



## Compte-rendu séminaire

### **Concertation et débat public : Étapes incontournables dans les projets d'infrastructures de transport**

Organisé par :

**France Nature Environnement**



Avec le soutien du :

**Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le Conseil  
économique, social et environnemental**



## Sommaire

I.	Discours d'accueil et présentation du séminaire.....	3
II.	Introduction.....	5
III.	1ere table ronde : Les attentes et perception des acteurs au cours des processus de concertation et de débat public .....	7
IV.	Echanges avec la salle.....	12
V.	2eme table ronde : La pratique de la concertation et le débat public vue par les maîtres d'ouvrage.....	18
VI.	Echanges avec la salle.....	23
VII.	Conclusion.....	33



## I. Discours d'accueil et présentation du séminaire

*Michel Dubromel, Vice-président et pilote du Réseau Transports et Mobilités Durables de FNE*

Bienvenue à tous,

Je me présente, je suis Michel DUBROMEL, responsable bénévole au sein de France Nature Environnement. Je m'occupe plus particulièrement de toute la partie transports et mobilités durables.

La mobilité sera d'ailleurs l'occasion d'un prochain congrès de FNE les 4 et 5 avril 2013 à Clermont-Ferrand.

Je tiens particulièrement à remercier les responsables du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui nous ont financé ce projet, concernant les étapes de concertation dans les projets d'infrastructures de transport. Je vais également remercier Monsieur le Président du Conseil Economique, Social et Environnemental qui n'a pas pu être présent, qui nous a mis à disposition gracieusement ses locaux. Je remercie également tous les intervenants et les personnes qui vont animer ce séminaire.

Comment se place France Nature Environnement ?

Nous sommes une association de protection de la nature et de l'environnement mais - et nous le revendiquons depuis longtemps - nous sommes une association citoyenne, et, à ce niveau là, tout en étant apolitiques, notre implication dans l'ensemble de la vie politique est importante puisqu'à l'occasion des élections qui ont eu lieu en début d'année, nous avons porté nos propositions dans le cadre de « l'appel des 3000 » qui nous a donné l'occasion de faire un congrès à Montreuil en début d'année avec sept des candidats à l'élection présidentielle.

Nous sommes des acteurs de cette vie publique et de cette vie citoyenne. Notre fédération régionale « Ile de France Environnement » a d'ailleurs déjà animé dans ces locaux un séminaire sur cette approche de concertation, qui concernait cependant un peu plus les projets urbains qui étaient en cours.

Où en sommes-nous actuellement ? Quels sont les éléments qui alimentent ce séminaire ?

Il y a, depuis 20 à 40 ans, un certain nombre d'acquis en matière de concertation. Vous verrez tout à l'heure un témoignage d'un vice-président de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) qui vous résumera tout ceci.

Au niveau de ce que nous souhaitons apporter par rapport à ce qui est en cours au niveau de la concertation, je rappelle qu'il y a une loi sur la participation qui doit être passée d'ici à la fin de l'année et pour laquelle FNE a particulièrement interpellé le gouvernement sur la forme de questions prioritaires de constitutionnalité.

Il y a également, dans ce contexte, un projet de loi sur la décentralisation, pour nous un point important qui va également changer la donne en termes de concertation.

Au sujet des infrastructures de transport, je vous rappelle que l'époque des grands projets d'infrastructures tel qu'il avait été défini dans le cadre du Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT) a été particulièrement remise en question puisqu'une



commission est en cours actuellement, qui doit rendre ses conclusions à la fin du premier semestre 2013.

On ne peut pas lancer le séminaire d'aujourd'hui sans parler d'une actualité immédiate et urgente en termes de concertation : l'aéroport « Notre Dame des Landes ».

Au moment où nous démarrons aujourd'hui, il démarre également un autre débat, celui sur la transition énergétique, où il y a des éléments de concertation et de gouvernance qui sont importants.

***Etienne Ballan***, sociologue spécialisé sur les pratiques et représentations de l'espace et les conflits locaux

Je suis Etienne Ballan, sociologue. Je suis membre fondateur de l'association ARENES. J'accompagne les acteurs associatifs, les collectivités ou les grands maîtres d'ouvrage, pour mettre en œuvre et animer des processus de concertation et de participation. Par ailleurs, je m'occupe aussi au sein de la convention d'Aarhus, des questions de participations publiques dans les négociations internationales, ce qui est également une affaire assez complexe.

Je vais essayer d'animer ce séminaire en essayant d'être en lien avec les attentes de France Nature Environnement et du Ministère de l'écologie, qui sont des attentes opérationnelles et très connectées à l'actualité comme vient de le spécifier Michel Dubromel. L'idée de ce séminaire est qu'il y aura un compte-rendu, très important. Toutes les idées que vous allez donner et échanger seront retranscrites. Ceci a une finalité très opérationnelle pour aider non seulement les associations membres de FNE, régionales ou locales, mais également à la disposition de l'ensemble des acteurs de la société civile. Ces concertations pourront également inclure toute la conflictualité qu'il peut y avoir sur les questions d'environnement.

Après un tour de table des différents participants on observe plusieurs diversités :

- Géographique, nous avons des représentants de régions, ce qui sera un des enjeux de notre séminaire, en quittant Paris et la dimension seulement nationale de ces sujets, pour atterrir sur ce que sont aujourd'hui les projets de transports, qui ne sont pas tous pilotés en central par un ministère. Beaucoup seront aussi portés par des collectivités territoriales.
- Maitrises d'ouvrage au moins d'état national, bien représentés, ce qui est un gage également d'une diversité de points de vue.

Nous avons dans ce séminaire l'objectif de découvrir le niveau où se posent les problèmes, c'est-à-dire très concrètement sur les projets, y compris lorsqu'ils sont sous maitrise d'ouvrage locale ou régionale.



## II. Introduction

**Patrick Legrand**, *Vice président de la CNDP* :

Je vous apporte les salutations de l'ex Président de France Nature Environnement ; Sébastien Genest, qui est aussi membre du CESE. En 1994, je suis entré au CESE. J'étais 1 sur 231, et maintenant il y a plus d'un environnementaliste, donc nous avons fait beaucoup de chemin et beaucoup de travail. Sébastien GENEST s'est occupé du SNIT au CESE.

Nos enjeux au fond, sont portés par des hommes et des femmes. Le débat public à la Française est une structure qui n'est pas si nouvelle que cela, tout en étant assez récente puisque, au fond, elle date des années 1980, a été renforcée en 1992 et a eu une première concrétisation avec la loi Barnier en 1995, mise en forme en 1997, il y a eu un certain temps avant de passer aux actes, puis il y a eu une refonte en 2002, avec la loi de démocratie de proximité.

Le débat public est le débat avec le public et en public. Ce n'est pas avec les acteurs, mais peut être que certaines associations sont mal à l'aise avec ce genre de choses, c'est réellement avec le public et en public. Cette triade extraordinaire fait qu'au fond, vous n'êtes plus dans une situation bilatérale où les choses se négocient parfois sous les ordres de la République, mais il y a toujours un tiers qui regarde mais, parfois, au bistrot on se cause, et c'est une caractéristique de notre pratique.

Le débat public est en amont. La question de l'opportunité, que l'on se la pose ou non, vous avez le droit de la poser. Il faut d'ailleurs la poser, d'ailleurs, la loi l'impose quasiment. Quand certains maîtres d'ouvrage n'ont pas réellement envie que l'on se pose la question de l'opportunité, des finalités sur « à quoi cela pourrait servir », vous la sortez par la porte et elle rentre par la fenêtre. Il n'y a pas de problème à partir du moment où il y a quelqu'un pour la pousser au-delà de la fenêtre. La question de l'opportunité se pose toujours. C'est fondamental et cela va de pair avec l'amont.

Au fond, le débat public "à la française" est une institution jeune, mais qui est maintenant totalement installée. J'ai un certain nombre de débats publics à mon actif, et on me demandait toujours à quoi cela servait. Maintenant, ce n'est plus possible, on ne se pose plus cette question, le public ne se pose plus la question de la légitimité. Avant, 40% des questions qui se posaient sur « à quoi cela servait », « qu'est ce que cela allait donner »...Maintenant, les 2 derniers débats que j'ai fait (éventuel élargissement de la Seine et l'éventuel renouvellement de l'utilisation de la zone inondable), il y a eu une seule question qui s'est posée : c'est à dire que, au fond, c'est devenu, en 10 ans, une institution totalement légitime, légitimée, acceptée et sur lesquelles les choses s'installent. Evidemment, on peut parfois en avoir peur, un certain nombre de mes collègues associatifs en ont peur, car c'est une sacrée occasion de valider sa propre légitimité.

Cependant, ce n'est jamais qu'une offre à débattre. Lorsque l'on organise un débat public, on explique qu'il va se passer quelque chose, en posant les règles, les conditions, en expliquant le mieux possible et parfois il n'y a personne. C'est une offre à débattre. Le public citoyen aujourd'hui commence à apprécier ce genre de débat.

C'est donc une offre à saisir et si vous ne la saisissez pas, il ne se passe rien. Un débat public, c'est des arguments. Je ne connais plus de débat public où l'affectif fonctionne : il y doit y avoir des arguments construits.

Continuons donc le débat en public, avec l'intelligence publique, pour faire en sorte que ce ne soient pas les acteurs qui mènent ce débat.

Il y a un garant : la loi m'impose de ne pas être compétent : je n'ai rien à dire sur le fond. Je suis là comme un ingénieur social pour organiser le débat, sans rien dire sur le fond, cela garantit au citoyen lambda une confiance qui lui permet de dire ce qu'il a envie de dire sans s'imaginer que la personne qui est en face de lui va censurer ou remodeler sa propre vision ou pensée. Cela est également fondamental.



Nous sommes moins de 10 à Paris, et travaillons essentiellement avec des citoyens : c'est le citoyen qui vient nous apporter ses compétences dans les commissions particulières. C'est fondamental : c'est le citoyen qui se réintroduit dans une administration. Il se réintroduit à 2 niveaux : le débat public s'achève dans la décision du maître d'ouvrage. Nous sommes une forme d'administration qui fait tellement appel au public que nous sommes une forme d'administration un peu neuve, anti bureaucratique.

C'est la décision finale du maître d'ouvrage qui organise le contrôle social.

Il faut également du temps, pour raisonner ensemble. Je dis parfois à la commission nationale que nous sommes « des accordeurs de temps ». Pour accorder cela, il faut un minimum de temps, si il est trop réduit, nous n'avons pas le temps de se rencontrer, de changer et de réfléchir ensemble, c'est également fondamental.

La place des associations de protection de la nature : de temps en temps, je souffre : certains maîtres d'ouvrage ne prennent pas en compte l'environnement (gaz à effets de serre, enjeux de biodiversité...). Saisissez vous de ces enjeux de débat public, allez-y et dites des choses argumentées. Que vous soyez seuls ou nombreux, vous pouvez intervenir si vous avez quelque chose à dire. Les associations ne sont pas toujours très présentes, pas toujours très argumentées, et parfois je me demande même si elles n'ont pas peur devant la démocratie pratique.

Le débat public est un front d'innovation : c'est « mouiller » les scientifiques dans un débat public, organiser des expertises. On innove par une nouvelle forme de démocratie. C'est également un front de combat : tout le monde n'est pas d'accord. Ce combat en est un par la réflexion et les mises en causes sur les bases même de la démocratie. Les bases de 1990-92 ou 95 sont usées dans l'aspect de la représentativité (quantitative ou qualitative). Nous sommes aussi en train de créer les nouvelles bases d'une représentativité qui n'a rien à voir avec celle que nous connaissons habituellement.



## **1<sup>ère</sup> table ronde : les attentes et perceptions des acteurs au cours des processus de concertation et de débat public**

### ***Etienne Ballan***

De nombreux points viennent d'être abordés sur la question de l'opportunité, de la représentativité.

Nous allons réaliser un bref tour de table pour que chacun puisse se présenter en détails et signaler quelle est son expérience vis-à-vis de la concertation.

### ***Danielle Barres, chercheuse à l'INRA et présidente d'une commission particulière du débat public***

Je travaillais jusqu'à il y a peu à l'institut national de la recherche agronomique, mais je suis ici à un autre titre. J'ai participé à deux débats publics sur des infrastructures routières : le 1<sup>er</sup> en 2005 : la liaison Grenoble/Sisteron, où il était question de projet d'autoroute et de projet d'aménagement national, où j'étais membre de la commission particulière. Le second, en 2010, j'étais membre de la commission particulière de l'autoroute Castres/Toulouse. C'est à ces titres que je suis là aujourd'hui.

### ***Daniel Delestre, membre du Directoire transports de FNE et vice président de la fédération SEPANSO***

Je suis membre du réseau transport et mobilité durables de France Nature Environnement et je suis aussi vice Président de la fédération SEPANSO. Je suis là en partie à cause de mon expérience dans les débats publics. J'ai participé à 6 débats publics : en 2003, en passant par le contournement autoroutier de Bordeaux, que nous avons réussi à stopper suite à une erreur du gouvernement qui s'est prononcé trop tôt en faveur de la décision ; ensuite le débat sur la LGV Bordeaux/Toulouse, puis Bordeaux/Espagne ; il y a eu après la pseudo concertation de l'autoroute A65, qui est un cas d'anthologie de concertation « bâclée » ; et enfin le débat public sur le terminal méthanier du Verdon, qui renvoie à une problématique typique de l'énergie très intéressante mais très différente des transports. Pour finir, j'ai participé au débat public sur le stockage de Gaz de Pouillon.

### ***Pierre Serne Vice Président de la région Ile de France en charge des transports et des mobilités***

Je suis invité ici en tant que Vice Président de la région Ile de France en charge des transports et des mobilités, souvent vu du côté des acteurs dans les débats publics. Je suis souvent dans une situation « schizophrène » pour avoir été, et étant toujours aujourd'hui, un peu plus discrètement, responsable associatif environnemental depuis des années. J'ai été dirigeant d'« agir pour l'environnement » et de quelques autres organisations environnementales. J'ai été parfois dans une situation où je me vois un peu des deux côtés. J'ai parfois des collègues qui sont de l'autre côté dans la salle. Mes contraintes d'agendas se sont un peu aggravées, je vais devoir vous quitter dans peu de temps pour mes obligations professionnelles.

### ***Christophe Beurois, co-fondateur et Gérant de Médiation & Environnement***

J'ai fondé une scop qui s'appelle « Médiation environnement » il y a un peu plus de 10 ans. Dans ce cadre il y a de la concertation. Je suis un peu à l'opposé de tout ce que l'on a dit depuis le début : je ne suis pas sur de gros processus normés CNDP, mais plutôt sur de l'émergence, ce qui intéresse beaucoup de monde sur la concertation de proximité et la concertation citoyenne.



### **Etienne Ballan**

Il y a toujours débat public, si tant est qu'il y a quelqu'un pour le faire passer par la fenêtre. D'autres acteurs trouvent également assez souvent que finalement, nous n'arrivons pas à creuser la question de l'opportunité, pas forcément ici, comme on l'applique, mais dans d'autres concertations, d'autres conflits, où finalement le sujet est « est-ce qu'il faut le faire ? ». On n'arrive pas toujours à poser cette question, peut être sur des projets où des régions ont leur responsabilité : est ce que la région met en débat l'opportunité de ses projets ou sommes nous sur des modes de faire où l'on continue à écouter le public même si le choix est fait ?

### **Pierre Serne**

On est clairement dans une phase où l'on s'interroge tous sur la façon dont on mène les débats publics, les concertations légales et extra légales, car nous avons tous quelque soit le côté où l'on est, le sentiment que ça ne fonctionne pas idéalement et que ça ne produit pas ce que cela devrait produire. De mon point de vue, je me rends compte que c'est une lutte permanente avec les services, les collègues, pour éviter que l'on ne voit le débat public, la concertation, que comme des contraintes calendaires supplémentaires, qui rajoutent 3 mois, 6 mois, 1 an de délai, et c'est beaucoup vu comme cela aujourd'hui. Il y a des bandes colorées sur le rétroplanning, dans lequel il y a une grande phase de concertation sur laquelle les services et certains élus aimeraient pouvoir rogner au maximum, voire commencer à travailler en « temps masqué » pendant les concertations et les débats publics. C'est – peut être parce que j'ai également été de l'autre côté de la barrière – je lutte et résiste à cela, et j'essaie de faire que la façon dont on le conçoit et dont on le porte ne soit pas que par obligation même si cela ne change rien et que tout est déjà prévu. A l'inverse, il faut aussi, côté associatif et côté grand public, entendre les contradictions dans lesquelles parfois l'on se trouve : parce que ce sont toujours les mêmes qui nous disent que c'est scandaleux que vous nous annonciez 7 ans de délai pour une opération de transport que l'on voudrait voir se réaliser demain, et qui disent aussi que si jamais l'on rate une étape, on accélère une étape de concertation ou de débat public, nous tombent dessus en disant que c'est scandaleux, qu'il y a déni démocratique...A un moment, nous sommes dans ce type de contradiction et ne savons plus très bien si c'est plus important de gagner 6 mois sur une opération que tout le monde juge cruciale, au risque de bâcler ou d'aller trop vite sur de la concertation ou du débat public que l'on paiera d'ailleurs à la fin, parce que l'on aura raté une expertise d'usage ou de bonnes idées qui émergeraient éventuellement de la concertation, et que si nous avions pris 3 mois de plus, nous aurions peut être gagné 2 ans à la fin. C'est un débat compliqué mais permanent, et qui se pose à chaque fois que nous sommes sur des questions de calendrier.

Il y a aussi, de notre point de vue, la question de savoir qui, du débat public, est le public de la concertation : Monsieur et Madame tout le monde, nos usagers, les habitants, les représentants des usagers, les associations... sachant que l'on n'a pas toujours ou rarement la même chose qui est portée par les représentants, les citoyens ou les usagers. Par exemple, toutes les remontées que l'on a sur la question de la tarification unique c'est une immense majorité des usagers qui sont très favorables à cela, tandis que les associations nous disent que c'est une bêtise. Il n'est pas facile dans cette situation de savoir qui écouter dans ce cas là, surtout quand c'est aussi inconsideré. De la même manière, nous sommes, y compris quand nous sommes les plus favorables à la concertation et au débat public, quand on fait 15 débats publics et que dans ces 15 réunions, on voit les 2 ou 3 mêmes représentants des citoyens et des usagers faire la même intervention à chaque fois, quel que soit le territoire sur lequel se tient la réunion, parfois sur plusieurs départements, on se dit à un moment que la professionnalisation des associations et de la concertation est une très bonne chose, et qu'en même temps, cela vient occuper l'espace de façon un peu hégémonique qui ne permet pas de recueillir une parole plus large et plus variée en





provenance du terrain. C'est une vraie difficulté, on n'a pas trouvé la solution pour trouver mieux.

Comment fait-on lorsque l'on a des paroles tellement opposées qui remontent du terrain. Par exemple, nous voterons au prochain conseil un projet de tramway qui est attendu du sud de Noisy le Sec où il est bloqué depuis 10 ans, vers Val de Fontenay : ce projet est porté par la plupart des élus locaux, qui est attendu par pratiquement toutes les associations d'usagers qui me disent que ce projet est prioritaire, qu'il faut absolument le réaliser, et que l'on a sur une des villes des remontées du terrain, réunion publique après réunion publique, qui me disent « jamais chez nous, vous vous asseyez sur la parole citoyenne, sur la parole des usagers de chez nous si vous le faites malgré tout ». Dans ce cas, comment fait-on ? Qui est légitime à être entendu ? Comment fait-on sortir de tout cela une vision de l'intérêt général qui ne soit pas contradictoire avec la parole issue de la concertation du débat public et qui ne reste pas bloquée sur une parole, même si elle émane du terrain et qu'elle est de bonne foi ? Cela fait partie des grandes difficultés dans lesquelles nous sommes, nous, élus, acteurs des dossiers d'infrastructures de transport, car nous sommes parfois dans une situation où l'on essaye de se mettre à la place d'un autre, on a l'impression de se retrouver dans la situation de ceux qui essayent de bloquer l'avancement d'un projet. De temps en temps, je ne sais plus comment me sortir éthiquement et politiquement d'une situation.

### ***Etienne Ballan***

Il est vrai qu'entre le blocage des services, la répétition des avis toujours identiques et ce blocage dont on a du mal à se sortir, vous décrivez un schéma assez pessimiste.

Pour en revenir au sujet de « de quoi on débat ? », que finalement, les gens qui se répètent, que ce soit ceux qui sont toujours les mêmes ou les opposants, est ce que vous leur donnez la preuve qu'ils sont entendus ? Lorsque vous dites qu'ils se répètent tous, est ce que parfois l'on ne se répète pas parce que l'on a le sentiment de ne pas être entendu ? Est ce que les régions sont disposées à entendre ?

### ***Pierre Serne***

Non seulement on essaye d'entendre, mais on essaye même de tenir compte de ce que l'on entend. Le nombre de variantes et de solutions alternatives, par exemple sur Noisy le Sec qui ont été étudiées, il n'y a pas beaucoup de projets sur lesquels on a fait autant d'études, de contre études, de solutions alternatives, y compris à la demande d'un certain nombre de riverains sur le stationnement, comment passer, séparer le tramway en deux, comment réaliser un espace où il serait en circulation mixte... Après, comme, de toute façon, les élus locaux sont de mauvaise foi, à chaque fois qu'on leur donne des gages sur ce qu'ils ont proposé, ils nous disent que finalement cela ne leur plaît plus et ils re-proposent encore autre chose. Cela peut durer indéfiniment, cela dure depuis 3 ans, et nous pourrions repartir de nouveau pour 3 ans d'études, d'alternatives... En même temps, à quel moment on dit : « on a entendu, on prend un certain nombre de choses, mais on est obligés à un moment de faire des choix, et lorsqu'il y a des avis différents qui ont été portés, pourquoi on entendrait plus tel ou tel ? Forcément, à un moment, tout le monde ne peut pas être entendu, au sens où tout le monde ne peut pas trouver satisfaction au moment ou à la fin on tranche et on choisit telle solution plutôt que telle autre, un tracé par rapport à un autre, une variante par rapport à une autre. Lorsqu'il y a des avis divergents sur un projet, il y a forcément des « gagnants et des perdants » de la concertation, et, en général, les perdants considèrent que si ils ont perdus, c'est qu'on ne les a pas entendus, ou mal écoutés.

La grande difficulté c'est quand on a les citoyens, les usagers qui nous disent quelque chose de façon assez convergente, et l'ensemble des élus locaux qui sont leurs représentants nous disent autre chose. Cette situation est extrêmement compliquée. Dans ces cas, aller contre la position de l'ensemble des élus qui peuvent, par ailleurs, être maîtres d'ouvrages, co-maîtres d'ouvrages ou financeurs du projet, à la fin, malgré tout, c'est souvent les financeurs



qui emportent le morceau. On oublie que les usagers sont les « doubles financeurs » en tant qu'usagers et en tant que contribuables mais, en réalité, quand on dit « financeurs », on parle des institutions et, au final, c'est les élus qui finissent par l'emporter quand ils sont financeurs. C'est là la difficulté dans « entendre et ne pas entendre ».

### ***Etienne Ballan***

Est-ce que le débat public peut apprendre aux régions, aux structures locales, sur des projets multilatéraux, financés par beaucoup de personnes, si ces processus auxquels vous avez participé ou que vous avez conduit donnent des piste ou des idées pour des régions qui se trouvent dans cette situation là ?

### ***Daniel Delestre***

Monsieur Pierre Serne a parlé d'opposition mais n'a pas parlé des arguments des autres parties. Or, il faut connaître les arguments des autres. Il faut toujours revenir à des échanges d'arguments, des raisons valables. Peut être que cela n'est que du bruit. De notre côté, nous travaillons de plus en plus à développer et à analyser les arguments en jeu : les arguments en faveur de l'environnement... Il ne faut pas que cela soit subjectif, il faut objectiver le débat, les arguments et, à partir de là on dépassionne et on arrive à converger vers la construction d'un intérêt général, qui est finalement le but de tout cela.

### ***Danielle Barres***

Il y a une chose qui n'est pas totalement claire : comment et par qui sont organisés ces débats ? Ce qui est intéressant dans l'organisation du débat public type CNDP, c'est qu'il y ait une commission particulière qui est neutre, indépendante, qui n'a aucun intérêt ni avec les pour ni avec les contres, ni avec les financeurs, ni avec les penseurs, ni avec les scientifiques ni avec les experts, elle est neutre. Il faut qu'elle construise cette neutralité et qu'elle la prouve, mais finalement elle sert de réceptacle à l'ensemble des arguments. Le plus important est, ces arguments et comment l'on peut « tricoter » ces arguments ensemble, même s'ils sont opposés. Cette commission, dans son compte rendu, ne rendra pas forcément la décision, mais elle peut arriver à essayer de mettre tout cela ensemble et essayer de trouver un chemin qui peut conduire à une sortie éventuelle. L'organisation de la discussion est primordiale. Si c'est le maître d'ouvrage qui organise la discussion, il est suspect, dès le départ. Il faut donc trouver quelqu'un de neutre et indépendant qui fasse la preuve de son indépendance et de sa neutralité et qui peut essayer de mener à bien le débat.

### ***Pierre Serne***

Dans mon exemple, nous sommes sur des projets qui sont des projets importants, assez lourds, mais toujours sur lesquels la CNDP, quasiment systématiquement, fait une concertation simple avec garant mais sans commission particulière. Effectivement, nous sommes dans quelque chose où nous avons l'obligation de réaliser une concertation, c'est nous qui l'organisons, et, du coup, il y a de toutes façons la pression des opposants qui pensent que l'on organise cela à notre profit. Même avec un garant, cela ne garantit pas la satisfaction. Nous essayons d'arriver vers les éléments les plus convergents possible et, de ce fait, le projet a énormément changé depuis le début, mais ces solutions de compromis ne plaisent toujours pas à certains car, les arguments réels qui sont dit « off » ne sont pas les arguments que l'on expose en concertation publique. Un Maire ne reconnaîtra jamais que le fin mot de l'affaire, c'est que l'habitant et ses commerçants ne préféreraient pas que les habitants des villes pauvres alentours ne traversent pas la leur. Nous avons ce cas sur plusieurs projets de tramways en Ile de France. Ce ne sont jamais les réels arguments employés, il s'agit en général de réinsertion paysagère, de stationnement... mais les vraies questions sont trop illégitimes pour être posées lors de la concertation.



Nous essayons d'aller vers le plus de convergence, mais à un moment, nous avons aussi l'impression qu'une addition d'arguments même très objectivés, ne peuvent pas rendre compte d'un projet qui est un projet structurant pour un territoire, voir plus. Nous faisons des réunions publiques dans les communes qui seraient traversées par cette infrastructure et nous avons des habitants, des usagers de ces coins là qui viennent et portent un certain nombre de choses. Comment faire pour que, à partir du moment où l'on estime que ce projet a une vocation régionale, il va se mailler à l'ensemble du réseau et va desservir aussi d'une certaine manière indirectement des zones qui sont à 20-30 kilomètres qui viendront se connecter à ce réseau (et qui, par ailleurs, tous les franciliens payent la taxe spéciale d'équipement liée au grand Paris express) qui auraient de vrais pouvoirs de donner leur parole ? Lorsque l'on organise le débat, on se dit qu'il faut bien donner un périmètre, cela fait que ne vont s'exprimer dans ces débats que les gens qui sont concernés par les expropriations, les nuisances éventuelles, le développement et l'activité économique. Il va y avoir des débats mais les habitants qui sont pourtant concernés puisque les RER qu'ils prennent tous les jours vont être en partie dé-saturés ou pourraient venir en connexion ne sont pas dans ces concertations. La question du périmètre de la concertation est importante et, du coup, on a parfois l'impression de passer à côté de questions essentielles dans ce débat public.

### **Christophe Beurois**

Lorsque l'on est sur une infrastructure linéaire, on organise la confrontation en essayant de réfléchir à l'intérêt général, une vision large et une plus petite, et l'on sait qu'il n'y a pas du tout le même type d'argumentaire. Ce n'est pas nouveau, on l'a sur, par exemple, l'éolien lorsque l'on voit un intérêt macro sur le développement de l'éolien, et une autre vision lorsque l'on est au niveau du territoire. C'est l'emboîtement de ces différents espaces qui est compliqué à gérer. Peut être que sur de grandes surfaces géographiques, il y a la possibilité d'envisager d'autres types de constructions d'intérêt général : conférences de citoyens, d'autres méthodes peuvent donner un avis qui peut participer à l'intérêt général. Par exemple, sur les déchets, la région Ile de France a choisi ce mode de concertation plutôt que d'avoir une enquête territoriale à l'échelle des départements de la région. Nous ne sommes pas obligés de réfléchir avec des outils de débat public traditionnels où l'on ventile le territoire avec des réunions publiques.

Il y a une différence entre l'avis de l'utilisateur et celui du représentant des usagers : lorsque l'on construit l'intérêt général avec cela, on dit que le principe est au-delà : c'est de mettre les citoyens, au sens large, en capacité de délibérer sur un sujet de façon éclairée. Le débat de la question CNDP est : comment on informe et on fait monter en compétence le citoyen lambda sur un sujet complexe de manière à ce qu'il puisse contribuer à hauteur du débat ? Il ne sert à rien d'emmener les gens dans des processus où il recevra de l'information, mais il n'aura pas réellement le temps de monter en compétence. Les problèmes de différence de perception entre les territoires, au-delà des phénomènes ennemis, des arguments masqués qui relèvent plutôt de l'instrumentalisation des dispositifs, je pense que c'est parce que nous n'offrons pas la capacité de monter en compétence aux divers publics qui sont présents.



### III. Echanges avec la salle

**Sylvie Barbier**, *Présidente Haute Normandie Nature Environnement*

J'ai déjà vécu 5 débats publics : port méthanier Antifer, prolongement du grand canal au Havre, ligne Nouvelle Paris Normandie, prochainement le projet éolien offshore de Fécamp. Je souhaite réagir à ce qui vient d'être dit sur la montée en compétence. Ce que j'ai observé, c'est que la montée en compétence première et essentielle, c'est celle des élus, qui est un gros problème. En général, dans des questions d'infrastructures, quand ce n'est pas local et que les problèmes sont sur la gestion du territoire, la mise en connexion, souvent, les professionnels, les usagers, les associations ont creusé le dossier, parfois sont intervenus en amont, ont des argumentaires et, on s'aperçoit qu'un certain nombre d'acteurs viennent en tant que petits soldats sur une position définie ailleurs qu'ils ne remettent pas en question. J'ai eu l'occasion de voir des élus venir par dizaines pour tenir le débat, n'avaient même pas lu une ligne du projet, alors qu'ils avaient un argumentaire tout prêt. Il y a une contre-offensive d'un certain nombre de porteurs de projets – surtout quand ce sont des projets portés par des collectivités territoriales – qui empêchent qu'il y ait un véritable argumentaire à la fois technique, social, sur ces fameuses questions implicites dont il a été question. En direction de qui va l'intérêt public ? Faut-il, par exemple, pour la ligne Paris Normandie, créer une ligne pour les cadres qui veulent mettre 20 minutes de moins entre le Havre et Paris, au détriment des usagers qui eux, verraient leur usage des infrastructures ferroviaires altérées, rendues plus chères ? Ou faut-il tenir compte y compris des professionnels, cheminots et autres qui apportent des solutions dont un certain nombre d'acteurs ne veulent pas entendre parler, mais sur des critères sociaux qui ne sont pas dits ?

Nous avons parlé de périmètre, géographique mais aussi thématique : de plus en plus, on nous met sur telle chose mais surtout on ne déborde pas. Dans la question du transport, de logistique, comment peut-on laisser des points entiers de la chaîne de transport ? C'est quelque chose que nous avons beaucoup de mal à déverrouiller. D'autre part, nous avons vu, par exemple, pour le débat sur le prolongement du grand canal, avec une CPDP qui comportait disons 2 membres soucieux de faire intervenir le public, au bout de la deuxième séance, ils ont été mis de côté. Il est arrivé quelqu'un d'autre, que nous avons appelé le « commissaire politique » qui était un journaliste spécialisé dans les débats et qui a tenu tous les autres débats. Il a fallu, à un moment, se manifester car au bout de 2 heures, je n'avais pas encore eu la parole.

Le débat public est une étape, mais il faut absolument que l'on obtienne une publicité sur le projet avant, parce que la question de l'opportunité, de mettre en compétence un certain nombre d'acteurs, si elle n'est pas faite avant le traitement des dossiers, lorsque l'on arrive au débat public, c'est quelque chose qui est difficile à changer. L'anomalie numéro un est qu'une bonne partie du débat est entre les mains du porteur de projet. Il y a des choses à voir dans la façon dont les choses doivent être présentées et menées, et l'instruction du dossier.

**Patrick Kruissel**, *Président UFCNA & ADVOCNAR*

D'après les documents, on voit que le débat public est déclenché à partir d'un certain seuil d'investissement : on sait qu'entre l'investissement prévu et le réel il y a souvent des marges. On peut très bien être en dessous du seuil de départ, au début on ne souhaite pas faire de débat public et à la fin on se rend compte que le projet coûte deux fois plus cher.

Est-ce que l'impact environnemental est lié à l'investissement financier ? Ce n'est pas évident.

Qu'est-ce qui empêche, dans le cas d'une extension de travaux au promoteur, de saucissonner son projet en plusieurs projets et, de ce fait, il est en dessous du seuil qui permet de déclencher le débat public ?



**Bernard Loup, Vice président IDFE**

J'ai eu l'occasion de participer à un certain nombre de débats publics : prolongement de l'autoroute A16 dans le Val d'Oise, voulu par les associations et soutenu par FNE pour obtenir le débat public puisque l'on était dans la tranche inférieure à 300 millions d'euros ; le débat public sur la liaison Picardie-Roissy ; des débats publics avec des commissions particulières de débat public, des concertations sous responsabilité avec un garant de responsabilité du Conseil Régional ou Conseil Général. Je crois que le fait d'avoir une commission particulière de débat public change sérieusement les conditions de concertation. Un garant est insuffisant : lorsque le garant est simplement spectateur, juste à côté et que tous les débats sont menés par tous les services techniques d'une structure politique où, à la tribune, il y a les responsables politiques de cette structure et c'est eux qui mènent les débats, lorsque les associations demandent avant le débat de clôture d'avoir la parole et que l'on attend que la salle soit à moitié vide pour donner à ces associations la parole, ce n'est pas suffisant. Les associations peuvent avoir la vertu de donner un point de vue général par rapport à un projet que n'aurait pas forcément les riverains du projet. La CNDP ne se saisit que des projets nationaux, mais pour les projets régionaux ou départementaux, je pense qu'il est important d'appliquer cette neutralité, et il faut obliger les maîtres d'ouvrages d'avoir une commission de concertation neutre.

Sur la question du temps perdu pour la concertation, on a oublié de dire que les élections font perdre beaucoup de temps : il y a des exemples où tout est ficelé, prêt, où la concertation et l'enquête publique pourraient démarrer mais, parce qu'il y a des élections, c'est reporté. Ce n'est pas de notre responsabilité, mais pour certains projets, comme des projets d'infrastructures routières sur lesquelles on travaille pendant des dizaines d'années, il est très compliqué pour les associations d'être au courant, de discuter dans les syndicats intercommunaux qui sont totalement fermés. Si on souhaite que la concertation s'améliore, il faudrait que les élus créent davantage les conditions pour que les associations rentrent dans le dossier le plus tôt possible, et pas juste au moment où il y a quelque chose d'officiel qu'ils n'ont pas pu éviter.

**Etienne Ballan**

Nous sommes dans une position pragmatique : qu'est ce que l'on prend dans le public et que peut-on appliquer au niveau local ?

Il y a la question de la commission indépendante, en obligeant les maîtres d'ouvrage à avoir une commission indépendante.

Il y a la condition également que le périmètre soit un peu extensible. Sur le débat de Castres-Toulouse, le périmètre était extrêmement fermé, comment avez-vous pu en sortir ? La commission a-t-elle le pouvoir de l'étendre ?

**Danielle Barres**

La commission a tout le pouvoir. Elle a le pouvoir qu'elle se donne, elle peut faire ce qu'elle veut. Dans ce domaine comme dans d'autres. Elle a beaucoup de pouvoir. Il est vrai qu'il y a des commissions qui fonctionnent mal, comme il y a des associations qui fonctionnent très mal, des associations d'élus qui fonctionnent mal...

J'ai participé à deux commissions, et dans les deux, il y a plusieurs moments qui sont importants :

- La composition de la commission : comment peut on être neutre et indépendant ? On peut l'être si l'on n'est pas de la région. Si on ne connaît pas les élus du coin, si l'on n'a pas d'a priori sur l'infrastructure que l'on propose.
- La commission n'organise pas un débat à partir de rien, elle l'organise après une très longue phase de préparation. Dans les 2 commissions auxquelles j'ai participé, la préparation du débat a été aussi importante que le débat lui-même. Par exemple, sur Castres-Toulouse, (75km), il n'y a aucune grande ville traversée, nous nous sommes



dits que nous devons faire de nombreuses réunions de préparation : nous en avons fait 12. Nous avons rencontré tous les corps constitués : associations, élus, syndicats, chambres consulaires... en leur demandant ce qu'il pensaient sur la façon de faire le débat, en leur soumettant quelques idées pour faire venir le citoyen et l'informer. Deux ans plus tôt, la DREAL avait fait une concertation, et nous avons été informés de ne surtout pas faire comme la DREAL qui est finalement axée sur le fonds. C'est par ces réunions de préparation que nous avons appris à construire une légitimité à être neutre et indépendante.

Concernant le fait que le dossier soit déjà bien bouclé, que nous l'ayons avant : c'est l'éternel problème : si vous avez un dossier avant, tout le monde vous dira que ce n'est plus la peine de discuter, que le projet est fait. La question est donc un peu complexe.

### ***Bernard Loup***

Je n'ai pas souhaité que nous ayons le dossier avant, une des interventions que je fais régulièrement au début de débats publics, c'est que le débat public doit permettre de faire avancer les choses, donc cela ne doit pas être figé, on ne doit pas arriver à ces réunions préparatoires avec une position. Par contre, les documents qui sont proposés sont uniquement en provenance du maître d'ouvrage au départ, ce qui est gênant. Les réponses sont demandées uniquement au maître d'ouvrage. Il faut donc sortir de cette restriction.

### ***Danielle Barres***

C'est le maître d'ouvrage qui peut répondre aux questions sur le projet, il peut y avoir des questions plus globales auxquelles la réponse peut être apportée par d'autres maîtres d'ouvrages, mais il est difficile de faire répondre à des questions sur le projet à quelqu'un d'autre que le maître d'ouvrage.

Le périmètre des débats se construit pendant cette phase de préparation. C'est en discutant avec les différentes parties prenantes que l'on peut savoir s'il faut faire des réunions au-delà du périmètre de base et nous avons vu assez vite que c'était nécessaire, et également sur quel thème il faut essayer d'insister un peu plus que sur d'autres. Le périmètre se construit également dans la phase de préparation.

### ***Etienne Ballan***

Est-ce que le maître d'ouvrage est prêt, doit-il partager son dossier ? Sont des questions qui seront abordées à la deuxième table ronde où les maîtres d'ouvrages seront interrogés.

### ***Dans la salle***

Ca n'a jamais été un vrai succès. Je préfère de loin que l'on discute de la question de la dissymétrie de l'information plutôt que de la coproduction des dossiers, qui n'a jamais vraiment rien donné. Il existe cependant les cahiers d'acteurs. Il y a une petite tendance à l'intérieur de la condition nationale qui est la bureaucratisation, la vérification de la représentativité, du droit de parler... Pour moi, le cahier d'acteurs est pour tout le monde : le citoyen, même un homme tout seul, peut dire des choses intelligentes. Lors de la préparation, il faut bien dire ce qu'est le cahier d'acteurs. Le cahier d'acteurs n'est pas une pétition syndicale, c'est quelque chose où l'on s'engage et on clarifie ses positions. Je n'ai jamais eu à en limiter dans mes débats, j'ai parfois de nombreux cahiers d'acteurs, parfois celui d'une personne seule, qui a tout de même réussi, par exemple, sur l'affaire Gazoduc, à faire comprendre à GRTGAZ que l'on pouvait faire une tranchée où l'on pouvait mettre le gazoduc et également une fibre optique. Il a pu produire quelque chose d'intelligent, c'est suffisant. Ce n'est pas parce que l'on est haut fonctionnaire que l'on a le sens de l'état qui est bien introduit par l'ENA que l'on est automatiquement un bon président pour ouvrir le débat.



Dans le débat public, il y a des éléments moraux : un maître d'ouvrage insincère ne mérite pas le même président qu'un maître d'ouvrage sincère, il n'aura pas la même force. Le débat public réintroduit dans nos affaires politiques de la morale, et c'est fondamental.

### **Daniel Delestre**

Il y a des maîtres d'ouvrage qui sont tentés de saucissonner leurs ouvrages pour passer à côté du seuil fatidique du débat public. Par contre, c'est assez mal vu par les tribunaux administratifs : quand il y a des recours, c'est un moyen assez efficace de remettre en cause le décret d'utilité publique. C'est un jeu dangereux pour le maître d'ouvrage.

Suite aux interventions, nous avons appris qu'il y avait des personnes qui empêchaient parfois les choses d'avancer dans les parcours de projet. La réalité n'est pas tout à fait comme cela. Par exemple, les projets de ligne à grande vitesse : pour la LGV Tours Bordeaux, la concertation a commencé il y a 15 ans, il y a eu des enquêtes publiques, nous avons connu des maîtres d'œuvre qui sont partis à la retraite, nous avons connu les engagements de RFF et aujourd'hui c'est fini, Vinci ne tient pas les engagements de RFF. Tous les débats que nous avons pu avoir à l'époque ne sont pas tenus. Nous subissons et vérifions que les paroles s'envolent : les acteurs changent et ne sont pas les mêmes. Cela pose un réel problème dans ces chantiers qui durent 15 à 20 ans. Dans Notre Dame des Landes, cela doit être également une des causes de la rancœur des associations, car, au fond, les engagements des uns ne sont pas ceux des autres. Le débat public est un jeu d'acteurs à un moment donné, qui dure 6 mois, et ensuite tout le monde rentre à la maison, et celui qui signe les contrats de concession se fiche des engagements qui ont été pris auparavant.

Le garant ne vit que la durée donnée d'un épisode de la concertation. Par exemple, pour la LGV Bordeaux Espagne, nous avons 3 garants, mais cela ne suffit pas. Nous avons jugé qu'il fallait faire venir une commission médiatrice qui ne suffit pas non plus, donc nous avons décidé de faire intervenir le conseil de développement durable qui ne suffit toujours pas. La question à se poser est : qui finance le garant ? Comment justifier de son impartialité ? Ce n'est pas si simple quand le garant ne vit que la durée de sa mission.

### **Dans la salle**

Je voudrais citer 3 documents :

-Charte de la concertation de 1995 dont nous n'avons pas parlé, avec une définition de la concertation : la participation à l'élaboration du projet (et non pas de la décision), c'est très en amont.

-La convention D'Aarhus de 1998, qui donne une définition du public.

- Le rapport du conseil d'état paru en juin 2010, qui disait qu'en fin de concertation, le maître d'ouvrage doit lister les remarques qui lui ont été faites et doit donner sa réponse à chacune de ces remarques et dire pourquoi il n'a pas retenu ou retenu telle ou telle chose.

### **Dominique Ducout, membre de mieux se déplacer à bicyclette**

Je souhaite savoir combien coûte un débat public, parce que vous avez parlé de cahiers d'acteurs. Sur le débat public du plateau de Saclay, il y avait je ne sais combien de dossiers qui sont sortis avec des piles énormes : qui finance cela ?

### **Danielle Barrès**

Le coût d'un débat public est aussi le coût de la démocratie. Le débat public est de la démocratie, c'est faire en sorte que le citoyen donne son avis et donne des arguments, en faveur ou contre le projet. Cela a un coût. Le coût de chaque débat est différent, cela dépend



du nombre de réunions publiques, du nombre de dossiers, on estime que c'est 1% du coût du projet. Cela est financé par le maître d'ouvrage.

### ***Dans la salle***

C'est le maître d'ouvrage qui finance mais ce n'est pas lui qui décide ! C'est nouveau ! Pour répondre au niveau du plateau de Saclay, cela fait des années que l'on dit qu'il faut un débat public global sur cette affaire, on passe notre temps à dire qu'avant de nous envoyer des débats publics sur des éoliennes, il faut au moins un débat par façade...et personne ne veut. On peut non seulement discuter de l'opportunité, mais on peut discuter du programme global. Pour Saclay, nous avons à peine réussi à mettre en discussion le déplacement de centrale.

Les cahiers d'acteurs sont financés par le maître d'ouvrage. L'objectif est d'éviter la dissymétrie de la capacité de financement : mis en page, imprimé et diffusé dans les mêmes conditions, tout cela sur le dos du maître d'ouvrage.

On peut estimer le coût d'un débat public entre 600 000 et 800 000 euros. Pour de grands projets, cela peut parfois aller jusqu'à 3 ou 4 millions d'euros mais au fond, cela reste dans des proportions qui sont relativement faibles.

### ***Dans la salle***

Sur le site de la CNDP, il y a les comptes-rendus et bilans finaux de tous les débats dans lesquels normalement apparait le coût du débat.

### ***Etienne Ballan***

Cette innovation du débat public, qui est d'aller chercher le public, est ce que cela est reproductible ? Cela a été un peu mis en cause tout à l'heure, nous avons entendu que ce n'est pas en ventilant un territoire en faisant des réunions publiques partout que nous avons cette montée en compétence. Vous avez parlé beaucoup d'argumenter, quelles en sont les conditions ? Est-ce que cela suppose tout de même le public ? Est-ce que ces moyens valent la peine, y compris sur des plus petits projets ? Nous ne faisons pas seulement le bilan du débat public, mais essayons de voir ce que l'on en garde et qu'on en applique dans des projets de moindre ampleur ?

### ***Daniel Delestre***

Je souhaite tirer une partie de la remarque ou de la précision qui indique que le maître d'ouvrage finance le débat public, pour dire que cela explique pourquoi on a le sentiment que la décision d'opportunité a été prise au sein du conseil d'administration du maître d'ouvrage forcément. Les bureaux d'étude ont réfléchi aux projets qu'ils proposent et estiment que c'est bon pour l'entreprise. Du coup cela justifie le sentiment des associations qui ont l'impression que les dés sont pipés. Ce n'est pas une raison pour ne pas y participer, parce que l'on peut faire émerger des contradictions intéressantes pour le projet, la suite ou pour le débat politique régional, local... Par exemple, l'impact sur l'effet de serre, les contradictions sur un projet et la préservation des terres agricoles, la biodiversité.... Le public est essentiel, il doit être impliqué. C'est aussi une façon pour les associations de se faire connaître, en faisant venir des adhérents, en apprenant, c'est une excellente formation d'exprimer un argument ou un point de vue. La construction des arguments nécessite un gros travail, un travail d'analyse des dossiers fournis, même si ils sont bourrés de lacunes et le jeu de la communication est d'éliminer tous les points difficiles, travail de toute communication d'entreprise, en supprimant tout ce qui gêne. C'est donc aux associations d'aller rechercher soigneusement en fonction des expériences, les points qui n'ont pas été supprimés et de les relever, et même au besoin de mettre les élus devant leurs contradictions. Par exemple, pour l'aéroport Notre Dame de Nantes, cela pousse aussi les élus devant leurs incohérences.





Tout cela est productif pour la démocratie, l'apprentissage de la citoyenneté, même si parfois le résultat n'est pas à la hauteur des attentes, c'est cependant un beau challenge.

### ***Dans la salle***

Nous avons tendance à prendre le problème à l'envers, nous parlons du gros processus CNDP, mais notre réflexion : comment fait on lorsqu'il n'y a pas CNDP ? Il y a un cadre juridique, de 300 millions d'euros, plus de 40 kilomètres, et ensuite on peut faire une saisine. Mais il y a beaucoup de choses qui sont en dessous de tout cela, qui posent des problèmes de concertation et qui nécessitent des réflexions d'intérêt général. L'idée est « comment fait-on en dehors de cela ? ». Se pose alors la question de la confiance : cela ne sert à rien de mettre en place un processus s'il n'y a pas un minimum de confiance entre les parties ? De la même façon, il ne sert à rien de mettre un processus en place qui va vers le public si l'on ne convie pas le public pour qu'il comprenne de quoi on parle. Nous revenons alors sur les questions de qui est le public et comment faire preuve de transparence ?

Une approche est intéressante : considérer que la concertation participe à la transformation sociale, c'est une autre façon d'aborder l'intérêt général et nous sommes prêts à réfléchir à qu'est ce qui produit une autre démarche politique ? A travers l'exemple de la CNDP, le temps de préparation du débat par la commission particulière qui fait face aux acteurs régionaux, locaux, et essaye de mettre en place avec eux un processus, il semble intéressant de se dire que le citoyen est légitime pour faire cela. Nous pouvons avoir une instance citoyenne chargée de mettre en place les processus de concertation, déterminant sur la façon de travailler le processus, sa légitimité, le garant... Déconnecter la question de la concertation de la question de la démocratie et de la transformation sociale est : comment tout cela tire vers le haut la pratique citoyenne ? On ne peut absolument pas enfermer la question de la concertation sur des processus normatifs type CNDP, car globalement ça se passe à côté, notamment pour faire l'apprentissage démocratique de proximité, c'est là que tout se joue, et de nombreux territoires ne verront jamais un débat CNDP. Pour autant, comment, à leur échelle, ils mettent en œuvre une façon de voir l'intérêt général ?

Nous avons des enjeux transverses : derrière la question de la concertation il y a la question d'enjeux démocratiques, la question de traiter les enjeux transversaux compliqués et pas seulement les enjeux des territoires porteurs d'intérêt. Il faut voir comment on construit une vision collective sur des enjeux d'intérêt ? : gérer la question climatique viendrait à dire qu'il va falloir passer de la sensibilisation et l'information à la conviction et cela n'est pas du débat public, c'est un renforcement citoyen et rendre les gens responsables de ce point de vue.

Derrière la concertation, il ne faut pas simplement mettre les outillages, il faut mettre tout ce qu'il va derrière : le fait politique, le fait de citoyenneté. Si on déconnecte l'outillage de ces éléments, nous sommes sur des approches mécaniques et il faut donc avoir tout cela en tête si l'on souhaite intégrer de la morale dans les concertations territoriales.

### ***Etienne Ballan***

Est-ce que la Commission Développement Durable (CDD) de Bordeaux, n'est pas une commission localisée du débat public pour des projets qui ne sont pas soumis au débat public ? N'est ce pas finalement une instance indépendante qui fait la même position, le même travail, qui prépare les dispositifs ?

### ***Dans la salle***

C'est clairement une de ses missions. C'est une mission que le Commission Développement Durable a récupéré depuis 18 mois, c'est d'être garant des dispositifs : ils sont au début, participent à la construction, et produisent une évaluation finale.



## IV. 2eme table ronde : La pratique de la concertation et le débat public vue par les maîtres d'ouvrage

### ***Etienne Ballan***

Ouverture de la table ronde des maîtres d'ouvrages qui sont intervenants et questionnés par l'assemblée.

### ***Claude Nahon, Directrice du développement durable du groupe EDF***

J'ai eu le privilège de conduire le premier grand débat public pour EDF et un deuxième débat public sur une ligne dans le sud-est de la France où j'ai appris à travailler avec la commission nationale du débat public, rencontrer les associations, et à devenir ce que je suis aujourd'hui. Ce moment est un moment important pour moi.

Aujourd'hui, je suis directrice du développement durable, un de nos enjeux est de faire entrer le dialogue avec les parties prenantes de l'entreprise de manière à ce que l'entreprise en tire un certain profit, un certain levier. Je suis adepte du dialogue en temps de paix, nous avons beaucoup intérêt à travailler ensemble, afin d'apprendre à se connaître, faire progresser les feux dans la bonne direction. L'autre enjeu est de ramener le développement durable dans nos projets, nos gestes professionnels. Je crois que l'économie verte est sympathique, mais ce qui est important, c'est de verdir l'économie, transformer notre économie, et ce sont les choses auxquelles je m'attache au niveau de mon équipe, que l'on soit dans les projets de développement pour les changer et de rendre compte de tout cela, en se rendant responsables de reportings extra financiers.

### ***Jean Marc Dziedzicki, responsable de l'unité concertation débat public à RFF***

Je travaille dans une équipe de 5 personnes qui a pour objectif de développer la concertation à RFF, d'accompagner les équipes. C'est un exercice où il faut être très patient : introduire du dialogue dans une entreprise, motiver des gens, leur montrer qu'ils ont des intérêts à cela et s'ouvrir à l'extérieur prend du temps, ça change le système. Cela fait presque 10 ans que je suis à RFF, auparavant, j'ai eu une double expérience : j'ai travaillé dans le domaine de la protection de l'environnement dans un cabinet d'études qui s'occupait de négociations environnementales et gestion des conflits environnementaux, puis cela m'a conduit à faire un doctorat où j'ai fait une thèse sur ce qu'est un conflit d'environnement et en quoi la médiation environnementale, dont un des dérivés est le garant, peut être un outil intéressant ou non à développer en France au même titre qu'il s'est développé aux Etats-Unis.

J'anime aujourd'hui une équipe à RFF de croyants à la concertation, il faut ces concertations car il y a beaucoup de résistance au changement, ce qui est normal. En matière de débat, j'en ai suivi 3 : le premier sur la LVG PACA en 2005, la LGV Poitiers Limoges en 2006-2007, et ensuite la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, que j'ai suivi très près avec les équipes projet. A RFF, nous avons l'expérience de 13 débats publics, et il y en aura un 14<sup>ème</sup> fin 2013.

Par rapport au coût du débat, nous disons qu'un débat ne coûte pas si cher que cela. Il y a plusieurs coûts : le coût du débat avant l'étude et le coût du débat lui-même. Un débat chez RFF coûte entre 700 000 euros et 2.2 millions d'euros, hors étude, ce qui représente environ 100 mètres d'une ligne à grande vitesse. Cela a donc un coût, mais ce dernier est relatif.

### ***Marc Papinutti, directeur général de Voies Navigables de France***

Auparavant, j'étais directeur d'infrastructures de transport et même temps que directeur des routes, ferroviaires et de voies d'eau. Je suis allé plusieurs fois défendre soit la position du maître d'ouvrage pour certains ouvrages routiers, soit comme expert pour le financement de grands projets, en expliquant aux clients qu'il n'y a que deux manières de payer : l'utilisateur ou



le contribuable, mais qu'il n'y avait pas de secret. Avant, j'ai fait des études et de la recherche, ce n'est pas par hasard si je suis arrivé là. Je suis tombé dans le développement durable il y a quelques années où je suis allé faire des études sur l'arc alpin.

### ***Etienne Ballan***

Nous sommes ici pour tirer un bilan, du débat public et également de la concertation, nous devons aussi parler des projets hors débat public, de plus petite envergure. Nous souhaiterions savoir, depuis les lois sur le débat public et sur l'obligation de concertation qui ont augmenté, qu'avez vous appris de ces concertations et de ces débats, comment la concertation, si elle l'a fait, a changé la conduite de projet au sein de vos différentes structures ?

### ***Marc Papinutti***

Le premier bilan est que, contrairement à il y a 20 ou 30 ans, non seulement on créait l'objet technique puis dans les 7 ans qui suivaient on réussissait à le mettre en œuvre, et d'autres ou l'on devait ouvrir les choses : l'aspect technique, qui était notre aspect technique préalable à tout et qui était l'ordre de l'intérêt général.

Quel que soit le débat public, le citoyen individuel est aujourd'hui beaucoup plus intelligent qu'il y a quelques années : il a accès à l'information, aux données et je pense qu'il y aura un positionnement à trouver pour les associations car le questionnement citoyen que l'on a, si l'on ouvre des forums ou des choses de ce genre, est particulièrement perspicace et a eu le temps d'assimiler les choses. Il faut tout partager avant, car en fait, si la durée des concertations est suffisante, cela permet au citoyen de répondre.

Au niveau des grands projets, je demande l'avis de l'autorité environnementale avant. Le fait de demander des cadrages de l'autorité environnementale est très intéressant pour tout le monde, on n'arrive pas avec un projet prédéfini.

Tant que c'est possible, hors extension géographique qui est toujours un peu compliquée, je pense que, comme on l'a osé sur Bray-Nogent, c'est de faire 2 débats publics en même temps! Grâce à Patrick Legrand qui présidait les 2 commissions, on a abordé quand même plus de sujets systémiques que l'on aurait faits si j'avais été que sur un seul d'entre eux. Le premier débat était de réaménager la Seine, après des idées qui avaient lieu il y a 30 ans, ou l'on peut mettre des grands gabarits, et les autres tenaient un débat sur les grands bassins réservoirs, qui consistent à préserver Paris d'un certain nombre d'inondations par des lieux de stockage. Comme il s'agissait des mêmes territoires, des mêmes autorisations, nous avons alors réalisé des ateliers de débats publics communs, sans avoir la crainte de mettre les agriculteurs, de parler d'économie sur les 2 sujets à la fois, ce qui donne une première ouverture. De plus cela a ouvert immédiatement des cahiers d'acteurs qui n'étaient peut être pas ceux que l'on attendait en premier lieu. La pratique permet de voir qu'il y a beaucoup de gens qui ont envie de s'exprimer sur le sujet et il se forme une moyenne citoyenne d'un autre niveau sur les questions, nous n'avons pas été sur les questions basiques, mais immédiatement, cela a été sur des questions très haut niveau. De plus, il n'y avait jamais de réunion de l'un sans que l'autre soit là : ce qui était très pratique, car le chef de projet pouvait répondre à toutes les questions du dossier.

### ***Etienne Ballan***

Comment cela a-t-il transformé le projet ?

### ***Claude Nahon***

Dire que cela n'a pas transformé le projet est une erreur car je pense que qu'il n'y a plus de projet où on ne se pose pas la question de comment nous allons dialoguer dans un territoire ; pas seulement pour des projets d'infrastructures, mais des projets, par exemple, la construction d'infrastructures hydrauliques. La première idée était de se rapprocher des



territoires et de concerter avec eux pour voir comment accompagner ce renouvellement des concessions hydrauliques. Aujourd'hui, c'est très inégal, il y a des gens qui spontanément vont venir voir, car nous avons des formations, des outils informatiques (e-Learning)... nous sommes là pour aider les gens à prendre conscience des effets, pour leur donner un coup de main. Nous intervenons sur de nombreux débats en « pompier », comme par exemple sur un débat méthanier, nous sommes intervenus et l'histoire s'est bien terminée car ils ont réussi à comprendre ce que cela voulait dire. Cependant, nous constatons qu'il y aura toujours des gens qui n'auront pas compris et qui devront apprendre car c'est un changement culturel, d'embarquer systématiquement autre chose que les sciences dures dans un projet. Aujourd'hui, cela se multiplie, il y en a beaucoup plus, nous avons un responsable du débat public, donc cela veut dire que cela change notre façon de faire : des gens sont parfois toujours très loin de comprendre l'intérêt du dialogue, car le dialogue va permettre de changer le projet, en aidant des ingénieurs, premiers de la classe à comprendre qu'un projet technique s'intègre dans un territoire en le changeant, et qu'il faut donc changer le projet pour qu'il s'intègre mieux. Cela doit se faire dans la durée comme par exemple sur les concessions hydrauliques, où nous avons un mariage pour 75 ans sur les concessions hydrauliques, il faut donc apprendre à changer au cours du temps pour créer un vrai lien avec le territoire. Nous avons cela aujourd'hui, à disposition des gens, au travers de nos outils et de nos formations, mais cela n'empêchera jamais les ratés, parce que nous avons des gens qui croient toujours qu'il s vont trouver la solution simple technique et que ce n'est pas un problème. J'espère que l'on restera un peu entre les deux, pour essayer de recréer du lien. Par exemple, pour le terminal méthanier, c'était réellement bloqué, et nous avons réussi, en faisant rencontrer des gens, à recréer du lien pour que ce terminal méthanier qui déplace des zones de nidification d'une espèce protégée, soit déplacé, et aujourd'hui il protège les espèces. On peut donc changer son objet technique pour mieux tenir compte des enjeux d'un territoire et des parties prenantes.

Par exemple, nous avons le projet d'aller faire un barrage au Brésil sur le fleuve l'Amazone : j'ai reçu le vice-président d'Electrobras, l'électricien brésilien, qui a commencé par me dire que l'Amazone est brésilienne. Oui, c'est vrai, mais on peut tout de même penser que le reste de la planète veut jeter un œil sur ce qu'il se passe sur l'Amazone. Il mérite donc de créer un espace de dialogue avec les parties prenantes brésiliennes et internationales pour se dire ce que l'on peut faire et comment on peut le faire pour que ce soit fait correctement. Je crois que j'ai réussi à le convaincre, cela veut dire que l'on est bien au-delà de la réglementation, il faut voir comment on anticipe la concertation et l'on crée des espaces de concertation qui n'existent pas, car ce n'est pas toujours si simple. Il y aura toujours des ratés et des gens de bonne volonté, l'intérêt est que l'on trouve des moyens et des outils à disposition de nos ingénieurs, des retours d'expérience, et nous devons encore en faire plus.

### **Jean Marc Dziedzicki**

Est-ce que la concertation a changé la manière de conduire les projets ? Clairement, oui, j'ai beaucoup appris, surtout la patience et l'humilité. On ne peut pas dire à des équipes qu'il faut écouter tout le monde, changer les projets voire les abandonner, ce n'est pas si simple. Cela a changé beaucoup de choses, j'ai vu des bouleversements profonds qui ne se voient pas forcément de l'extérieur et une manière de faire des équipes projets, une manière de considérer la complexité qui est très différente par rapport au passé.

Il est vrai que l'on a des populations qui sont plus informées, éduquées, plus intelligentes, et nous avons aussi des ingénieurs plus intelligents, par une intelligence différente, parce que la concertation a un effet miroir qui les oblige à considérer une complexité. Il y a 30 ou 40 ans, il y avait des conflits, le fort contre le faible et la complexité existait, on s'en fichait et on faisait notre projet. Là il y a des blocages, des concertations et il faut se confronter à la complexité. C'est un effet important de la concertation et on voit par effet de la concertation que l'on remonte vers l'amont. Cela fait 10 ans que je suis à RFF sur les projets, et



aujourd'hui on ne fait plus les mêmes études avant un débat public qu'on ne les faisait il y a 10 ans. On ne vient pas non plus en débat public avec des idées toutes faites, même si il y a des commandes politiques et des pressions politiques, c'est même parfois les CPDP qui nous obligent pour certaines raisons à émettre une préférence en fuseaux. On ne propose pas du tout en débat public de fuseaux de 5 à 10 km de large entre Marseille et Nice, entre Bordeaux et Bayonne : je vois des équipes qui, grâce à cette épreuve de la concertation, qui réfléchissent plus global et qui n'ont vraiment aucune préférence. Parfois, il existe tout de même des préférences, et elles viennent parfois des pressions politiques et la concertation ne va pas tout bouleverser : si l'on veut que le système politique change, les élections existent pour cela.

J'observe des bouleversements profonds dans la manière de penser, il y a des résistances au changement, il faut travailler au corps certaines personnes, et on ne les convainc pas en disant que la concertation c'est bien, mais en expliquant ce que cela va leur apporter, et nous avons de plus en plus d'arguments par effet d'apprentissage, car nous avons de plus en plus de preuves que la concertation apporte des choses.

C'est grâce aux législateurs que nous en sommes ici dans la concertation en France. La situation n'est pas parfaite, les concertations sont là pour anticiper et gérer des conflits. Il y aura toujours des conflits, des frustrations, mais ce sont grâce aux conflits des années 60-70 et grâce aux législateurs ensuite qu'il y a des choses qui se sont faites. Je remercie les législateurs qui ont créé la circulaire Bianco en 1992, le débat public en 1995 et en 2002. Cela crée une vitrine : 60 débats publics en France en 15 ans, mais cela a un effet tâche d'huile sur toutes les autres concertations. Il ya des raisons d'être frustrés, des choses ne vont pas, mais je vois beaucoup de progrès.

Il est très important de prendre en compte l'intervention et le rôle majeur du tiers quel qu'il soit (CNDP, CPDP, garant). Il y a des critiques à émettre par rapport au garant, mais quand on regarde le schéma que l'on vient de parcourir, je vous assure que sur les projets ferroviaires, le garant apporte beaucoup de choses : j'accompagne les débats publics sur Poitiers-Limoges et GPSO-Bordeaux-Toulouse Bordeaux-Espagne-LGV-PACA-Montpellier-Perpignan, au niveau des 3 garants il y aurait de nombreuses critiques à dire, mais je peux vous assurer qu'à l'intérieur, ces garants ont fait bouger des choses. Lorsque l'on signe une charte validée par la CNDP, qui dit que l'on s'engage à faire des bilans qui sont rendus publics chaque année, que les garants font un compte-rendu, qu'ils émettent des recommandations, et que l'on sait que ces documents seront annexés à l'enquête publique, cela a beaucoup de poids. Il y a des choses importantes qui se passent, même si cela ne se voit pas forcément de l'extérieur, et si, effectivement, il y a un axe de projet qui est important à faire de la part de beaucoup de maîtres d'ouvrages, de RFF, des garants, c'est la participation du public. Au niveau des parties prenantes, il y a des choses qui se font et RFF chez les maîtres d'ouvrage qui ont beaucoup évolué là-dessus, mais par rapport à la participation du public, la marge de progrès est encore plus forte car c'est un peu le parent pauvre. Je ne dis pas que la participation du public est mieux que la gouvernance à 5 ou la concertation avec les parties prenantes, mais on se rend compte que c'est un peu mis en périphérie des problématiques de concertation pour de nombreuses raisons, notamment en ce qui concerne RFF : nous sommes un établissement public très endetté, nos projets sont cofinancés avec les collectivités territoriales qui sont les élus, qui considèrent que nous n'avons pas de légitimité politique. RFF parfois voudrait faire une concertation avec une forme de participation du public assez poussée, et comme il y a des élus qui disent « ce sont MES citoyens », nous ne pouvons pas faire grand-chose. Il y a des choses qui ont été faites, même si il y a toujours des critiques à apporter, on voit que là ou il y a une marge de progrès très importante, c'est au niveau de la participation du public de manière à ce qu'elle vienne contrebalancer ce dialogue avec les acteurs qui a beaucoup progressé depuis une dizaine d'années.



***Marc Papinutti***

A la table, il y a des gens de grands établissements publics ou de grandes entreprises, et on a les équipes derrière. Sur Bray-Nogent, j'avais un petit ingénieur qui était formidable. L'autre échelle qui sera plus difficile, au niveau des collectivités territoriales sur des projets moindres, on s'est fait un acquis. Il y a la CNDP en face, mais on s'est également fait un acquis. Les premiers débats de RFF ou de VNF ont marché, et l'on apprenait en marchant. Comment on peut le reproduire nous pour aider d'autres niveaux ? Quand il y a eu le débat public sur le grand Paris, ce n'est pas la même chose pour faire participer le public que nous à notre niveau.



## V. Echanges avec la salle

**Sylvie Barbier**, *Présidente Haute Normandie Nature Environnement*

Selon les CPDP, le matériel, la réglementation, l'articulation sur les transports publics des collectivités qui théoriquement n'en faisaient pas partie, c'est un gros problème.

Nous avons travaillé la semaine passée à quelque chose de très intéressant sur l'accès fluvial où, enfin, des choses que nous avons souhaité faire aborder il y a 3 ans, où l'on nous avait dit que nous n'étions pas compétents, sont arrivées sur la table et ce fut apprécié de tout le monde. Cependant, il y a eu des projections économiques que j'ai trouvées délirantes, nous sommes encore dans cet état d'esprit, donc il faut absolument voir d'autres instances de concertation. Monsieur Ruffenach avait promis une gouvernance à 3 : l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs économiques, exclus les acteurs sociaux et environnementaux. Or, il semble bien que l'on soit parti pour mettre en selle un modèle du même genre, il faut vraiment que l'on dise que c'est une concertation à tous les niveaux, intégrant environnemental et social qui doit être un chantier essentiel, sinon, quand on arrive au débat public, on est quasiment à la fin.

**Pierre Parreaux**, *Saône et Doubs Vivants, Sundgau vivant*

Je me préoccupe du projet Saône-Moselle Saône-Rhin, et nous avons la chance d'avoir à la tribune RFF et VNF, concernés par ce genre de liaison. Faut-il changer la loi pour qu'un débat public puisse être bicéphale ? Le débat Saône-Moselle Saône-Rhin n'a pas beaucoup d'intérêt pour nous s'il est mené par VNF dans la mesure où ce que nous défendons sont des alternatives ferroviaires.

### **Dans la salle**

Comment on pourrait améliorer le système ? Qu'est ce que dans le système et la mécanique de la CNDP on peut améliorer pour avoir des résultats ? Est-ce que le législateur a bien fait son travail jusqu'à présent ? Le travail n'est pas fini. Que peut-on proposer au législateur pour améliorer le système et le rendre un peu plus efficace. Débattre, c'est formidable, mais on débat pour quoi ? Pour améliorer les choses et si, au fond du débat, on n'a pas amélioré les choses cela n'a servi à rien : on a peut être fait une école de démocratie, mais ce n'est pas suffisant. La démocratie ne se justifie pas par le simple débat mais par les résultats qu'elle obtient.

L'une des suggestions que je faisais est que la CNDP, quand un débat est fini, elle fait un rapport, lu par tout le monde et le décideur décide. Il n'y a aucune obligation pour le décideur de tenir compte de ce rapport. Par contre, dans l'enquête publique, quand un commissaire enquêteur donne un avis favorable et qu'il émet des réserves, ces réserves, en général justifiées par le débat qui a précédé ou accompagné l'enquête publique, ont une valeur juridique. Le maître d'ouvrage est obligé d'en tenir compte. Dans le cas de la CNDP, il n'y a aucune obligation, alors comment peut on transposer ce que l'on a imaginé pour les enquêtes publiques dans la mécanique de la CNDP ?

**Marc Papinutti**

La question de débat bicéphale a déjà existé, il y a eu un débat public sur la vallée du Rhône ou c'était le cas. Dans tous nos sujets, sur Bray-Nogent, RFF a fait son travail. Un autre débat bicéphale est celui du troisième aéroport car il y a aussi les dessertes terrestres qui coûtaient aussi cher que le nouvel aéroport. Le problème, c'est que dans ces débats bicéphales, il va vite manquer quelque chose à tout le monde : l'objet. Un débat public tel qu'on le conçoit aujourd'hui amène vite à un objet et je pense que le débat public sur la vallée du Rhône n'a pas eu le même impact car on remontait d'un cran, ça oublie l'objet, de nombreux spécialistes viennent, mais le citoyen lambda, qu'on lui dise s'il faut faire un choix



à tout endroit sur 600 kilomètres, il n'arrive pas à le conceptualiser et nous n'arrivons pas non plus à vendre notre technique. Il faut donc être prudent car cela veut dire que l'on conteste les politiques. Ce n'est pas du tout le même succès, car il manque parfois l'objet, sa description.

### **Jean Marc Dziedzicki**

Le débat VRAL sur 3 régions est un débat où avait été mis en place beaucoup de réunions et un atelier citoyen. Sur 3 régions avec une dizaine de réunions, il y a eu un peu plus de 3000 participants. Ce débat était très intéressant, mais c'était un débat d'experts où le citoyen n'est pas venu. Il est vrai que malheureusement quand on vient avec un projet, on dit que c'est trop ficelé et qu'il faut remonter en amont. Sur un cas de double objet, comme le VRAL ou le contournement ferroviaire et routier de Lyon, 2 projets simultanés, cela a été très difficile à mener et très tardif. D'ailleurs sur ce sujet, de nombreux parlementaires ont demandé un deuxième débat public sur le ferroviaire.

Nous avons mis en place à RFF, au même titre que la concertation post débat public, la concertation avant le débat public : on met autour de la table l'année ou les 2 années qui précèdent la CNDP, les acteurs, y compris les acteurs associatifs. Cela se fait plus ou moins bien selon les projets, selon plusieurs facteurs, personnalité du chef de projet, situation politique, temps... La première fois que nous l'avons fait était sur le sujet de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, tout le monde, y compris les associations, étaient très surprises de voir 1 ou 2 ans avant la saisine que nous proposons de faire un diagnostic ensemble. Parfois cela ne fonctionne pas bien, nous avons eu pour le projet POCL (Paris Orléans Clermont Lyon) des associations qui ont été invitées à plusieurs réunions, y compris FNE où il y a eu des échos plutôt négatifs qui étaient très intéressants, mais cela permet de rétablir les choses. Nous avançons doucement, des choses se font en amont, et dans l'amont, on peut voir que l'on informe le public en parallèle de cette concertation très ouverte avec les parties prenantes, où l'on a parfois un fichier de 200 acteurs qui peut participer à une concertation, on informe le public et on voit les résultats sur le site internet. La CNDP aussi nous dit que l'on peut consulter en amont sans inciter le public sinon le débat risque de commencer et d'être instrumentalisé avant l'heure.

### **Etienne Ballan**

Quelles sont les obligations du maître d'ouvrage par rapport au bilan suite au débat public ? Quelle est la motivation des décisions ? Aujourd'hui, on est obligé de publier la synthèse de ce qui a été fait avant la décision, comment le maître d'ouvrage est tenu ou pas de tenir compte de ce qui s'est passé dans sa décision ? Ces obligations pèsent-elles aujourd'hui sur le maître d'ouvrage ?

### **Claude Nahon**

Le maître d'ouvrage doit répondre, et cette réponse va influencer sa prise de décision ensuite. Il est normal qu'il y ait un preneur de décision, car quelqu'un sera responsable de l'objet, mais il va la prendre en ayant répondu à l'ensemble des remarques et points de vue qui ont été exprimés dans le rapport de la commission nationale du débat public, qui suit le rapport de la commission particulière. Une décision ne peut pas être prise sans avoir répondu, donc on peut toujours dire que l'on a pris une décision sans avoir tenu compte des remarques, mais je pense que rien que le déroulé du débat fait changer le projet. Je vois mal que l'on puisse prendre une décision sans en tenir compte. Maintenant cela devient obligatoire, mais même quand ça ne l'était pas, la réponse était obligatoire, donc la prise en compte aussi.





### **Jean Marc Dziedzicki**

Il y a eu une évolution dans la loi. La loi de 1995 a créé le débat public, et disait qu'à la fin du débat il y avait un compte rendu à la CPDP et un bilan de la CNDP, pas de décision du maître d'ouvrage. En 2002, on progresse car il y a un apprentissage du débat public, et la loi dit que le maître d'ouvrage doit prendre une décision. En 2010, la nouvelle loi dit que non seulement il y a une décision, mais en plus elle doit être argumentée au regard du débat public. Les termes sont un peu flous, mais il faut être patient, j'ai confiance dans l'avenir, les choses évoluent progressivement car on change le système, et on ne veut pas le changer trop brutalement. Aujourd'hui, les décisions doivent être prises au regard de ce qui s'est dit en débat public. J'ai pu observer qu'il y a une prise en compte de ce qui s'est dit en débat public, mais pas uniquement et je pense que le législateur fait en sorte que le maître d'ouvrage ne puisse pas prendre de décision à côté de ce qui s'est dit en débat public. J'ai tout de même vu des décisions, dans des projets assez complexes, où il y a plusieurs décideurs, plusieurs maîtres d'ouvrage, le gros problème est que les décideurs participent au débat public. Ce n'est pas toujours le cas. Parfois, on voit un débat public qui se déroule, avec beaucoup de participants, élus, associations, et les décisions sont parties au Ministère, chez les grands élus, et quand c'est revenu, ce n'est pas vu de la même façon : c'est le jeu de la négociation sur les décisions. Je me suis moi-même demandé si ces décisions sont prises par des gens qui ont été, ne serait-ce qu'une fois, en réunion publique de ce débat public. Je n'en ai aucune certitude, et ne sais pas comment sont prises ces décisions. L'enjeu est donc de faire en sorte que ceux qui contribuent à la décision qui, maintenant ont l'obligation de prendre une décision au regard de ce qui s'est dit dans le débat public, soient davantage dans les débats. C'est une demande que nous avons de la part des participants et de la CPDP, c'est que quand il y a des débats publics ferroviaires, il n'y ait pas que RFF à la tribune, et on demande que les grands élus et l'Etat soient aussi autour de la table.

### **Dans la salle**

Au sujet de l'éducation du public, vous avez soutenu que le niveau montait, et je me demandais selon vous dans quel lieu ce niveau d'éducation peut se former ? Est-ce que les médias jouent un rôle ? Est-ce qu'il y a d'autres lieux, des forums, des pré-débats ?

### **Claude Nahon**

Ca peut prendre plusieurs formes. Oui, les médias jouent un rôle, est-ce qu'ils jouent complètement le rôle qu'il faut, je ne sais pas. Les associations jouent également un rôle dans la formation et l'information du public. Il y a aussi Internet, qui donne accès à beaucoup d'informations très rapidement ; même si il faut apprendre à en faire le tri. Aujourd'hui, l'accès à l'information est beaucoup plus général. Je crois que tous les lieux d'information sont importants.

Au niveau du débat sur la transition énergétique, nous sommes dans une période d'acquisition de données par tout le monde. Ils sont en train d'installer en ce moment le parlement du débat par une centaine de personnes. Dans les rôles de cette assemblée, il y a la question de savoir comment envoyer de l'information sur les sujets vers le public. Ce sera la même chose pour le comité d'experts. L'idée est de mettre l'information à disposition du public. Les médias, les associations joueront un rôle. Il y a 7 parties prenantes dans le débat sur la transition énergétique : les 5 que l'on connaît déjà, les parlementaires et les « divers » dans lesquelles nous retrouverons les associations de consommateurs, les chambres de commerce et d'industrie et autres. On élargit donc les lieux où les gens peuvent trouver de l'information. Il se pose toujours la question de la véracité de l'information, mais nous avons appris à trier l'information et la surinformation.

### **Dans la salle**

Il y a à la fois des questions scientifiques, économiques ou politiques sur le mode de vie.



**Elise Attal, Chargée de mission RSE et dialogue Comité 21**

Pour revenir sur les pistes d'amélioration, avez-vous un exemple de débat public qui serait exemplaire et duquel on pourrait s'inspirer, en France ou à l'étranger ?

Quel serait l'idéal à atteindre en termes de concertation. Il a été évoqué la co-construction, faut-il tendre vers cela ? Est-ce que c'est cela qui permettra de garantir la sincérité, la confiance et la légitimité ?

**Claude Nahon**

Je ne pense pas qu'il y ait de concertation réussie ou de concertation ratée. C'est plutôt : quels sont les projets qui ont réussi à prendre en compte les débats et à les intégrer ? Ce qui est important, c'est à quel moment le projet va comprendre qu'il n'est pas qu'un objet technique.

J'aime bien le projet du terminal méthanier, parce que je trouve extraordinaire qu'ils soient partis avec quelque chose de technique très surs d'eux, et ils sont partis en concertation, ont convaincu l'autre maître d'ouvrage qu'il fallait changer le projet : arriver à comprendre qu'ils n'allaient pas faire seuls leur projet technique, qu'il fallait aussi convaincre le maître d'ouvrage de changer le projet parce qu'il y avait d'autres choses à regarder, qu'il n'y avait pas que la création d'emplois, mais également l'environnement et que cela devait faire partie d'un ensemble, c'est un projet réussi ?.

Ce qui est important, c'est d'abord de cesser d'être un objet technique. Ensuite, je me bats aujourd'hui en ce moment pour faire en sorte que l'exploitant rentre dès le début dans la concertation, pas seulement pour dire aux techniciens ce qui est bon pour son exploitation, mais aussi pour comprendre ce qu'il va hériter dans la durée de la concertation.

La question est de savoir comment fait on rentrer ces séances de dialogue dans la gestion des infrastructures, et pas seulement au moment de la concertation, mais pendant toute la durée de vie de l'infrastructure.

**Marc Papinutti**

Il y a plein d'intervenants, chacun a ses objectifs, c'est une rencontre, mais on ne peut pas forcément s'imaginer que l'on va co-construire. Comme il n'y a pas qu'un instant dans un débat public, l'objet vit dans le temps, il rentre dans le débat public ou en concertation, ce n'est pas cela qui le déterminera définitivement. Des choses peuvent revenir ensuite parce qu'elles n'ont pas été abordées au bon moment. Il n'y a pas de bon débat, il y a la concertation continue. Après, il y a le post concertation : l'exploitant a sa vie et ses propres contraintes. Peut être alors que, par exemple, la mesure du bruit que l'on a simulé le jour J à l'instant T ne se retrouve pas, que fait on, comment on corrige ?

Il y a un vrai débat, nous sommes très souvent dans la loi Maitrise d'Ouvrage Public (MOP), où il y a le constructeur, et on repasse à quelqu'un d'autre, qui va exploiter pendant 40, 50 ans, où la sécurité et d'autres choses vont évoluer, et, en général, le financement pour faire la vie courante de cet ouvrage n'est absolument pas de même nature que celui de l'investissement. L'investissement peut faire de très belles choses, mais nous avons aujourd'hui des infrastructures existantes de tous les modes de transport que je connais où l'on n'est absolument pas capable d'atteindre le niveau du neuf. Malheureusement, on le vit pendant des années. Il faut se demander si quand on fait le meilleur pour le nouveau ou le supplémentaire, ne peut on pas faire plein de choses de même nature sur celles qui sont existantes ?

**Etienne Ballan**

La co-construction dont nous avons parlé n'est pas seulement la co-construction du projet, nous avons parlé également de co-construction du dispositif de concertation : ça a été pas mal discuté, comment finalement on discute de comment va se dérouler la procédure de



concertation ? Qui est membre de ces commissions ? Seriez-vous prêts à donner les clefs de l'élaboration du dispositif de concertation ? Ce moment un peu décisif où l'on invente, imagine et prépare la concertation, est-ce partageable, est-ce que cela peut être donné, aux acteurs ? Les éléments techniques peuvent-ils aussi être partagés ? Quand vous pilotez les dispositifs, vous devez faire des choix sur qui est légitime, à aller en concertation post-débat, qui peut aller dans la commission X, la commission Y ? Si vous donniez les clefs du dispositif, vous n'auriez plus à juger la légitimité des uns et des autres.

### **Jean Marc Dziedzicki**

Si c'était à la CPDP de remettre un avis, cela aurait beaucoup de conséquences sur le déroulement d'un débat, et ce ne serait pas aussi riche que ce qui se fait aujourd'hui. La loi est de plus en plus d'accord avec le fait que le maître d'ouvrage devra prendre en considération ce qui se dit en débat, c'est suffisant. Si, par contre, le CPDP donne un avis comme la commission d'enquête, ce ne sera plus un débat : chacun essaiera de convaincre la CPDP et il n'y aura plus d'échange, de dialogue. Ce n'est pas en donnant à la CPDP la capacité de donner un avis que cela va améliorer les choses. Cet avis est personnel et n'engage que moi.

La question de savoir si l'on est prêts à partager les dispositifs, voire à donner les clefs : partager, nous l'avons déjà fait : cela dépend des contextes, sur certains projets mais également de plus petits, notamment sur les concertations de l'article L302 du code de l'urbanisme, on fait des choses aujourd'hui que l'on aurait jamais imaginé il y a 5 ans, avec des concertations avec des garants, des bilans où l'on va très loin dans les conclusions, alors qu'avant c'était des concertations un peu alibi, il se passe beaucoup de choses. Il y a vraiment un effet tache d'huile. Je ne suis pas sûr que l'on soit prêts à donner les clefs, mais nous partageons déjà beaucoup et, pour moi, avec mon équipe, on essaie de développer des principes et de les distiller progressivement. Quand on met en place dans des concertations délicates des chartes de la concertation, il y a 6 ans, ces chartes étaient imposées, par exemple pour LGV PACA, car tout avait été verrouillé pour que ce ne soit pas trop risqué. Ça ne s'est pas très bien passé, mais la charte suivante, sur un autre projet et ensuite sur la LGV PACA, a été une charte co-élaborée, donc nous n'avons pas donné les clefs totalement mais nous avons partagé le mode d'élaboration du dispositif de concertation. De plus, le garant de la concertation – à RFF il y a 10 garants de la concertation à la CNDP sur nos projets – il y a 5 ans, avec mon équipe, quand on faisait les formations y compris auprès de notre réseau de concertants à RFF, quand on leur parlait de garant, ils nous disaient qu'ils ne voulaient pas de garant. Aujourd'hui, c'est devenu une habitude. Il y a 5 ans, quand les garants ont commencé à apparaître, ils apparaissaient assez tardivement quand le dispositif était déjà pré-verrouillé avec RFF et ses partenaires. Aujourd'hui, on fait en sorte que les garants interviennent très tôt pour qu'ils co-élaborent les dispositifs de concertation. On ne collabore pas encore totalement avec l'ensemble des acteurs sur tout, mais en 5-6 ans, j'ai vu une évolution, des chartes co-élaborées, garants nommés de plus en plus en amont, progressivement. Parfois, des personnes peuvent se poser la question de l'intérêt d'un garant : quand il y a un garant, c'est RFF qui a imposé que le garant participe au comité de pilotage avec tous les financeurs et co-financeurs, parce que nous avons pensé que le garant était aussi un allié pour RFF. Quand ils viennent en comité de pilotage, résumant ce que eux ont compris de la concertation en cours et garantissent que l'essentiel de la concertation est reporté aux élus co-financeurs et décideurs en même temps que le bilan, quand des élus critiquent le dispositif de concertation et que les garants sont là et ce qu'ils disent est rendu public et sera annexé au dossier, cela a un poids assez important. On va de plus en plus loin dans le fait de partager, et on reprend les pièces du puzzle tout doucement.



### **Marc Papinutti**

Pour donner les clefs, il y a tout de même une petite gêne. En entrée et en sortie d'un débat public, ce n'est pas le même projet. Ensuite, il y a une opportunité qui est décidée par quelques personnes qui ont encore la responsabilité de dire au maître d'ouvrage de dire « je prends le paquet tel qu'il a été modifié ». Je ne vois pas ces gens donner les clefs. Dans la co-construction telle qu'on peut la bâtir et dans la charte de la logique, c'est évident qu'on va y aller et que l'on ira de plus en plus vers cela, uniquement parce que la crédibilité technique habituelle a été depuis une vingtaine d'années déstabilisée. Dans le domaine de l'eau, pour la Somme, il a fallu pour les crues de la somme, des rapports et des rapports pour expliquer que ce n'est pas VNF qui pompait l'eau de l'Oise pour la mettre dans la somme. C'est 3 rapports parlementaires et 2 rapports du préfet ! Pour parler d'information, c'est incroyable. A un moment, il faut que le maître d'ouvrage puisse s'exprimer, il faut très certainement que l'on aille de plus en plus dans la co-construction finalement pour le grand public (hors associations). A un moment, il peut y avoir un maître d'ouvrage qui va dire « on arrête », parce qu'il y a le montant financier limite qu'il est prêts à tout assumer, et le temps : dans notre système, quand on est à 15 ou 20 ans, ce n'est plus les mêmes personnes, la même systémique, et finalement, le projet qui avait un certain sens un jour, que l'on avait concerté, les engagements qui ont été pris ont forcément évolué dans la société et on ne peut pas toujours être en train de garantir la même chose. A côté de cela, le temps, pour nos infrastructures et nos projets, est une sacrée variable, parce que les élus qui décident des grands projets publics, quelle que soit leur position, sont remis en question par les élections, et si nous leur disons que nous avons le temps, il y a simplement que 3 élus qui sont réélus à la même place.

### **Etienne Ballan**

Celui qui finance prend des décisions, est ce lui qui doit décider de qui est légitime ou non à être dans une commission de travail, une commission de concertation, est ce du ressort du maître d'ouvrage du projet ? Et comment fait-il ? Sur quels critères il décide de la légitimité, de la représentativité ?

### **Jean Marc Dziedzicki**

Dans un projet il y a le comité des financeurs qui prend des grandes décisions sur le projet. Après, il peut très bien transférer, comme on le fait déjà pour le débat public, à la CNDP, un certain nombre de choses, et nous sommes petits à côté, nous écoutons Patrick Legrand qui nous dit que ça ne va pas et qui nous demande de répondre. Dans toutes ces concertations, ce que j'ai vraiment apprécié sur Bray-Nogent, c'est que nous avons vraiment pris le temps de répondre à toutes les questions, c'est cela le vrai sujet de la concertation aujourd'hui : nous ne partirons pas tous en étant tous d'accord sur tous les sujets, mais à chaque question on aura répondu et on aura pris le temps de cette réponse. Ce n'est pas pour autant que l'on pourra donner toutes les clefs à tout le monde, mais simplement, quelqu'un veillera à dire que non, vous n'avez pas répondu, il faudra donc reprendre la réponse et la redonner. Nous sommes parfois frustrés dans un certain nombre de débats, parce que nous, nous n'avons pas toujours la réponse à nos questions de base.

### **Claude Nahon**

Ce que j'évoquais sur l'Amazone, faire comprendre à Electrobras que des gens, sur la planète, sont légitimes à se poser des questions sur ce fleuve, et qu'il n'y a pas que les brésiliens qui ont la question à se poser : la question de savoir si uniquement le maître d'ouvrage est légitime : la réponse est non.



### **Jean Marc Dziedzicki**

Par rapport à la question de légitimer qui participe, de plus en plus, ce n'est pas vrai dans tous les cas, on démarre avec des propositions à des élus, des préfets, des députés selon l'ampleur du projet, avec 10, 20, 30, 50 acteurs, de mettre des moments de participation au public. Il y a un panel de personnes avec qui l'on doit discuter, que très rapidement on élargit. La pratique la plus courante aujourd'hui est d'organiser des réunions de travail avant un grand projet, après un débat public, sur une concertation, et les premières choses que l'on fait est que l'on demande aux participants si, selon eux, il y a des gens qui manquent autour de la table. Cette pratique est de plus en plus habituelle et le cercle des acteurs qui participent s'élargit très rapidement. Après, on se rend compte qu'il y a des gens qui ne participent pas. Sauf sur de très grands projets ou de très grands enjeux, où il y a des décisions très importantes, politiques, on sent que c'est un peu délicat de tout ouvrir, les acteurs sont associés progressivement, à la demande d'autres acteurs qui participent.

### **Sylvie Barbier**

On est essentiellement sur des projets d'infrastructures lourdes et longues à mettre en œuvre et qui doivent apporter quelque chose pour des décennies. Le gros problème, nous avons dit que durant tout le processus, le projet vivait et évoluait, mais souvent, les débats, à commencer par ceux qui portent le projet, se font dans un cadre mental au niveau des galons de soie sur la fonctionnalité économique, sérieusement restreint, on ne se projette pas vraiment. Il n'y a pas que les politiques qui voient à court terme. Il est donc important de repenser l'intérêt général pour savoir à quoi ça doit servir, par rapport à quel sujet de société, fonctionnement économique et social. On sent que de ce côté-là, on nous envoie des études de socio économie, mais il faut arrêter ces choses, car ce sont des choses qui sont déjà obsolètes, déjà faites, et qui ne contribuent pas à l'éducation du public. Cela constitue surtout une barrière mentale destinée à se protéger par rapport à l'hypothèse qu'il faudrait peut être revoir à la base ce qu'on est en train de proposer.

Il va démarrer bientôt le débat public sur le projet éolien offshore de Fécamp. Nous avons rencontré le Président de la CPDP : un appel d'offres a déjà balisé et cadré énormément de choses. La position qui nous a été tenue, c'est que comme cela était déjà fixé, ce ne sera pas dans le débat. D'autre part, s'ouvre en ce moment le débat sur la transition énergétique : on ne peut pas déconnecter ce projet du débat sur la transition énergétique, et on nous répond que c'est encore une autre question. Le périmètre qui nous a été présenté est le principe de visibilité : on va voir les habitants et les gens qui ont des activités en vue des éoliennes, pas au-delà : pas de débat au Havre... c'est aberrant. Mais d'une certaine façon, il peut se prévaloir d'une légitimité à définir le débat comme cela, c'est préoccupant. On se retrouve avec deux niveaux : le niveau antérieur, définition de l'appel d'offres qui s'est faite pratiquement sans concertation et le niveau transition énergétique qui se présente d'une façon que nous n'estimons pas très satisfaisante non plus. Quelle est l'articulation entre tout cela ? On est confronté à un mode de décentralisation qui nous emmène à des restrictions et à une confiscation des prises de décisions d'aménagement du territoire, de politiques publiques, c'est très préoccupant. Je souhaiterais que l'Etat et les instances interrégionales puissent faire contrepoids.

### **Etienne Ballan**

Vous concluez sur ce qui est l'objectif du séminaire, quand on arrive à un niveau local et régional, comment cela se passe ? On a de grands aménageurs ici, et effectivement, on a à se ré ancrer et à revenir au réel de la décision publique locale.

*Ouverture des interventions des maitres d'ouvrage de la salle (hors tribune) : Pas de réponse.*



**Marc Ambroise-Rendu, Administrateur Ile de France Environnement :**

Tout ce qui a été découvert de ce qui a été dit tout à l'heure a déjà été fait depuis 15 ans, autrement dit, sur des projets à long terme qui sont des projets d'urbanisme qui portent sur des milliards, par exemple la rive gauche, où nous avons inventé la commission de concertation permanente, nous en avons pris pour 30 ans. Nous avons déjà vu passer 3 élus, 2 directeurs de la société d'aménagement, 4 directeurs de la direction de l'urbanisme de la ville de Paris, et les associations sont toujours les mêmes, et elles continueront autant de temps que l'on sera là, et par nos successeurs. Par conséquent, c'est sur la durée que se fait le dialogue, et ce projet tel qu'il était à l'origine et qu'il est aujourd'hui a beaucoup évolué et a simplement évolué car des gens au fur et à mesure des années ont fini par faire comprendre aux aménageurs qu'il y avait des idées qu'il fallait prendre. Il y a 15 ans, on souhaitait une ville et non pas un quartier d'affaires, on y est venu. Il y a 15 ans, on souhaitait une ville durable, aujourd'hui on impose aux constructeurs 50 kilowatts par mètre carré par an de dépense énergétique. Quand nous avons parlé de cela il y a 15 ans, les ingénieurs nous avaient ri au nez. Nous y sommes arrivés. Il y a 2 éléments essentiels : la permanence, le garant et la possibilité de faire des études contradictoires payées par le maître d'ouvrage. On l'a fait accepter par la ville de Paris et par le maître d'ouvrage. Ce n'est pas évident, mais dès le départ, ça s'est passé comme cela. C'est un système qui fonctionne.

**Etienne Ballan**

La question du financement des analyses est aussi une innovation de la CNDP. Dans quelle mesure le maître d'ouvrage peut-il supporter les coûts d'une expertise qui le contredit ?

**Bernard Loup, Vice président Ile de France Environnement**

On a la convention d'Aarhus, on a la charte de l'environnement, des textes généraux, on a des grands projets et avec la commission nationale du débat public, les choses avancent, on voit que ce n'est pas parfait, mais on sent et voit avec les interlocuteurs qui comme nous n'ont pas la légitimité du suffrage universel, ne sont pas élus, comme nous. Beaucoup de projets locaux qui sont plus petits que ceux de la ville de Paris existent et impactent la vie de nos concitoyens : comment faire rentrer dans la loi l'obligation de cette concertation qui ne se fait pas sur les projets locaux, parce que les élus ont l'objectif que leurs mandats soient renouvelés et on s'est très bien que cela arrivera plus facilement en faisant « la bise aux petites vieilles » une fois par an qu'en organisant la concertation sur des projets d'aménagement qui impactent fortement le territoire. Nous avons la réelle difficulté où la concertation sur des projets de moins grande ampleur, on a du mal à avoir cet esprit de concertation que l'on peut ressentir aujourd'hui dans les débats que l'on a et que l'on vérifie. On vérifie, en face de nous qu'il y a une volonté, mais que l'on ne retrouve pas chez les politiques.

**Isabelle Vignasse, chargée d'études débat public routier au Ministère**

Une concertation avec garant a très bien fonctionné, concernant le projet de l'autoroute A9 au sud de Montpellier, où très en amont de la concertation, la maîtrise d'ouvrage, en collaboration avec le garant, a vraiment étalé au devant du public des acteurs et notamment des élus, qui avaient une façon très précise de voir le projet de façon unanime. Il y a eu 4 réunions publiques, les 2 premières, il y avait de la démocratie représentative, où les élus ont parlé comme une tribune, et le public lambda était complètement absent. Le garant a réagi au bout de la 3<sup>ème</sup> réunion publique en concertation avec la maîtrise d'ouvrage, notamment sur l'organisation matérielle, où tout était cadré au niveau de la participation des élus, et c'est vraiment un bel exemple de démocratie participative, où le citoyen est vraiment intervenu, parce qu'il est usager de l'autoroute, que ce projet était inscrit pour des enjeux de sécurité, il a vraiment fait part de ses soucis sur cet axe et il y a vraiment eu un partage



équitable de la parole, et tout le monde a joué son rôle, en particulier le garant. Ce projet a été partagé par tous, la maîtrise d'ouvrage, le garant, les bureaux d'études et la DREAL sur place.

**Jean-Yves Pottier, Maire de la Commune d'Ancinnes**

Je crois que les élus ont une légitimité à répondre et à mettre en cause la légitimité démocratique. Elle doit être partagée, mais au total, malgré tout il y a un système démocratique qui existe, qui donne la parole à tout le monde à travers un système bien imparfait, le suffrage universel, mais « c'est le pire des systèmes à l'exclusion de tous les autres ».

De plus, concernant les propos sur « la bise aux petites vieilles », je crois que cela fait partie du travail des élus, qui ont aussi un rôle de lien social. On a tort d'opposer les uns aux autres, souvent les critiques des élus viennent de gens qui ont échoué dans le domaine et qui passent souvent leur amertume en attaquant les élus qui ont réussi à se faire élire, considérant que c'est souvent avec des moyens un peu déloyaux.

Je suis élu depuis 17 ans. Quand j'ai été élu, j'avais 40 ans, j'avais des convictions, des certitudes, une certaine arrogance comme tous les jeunes élus, mais j'ai appris aussi à aimer les gens. Le fait d'être élu m'a appris à aimer les gens, et c'est ce que je retire de cette expérience.

**Etienne Ballan**

Il ne faut pas caricaturer dans un sens ni dans l'autre. Il est certain que les élus ont quelque chose à gagner néanmoins dans la concertation et qu'une grande partie d'entre eux le savent. Les difficultés des élus à manier ces dispositifs de concertation sont, en fait, souvent par des frontières ou des empêchements structurels, il y a souvent un calcul de risque et il y a souvent beaucoup plus de possibilités ouvertes. Les travaux de Bernard Jouve sur la re-légitimation des élus par la concertation sont très intéressants.

Est-ce que la concertation est finalement aussi l'occasion de donner les moyens de la contre expertise au corps social, à la société civile, aux associations présentes ? Êtes-vous prêts à les financer ?

**Dans la salle**

Je trouve un peu injurieux de penser que la concertation c'est de se donner les moyens de la contre-expertise. C'est injurieux pour ceux qui font les projets, car leur expertise peut être débattue, mais si on part du principe que les projets sont mal construits, ce n'est pas très agréable, car il y a eu des progrès dans la construction des projets. Que le principe que la contre expertise soit payée par le maître d'ouvrage parce qu'il y a une demande, une concertation en cours n'a rien de choquant, mais il ne faut pas à tout moment se dire que celui qui vient présenter le projet, a un projet pas bon qui ne correspond pas. Le timing des élus et les obligations de prise de risque qu'ils ont sont les remises en questions fondamentales qu'est la démocratie, qui sont à des périodes un peu différentes. On est prêts à contre expertiser, mais on n'a pas le même jeu. On a évolué sur la manière de travailler. La contre expertise peut venir à tout moment parce que l'on conteste, mais je crois que nous sommes rentrés dans un monde où la contestation systématique n'est plus la même chose. Le meilleur contre expert que je connais est le citoyen de base, car l'expertise c'est bien, mais il faut que le citoyen de base comprenne de quoi on parle. Ensuite, la contre expertise sera d'un autre technicien avec une autre casquette qui va redire autre chose. Si on est bon, c'est le citoyen qui a compris et il n'y a pas besoin de contre expertise parce qu'il pose la question de l'expert. Actuellement avec les informations que l'on peut avoir, les citoyens deviennent les propres experts.



### ***Claude Nahon***

Aujourd'hui, on paie la contre expertise, cela n'est pas si choquant. On a aussi des expertises qui peuvent être demandées dans des espaces de concertation, ça ne me paraît pas choquant que les gens en aient envie. Je suis assez d'accord que les projets ne sont pas mal faits. Je pense que la contre expertise fait partie du dialogue, et le sujet est de ramener du dialogue dans les projets dans la durée de l'infrastructure, sa conception, sa vie et sa fin de vie, pour tous les objets d'infrastructures, à la construction, pendant l'exploitation et au moment où on les ferme et on les démantèle. Le débat public est un bon exemple avec la question de la présence du tiers, qui va permettre d'écarter un peu le face-à-face pour restaurer un espace de dialogue, c'est cela que le débat public a à apporter. Il est très important d'avoir l'intervention d'un tiers neutre, je partage le point de vue qu'il n'a pas à donner un avis, sa neutralité nous permet à tous de nous exprimer. J'aimerais parvenir à l'étendre à plus que la période de construction des ouvrages.

### ***Jean Marc Dziedzicki***

Par rapport à la contre expertise, je pense que c'est un outil intéressant, je pense qu'il y a des maîtres d'ouvrage, des décideurs, qui voient cela comme une remise en cause de leur légitimité, mais pourquoi pas. A RFF pour le projet de ligne Massy Valenton, un projet très conflictuel depuis une décennie, et nous avons demandé à la CNDP de nommer un garant et nous avons donné aux associations une enveloppe utilisée pour faire une contre expertise. Cela peut avoir un intérêt technique, mais il est avant tout psychologique, ça crée un début de lien de confiance. Je ne crois pas forcément que la contre expertise est le conflit, je crois en l'expertise collective, c'est mettre les gens autour de la table pour définir ensemble les cahiers des charges ou si, on définit dès le départ quelles sont les thématiques que les études devront explorer et progressivement, ce ne sont pas des expertises qui sont faites uniquement par un bureau d'études commandité par RFF ou la préfecture, ce sont les bureaux d'études qui travaillent sur des problématiques définies avec un ensemble d'acteurs. Pour ce faire, il faut, bien sûr, des tiers. J'ai travaillé dans plusieurs pays avec des apports de médiateurs dans les conflits environnementaux, et on voit que dans tous les pays, la question centrale est l'écu, qui voit la concertation et le médiateur comme un contre pouvoir et il n'apprécie pas. Par le phénomène d'apprentissage, les tiers garants ou les tiers médiateurs qui interviennent, cela facilite beaucoup les choses. Il faut un cadre clair. En Allemagne, a été créée une fondation spécialisée dans l'intervention de médiateurs. En France, ça pourrait être la CNDP comme elle le fait déjà et je pense que le tiers a un grand rôle à jouer. Je crois beaucoup à l'intervention des tiers, qui ont justement favorisé l'expertise collective, sinon, si une expertise collective est commanditée et animée par un maître d'ouvrage, au bout d'un moment, il y aura suspicion de manipulation. Je crois vraiment que le garant, le tiers médiateur va contribuer à réhabiliter l'expert et l'expertise qui est au centre de beaucoup de conflits. A partir du moment où les problématiques sont définies de manière collective et non pas par un seul acteur et à partir du moment où les experts sont choisis de manière collective, on aura franchi un grand pas. Je crois beaucoup plus en cela qu'à la contre expertise, même si, cela va prendre beaucoup plus de temps d'arriver à une expertise collective qu'à une contre expertise que l'on peut financer.

### ***Etienne Ballan***

Nous avons balayé un certain nombre de possibilités, sur les phases amont, la construction des dispositifs, ce qui se passe en aval, et aussi l'expertise. Il y a une demande à un moment donné, de dire aussi comment on suit ces choses, comment, pour vous, il y a des indicateurs ou non de réussite dans l'intégration du dialogue et des parties prenantes dans les projets ? Ce point sera donc abordé dans un prochain débat.





## **VI. Conclusion**

### **Michel Dubromel**

Je vous présente les excuses de Bruno Genty, notre président et conseiller dans cette maison, qui souhaitait conclure cette journée mais qui est retenu par un autre débat, la mise en place du parlement sur la transition énergétique. Il aurait bien aimé être parmi nous et m'a donc demandé de conclure à sa place.

Est-ce possible de conclure tous les éléments que nous avons essayé d'aborder dans l'après midi ? Au moment où je commençais à prendre quelques points de repère sur la première table ronde, je me rendais compte qu'il y a pas mal de points qui avaient fait les liens entre la première et la deuxième table ronde. Quelque part, ceci commence à confirmer qu'entre les attentes exprimées à la première table ronde et les processus mis en place par les maîtres d'ouvrage, il y a quand même des ponts qui commencent à se faire.

Par rapport à la façon dont Pierre Serne a lancé le débat, même si c'est évident, la partie de construction d'un argumentaire est un élément à ne pas oublier dans les échanges que l'on peut avoir à un moment ou à un autre.

A ce niveau, un point assez flou qui correspondait à une demande de plusieurs des acteurs : le périmètre. C'est une chose qui nous paraissait un peu trop carrée. En fait, on peut dire que le périmètre va se construire en marchant et surtout qu'il faut qu'il y ait une démarche le plus en amont possible, c'est un élément important, c'est une notion qui doit faire consensus entre les acteurs.

Il se dégage de la première table ronde même sous une forte influence de Patrick Legrand, que le processus assez normatif de la CNDP semble faire accord de toutes ces parties, avec l'interpellation de Christophe, en disant que c'est ce qui fonctionne comme point de repère, mais au niveau d'un territoire, on est beaucoup plus sur un fait politique, citoyen. Ce sont les 2 phases de cette concertation entre ce qui fonctionne et c'est important au niveau national, mais au niveau local, ce fait politique.

J'ai trouvé ce lien entre les 2 tables rondes : concernant la compétence des citoyens. Je me souviens d'avoir vécu aussi, avec l'équipe où j'avais participé au débat de la Vallée du Rhône, où manifestement, en face de nous, il y avait 2 pilotes de la commission nationale du débat public, qui nous disaient qu'ils s'étaient préparés mais qu'ils ne s'attendaient pas que le public soit venu aussi rapidement sur la prise de connaissance des informations. Entre une réunion et la suivante, le public avait totalement changé au niveau de sa connaissance et de la façon dont il abordait les projets.

Le rôle du tiers garant : qui regarde les acteurs (maître d'ouvrage, public) depuis l'extérieur semble être maintenant une évidence. Il reste encore quelques progrès à faire, mais nous sommes tous là pour le faire.

Il y a eu une allusion au débat public de type bicéphale, par rapport à un objet de débat non identifié, c'est intéressant comme remarque, qui devra être prolongée car je crois que nous ne partageons pas tous cette idée.

Nous avons senti cette expérience ou vous nous avez dit que vous avez du staff technique qui maintenant est bien aguerri à cette préparation du débat public et aux préparations d'éléments, mais cela pose une interrogation importante quand on va aborder le transfert



aux collectivités qui n'ont pas encore géré ces éléments et qui n'ont certainement pas le même staff que celui que nous présente EDF, RFF et VNF.

La fin de débat était assez intéressante, avec un débat sur la contre expertise, l'expertise collective, la co-construction, et je pense qu'il y a dedans un point important : l'évolution d'un objet technique vers une prise en compte d'autres contraintes. Je me suis rendu compte à mes dépens que le meilleur objet technique, tant qu'il n'est pas partagé et approprié, l'appropriation n'est pas uniquement environnementale, elle est sociale, environnementale et dans le temps. Comment faire évoluer un objet technique qui est une production d'ingénieurs ? ça, il faut le soumettre aux contraintes du public, qui n'est pas un expert.

Nous avons beaucoup travaillé sur tout ce qui peut se faire comme concertation en amont d'un débat public, mais il a été dit que la concertation, en fait, ne s'arrête pas le jour où l'on démarre. La concertation ouvrages hydrauliques, entre autres, lignes à grande vitesse également, doit se faire sur toute la durée de vie d'un ouvrage. Le problème cité sur la LGV Tours Bordeaux, où il y a eu un certain nombre de négociations, de points d'accord et de désaccord, comme dit Daniel Delestre, on s'est mis d'accord avec les personnes que l'on a en face de nous, et au moment où ça démarre, ce sont d'autres acteurs, qui ne se sentent pas liés du tout. Ce principe d'avoir une concertation qui ne s'arrête pas, qui est depuis la conception jusqu'à la durée de vie de l'ouvrage est un point sur lequel nous, en collectif, avons encore beaucoup à apprendre.

La concertation est devenue une étape incontournable, nous avons eu l'apport technique, aussi bien du côté de Patrick que des maîtres d'ouvrage mis en forme pas la CNPD, c'est un point important. Je reste cependant sur des interrogations importantes amenées par les unes et par les autres : comment ceci va être intégré et adapté et accepté par les territoires ? Quand on voit les moyens qui sont mis en œuvre par les maîtres d'ouvrage, comment cela va t-il se passer au niveau territorial ? Les associations que nous représentons, environ 3000, seront toujours prêtes à donner un coup de main au maître d'ouvrage et aux élus, pour vous aider à progresser dans la concertation.

Je vous remercie de votre attention.