembre 2005 à février 2006¹. Le débat s'est déroulé en 9 séances publiques, auxquelles se sont ajoutées plusieurs séances plus restreintes en atelier (dont 2 pour

¹ Tous les documents du débat sont consultables sur le site www.debatpublic.pcnice.org

les projections de déplacements), également publiques, mais sur invitation. Les sept séances thématiques concernaient :

- projet de territoire (2)
- marchandises (1)
- déplacements et usage des modes (rôle des TC) (2)
- environnement (1)
- financement (1)

Le coût d'ensemble du débat a pu être estimé à près de 1,5 M d'Euros.

2. La place de l'expertise

Le questionnement de la place de l'expertise dans le débat public concerne plusieurs dimensions. J'en identifie au moins trois :

2.1. Expertise des membres de la CPDP

La désignation des membres de la CPDP s'est faite en croisant divers types de critères de compétence et de sensibilité. Le devoir de neutralité par rapport au projet soumis au débat est une nécessité non contestable, mais il pose la question de la mobilisation de la capacité d'expertise que certains membres de la Commission peuvent avoir. Pour que le débat puisse être pertinent et aller le plus en profondeur possible, il mérite en effet d'être cadré en fonction de l'état de l'art, mais on atteint vite certaines limites car les connaissances scientifiques sont elles-mêmes sujettes à débat dans ces milieux scientifiques. Il faut alors pour l'expert membre de la commission jouer un jeu difficile d'équilibre entre la mobilisation nécessaire de ses compétences et la réserve tout aussi nécessaire par rapport à la projection de sa propre vision du dossier. Il semble qu'il n'y ait pas de recette absolue pour atteindre cet équilibre.

2.2. Intervention d'experts dans les réunions du débat public

La mobilisation d'experts invités au débat fait l'objet de négociations au sein de la commission, ou entre la commission et le maître d'ouvrage, ou enfin entre la commission et certains acteurs du débat qui proposent l'audition de certains experts. En fait ces négociations, pour utiles qu'elles soient, ne portent que sur des enjeux finalement assez limités tant la place des experts est mince dans les réunions publiques : le temps de parole accordé dans le schéma des réunions publiques n'était le plus souvent que de 5 à 10 minutes, ce qui ne laisse guère la possibilité de donner réellement un avis argumenté. Cette contradiction a été résolue partiellement en offrant la possibilité d'établir des cahiers d'experts, permettant à ceux-ci de faire valoir leur point de vue de façon plus détaillée.

Pour des raisons de transparence, on a été amenés à distinguer les experts du maître d'ouvrage et les experts invités par la commission, mais cette distinction est en fait plutôt curieuse si l'on considère que chaque expert digne de ce nom devrait être indépendant.

Les auditions d'experts n'ont pas été menées sur des bases contradictoires comme on pourrait parfois l'imaginer pour un débat public.

2.3. Appel à expertise complémentaire sur des éléments controversés du dossier

La mise en œuvre d'une expertise indépendante sur un élément du dossier a été nécessaire, et utile au débat, même si le temps d'expertise dans les délais du débat public est trop court pour apporter un éclairage original. On a alors l'impression que le consultant mobilisé doit à la fois apporter un éclairage technique mais aussi faire preuve de diplomatie pour respecter les points de vue des différents acteurs ayant déjà développé des dossiers techniques sur le projet. Il est ainsi remarquable que chacune des parties se soit finalement montrée assez satisfaite de l'expertise de Isis qui semblait donner raison à chacun sur certains éléments du dossier.

2.4. Une initiative originale et positive : l'atelier sur les projections de déplacements

Face à la complexité technique de la composante majeure des projections de trafic, qui ne pouvait pas être débattue avec efficacité en réunion publique, une initiative originale a été prise par la commission pour répondre à la demande de l'association Gir Maralpin, très active pour nourrir le débat sur des bases argumentées. Il s'agissait en réunion restreinte de revoir les jeux d'hypothèses conduisant aux projections de déplacements, en introduisant des hypothèses très favorables aux TC, et de vérifier si ces hypothèses étaient susceptibles de modifier les conclusions du maître d'ouvrage sur l'opportunité du projet.

Cet atelier s'est déroulé en deux séances principales :

- l'une pour définir de nouvelles hypothèses à introduire comme variables d'entrée dans le modèle utilisé (modèle Trips développé par le bureau MVA)
- l'autre pour prendre connaissance des résultats des nouvelles projections et en analyser les conséquences pour essayer de cerner des conclusions consensuelles.

En fait au moins une réunion supplémentaire a été nécessaire pour une définition précise des jeux d'hypothèses.

Si les travaux de l'atelier n'ont pas pu traiter la question des projections de déplacements dans toute leur ampleur, notamment sur le thème de la rupture des tendances, il semble bien que ces travaux aient permis un dialogue constructif entre parties, permettant de cerner les points de désaccord sur certaines hypothèses, mais éclairant aussi la marge de manœuvre plutôt limitée d'une politique de transfert modal vers les TC.

Le succès de cet atelier est en grande partie dû à la présence d'experts dans le milieu associatif présent dans le débat et aussi, s'il est permis de le dire, à la présence d'un expert au sein de la CPDP. Par contraste deux autres ateliers ont eu lieu mais n'ont sans doute pas apporté la même contribution au débat. On peut se demander si l'intermédiation ou la structuration par l'expertise n'y a pas fait défaut. Il s'agissait des thèmes suivants:

- examen des variantes possibles au-delà de celles proposées par le maître d'ouvrage
- enjeux d'environnement

3. Le public impliqué dans le débat et l'égalité d'accès au débat

Le public impliqué dans le débat aura été relativement limité, avec cependant certaines salles bien remplies selon l'affiche des responsables politiques locaux invités (la plus forte participation a été enregistrée à Mouans-Sartoux avec la participation du Maire André Aschieri, avec le thème de l'environnement)

Le format adopté est le format type des réunions publiques le soir. L'un des regrets que l'on peut exprimer est notre incapacité à toucher les jeunes générations (élèves ou étudiants, jeunes

actifs...) alors que les choix à engager les concernent en priorité. Il y a là un domaine de réflexion à avoir sur des modalités de débat appropriées.

Le schéma adopté par le Président de la CPDP aura été de donner la parole en première partie de chaque réunion aux responsables politiques et professionnels, pour la réunion dite de proximité, avant que la seconde partie soit thématique. L'avantage de cette option aura été de recueillir l'avis de nombreux élus qui sinon n'auraient sans doute pas été impliqués, et aussi d'attirer un peu de public supplémentaire, avec des participants issus des réseaux clientélistes de ces élus (qui quittent d'ailleurs la salle une fois que leur responsable politique a fini de parler et quitte la réunion...)

Mais cela présentait l'inconvénient de minimiser la partie thématique et les auditions d'experts, ainsi que la prise de parole de la salle. La dérive du temps de parole limitait en effet le temps disponible pour la seconde partie, avec extension de l'heure limite (de 22H on est passé parfois à 23H) qui ne pouvait bénéficier qu'à un public clairsemé mais motivé. La parole donnée prioritairement aux responsables politiques aura donc été un problème posé jusqu'au bout, jusqu'à cette dernière séance qui aura pu servir de tribune électorale à Christian Estrosi.

Tout s'est passé comme si la démocratie représentative, concurrencée par cette nouvelle forme de démocratie participative qui se cherche, avait finalement repris le dessus au sein même du débat public. La liberté de parole de chacun dans la salle était certes respectée, mais chacun n'était pas égal, contrairement à ce qu'on affirme officiellement.

On a pu observer également qu'un noyau associatif constituait la base des participants actifs au débat public, ce qui est une bonne chose en soi mais pose la question classique de la représentativité des diverses associations, et du biais possible du débat par rapport à la « majorité silencieuse ».

Sur le fond, on retrouve l'ambiguïté de l'objet même du débat, avec un projet qui est justifié d'abord par les fonctionnalités d'échange de longue distance alors que la population invitée au débat est intéressée par les déplacements dans l'agglomération azurienne : le hiatus est alors complet. On ne pouvait attirer du public dans le débat que si l'on évoquait les problèmes qui les préoccupent : soit environnement de proximité (mais alors on risque de tomber dans le dérapage NIMBY classiquement dénoncé) soit politique de déplacements dans leur espace de vie.

4. La place de la communication

Le poste communication représente une part importante du budget total de 1,5 M euros (près de 40 %, voire 50 %, selon la manière de compter). Il comprend la sous-traitance par le maître d'ouvrage pour établir le dossier du débat, les conseils stratégiques de communication auprès du maître d'ouvrage, les actions de communication de la CPDP.

Les outils de communication sont essentiels pour atteindre les objectifs du débat public. Mais on peut évidemment se demander si l'on atteint une utilisation optimale des moyens, quand on met en rapport les budgets de recherche sur les thèmes couverts...

5. Les points majeurs de conflit du débat

5.1. La définition de l'objet du débat

L'intitulé même a posé des problèmes. Il résulte d'une logique qui n'était pas évidente pour tous et semblait entretenir aux yeux de nombreux acteurs une ambiguïté forte cachant les intentions réelles du maître d'ouvrage qui serait de faire une nouvelle autoroute type A8 bis tant décriée.

Au-delà de l'intitulé c'est bien l'objet du débat et ses contours qui était en question. Poser le problème est déjà une manière de le résoudre...

5.2. La qualité des projections à l'appui des projets

La critique des projections de trafic servant à justifier les projets est classique, nous n'avons pas à insister ici. On renverra cependant aux réflexions des années 70 du GRETU développant la notion d'étude-plaidoyer... Ces projections ont fait l'objet d'un atelier (voir plus haut).

5.3. Le débat sur les ruptures possibles de tendance

Dans le prolongement des critiques des projections de trafic on trouve un débat plus précis sur les ruptures possibles de tendances qui ne sont pas intégrées dans les projections du maître d'ouvrage. Il s'agit là aussi d'un point de conflit où se cristallisent les prises de position opposées, le thème des ruptures servant de catalyseur à des discours d'opposition. La même difficulté d'intégrer des hypothèses de rupture a d'ailleurs été relevée à l'occasion du débat public VRAL.

5.4. Le débat tronqué sur le financement

La question du financement de l'infrastructure projetée est essentielle pour guider une décision sur fond de concertation collective, mais ce débat n'a guère eu lieu malgré une réunion thématique consacrée à ce thème, et bien que la CNDP ait mentionné explicitement cette question dans les éclairages que devait apporter le dossier du maître d'ouvrage. En fait le maître d'ouvrage était réticent à aborder cette question et ne livrait donc qu'une faible partie des informations sur ses réflexions ou simulations financières sur ce type de projet. Cette réticence était de nature politique et on peut penser que le changement de cap du gouvernement sur le financement de l'AFIT suite à la privatisation des autoroutes n'était pas étranger à cette position de défense.

6. Une opportunité remarquable de diffusion des études et débats

Le débat public est une opportunité remarquable d'accès à l'information pour chaque citoyen qui s'intéresse au dossier. C'est notamment le cas des chercheurs, qui n'ont pas toujours la facilité souhaitée d'accès aux dossiers des différentes administrations ou collectivités.

L'information livrée dans le débat du CR de Nice n'a peut-être pas été aussi étendue qu'elle aurait pu l'être, par comparaison par exemple avec les dossiers de RFF pour le débat public de la LGV.

La diffusion des comptes-rendus de réunions (synthèse, verbatim) constitue également un matériau extrêmement utile et un gage de transparence, qu'il faut saluer. En contre point on peut remarquer que les verbatims constituent nécessairement une remise en forme des prises de parole, et que l'ambiance des réunions tend ainsi à être gommée. Il s'agit d'un travail très professionnel des rédacteurs qui doit être relevé, tout en notant parfois certaines négligences qui conduisent à des contresens ou à l'élimination d'éléments ayant leur importance. En fait la question de la responsabilité dans l'établissement des verbatim peut être posée dans un contexte de sous-traitances en cascade, et sachant que le cahier des charges ne peut être totalement formalisé. La relecture des verbatim par la CPDP est ainsi l'une des tâches nécessaires (et ingrates...)

7. Un nouvel outil de planification ?

Il est clair que le débat public est un outil privilégié de travail des institutions concernées par les grands projets, au même titre que les études classiques de planification. Mais des dysfonctionnements dans la gestion des ressources du débat public devraient pouvoir être identifiés.

On a l'impression que le débat public est susceptible d'instaurer une nouvelle manière de mener les études de planification des grands projets, en constituant une étape nécessaire de cette planification : il ne s'agirait alors pas d'une étape supplémentaire de simple acceptation du principe du projet mais bien d'une étape d'identification et/ou consolidation des orientations d'un projet dans un processus itératif. Il reste à savoir comment le Maître d'Ouvrage perçoit lui-même cette procédure du débat public. Dans le cas du contournement routier de Nice, la décision prise à l'issue du débat a bien pris acte de la teneur des échanges et a adopté un profil minimal qui ne semblait pas acquis au début du débat. Mais il faudrait aussi pour notre analyse tenir compte des débats internes au Maître d'Ouvrage avant qu'une position commune soit défendue. Le débat public apparaît donc aussi pour le maître d'ouvrage comme un outil d'analyse interne, et un outil de communication externe.

Documentation

Parmi la documentation classique du débat qui comprend tous les cahiers d'acteurs, cahiers d'experts et cahier d'atelier, verbatims et synthèses des réunions publiques, on mentionnera spécialement:

- Dossier du Maître d'Ouvrage (septembre 2005)
- Rapport du Président de la Commission, JC Coquet (avril 2006)
- Cahier d'atelier sur le scénario TC++, les projections de déplacements issues de nouveaux jeux d'hypothèses favorables à l'usage des transports collectifs (février 2006)
- Décision du Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (juillet 2006)