



Infrastructures et territoire

L'acceptabilité sociale des infrastructures

Philippe Subra, professeur de géographie à Paris 8

***Michel Savy** : Philippe Subra s'occupe en particulier de géopolitique. Nous nous sommes connus à travers l'association TDIE, où il a animé avec des membres de la Commission des débats publics un atelier de recherche sur les questions d'acceptabilité des infrastructures*

Philippe Subra : Je suis un géographe un peu particulier parce que j'ai au départ une formation en science politique, que j'ai eu une pratique professionnelle avant de faire une thèse, et que je m'intéresse à une approche controversée chez les géographes, celle de la géopolitique. Elle est encore plus controversée quand elle s'applique à des questions internes à la France. Michel Savy m'a demandé d'intervenir sur le thème de l'acceptabilité sociale des infrastructures. L'analyse que je vous propose est en décalage et complémentaire de celles qui vous ont été présentées ce matin, puisqu'elle privilégie la question des rivalités entre acteurs sur le territoire. Elle prend comme angle d'approche l'hypothèse que le territoire est quelque chose dont des acteurs cherchent à acquérir le contrôle, et que les décisions en matière d'aménagement ne peuvent être comprises que si on prend en compte cette dimension. Cela ne veut pas dire que les autres approches, comme l'analyse économique des infrastructures, sont sans intérêt. Mais elles ne suffisent pas à rendre compte des décisions qui sont prises. Mon travail consiste à essayer de comprendre ce qui se passe réellement pour aboutir à telle ou telle décision, sachant que le décideur, le maître d'ouvrage ou le responsable politique, a souvent le choix entre plusieurs décisions possibles qui ont chacune leur pertinence et leur légitimité dans une certaine logique technicienne. La question est de savoir pourquoi ils choisissent telle logique plutôt que telle autre, et l'une des réponses, outre la culture de ces décideurs, est celle des rapports de force.

Le document sur lequel figure le programme de ce séminaire commence par cette définition du territoire : « Le territoire est un système de lieux reliés par des flux dont les infrastructures sont le support nécessaire. » Je pense que c'est une excellente définition d'économiste du transport, mais ce n'est pas une définition de géographe et ce n'est pas celle que j'utiliserai, même si elle a sa pertinence.

Michel Savy : Ce n'était pas une définition du territoire, mais des infrastructures.

Philippe Subra : Cela définit quand même le territoire comme un système de lieux. Or pour moi, le territoire n'est pas qu'un système de lieux. C'est un espace sur lequel il y a appropriation ou projet

d'appropriation par un ou des acteurs. Ces projets d'appropriation sont en partie ou parfois totalement contradictoires, ce qui crée des conflits. Cette définition n'est pas exclusive de l'autre définition, mais complémentaire.

Ce matin, Claude Martinand a parlé des critères de décision pour les infrastructures et il a fait remarquer qu'en plus du calcul économique et du gain de temps, l'équité entre les territoires est un critère important. J'ajouterai un autre critère : la faisabilité politique de ces infrastructures. En outre, l'équité n'est pas une notion comptable, ce n'est pas l'égalité, c'est une notion profondément politique. L'équité est un habillage politique et idéologique à des revendications d'acteurs qui se plaignent qu'il est injuste qu'ils ne disposent pas de tel équipement, de telle desserte, de telle qualité d'accessibilité. C'est un argument idéologique, même s'il peut être fondé sur des éléments chiffrés et techniques.

J'ai trouvé les interventions de ce matin extrêmement intéressantes par leur contenu et par ce qui ne s'y trouvait pas : le politique. Or, vous êtes tous des praticiens de l'aménagement quotidiennement confrontés au politique. Quand vous cherchez à faire adopter par un élu ou par l'État un projet auquel vous croyez pour le territoire, vous êtes bien obligé de tenir compte des rapports de forces et d'essayer de trouver des appuis chez tel et tel acteur en lui vendant ce projet sous l'angle de sa stratégie pour le territoire et de sa stratégie d'acteur politique ou économique. Par ailleurs, j'ai été frappé par le fait que ce séminaire est intitulé « infrastructures » au pluriel et « territoire » au singulier. Or, il me semble qu'une des grandes caractéristiques de l'évolution récentes est que nous sommes passés du territoire aux territoires. Par exemple, quand la Datar a changé de nom, elle est devenue la Diact, avec « territoires » au pluriel, ce qui est significatif d'une évolution profonde de la représentation du territoire en France. Nous sommes passés d'une représentation unique, celle du territoire national, à une représentation fragmentée, celle des territoires. Les élus se présentent comme les défenseurs et les animateurs de leurs territoires. Même le Sénat, quand il est contesté sur ses archaïsmes, essaie de mettre en avant son rôle d'assemblée des territoires.

Aménagement du territoire et conflit

Le premier constat que je souhaite faire est que le conflit est devenu une donnée majeure de l'aménagement du territoire. Avec la décentralisation, c'est un des principaux changements qui ont affecté les politiques d'aménagement du territoire depuis trente ans : l'émergence, puis la multiplication des conflits autour des équipements en projet ou existants, et autour d'un certain nombre d'activités économiques sources de nuisances ou de risques. Il serait faux de dire que le conflit est systématique. De nombreux équipements se réalisent encore sans conflit majeur. Mais, dans de nombreux cas, il y a conflit et ce qui était l'exception tend à devenir la norme. Tous les types de territoires et d'équipements sont concernés : les infrastructures de transport, les lignes électriques, les projets de barrages, d'éoliennes, d'incinérateurs, d'usines, de centrales nucléaires, de sites d'enfouissement ou de centres commerciaux. De plus en plus, l'aménageur doit prendre en compte cette dimension ou ce risque de l'équipement. C'est également vrai pour des projets modestes à impact strictement local, qui peuvent donner lieu à des luttes tout aussi acharnées. De plus en plus, c'est aussi vrai pour un certain nombre d'équipements qu'une partie de la population juge porteurs de nuisances sociales ; il s'agit d'équipements pour une catégorie marginale de la population comme les toxicomanes, les délinquants, les prisonniers, les demandeurs d'asiles et les gens du voyage, et plus largement les programmes HLM. C'est par exemple la problématique de

l'article 55 de la loi SRU, qui pourrait bien ne pas survivre longtemps après les élections présidentielles.

Le conflit est un phénomène massif et il ne donne aucun signe d'affaiblissement, parce qu'il s'appuie sur des évolutions de fond de la société française. La première évolution est la crise de légitimité qui frappe l'État, les élus politiques et les élites techniques et scientifiques. Cette crise vient d'une série de scandales politiques ou sanitaires et surtout de l'impuissance des politiques à résoudre en trente ans des problèmes qui touchent beaucoup de Français ou par lesquels ils s'estiment touchés, notamment le chômage de masse et l'insécurité. Il y a une dévaluation du politique, mais on est peut-être en train d'assister à un retournement de tendance depuis le référendum de 2005 et, encore plus, avec ces élections. En raison de cette crise, on est passé d'une attitude de confiance *a priori* envers celui qui sait, comme l'ingénieur ou le maire, à une attitude de défiance de principe. Cela saute aux yeux dans les réunions de débats publics. Il suffit qu'un ingénieur ouvre la bouche pour que sa parole soit dévaluée.

Deuxième évolution de fond : l'audience que rencontre le discours écologiste, même si elle n'est pas exempte d'ambiguïtés.

Troisième évolution : la croissance des classes moyennes et l'amélioration du niveau de formation de la population, ce qui a fortement contribué au développement de la contestation. La part de la population qui a un niveau supérieur au bac est passé de 10 à 21% en quinze ans.

Enfin, le rapport aux territoires a évolué. C'est le cas dans sa dimension physique, avec un certain nombre de changements technologiques et économiques, mais aussi au niveau des changements géopolitiques, avec l'émergence d'identités qui sont concurrentes de l'identité nationale. Ces identités correspondent soit à des territoires supranationaux, comme l'Europe ou la planète dans le cas du pacte écologique de Nicolas Hulot, soit à des territoires infranationaux comme la région, notamment les régions dont l'identité est particulièrement forte, l'agglomération, le quartier ou le territoire des riverains d'une infrastructure. Toutes ces évolutions ont donné aux territoires proches une valeur nouvelle qu'ils n'avaient pas.

Dans ce nouveau contexte, se pose la question de la faisabilité politique des politiques d'aménagement. Pour les aménageurs, le défi est double. Il est d'abord opérationnel, puisque la contestation remet en cause la possibilité de mener à bien les politiques d'aménagement du territoire dans les délais nécessaires et à un coût supportable. Les mouvements de protestation ne sont pas tous efficaces, mais certains ont des conséquences majeures : soit des retards considérables, comme Port 2000 qui inaugure ses quais destinés à l'accueil des porte-conteneurs avec six ans de retard sur le calendrier initial, soit des modifications de tracé et l'adoption de solutions techniques coûteuses qui cherchent à minimiser l'impact environnemental. Ainsi, pour le TGV Méditerranée, l'opposition des vigneronnés reliée par un député PS ami de Mitterrand s'est traduite par l'abandon du tracé initial au pied des Alpes et par un passage en vallée du Rhône qui est la plus mauvaise solution en termes de coûts, de nuisances et de risques. Dans un certain nombre de cas, l'opposition aboutit au gel durable, voire à l'abandon d'un projet. Cela signifie que la capacité de l'aménageur à intégrer le conflit, si possible en en prévenant l'apparition, ou au moins en en gérant au mieux les effets, est devenu dans de nombreux cas une des conditions de la réalisation de l'équipement, et donc une des composantes essentielles du métier d'aménageur. Dans les

professions de l'aménagement et dans les structures qui s'occupent d'aménagement, de nouveaux profils d'analyse et de gestion des conflits liés aux projets d'aménagement sont en train de se créer.

Je préfère de beaucoup le terme de faisabilité politique à celui d'acceptabilité sociale, qui d'abord parce qu'il semble présenter le conflit comme une opposition binaire simple entre la société et les maîtres d'ouvrages ou les pouvoirs publics. En réalité, la société et les responsables sont divisés : élus contre élus, milieux socioéconomiques contre associations, et parmi ces dernières, celles qui souhaitent promouvoir le développement d'un territoire vont être du côté du maître d'ouvrage et de l'infrastructure. Ensuite parce que l'acceptabilité sociale est une formule de sociologue qui gomme l'âpreté des conflits, la puissance des contradictions d'intérêts. Une approche géopolitique permet de voir qu'à travers l'usage du territoire, c'est finalement le contrôle du territoire qui est en jeu. Il s'agit de savoir à qui et à quoi sert le territoire. Celui des riverains de Roissy doit-il servir à être survolé ou à offrir de bonnes qualités de résidence aux riverains ? Il y a là deux projets pour le territoire, deux logiques et deux intérêts largement contradictoires.

Il y a aussi un défi idéologique, parce qu'il y a une crise de la notion d'intérêt général. La question de savoir ce qu'est un bon aménagement avait une réponse très simple dans les années 60, réponse partagée par tout le monde, y compris par les riverains ou les personnes expropriées pour réaliser l'aménagement : il s'agissait de moderniser le pays, de rattraper le retard par rapport à l'Allemagne, de préparer le pays au marché commun, et, de la droite gaulliste aux partis communistes, tous étaient d'accord sur ce point. Aujourd'hui, ce qui pose problème est à la fois le contenu de l'intérêt général et l'échelle du territoire de référence pour définir cet intérêt général, c'est-à-dire du territoire politiquement légitime. A quel intérêt général faut-il se référer ? L'intérêt général économique ou l'intérêt général environnemental ? Les priorités de la société française sont-elles la croissance et la création d'emplois ou la protection de la nature et de la biodiversité, la lutte contre le changement climatique ? Au niveau géographique, faut-il raisonner à l'échelle de la nation ou privilégier d'autres échelles et parler d'intérêt général européen, planétaire, régional ou local ? Dans les réunions de débat public, tout le monde parle au nom de l'intérêt général, y compris les riverains, mais les contenus de cette notion sont contradictoires. Une des fonctions du débat public est d'essayer de reconstruire une réponse en termes d'intérêt général au cas par cas autour de chaque projet. On n'est plus du tout dans la démarche antérieure, avec un intérêt général venant d'en haut et existant de tout temps au-dessus des intérêts particuliers.

Les pratiques des maîtres d'ouvrage

Pour les maîtres d'ouvrage, le premier changement est la prise en compte du contexte territorial. L'espace d'implantation d'un projet d'infrastructure est désormais perçu par les maîtres d'ouvrage non seulement dans sa dimension technique, mais de plus en plus comme un facteur de conflit plus ou moins grand selon la nature des enjeux du territoire, ou plus exactement la façon dont les acteurs locaux les perçoivent. Si on est dans un territoire en crise économique, en déclin, en faible densité, il n'y a pas de conflit avec les riverains. Ainsi, la LGV Est s'est, en gros, réalisée sans conflit. Si on est dans un territoire à forte population nouvelle, qui vient pour le cadre et pour le paysage comme dans la vallée du Rhône, les projets d'infrastructures suscitent des conflits majeurs avec cette population. L'histoire et la mémoire des territoires jouent également, notamment s'il y a eu par le passé des conflits qui ont suscité l'apparition d'associations qui ne demandent qu'à reprendre du service. L'existence d'activités ou de fonctions menacées par l'infrastructure est aussi un facteur qui compte.

Enfin, les caractéristiques du système local des acteurs sont importantes : quelles sont les rivalités entre ces acteurs, entre les élus et les acteurs économiques, entre les élus eux-mêmes, y compris du même parti politique ? Comment ces rivalités risquent-elles d'interférer avec le projet et d'en rendre la mise en œuvre plus difficile ? Il existe aujourd'hui une notion équivalente au risque pays utilisé pour les investissements à l'étranger qui est le risque territorial autour d'un projet d'infrastructure.

Les maîtres d'ouvrage ont réagi à ces évolutions et ils prennent de plus en plus les moyens de comprendre le territoire dans lequel ils vont mettre les pieds en engageant le processus de réalisation d'une infrastructure. Ils se sont dotés en interne de cellules d'appui, de pôles de concertation, et passent des commandes d'études du contexte à des cabinets spécialisés pour comprendre quels sont les risques.

Le deuxième élément important est le fait que la gestion politique du conflit est devenue un facteur déterminant pour l'avenir d'un projet. Le plus souvent, ce qui fait la différence est la compétence stratégique et tactique du maître d'ouvrage et des autres acteurs. Pour le maître d'ouvrage, c'est sa capacité à apparaître à la fois comme ouvert au dialogue, comme entreprise ou administration citoyenne, à laisser de côté toute arrogance dans le débat, tout en évaluant finement les rapports de force, comment on peut les faire pencher en faveur du projet, soit en divisant le camp des opposants, soit en retirant un certain nombre d'opposants par un système d'indemnités généreux, soit en faisant valoir les avantages du projet en termes socioéconomiques ou son absence d'impact environnemental sur les riverains.

Conséquences du côté des opposants

On a coutume de distinguer deux types d'opposants. Le premier est le Nimby (*not in my backyard*) : les riverains ne sont pas opposés par principe au projet d'infrastructure, ils en sont même éventuellement des utilisateurs, mais ils s'opposent parce qu'il est près de chez eux. Si on déplace un projet, on sort de la lutte les Nimby du premier tracé, mais on en crée le plus souvent d'autres sur la nouvelle localisation. On l'a vu avec le projet de troisième aéroport parisien ou, récemment, avec des projets de contournement autoroutier de Bordeaux. Plus on multiplie les tracés possibles, plus on allume des incendies à des endroits différents.

Autre opposant traditionnel : l'écologiste, avec une logique différente, qui est une opposition de principe, et une autre référence territoriale, qui peut être la planète.

L'écologiste mobilise plus largement géographiquement et plus étroitement sociologiquement que le mouvement Nimby. Mais les convergences et les alliances de fait entre ces deux courants d'opposants sont de plus en plus fréquentes et redoutées par les maîtres d'ouvrage parce que ces deux oppositions sont complémentaires. Les Nimbyistes apportent le nombre, qui permet de mener des actions coup de poing sur le territoire, et ils ont la volonté d'en découdre, ce qui leur permet de durer longtemps. Les écologistes apportent à la fois un savoir-faire médiatique, le soutien d'une grande partie de l'opinion, une légitimité idéologique et une caution scientifique qui sont nécessaires aux riverains, parce qu'elles leur permettent de se dédouaner de l'accusation d'égoïsme territorial.

Quand les écologistes n'arrivent pas à mobiliser la population locale, il leur reste d'autres moyens. Ils peuvent, par exemple, déplacer le conflit sur le terrain du droit, ce qui est extrêmement efficace et rentable en termes d'investissement militant. Il suffit d'une poignée de gens accrocheurs pour

bloquer un projet pendant très longtemps en utilisant toutes les procédures, les recours, les conventions internationales et les directives européennes possibles. On l'a vu pour le projet d'autoroute A28, bloqué pendant huit ans par une poignée de militants et de scientifiques. Une autre façon de contourner le problème est de trouver un allié extérieur puissant, par exemple le président de la République. Ainsi, Ségolène Royal, députée des Deux-Sèvres, a obtenu l'appui de François Mitterrand contre le projet d'autoroute A83 dans le marais Poitevin, et Michel Péricard, maire RPR de Saint-Germain-en-Laye, l'a également obtenu contre un projet d'autoroute en forêt de Saint-Germain-en-Laye. La Commission européenne est un autre acteur extérieur qui peut opposer son veto au projet.

Il est également possible, quand le rapport de forces sur le terrain est défavorable, d'élargir le terrain et d'obtenir une mobilisation nationale, voire internationale. Pour cela, il faut faire du combat que l'on mène un combat emblématique. Ainsi, quand on s'oppose à la réalisation de barrages sur la Loire et ses affluents, alors que la population locale ne bouge pas, il faut réussir à vendre à l'opinion nationale la Loire comme le dernier fleuve sauvage d'Europe. Quand on s'oppose au tunnel du Somport alors que la population locale est partagée et plutôt passive, il faut vendre cette vallée comme la dernière vallée sauvage des Pyrénées. On arrive ainsi à mobiliser des Parisiens, des Belges, des Allemands pour défendre un territoire qu'ils ne connaissent pas mais qui, à leurs yeux, a une valeur emblématique. Il faut produire des événements « médiatisables », faire des manifestations que la télévision aura envie de filmer, avec de belles images symboliques qui jouent sur l'affectif, organiser des chaînes d'enfants, planter des arbres sur l'emplacement des futures rocades...

Le débat public

On a vu apparaître en France un système de concertation et de procédures très original et innovant par rapport aux pratiques antérieures de l'administration et des pouvoirs publics en France, et par rapport à ce qui se fait à l'étranger. Le seul équivalent au débat public français, qui lui est antérieur et dont s'est inspirée la loi Barnier, est le bureau des audiences pour l'environnement du Québec. Dans toute l'Europe, il n'y a pas l'équivalent du débat public à la française. Cela peut signifier que notre pays et notre administration sont plus capables de se réformer qu'on ne le dit souvent.

Depuis la loi Barnier de 1995, et depuis le premier débat public, celui de Port 2 000 au Havre à la fin 1997, 36 débats publics ont été menés, auquel on peut ajouter celui sur le troisième aéroport parisien, qui est un peu à part, et quelques débats confiés à des préfets. Le recul commence à être suffisant pour tirer un bilan de cette procédure. Au préalable, je tiens à souligner que le débat public n'est pas, à l'origine, l'expression d'une volonté de plus de démocratie. D'ailleurs, dans les programmes électoraux des partis aux législatives de 1993 (l'élection qui a précédé la loi Barnier), personne ne parle de contestation et de débat public. C'est une réponse de l'État imposée par la montée de la contestation et, notamment, par les deux grands conflits sur l'aménagement de la Loire et sur le TGV Méditerranée, ce dernier ayant usé en quelques années cinq ministres de l'Équipement. Ces conflits ont fait prendre conscience à un certain nombre de secteurs dans l'administration centrale, notamment le Ministère de l'environnement et le Conseil général des ponts et chaussées, qu'on ne pouvait pas continuer ainsi et que, pour pouvoir poursuivre l'aménagement de la France et réaliser de grandes infrastructures, il fallait trouver une solution audacieuse.

L'adoption de la loi n'a pas été simple et un certain nombre de propositions initiales de Michel Barnier ont été recalées, notamment sous la pression du Ministère de l'industrie, quitte à être adoptées plus tard dans la nouvelle version du débat public de la loi « Démocratie et proximité » de 2002. Mais les avancées de 1995 étaient déjà significatives. Depuis 2002, le champ de la loi n'a cessé de s'étendre et le dispositif est monté en puissance. Dans les premières années, il y avait un ou deux débats par an, contre six ou sept débats par an aujourd'hui, même si la Commission nationale recale un certain nombre de saisines pour différentes raisons.

Le bilan du débat public montre trois points forts : la transparence, l'accès à l'information et la participation au débat. C'est un dispositif profondément original, d'abord parce qu'il aboutit à une objectivité de l'information du public bien meilleure qu'auparavant. Les dossiers de présentation des maîtres d'ouvrages sont clairs et beaucoup plus accessibles à un lecteur moyen que les dossiers d'enquête public, qui sont des collections d'études techniques seulement compréhensibles par des ingénieurs. Ici, les informations sont abondamment illustrées par des cartes et des graphiques présentés de manière attrayante dans des documents relativement courts. Cette meilleure information a des conséquences sur les rapports de force, parce qu'elle permet à des associations d'opposants, composées de bénévoles qui ont rarement une formation technique dans les domaines en question, de s'approprier les arguments du projet et d'en débusquer les faiblesses. Bien sûr, le maître d'ouvrage, qui rédige le dossier de présentation, a tendance à présenter les choses sous leur meilleur jour. Les zones d'ombre sur l'efficacité économique, sur la fréquentation de l'infrastructure, sur sa rentabilité socioéconomique et sur son impact environnemental sont traitées de manière plus flatteuse dans le dossier de présentation. Mais la commission particulière, qui dirige le débat public, oblige très souvent le maître d'ouvrage à revoir sa copie si elle estime que la présentation du dossier est trop partielle. Ce dossier n'est mis à la disposition du public que quand il a obtenu l'aval de la commission particulière. Sa diffusion est ensuite très large. À toutes les réunions du débat public, on peut avoir accès au dossier de présentation et le télécharger sur Internet.

Il y a également eu des progrès en termes de participation au débat, avec de nombreuses réunions publiques au plus près des citoyens dans les communes concernées par la localisation de l'infrastructure ou par ses éventuelles retombées. Tout territoire qui demande l'organisation d'une réunion l'obtient. Les acteurs ont en outre la possibilité de rédiger des cahiers d'acteurs. Cette innovation est apparue comme une expérience lors du débat public sur la LGV Rhin-Rhône. Elle a tellement bien fonctionné qu'on la retrouve maintenant systématiquement. Tout acteur associatif ou institutionnel qui le veut peut produire avec l'aide d'un cabinet de consultants un document où il présente ses arguments et ses contre-propositions éventuelles avec la même charte graphique pour tous les cahiers d'acteurs, et donc la même apparence de sérieux et de professionnalisme, et avec la même diffusion que le document de présentation du maître d'ouvrage. Le temps du débat, tous les acteurs sont traités de manière équivalente. Il va sans dire, que pour les représentants du maître d'ouvrage, c'est une révolution culturelle et une épreuve, à la fois pour le projet, et psychologiquement pour les représentants du maître d'ouvrage, des ingénieurs qui ont fait de brillantes études, à qui on a promis une belle carrière, et qui, le temps du débat, sont remis au même niveau que n'importe quel quidam intervenant dans le débat. C'est difficile pour eux, à tel point que les cabinets de consultants missionnés par les maîtres d'ouvrage font de l'accompagnement et du *media training* et assistent les représentants des maîtres d'ouvrage pendant le débat public. Ils analysent ensuite chaque réunion et font un recadrage quand une réunion se déroule mal. Tout cela entraîne un certain nombre de changements culturels difficiles. Les petits maîtres d'ouvrage, qui ne

sont pas de gros producteurs de dossiers de débat publics, sont moins bien préparés que la SNCF, RFF ou la direction des routes, qui commencent à avoir des expérience significatives.

Toute cette procédure me paraît très positif, mais l'exercice a des limites et des dérives.

La première concerne le public, le nombre de participants et la nature de ceux qui viennent. Certaines réunions ont des centaines de participants, d'autres des dizaines, parfois toujours les mêmes. Ces participants, qui posent toujours les mêmes questions, ne représentent que certaines composantes de la population : pas de jeunes, alors qu'ils seront les principaux utilisateurs des infrastructures ou supporteront les nuisances pendant des décennies, pas de représentants des CSP populaires et pas beaucoup d'immigrés. On y trouve beaucoup de retraités, qui ont du temps libre, et une surreprésentation des opposants, qui sont beaucoup plus véhéments que les représentants de la Chambre de commerce, habitués à des débats plus policés.

La deuxième dérive est qu'un certain nombre de débats évoluent en spectacle à partir du moment où un certain nombre d'opposants ont décidé de pourrir le débat. Il suffit de venir avec des tambours et des cornes de brume, ou de ne pas venir aux réunions tout en précédant chaque réunion d'une manifestation de rue. C'est ce qui s'est fait pour la ligne à très haute tension France-Espagne dans les Pyrénées-Orientales. Certains présentent des simulations de ce que sera l'infrastructure qui sont des manipulations grossières, comme les riverains du futur port de Nice.

Pour qu'un débat se passe bien, il faut que le contexte local soit relativement favorable, que les rivalités locales ne soient pas trop fortes et que le président de la commission particulière aie de l'autorité et qu'il explique la méthode, notamment qu'il explique clairement que le débat public ne sert pas à décider. On ne vote pas en débat public, on met tous les arguments à plat pour que le maître d'ouvrage et le décideur puissent décider en toute connaissance de cause. Très souvent, les participants au débat public n'ont pas compris cela. Pour les petites associations, il est très difficile d'être raisonnable dans le débat public, parce que c'est pour elles l'occasion d'exister et de peser sur l'avenir du projet. Il y a donc souvent une surenchère et une radicalisation du discours des associations, qui est un effet pervers de la médiatisation du débat public, même si celle-ci est nécessaire.

Pour qu'un débat fonctionne, il faut aussi qu'il soit crédible. Il est important que le maître d'ouvrage adopte une posture d'ouverture, qu'il ne vienne pas en ayant déjà décidé, et que le gouvernement n'annonce pas la décision qu'il a prise pendant que le débat se déroule encore. Cela est déjà arrivé trois fois : sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux, sur celui de liaison Amiens-Lille-Belgique et, plus récemment, sur la LGV Paca, avec la déclaration de Christian Estrosi, Ministre de l'aménagement du territoire et président du Conseil général des Alpes-maritimes.

Un autre point important et problématique est la question des expertises. Très souvent, les opposants demandent des contre-expertises parce qu'ils n'ont pas confiance dans l'expertise du maître d'ouvrage. Ce qui pose souvent problème parce qu'il n'y a pas assez d'argent et pas assez de temps puisqu'un débat public ne dure que quatre mois.

Depuis quelques mois, la démocratie participative a eu une certaine place dans l'actualité avec la campagne électorale de Ségolène Royal, qui y voit un moyen de meilleure gouvernance et de

réponse à la crise de la démocratie représentative. Quand on regarde l'attitude des élus locaux par rapport au débat public, on est frappé par leur malaise.

Il y a en gros trois attitudes :

- Les élus qui sont porteurs du projet, en général les grands élus des villes proches, décident souvent de soutenir le projet mais de ne pas participer aux réunions parce qu'ils n'ont que des coups à prendre. C'est le cas de Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes, à l'origine du projet de renouveau du projet de Notre-Dame des Landes, qui n'a participé à aucune réunion.
- D'autres élus choisissent de surfer sur l'opposition parce qu'ils ont compris qu'il y a là, pour eux, une occasion de renforcer leur notoriété et leur image en vue de prochaines échéances électorales, ou parfois parce qu'ils sont foncièrement opposés au projet.
- Entre les deux, des élus qui, au début, se sont un peu laissés convaincre par les belles paroles de la DGAC ou de la Direction de l'équipement, puis qui se rendent compte de la force de l'opposition chez leurs électeurs et sont pris entre le marteau et l'enclume.

Cela ne veut pas dire que les élus ont raison quand ils considèrent que la démocratie participative, dont le débat public est la seule expérience véritable en France, est une menace pour la démocratie représentative. Ce n'est pas nécessairement le cas. Un certain nombre d'élus ont compris qu'il y avait un moyen de sortir par le haut de la contradiction entre ces deux formes de démocratie. Vous avez reçu hier Philippe Duron, qui est un exemple de ce genre d' élu. Il a compris que le débat public autour d'un projet d'infrastructure pouvait être un moyen pour un élu d'animer la discussion sur un projet de territoire entre toutes les forces vives de son territoire. Cette approche du métier d' élu et du débat public commence à apparaître, mais est encore extrêmement rare. Mais le débat public va-t-il aggraver la crise de la démocratie représentative ou de renforcer les élus et contribuer à la solution de cette crise, la question reste ouverte.

Discussion

Alain Garcia : Je suis directeur d'ARH et je peux confirmer que la pratique de l'aménagement du territoire dans le domaine de la santé est éminemment politique, bien au-delà de problèmes apparemment techniques. Il n'y a pas de solution dans la recomposition de l'offre hospitalière qui ne soit pas, en substance, éminemment politique. Le problème est celui de la représentation des élus locaux, qui ont, à mon avis, si on ne veut pas les déstabiliser, un rôle essentiel d'arbitre et d'expression de la population. Tout consiste à pouvoir dialoguer avec les élus et, ensuite, avec la population sur des choix qui peuvent être très difficiles.

Je diverge avec vous sur une notion qui m'apparaît de plus en plus prégnante aujourd'hui : la gouvernance de manière générale. Alors que tout un chacun défend son territoire, demande le maintien le plus possible de l'ensemble des services de proximité, ce qui peut se comprendre, une nouvelle notion est en train d'apparaître dans le discours politique : le courage d'un élu ou du porteur d'un projet de dire les choses comme elles sont, de dire que certaines choses ne sont pas possibles. On demande aux élus et à ceux qui portent des projets structurants de tout dire, même s'il n'y a pas un consensus, sur ce que l'on va faire, parce que tout vaut mieux que de laisser croire que

certaines choses pourront être faites quand ce n'est pas le cas. Il faut avoir le courage des décisions dont on pense qu'elles sont les meilleures.

Jean-Luc Humbert : Je souscris en tout point à votre thèse et aux compléments que vous avez apportés aux interventions de ce matin. J'aimerais insister sur un point. Votre argumentaire replace le politique et la politique à sa juste place, c'est-à-dire au cœur des processus de prises de décision, lesquels se fondent sur une vision politique du territoire et de la société, et pas simplement sur l'examen de tableaux de chiffres. Pour autant, je vois se développer un processus assez pervers dans les débats publics au sens large, c'est-à-dire dans l'ensemble des processus de concertation, y compris les procédures classiques d'enquête publique : la juridiciarisation croissante du débat public au sens où les textes qui l'organisent offrent de plus en plus de possibilités de contestation des procédures sur le plan du droit. Or, le droit est tout sauf une science exacte, et on a de plus en plus affaire à des professionnels de la contestation sur le terrain juridique à des fins qui n'ont rien à voir avec l'intérêt du projet, mais qui sont au service d'un lobbying ou d'une cause universelle comme la protection de la planète ou particulière comme l'intérêt d'un riverain dominant qui a les moyens de financer les procédures. Aujourd'hui, les vertus du débat public, que je reconnais, se heurtent à une cannibalisation du débat par sa juridiciarisation et par le fait qu'on retarde, voire qu'on arrête un projet à la suite de procédures multiples.

PS : Ces dérives existent depuis un certain temps, même si elles tendent à se développer. La procédure du débat public au sens CNDP (commission nationale du débat public) vise justement à éviter ces blocages juridiques ou contentieuses, d'abord en faisant éventuellement évoluer le contenu du projet pour tenir compte d'un certain nombre d'arguments d'opposants, puis en essayant de dégager, sinon un consensus, du moins un accord assez large autour du projet. Je ne dis pas que cela fonctionne toujours, mais le déblocage est une des justifications du débat public.

Q : Vous avez dit que des cabinets de consultants s'étaient quasiment spécialisés sur ces procédures. Pourriez-vous nous donner quelques noms ?

Philippe Subra : Oui, c'est le cas de CS Consultants et de Moselmann.

Jean-Luc Humbert : Je connais des cabinets spécialisés dans le blocage de projet.

PS : Ils ont un marché moins important parce que les associations ont beaucoup moins d'argent que les maîtres d'ouvrage et la Commission nationale.

Yannick Soubien : Je suis écologiste et je suis en charge de la formation professionnelle dans la Région de basse-Normandie. Quand je suis arrivé dans cette région, nous avons estimé, avec Philippe Duron, qu'on ne pouvait pas faire une politique qui ne fasse pas appel à la concertation, à la démocratie participative. Nous avons commencé dans cette voie en 2004 en rencontrant tous les acteurs et tout s'est bien passé. Nous l'avons fait pour le SRDE, pour le PRDF, pour l'économie sociale et solidaire et nous engagerons bientôt les états généraux de la culture. Philippe Duron a souhaité continuer en organisant une quarantaine de réunions de compte-rendu de mandat depuis trois ans. Cela a complètement changé la nature des relations dans les instances régionales. Quand on co-préside un comité de coordination régionale avec le préfet, il n'y a plus de débat sur ce que pourrait penser l'acteur du territoire puisqu'il s'est exprimé. La manière de débattre dans les instances régionales, qui avait quand même vocation à penser, à parler et à agir à la place des territoires et des

acteurs, s'est profondément modifiée. Cette évolution est à encourager parce qu'elle a des vertus en termes d'appropriation, de compréhension, d'aide à la décision et de prise de risque mesurée.

Quant au débat public, en tant qu'écologiste, j'aimerais évoquer l'exemple du débat que nous avons eu sur la ligne à très haute tension entre Flamanville et Laval. Le débat public a eu lieu, les populations se sont informées et se sont mobilisées. Ce qui est intéressant, c'est que ce débat a mis au grand jour l'absence de débat sur la politique énergétique française. Il n'y a pas eu de débat public sur l'EPR et, lors du débat public sur la ligne THT, les citoyens se sont réappropriés la question générale au-delà de la THT et ont discuté de la politique énergétique, pourquoi la centraliser ou la décentraliser, pourquoi une mono-industrie... Il est très citoyen de permettre que le débat soit ouvert et qu'on puisse élargir son contenu.

Pierre Bretel : Je vous remercie de votre intervention remarquable. Je suis délégué de l'Association nationale des élus de la montagne. La montagne est un territoire victime de représentations idéales, en dehors de l'histoire et de la mémoire de ceux qui y vivent. Ses habitants ont le sentiment qu'un regard ethnologique pèse sur eux et qu'on veut en faire des indiens ou des jardiniers d'un paysage qui serait un parc pour des urbains fatigués. J'aimerais que vous ajoutiez à votre exposé un ou deux exemples de résultats concrets de débats, de projets qui ont été modifiés à la suite du débat.

PS : Le CDG Express est le meilleur exemple. Le projet initial était celui d'un tunnel sous la Seine-Saint-Denis. Les ingénieurs pensaient qu'il ne susciterait pas de problème puisqu'il était souterrain et ne causerait pas de nuisances. En fait, il a entraîné une levée de bouclier de la population et des élus. Leurs arguments étaient :

- 1) que l'État trouvait de l'argent pour transporter les riches passagers du transport aérien mais pas pour améliorer le fonctionnement du RER B ;
- 2) qu'on avait tellement honte de la Seine-Saint-Denis qu'on faisait passer ces passagers en dessous pour qu'il ne voient pas le département.

Après le débat, l'État a décidé de céder sur la modernisation du RER B et a signé avec la région un programme de modernisation à effet immédiat, ce qui a considérablement dégelé la situation. Une association d'opposants, qui portait pourtant le nom « vivre sans CDG express », a choisi une stratégie d'opposition constructive. Parce qu'elle avait en son sein un ingénieur, elle a élaboré un contre-projet qui avait l'avantage, entre autres, de coûter moins cher que le projet initial. Ce contre-projet a été validé par l'expert mandaté par la Commission particulière et accepté par les trois maîtres d'ouvrages après de petites modifications. Il s'agit d'un cas idéal, amis rare, où tout le monde a été gagnant à la fin. Cela ne signifie pas que dans les autres cas, il n'y ait pas eu d'amélioration du projet ou de solution positive, y compris quand le projet est abandonné, puisque certains projets sont mauvais.

Paul Lorient : Je suis conseiller au cabinet du gouverneur de la Banque de France et maire des Ulis depuis trente ans. J'ai beaucoup apprécié votre présentation dans toutes ses subtilités, mais je souhaite attirer votre attention sur plusieurs points :

- 1) Vous présentez le débat public comme une innovation, mais si vous y regardez de plus près, vous trouverez des collectivités locales et des communes qui pratiquent depuis plus de

trente ans la concertation et les conseils de quartier. C'est une pratique sur laquelle les grandes administrations de l'État étaient en retard.

- 2) Je vous ferai un reproche : vous n'avez pas parlé du suffrage universel. On peut faire autant de concertation qu'on veut, mais à la fin, le seul qui a la capacité de décider est celui qui a été choisi par le suffrage universel. J'ai eu beaucoup d'opposants, mais j'ai été réélu cinq fois, ce qui est une validation. Dans ce domaine, je suis modeste et je sais bien qu'un jour, je serai balayé comme les autres. Mais il faut rappeler que le vrai moyen d'expression des citoyens est le bulletin de vote. J'ai l'impression qu'un certain nombre d'acteurs, y compris de fonctionnaires d'Etat, ont honte de le dire. Ceux qui ne sont pas passés devant le suffrage universel ne mesurent peut-être pas ce que cela signifie.
- 3) Enfin, il faut bien mesurer le poids réel des opposants à un projet. J'ai actuellement dans ma ville un projet de démolition–reconstruction. Je suis confronté à la farouche opposition d'un petit noyau, mais les habitants du quartier sont contents qu'on démolisse. Deux ou trois personnes ont retardé pendant six mois un projet sur lequel la majorité de la population est d'accord. Au final, ces retards de projet coûtent cher.

Je m'interroge donc sur le coût de ces procédures et je pense qu'il ne faut pas tomber dans un excès de concertation, qui me paraît contre-productif. Lorsque nous avons de nouveaux projets, j'ai l'habitude d'annoncer quel est l'horizon de décision du conseil municipal et d'indiquer à quelle date le projet sera figé. Cela énerve beaucoup de gens, mais cela a la vertu de simplifier les choses. Quand nous prenons la décision, c'est houleux, mais la décision est prise. Rien n'est pire qu'une décision prise puis recontestée.

PS : Je suis d'accord sur le suffrage universel. Il faut clarifier les rôles et admettre que la démocratie participative ne sert pas à décider. Les élus sont les seuls à avoir la légitimité politique pour décider parce qu'ils ont été choisis pour cela. En ce qui concerne les délais, il est vrai que la concertation peut faire prendre du retard, mais elle peut aussi faire gagner du temps. C'est pour cela qu'elle a été conçue très en amont des projets, par rapport aux enquêtes publiques qui sont assez en aval. C'est pour désamorcer des conflits avant qu'ils ne viennent bloquer l'élaboration du projet. Cela marche plus ou moins, mais c'est l'état d'esprit qui a présidé à l'élaboration du dispositif.

Philippe Moreau : J'aimerais rebondir sur les propos de Paul Loridant. Pour avoir vécu les débats publics sur Notre-Dame-des-Landes, qui ont été houleux, je conclus qu'il s'agit en fait d'une thérapie de groupe. Cela permet aux opposants de se défouler et cela évite des manifestations plus difficiles. Il est quand même inquiétant de voir que la démocratie représentative perd de sa pertinence. Je ne comprends pas comment on peut laisser filer autant de débats publics dans la mesure où il existe des conseils de développement qui conduisent des analyses et des conseils économiques et sociaux régionaux, qui sont d'autres lieux de réflexion pertinents. Pourquoi vouloir remettre en cause à longueur de mandat le mandaté à qui on a confié une mission ?

Pierre Mansart : Je ne suis pas sûr que la démocratie participative telle qu'elle existe dans les procédures de débat public ou les processus qui sont à l'œuvre dans les collectivités locales ne pose pas plus de questions à la démocratie représentative qu'elle ne prétend en résoudre. Je me pose deux questions :

- celle de l'expertise, qui est considérable quand il s'agit de sujets complexes comme l'infrastructure. Mais cela ne résout pas la question de l'accès égal de tous ceux qui sont concernés par le débat public à cette expertise et à sa maîtrise.
- Celle de l'émergence dans ces débats publics de couches ou de catégories qui apparaissent comme une nouvelle couche intermédiaire entre les élus et l'ensemble du peuple : souvent de retraités, alors que les catégories populaires et les jeunes sont absents. Le suffrage universel ne résout pas la question puisque des milliers de gens en sont exclus, comme les étrangers et les jeunes de plus de 16 ans, qu'on considère en âge de travailler mais pas de voter.

Je me demande si ces processus ne redoublent pas une certaine crise de la démocratie représentative et s'il ne faudrait pas réfléchir aux procédures qu'utilisent des démocraties voisines, comme le tirage au sort. Cette méthode est toujours vivante en France pour les jurys d'assise, mais à l'origine, dans la démocratie athénienne, c'était une forme de contribution de l'ensemble du peuple à des démarches de cette nature. Aujourd'hui, le débat public est piloté par le maître d'ouvrage, par les opérateurs, par les pouvoirs publics, mais où est le pilotage citoyen ?

PS : La maîtrise de l'expertise par les acteurs de la démocratie participative est, certes, problématique, mais elle l'est aussi dans la démocratie représentative. Les Français qui votent pour un candidat à la présidence de la République votent aussi, à travers ses propositions, sur de nombreux domaines très complexes. Je ne suis pas sûr qu'ils soient toujours très compétents sur ces questions.

Q : J'ai le sentiment qu'il y a deux conséquences de la démocratie participative. La première est la mise en valeur de l'intérêt individuel et le renforcement du repli de l'individu sur son intérêt. La deuxième est la démocratie participative plus en amont, comme l'a décrite Yannick Soubien, qui vise à construire du collectif à partir des individus. C'est ce qu'on appelle la coproduction de projet et je pense que cette démarche donne une valeur très positive à la démocratie représentative. Je regrette que vous n'ayez pas fait cette distinction. Selon qu'on se situe en amont ou en aval d'un projet, on n'a pas le même résultat. Nous sommes dans une campagne présidentielle où l'individu a pris une part prépondérante dans les débats, mais je pense que, si la démocratie participative apporte quelque chose de neuf et d'important, c'est le fait de construire ensemble en amont.

PS : La démocratie est imparfaite, qu'elle soit représentative ou participative. En outre, il me paraît absolument normal que la démocratie, participative ou autre, serve à faire valoir des points de vue et des intérêts individuels. Je ne vois pas pourquoi on serait dans une sorte de société rêvée où tout le monde ne penserait qu'à l'intérêt général. Les membres d'une société ont des intérêts divergents sur un certain nombre de choses, ce qui est normal. La démocratie n'est pas le contraire du conflit, mais un mode de gestion et d'encadrement du conflit qui ne soit pas la guerre civile. Au niveau de l'aménagement, l'équivalent de la guerre civile est le blocage d'un projet pendant quinze ans, avec éventuellement des affrontements violents. Le débat public permet de sortir de ces situations de blocage en apportant du mieux, qui est critiquable à bien des égards, mais qui est quand même une amélioration. On peut réfléchir à la manière d'améliorer encore la méthode et de créer une culture de la discussion, qui n'est pas très forte dans notre pays. Quant à savoir si ce débat public aggrave ou résout la crise de la démocratie représentative, je trouve qu'il fait les deux à la fois. Je ferai la

comparaison avec l'intense climat de discussion autour du référendum sur le traité constitutionnel européen en 2005, qui a été à la fois le sommet de la crise du politique, puisque les élites ont été désavouées, et le début d'un mouvement de repolitisation, puisqu'on n'avait jamais discuté de façon aussi passionnée en France sur des sujets aussi complexes.

Michel Savy : Pour rebondir sur le début de ton intervention où tu as parlé des territoires, certains projets sont locaux et de compétence locale et posent moins de difficultés. Mais il y a des projets qui sont à la fois très locaux, notamment du point de vue des nuisances, et qui bénéficient à tout le pays, voire à l'étranger. L'aéroport de Roissy fait aussi gagner du temps aux autres voyageurs européens. Comment prendre en compte l'ensemble des parties prenantes avantagées et désavantagées ? Le référendum à l'entrée du tunnel du Mont Blanc n'est pas le summum de la démocratie, puisque les riverains ne sont pas les seules parties prenantes, même s'ils le sont plus intensément que quelqu'un qui utilise le tunnel de temps à autre. Quand un projet a des territoires et des échelles de pertinence emboîtées, comment fait-on pour prendre en compte l'intérêt du consommateur basque d'électricité qui bénéficiera d'une meilleure sécurité d'approvisionnement grâce à la ligne à très haute tension normande et les craintes de la personne qui vit à proximité de cette ligne et qui a peur qu'elle soit cancérogène.

PS : C'est toute la question des territoires légitimes pour définir l'intérêt général. Par exemple, quand on demande s'il faut réouvrir le tunnel du Mont Blanc au trafic des poids lourds, si on pose la question à la vallée de Chamonix, on aura 95% de non, si on la pose au niveau de la région Rhône-Alpes, on aura plus de oui et si on fait entrer en ligne de compte l'Italie du nord, qui est la principale intéressée par cette voie d'accès, on aura une majorité de oui. Comment introduire ces arguments dans le débat et leur faire peser le poids qu'ils méritent ? Pour le projet CDG Express, la Commission particulière a essayé de consulter les usagers de l'aérien et leur a fait distribuer des questionnaires en anglais à renvoyer. Elle a eu deux réponses sur des milliers de questionnaires distribués. Il est difficile de prendre en compte ces intérêts extérieurs au projet, qui lui sont généralement favorables puisqu'ils ne sont pas affectés par les nuisances éventuelles. Ils sont pris en compte soit parce qu'ils sont portés par d'autres acteurs institutionnels dans le débat public, soit parce que le décideur le fait, surtout quand il s'agit d'un ministre. Mais ils sont absents dans les réunions du débat.