

Dix ans de débat public Un bilan global positif

Paul VIALATTE

*Président de chambre à la cour administrative d'appel de Lyon
Membre de la Commission nationale du débat public*

Texte d'une communication présentée au colloque

Le Débat Public

*conjointement organisé par
l'Institut d'Etudes Administratives (IAE) de l'Université Jean Moulin Lyon 3
et l'Institut français des sciences administratives (I.F.S.A.) Rhône-Alpes
avec la participation de
la Commission nationale du débat public (CNDP)
à Lyon le 20 octobre 2006
Faculté de Droit de l'Université Jean Moulin (Lyon 3)*

Considérant que la procédure de débat public "qui témoigne d'une nouvelle approche de la démocratie" et "peut être considérée comme un instrument de rationalisation des choix politiques majeurs", "tout en suscitant un vif intérêt, connaît aussi des difficultés et des interrogations", les organisateurs du Colloque se sont fixé notamment pour objectifs de "d'une part, dresser un bilan de dix années de débat public, d'autre part, tracer quelques perspectives d'évolution pour cette procédure" en associant à cette journée d'études "des universitaires, des responsables de débats publics et des acteurs intéressés, pour que la réflexion théorique soit nourrie par les expériences vécues".

Les renseignements relatifs à ce Colloque peuvent être recueillis auprès de :
Institut d'Études Administratives
15 quai Claude Bernard – 69007 Lyon - Courriel : iea@univ-lyon3.fr

Paul VIALATTE

Dix ans de débat public - Un bilan global positif

Communication au Colloque "*Le Débat Public*"
organisé conjointement par l'IAE Lyon et l'IPSA avec la participation de la CNDP
Lyon, le 20 octobre 2006

L'Auteur

Paul Vialatte, nommé membre de la Commission nationale du débat public (CNDP) par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives, l'est certes au titre de ses fonctions de Président de Chambre à la Cour administrative d'appel de Lyon, mais ses compétences sont loin de relever strictement du Droit administratif si l'on se réfère à sa déjà longue et riche carrière dont on trouvera ci-après les principales étapes.

Ecole spéciale militaire (Saint Cyr) ; Ecole nationale d'administration (ENA) 1971 ; Administrateur civil des ministères sociaux et enseignant à l'Institut d'études politiques de Bordeaux ; Magistrat des juridictions administratives depuis 1979 et, actuellement, président de chambre à la cour administrative d'appel de Lyon (urbanisme, environnement).

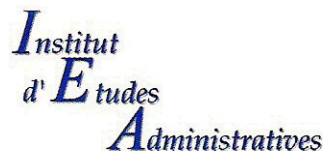
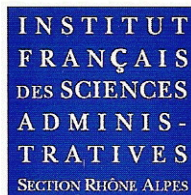
Paul Vialatte est membre de la Commission nationale du débat public depuis 2002. Il avait auparavant présidé la CPDP sur le projet d'extension du port de Nice en 2001-2002, et a été depuis membre de celle sur la Politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL) en 2006.

Le GIR Maralpin sait gré à l'auteur d'avoir bien voulu lui communiquer le texte de son intervention au Colloque "*Le Débat Public*" organisé conjointement par l'IAE Lyon et l'IPSA avec la participation de la CNDP à Lyon le 20 octobre 2006, et le remercie de l'avoir autorisé à le reproduire pour une mise en ligne sur son site Internet.

Le GIR Maralpin ne doute pas du grand intérêt que ses lecteurs attacheront aux réflexions d'un membre de la Commission nationale du débat public (CNDP) que nombre d'entre eux ont bien connu lorsqu'il présidait la Commission particulière du débat public (CNDP) sur le *Projet d'extension du Port de Nice* [de novembre 2001 à février 2002].

Nos lecteurs sont également invités à prendre connaissance de l'avis d'un membre de la CPDP sur le *Contournement routier de Nice* et sur 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 – [Quelques réflexions sur la pratique du débat \(Xavier GODARD\)](#) & [Enquête du Conseil général des Ponts sur les enseignements du débat public – Avis du GIR](#)]



COLLOQUE LE DÉBAT PUBLIC

Vendredi 20 octobre 2006

Auditorium André Malraux - Université Jean Moulin – Lyon 3

Paul VIALATTE

Président de chambre à la cour administrative d'appel de Lyon
Membre de la Commission nationale du débat public

Dix ans de débat public - Un bilan global positif

Dix ans exactement. Le 20 octobre 1996 la Commission nationale du débat public (CNDP), fonctionnant selon les dispositions de la loi de 1995, était saisie pour la première fois d'un projet, celui d'un nouveau port dit « Le Havre port 2000 ». Un premier débat public a suivi, en 1998. Débat important, animé, fructueux puisque le projet a été corrigé pour mieux tenir compte des contraintes environnementales. Ce nouveau port a été inauguré récemment.

Après 10 ans, deux lois, une trentaine de débats publics et une abondante littérature sur le sujet, on peut s'arrêter pour faire le point.

Il va de soi qu'il ne peut pas s'agir de présenter les détails des textes applicables ou des déroulements des débats publics qui ont déjà eu lieu. Pour cela on peut consulter le site Internet de la CNDP et les documents qu'elle a élaborés, en particulier son dernier rapport annuel 2005-2006. C'est un document très complet qui reprend les textes en vigueur, donne une rétrospective des débats publics et de l'activité de la CNDP, ainsi que de la jurisprudence, et présente des réflexions tirées de l'expérience.

1. Concernant les idées et les textes sur le débat public, l'avancée a été rapide.

1.1. Tout est finalement allé assez vite. L'idée d'un développement significatif de la démocratie participative était dans l'air, jalonnée par des textes internationaux : directives communautaires de juin 85, juin 90, mars 97, mai 2003, déclaration de Rio en juin 92, convention d'Aarhus du 25 juin 98 approuvée par une loi du 28 février 2002 et publiée par décret du 12 septembre 2002. Il s'agissait d'aller plus loin que l'amélioration de la procédure d'enquête publique depuis 83 ou la concertation de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme depuis 85.

- La circulaire du ministère de l'équipement de 92, dite « Bianco », a permis d'expérimenter et a ouvert la voie.
- La loi du 2 février 95 et le décret du 10 mai 96 ont créé la procédure de débat public applicable aux grands projets.
- Tenant compte des premières expériences la loi du 27 février 2002 et le décret du 22 octobre 2002 ont sensiblement modifié le dispositif, faisant en particulier de la CNDP une autorité administrative indépendante.

On connaît les grands traits de cette procédure. Une CNDP dont la composition garantit l'autorité morale. Sa saisine obligatoire pour les plus grands projets d'infrastructures, généralement ceux d'un coût supérieur à 300 millions d'euros. Sa saisine éventuelle pour les projets d'importance moyenne, généralement entre 150 et 300 millions d'euros. La CNDP peut décider un débat public dont l'organisation est alors confiée à une commission particulière, ou un débat public confié au maître d'ouvrage, ou une simple concertation recommandée au maître d'ouvrage. Chaque débat est suivi d'un compte-rendu et d'un bilan qui ne prennent pas partie sur le projet. La CNDP a par ailleurs une mission générale de conseil en matière de concertation publique.

1.2. La loi est codifiée aux articles L 121-1 et suivants du code de l'environnement.

On peut être un peu surpris par cette codification au code de l'environnement d'une procédure qui, quant au fond des choses, n'a pas d'effet sur l'environnement. Elle permet aux défenseurs de l'environnement, comme à ses agresseurs, de s'exprimer, de façon égalitaire. Elle aurait plutôt sa place dans un code de procédure administrative non contentieuse, code dont on parle, qui reste à faire, qui ne se fera sans doute pas tant l'entreprise est difficile. Mais après tout, peu importe où se trouvent les textes. L'essentiel est qu'ils existent.

1.3. Fallait-il créer une nouvelle autorité administrative indépendante, alors qu'il y en a déjà trop, et qu'il en résulte un émiettement des autorités de l'Etat, une complexité excessive, des complications juridiques (voir à ce sujet un rapport du Conseil d'Etat assez critique de 2001) ? Les structures d'un ministère – environnement, ou équipement, ou intérieur – n'étaient-elles pas assez dynamiques pour pouvoir gérer le dispositif de débat public, avec des garanties procédurales assurant son impartialité ? Il faut croire qu'en l'état des coutumes administratives, des rigidités, des rivalités entre administrations centrales, et surtout des attentes de l'opinion publique, une autorité administrative indépendante était inévitable pour mettre sur pied une structure innovante et crédible.

1.4. Parmi les innovations les plus intéressantes de la loi de 2002, outre la CNDP autorité administrative indépendante, la possibilité d'organiser des débats sur des projets privés et pas seulement publics (L 121-1 C.E.), la possibilité d'organiser des débats publics sur des options générales et plus seulement sur des projets (L 121-10 C.E.). Enfin on notera particulièrement l'obligation faite au maître d'ouvrage de prendre une « décision » sur le principe et les conditions de la poursuite du projet (L 121-13 C.E.). Les débats publics ne débouchent plus sur le vide et l'incertitude, mais sur une déclaration d'intention formalisée, très utile, même si elle n'a encore qu'un caractère préparatoire. A la demande de la CNDP ces « décisions » consécutives aux débats publics sont maintenant soigneusement motivées. Voir, par exemple, la décision du ministre de l'équipement qui fait suite au débat sur le projet d'autoroute Grenoble-Sisteron, et qui explique soigneusement les raisons de l'option controversée retenue par le gouvernement.

1.5. Était-il inévitable d'élaborer des textes d'une telle complexité, régal pour les juristes, les avocats, les amateurs de contentieux, mais obstacle pour le citoyen ?

La question est la même pour bien des textes actuels, en particulier ceux du code de l'environnement. Leur application demande beaucoup d'attention. Les acteurs, et après eux le juge, interprètent au mieux. Les textes sur le débat public ne sont donc ni meilleurs ni pires que bien d'autres. Vu leur objet il est cependant regrettable qu'ils ne soient pas vraiment accessibles par le citoyen ordinaire. Pour y remédier des documents de vulgarisation assez clairs sont diffusés à chaque débat. Et les textes donnent beaucoup de détails précis qui sont des guides efficaces pour

l'organisation des débats, en particulier quant aux différents stades de la procédure, aux documents à présenter, aux délais successifs à respecter.

1.6. Le contentieux sur le débat public présente des aspects parfois originaux.

Sitôt la législation mise en œuvre, est apparu le contentieux, porté devant le Conseil d'Etat. On aurait pu imaginer, s'agissant d'une procédure qui ne débouche pas sur une véritable décision créatrice de droits, et qui n'en est même, par définition, qu'une préparation lointaine, que cela échappe à tout contentieux.

Quoi qu'il en soit il a été décidé qu'étaient recevables les recours contre les décisions de la CNDP d'organiser ou de refuser d'organiser des débats public, mais pas les recours contre les mesures d'organisation des débats. La jurisprudence qui s'ensuit indique sans surprise que les textes de procédure doivent s'appliquer de façon littérale, même quand le texte est imparfait comme dans le cas des seuils financiers pour les projets d'installations industrielles. Elle valide les décisions de la CNDP, en approuvant les critères retenus, en particulier celui de la bonne qualité des concertations déjà menées qui permet de refuser d'organiser un débat public. Surtout, s'agissant de la convention d'Aarhus, au delà des raisonnements complexes sur ses dispositions à effet direct ou non, il a été jugé qu'elle n'impose pas l'organisation d'un débat public dès lors que le projet est soumis à une autre procédure de concertation, généralement l'enquête publique. Cela n'allait pas de soi, mais au moins cela simplifie les choses.

Les décisions d'orientation des maîtres d'ouvrage consécutives aux débats publics, bien que présentant toutes les caractéristiques d'actes préparatoires, peuvent faire l'objet de recours, portés alors en règle générale devant le tribunal administratif. Le législateur l'a voulu ainsi afin que puisse être « purgé » à cette occasion tout le contentieux relatif au débat public. Et seuls des moyens de procédure peuvent être invoqués. A ce stade le bien fondé du projet reste en dehors du débat contentieux.

Tout cela a sa logique, mais peut quand même surprendre. Ainsi tout un contentieux s'organise dans le cadre d'actes qu'ailleurs on qualifierait sans doute d'actes préparatoires, et même de préparation lointaine, non susceptibles de recours. Et on n'y discute que de la procédure, et pas du fond. On peut s'interroger sur l'utilité de retourner en tous sens la procédure sans jamais déboucher sur le fond, qui à ce stade n'a pas assez de consistance. Cela signifie qu'est apparu une sorte de droit autonome à la procédure de débat public. La procédure est devenue une fin en soi. C'est curieux et innovant.

Enfin, à propos de jurisprudence, il faut relever, comme toujours, son caractère complexe et assez ésotérique pour les citoyens. Même si c'est, paraît-il, inévitable, c'est gênant pour une entreprise de démocratie participative.

2. Dans la pratique, toutes les possibilités du débat public ont été utilisées.

2.1. Des débats publics ont été organisés pour la plupart des catégories d'opérations prévues.

Voies routières et autoroutières, bien entendu. Par exemple pour les projets d'autoroute Grenoble-Sisteron, de contournement autoroutier de Nice, de route de Caen à Flers, de mise en souterrain de la RN 13 à Neuilly. Lignes ferroviaires, avec un impressionnant réseau de projets de ligne TGV dans toutes les directions. Voies navigables : le projet de canal Seine-Nord. Aéroports : le projet de nouvel aéroport pour Nantes. Infrastructures portuaires, au Havre, à Fos, à Nice. Lignes électriques, pour plusieurs projets de, en particulier entre la France et l'Espagne. Barrages, pour un projet de barrage réservoir sur la Garonne à Charlas. Equipements industriels, pour la nouvelle usine de séparation isotopique de l'uranium de Pierrelatte. Installations nucléaires, en particulier pour le projet de nouveau réacteur EPR « tête de série » à Flamanville, ou pour le projet international ITER de centre de recherche sur la fusion nucléaire à Cadarache.

L'occasion ne s'est pas présentée de débats sur des projets de gazoducs, d'oléoducs, d'aqueducs, ou d'équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques.

Vu depuis la CNDP, on a l'impression que les maîtres d'ouvrages n'ont pas cherché à échapper au débat public et connaissent assez bien leurs obligations résultant des textes à ce sujet : publicité à

donner au projet, ou saisine obligatoire de la CNDP, selon l'importance du projet. Mais il faut bien avouer que la CNDP ne dispose pas d'un système d'information systématique de tous les projets, de tous les maîtres d'ouvrages possibles, partout en France.

N'y a-t-il pas, par endroit, des projets de grand musée, de grand stade, de station touristique, de complexe industriel, qui pourraient dépasser le seuil de publicité obligatoire de 150 millions d'euros (article L 121-8 II C.E.), voire le seuil de saisine obligatoire de 300 millions ? Question un peu gênante, car le nombre de débats publics après la loi de 2002 se révèle nettement inférieur à ce qui avait été prévu, une vingtaine par an.

Pour les « équipements industriels » on sait, depuis une affaire très conflictuelle concernant le projet d'usine d'incinération d'ordure de l'agglomération de Marseille à implanter dans la zone portuaire de Fos, et un arrêt du Conseil d'Etat du 28 décembre 2005, que le texte de l'annexe du décret du 22 octobre 2002 n'est pas satisfaisant. En effet l'appréciation du coût d'une opération en ne retenant que les bâtiments et infrastructures, mais pas les machines qui constituent souvent l'essentiel, aboutit à écarter du champ du débat public beaucoup de projets sensibles. Le décret doit cependant être bientôt corrigé pour créer une catégorie « installations de traitement des déchets et des eaux usées ».

Enfin., depuis 2005 le débat public s'est étendu non plus seulement à des projets, mais aussi à des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement (article L 121-10 C.E.), pour le problème de la gestion des déchets nucléaires et pour la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Malgré les difficultés rencontrées par ce nouveau genre de débat public, difficiles à organiser sur de vastes territoires, qui intéressent fortement les spécialistes mais très peu le grand public, certains en redemandent. Cela donne des idées. Pourquoi pas, par exemple, un débat sur la politique d'implantation des éoliennes ?

2.2. La carte des débats publics montre que les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile de France et Rhône-Alpes ont été les plus concernées. En Rhône-Alpes il y a eu T.G.V. Rhin-Rhône (branche sud) en 2000, contournements autoroutier et ferroviaire de Lyon en 2001-2002, nouvelle ligne électrique à très haute tension Lyon-Chambéry en 2002-2003, nouvelle usine d'enrichissement de l'uranium à Pierrelatte en 2004, autoroute Grenoble-Sisteron en 2005, centrale électronucléaire EPR tête de série en 2005-2006, gestion des déchets radioactifs en 2005-2006, transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien en 2006.

Seules les régions Champagne-Ardenne et Auvergne n'ont pas encore connu le débat public. Mais, entretenant des contacts en Auvergne, je sais qu'on y attend avec impatience un débat sur un projet de contournement autoroutier de Clermont-Ferrand.

Outre mer la Réunion a vu se dérouler un intéressant débat sur un projet double de tramway-train et de route. Les autres départements d'outre mer n'ont pas connu de débats publics. Il est vrai que leurs projets peuvent difficilement remplir la condition d'« intérêt national » dans des territoires monodépartementaux et insulaires.

2.3. Toutes les techniques de communication et de dialogue ont été mises au point et utilisées : élaboration et diffusion de documents écrits (dépliants, journaux de débats ...), courriers et systèmes de questions-réponses, lieux d'exposition et réception du public, ouverture au public des documentations techniques, téléphone, site internet, réunions publiques générales ou spécialisées, répercussion vers le public des documents reçus, répercussion des débats par les médias, avec une collaboration bien comprise entre débat et médias ...

Tout cela est classique, encore que sur certains points les débats publics aient comporté d'intéressantes innovations.

Les dossiers supports de débats, auxquels les commissions de débats veillent avec attention, sont généralement de remarquables documents de vulgarisation de questions complexes. Tout le monde trouve normal qu'ils soient diffusés gratuitement et largement.

Les « cahiers d'acteurs », édités et diffusés dans le cadre du débat, permettent à tous, en particulier aux associations sans grands moyens, de faire connaître leurs opinions, pour peu qu'elles soient sérieusement argumentées.

La technique dite de l'« atelier citoyen » a été expérimenté en 2006, comme élément du débat parmi d'autres. Un groupe représentatif de citoyens tirés au sort étudie la question en débat et présente

des conclusions. Disons que cette technique, qui semble passionner les sociologues, a donné un résultat qui n'est pas clairement significatif, et peut-être pas à la mesure du coût de l'opération.

2.4. Les débats publics ont connu bien des aventures.

Certains ont été de longs fleuves tranquilles, où tout s'enchaîne comme prévu, avec des réunions publiques studieuses, des acteurs intelligents et tolérants les uns avec les autres, un maître d'ouvrage ouvert.

Mais c'est parfois plus agité : attitudes agressives, manifestations de rue, réunions publiques perturbées ou même rendues impossibles par des groupes chahuteurs ou violents. Voir certaines réunions publiques des débats sur les projets d'extension du port de Nice, de ligne électrique à très haute tension France-Espagne, de TGV PACA dans le Var, d'autoroute en région Ile-de-France, de centre de recherche sur la fusion nucléaire ITER à Cadarache. Ces manifestations expriment généralement une forte opposition au projet qui est en débat.

Parfois tout est étrangement calme, quand les opposants boycottent le débat, comme dans la plupart des débats sur le nucléaire.

Dans ce genre de situation l'image du débat public est sensiblement altérée, les médias n'en présentant que les moments troublés, sans s'arrêter sur le travail souvent considérable et utile fait par ailleurs.

2.5. Les suites des débats publics ont été variées. Les débats n'ont pas toujours été des manifestations vides de sens à l'issue desquelles les maîtres d'ouvrages maintenaient systématiquement leurs projets sans changements, comme certains le croient.

Parfois, c'est vrai, les projets sont restés inchangés. Exemple : le nouvel aéroport de Nantes-Notre-Dame-des-Landes, ou la centrale nucléaire E.P.R. de Flamanville. Il arrive, à l'inverse, qu'un projet soit abandonné. Exemple : l'extension du port de Nice, telle que projetée en 2001. Ou qu'il soit renvoyé à plus tard, et à un avenir incertain, comme le projet de ligne électrique à très haute tension de Boutre à Carros.

Mais il arrive surtout, et fréquemment, que des projets soient modifiés pour tenir compte des enseignements d'un débat. L'exemple le plus marquant est sans doute le projet de liaison ferroviaire directe entre le centre de Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle. Alors que le projet mis en débat comportait un tunnel profond sur une douzaine de km, cette idée a été abandonnée et c'est un projet alternatif, surgi dans le débat, qui est finalement retenu.

Parfois des projets encore incertains, avec plusieurs variantes, sortent clarifiés d'un débat. Exemple du projet de ligne LGV PACA pour lequel le débat a mis en lumière une option de tracé à privilégier.

2.6. A l'étranger, on note un certain intérêt pour le débat public à la française.

Il n'y a sans doute pas à fanfaronner. Bien des pays étrangers connaissent des procédures de démocratie participative adaptées à leurs particularités. Et on sait qu'au Québec fonctionne utilement et depuis longtemps le fameux B.A.P.E. (Bureau des audiences publiques sur l'environnement) avec lequel la CNDP coopère. Il n'empêche. Notre débat public intéresse au delà des frontières. Des Italiens sont venus observer des débats publics à Nice. Et les Basques espagnols participent au débat actuel sur le projet de ligne ferroviaire Bordeaux-Espagne.

3. Le débat public connaît cependant des difficultés et des interrogations.

3.1. Le débat public n'arrive pas toujours au bon moment. On sait qu'il doit se placer largement en amont de la prise de décision, à un moment où rien n'est bouclé, où il est encore possible de corriger le projet, ou même d'y renoncer. Mais, à l'inverse, le projet doit quand même avoir un minimum de consistance et de crédibilité, et n'être pas seulement une idée vague ou utopique.

En pratique on a parfois vu arriver en débat des projets avancés, que le maître d'ouvrage n'envisageait pas réellement de remettre en cause. Avec un cas limite, le projet ITER de centre de recherche international sur la fusion nucléaire à Cadarache, pour lequel, après de difficiles négociations, un accord international avait été conclu et ne pouvait pas être remis en cause.

À l'inverse certains projets sont tellement lointains et incertains que la CNDP a pu se demander s'il était raisonnable d'organiser des débats. C'est ainsi que, parmi le grand nombre de projets de lignes de TGV avancés par R.F.F., et au vu d'évidentes difficultés de financement, on peut penser que certaines lignes ne verront pas le jour avant 30 ans et qu'il aurait été préférable d'attendre la génération à venir pour organiser certains débats publics.

3.2. Le débat public est une cause d'alourdissement et de lenteur dans les processus décisionnels.

Un débat public, c'est rarement moins d'un an de délai, avec le temps de préparation et de mise au point du dossier, le débat lui-même, son compte-rendu, la décision qui le clôture. Avec 9 mois seulement, décembre 2003 à septembre 2004, le débat sur le projet de nouveau port à conteneur de Fos 2XL est un record de rapidité. C'est souvent beaucoup plus long. Presque 3 ans pour le débat sur le projet de nouvel aéroport de Nantes-Notre Dame des landes, janvier 2001 à octobre 2003. Et, pour peu que le débat ait fait naître des interrogations, et entraîné de nouvelles études et expertises, le ralentissement peut être terrible.

Certains maîtres d'ouvrage vivent mal ces procédures alourdies qu'ils estiment paralysantes.

3.3. La composition des commissions de débat public prête à critique. Trop conformiste, trop de cadres retraités de la fonction publique, pas assez de jeunes actifs, pas de parité hommes – femmes. C'est souvent vrai. Mais l'exercice est difficile qui consiste à trouver des personnalités intéressées par l'animation de débats, ayant un bon niveau de formation et d'expérience, disponibles, et qui soient si possible des femmes.

Car le recrutement se fait par réseaux de relations et cooptation, et non sur des listes établies a priori comme pour les experts ou les commissaires-enquêteurs. Mais il va de soi que toute personne intéressée, ayant des compétences utiles, et assez disponible, peut présenter à la CNDP une candidature spontanée aux fonctions de membre d'une commission de débat.

3.4. Faut-il parler d'éventuels conflits de légitimité entre démocratie représentative et démocratie participative ? On en relève parfois les signes.

3.5. L'exigence de transparence rencontre parfois des secrets protégés par la loi.

Le premier temps du débat public est le libre accès de tous à une information complète sur le projet. Or certaines informations sont couvertes par le secret, de par la loi. Secret de la défense nationale, secret des affaires, secret des procédés de fabrication ... Conflit irréductible, devenu aigu dans le débat sur la centrale électronucléaire EPR « tête de série » de Flamanville. Les citoyens veulent savoir de façon précise quels sont les risques liés aux centrales nucléaires. Evidemment. Mais publier le détail des mesures destinées à faire face aux agressions contre les centrales, ce serait faciliter l'action des agresseurs terroristes. Evidemment. Deux évidences contraires. La transparence, qui serait nécessaire, est impossible.

Le débat public n'a pas résolu ce problème insoluble. Il a cependant pesé pour que le champ du secret soit strictement limité. Et il a fait avancer la réflexion sur le sujet, ce qui a abouti à la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Il arrive donc qu'un débat public influence une loi, et pas seulement des décisions locales.

3.6. L'incommunicabilité entre les pro- et les anti-nucléaire.

De 2004 à 2006 la CNDP s'est trouvée devant un redoutable défi, à l'occasion de plusieurs débats sur d'importants projets relatifs à la filière nucléaire de production d'électricité : faire dialoguer les pro- et les anti-nucléaire qui se haïssent. Pouvait-on établir des contacts, trouver des consensus partiels, amener une sorte de trêve dans cette guerre civile froide vieille de 30 ans, sur un sujet technique, économique et éthique majeur ?

Il y a eu d'intenses travaux de préparation, des trésors de diplomatie, et des astuces techniques diverses dans l'organisation des débats, en particulier dans le débat sur la gestion des déchets radioactifs. Il y a eu affrontement sur la question de la transparence en matière nucléaire. Les débats ont eu lieu dans le calme, et il y a même eu quelques moments de dialogue. Mais les anti-nucléaires

ont largement boycotté ces débats. Chacun est resté sur ses positions, comme on pouvait le prévoir. Et on a l'impression que le bloc de certitudes des pro-nucléaires est resté entier.

3.7. La difficulté de l'expertise, parfois indispensable, et particulièrement difficile dans le délai du débat, est une question récurrente à la solution difficile.

3.8. Peut-on évoquer un certain manque d'imagination et d'esprit prospectif des maîtres d'ouvrages ?

Les gestionnaires de projets et les ingénieurs aiment avoir à faire à des techniques éprouvées, aux résultats et aux coûts prévisibles. Les débats publics font parfois surgir des idées originales et futuristes : ports flottants, transports par dirigeables, lignes électriques souterraines ou sous-marines, etc. ... On est parfois étonné de l'incommunicabilité qui s'établit alors. Le débat public n'est-il pas destiné à sortir parfois des sentiers battus ?

3.9. Le coût d'un débat public et sa justification.

Le débat public a un coût, parfois élevé. Par exemple 2.500.000 euros pour le débat de grande ampleur sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. 1.800.000 euros pour le vaste débat sur le projet de ligne LGV PACA. Ce sont les coûts des débats strictement entendus, sans compter les coûts de préparation et de suivi des débats par les ministères et les organismes concernés. Pour le débat plus limité sur le projet de contournement routier de Nice, le coût, calculé de façon plus large est de 1.400.000 euros.

Ces coûts de débats publics sont de l'ordre de 1 à 5 pour mille des coûts prévisibles moyens des projets.

C'est peu en valeur relative, et c'est un bon investissement quand le débat amène des améliorations du projet ou une meilleure acceptabilité sociale. Il est cependant arrivé que des maîtres d'ouvrages soient réticents devant de telles dépenses sans rentabilité clairement perceptible.

De même que, de façon générale, il serait sans doute bon que les institutions publiques fonctionnent en France de façon plus économe, on pourrait imaginer de rechercher des débats publics à fonctionnement plus modeste et moins coûteux.

4. Mais finalement le bilan du débat public est sans doute positif.

Car les débats publics sont largement instrumentalisés, ce qui démontre leur utilité. On en redemande, parce que leurs acteurs s'en servent, même si c'est souvent de façon déviante par rapport à l'esprit de la loi.

4.1. Rappelons d'abord l'idéal du débat public « à l'état pur », débat objectif et désintéressé, dans lequel tous les acteurs n'ont pour objectif que la recherche collective de l'« intérêt général », ou de la meilleure « utilité publique », sur un projet.

On s'en approche parfois, sur des projets d'une utilité incontestée, quand il n'y a pas de futurs riverains vraiment contestataires. Par exemple sur le projet de ligne électrique à très haute tension de Lyon à Chambéry, ou de canal Seine-Nord, ou de couverture de la RN 13 à Neuilly.

4.2. Le débat public ne doit évidemment pas être une opération électoraliste, de politique politicienne, orientée vers les prochaines élections. On ne peut pas s'empêcher cependant de faire du mauvais esprit, en remarquant que des débats sur certains projets à échéance très lointaine, tels que des lignes TGV manifestement peu prioritaires, vont faire rêver les populations et leurs élus, et faire oublier aux électeurs les difficultés du temps présent.

4.3. Le débat public est parfois utilisé par le maître d'ouvrage pour faire la promotion de son projet. Et il peut y avoir une équivoque à ce sujet, certains croyant au départ que le débat va être une classique opération de communication. Quoi qu'il en soit un débat public est toujours utile pour promouvoir un projet mal connu et que les partenaires financiers concernés auraient tendance à oublier.

C'est sans doute le sens des nombreux débats suggérés par RFF sur des projets de nouvelles lignes de TGV. Alertées et intéressées par les débats, les autorités de l'Etat, les régions et les autres collectivités concernées savent que le public attend maintenant ces nouvelles lignes et qu'il faut en prévoir les financements.

Dans le même genre il y avait eu la curieuse histoire du débat public demandé par la Compagnie du Bas Rhône Languedoc sur un projet d'aqueduc pour amener l'eau du Rhône à Barcelone. Projet surprenant, qui n'était pas pris au sérieux. Un débat public aurait fait sa promotion. Mais il n'a pas eu lieu, car les Catalans n'étaient pas vraiment demandeurs.

4.4. Le débat public est un instrument utilisé par les opposants pour contrer un projet. C'est là sa principale utilisation. La « souffrance riveraine », s'exprime, et se crie à tous les moments du débat. Elle l'envahit, le parasite, le détourne, cherche à faire oublier que le projet présente une certaine utilité publique. La procédure du débat est parfois utilisée systématiquement : demandes d'études supplémentaires, d'expertise, ou de report des échéances, recours contentieux plus ou moins utiles. Autant de moyens pour s'affirmer, retarder, compliquer .

4.5. Le débat public peut être aussi champ d'affrontement entre autorités concernées par un projet.

Pour un grand projet le maître d'ouvrage est toujours à plusieurs têtes. C'est particulièrement vrai pour l'Etat. Les services de l'équipement, de l'environnement ou des finances n'ont pas toujours la même vision, de même que les services centraux et les services locaux. Les collectivités, les entreprises publiques, les partenaires privés concernés par un projet sont divers. C'est pourquoi le débat public est souvent le moyen d'exprimer des désaccords, de façon plus ou moins feutrée.

C'est toujours avec un malin plaisir que l'on voit dans un débat difficile « l'environnement » « sortir » inopinément une étude qui vient torpiller le projet mis au point par « l'équipement ». Ou encore l'Etat, un concessionnaire et diverses collectivités qui n'ont pas la même vision.

On voit bien là que le débat public est irremplaçable, comme lieu de tous les débats préalables qui auraient dû être menés, et qui ne le sont pas s'il n'y a pas un stimulant extérieur.

4.6. Enfin, Le débat public comme événement mobilisateur interne des services du maître d'ouvrage.

On y pense peu, mais pour un manager d'entreprise ou de grand service public, un débat public constitue un remarquable instrument de dynamisation de ses troupes. C'est un défi extérieur original, avec des échéances pour présenter des dossiers sérieux, une exigence de transparence, la critique de publics avertis. C'est une occasion idéale pour demander à tous les agents de se surpasser pour faire face.

Et cela amène à une conclusion simple. Le débat public est remarquable car c'est l'occasion de faire travailler des fonctionnaires en dehors des heures de service.
