

# **Maîtrise d'ouvrage et infrastructures de transport : porter les projets dans la concertation**

Compte-rendu du séminaire de TDIE du mercredi  
29 Novembre 2006 à l'Assemblée Nationale

# Sommaire

<b>Sommaire .....</b>	<b>1</b>
<b>Allocution introductive .....</b>	<b>1</b>
Michel BOUVARD.....	1
Député de la Savoie et co-président de TDIE.....	1
Philippe DURON.....	1
Co-président délégué de TDIE.....	1
<b>PREMIÈRE TABLE RONDE .....</b>	<b>3</b>
<b>CONCERTATION VOLONTAIRE : RETOUR D'EXPÉRIENCE .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
Philippe DURON.....	3
Co-président délégué de TDIE.....	3
<b>Quel retour d'expérience du débat public sur les pratiques des maîtres d'ouvrage ? .....</b>	<b>4</b>
<b>Approche comparative entre les projets T1 et T3 .....</b>	<b>4</b>
Laurent FOURTUNE.....	4
Directeur des projets d'investissement du Syndicat des Transports d'Ile-de-France .....	4
<b>Risques et avantages des concertations dépassant le cadre réglementaire .....</b>	<b>6</b>
<b>Evocation et enseignements d'expériences de concertation .....</b>	<b>6</b>
Louis NEGRE .....	6
Premier vice-président de la Communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur.....	6
Vice-président du Conseil général des Alpes-Maritimes .....	6
Membre du bureau du GART .....	6
<b>Discussion.....</b>	<b>8</b>
<b>La concertation est-elle un outil de définition de la politique d'aménagement des territoires ? 12</b>	
<b>Intégrer le portage de projets d'infrastructure de transport dans une politique territoriale comprenant plusieurs maîtres d'ouvrage .....</b>	<b>12</b>
Jean-Louis FROT .....	12
Premier Vice-président du Conseil général de Charente-Maritime .....	12
Michel DIEFENBACHER.....	14
Député et Président du Conseil général du Lot-et-Garonne.....	14
<b>Discussion.....</b>	<b>17</b>
<b>Synthèse de la première table ronde .....</b>	<b>18</b>
Claude CHARDONNET .....	18
PDG de C&S Conseils .....	18
<b>Allocution.....</b>	<b>20</b>
<b>La concertation sur les grands projets d'infrastructure. L'exemple de l'Allemagne .....</b>	<b>20</b>
Ulfert JOOP .....	20
Haut fonctionnaire au bureau de la planification du Ministère fédéral des transports de la construction et des affaires urbaines de la République fédérale d'Allemagne .....	20
<b>Discussion.....</b>	<b>22</b>

<b>DEUXIÈME TABLE RONDE .....</b>	<b>24</b>
<b>DANS QUEL CADRE LES CONCERTATIONS LOCALES DOIVENT-ELLES S'INSCRIRE ? .....</b>	<b>24</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>24</b>
Jean BERGOUGNOUX.....	24
Président d'honneur de la SNCF, Directeur général honoraire d'EDF, membre de la CNDP.....	24
<b>L'intégration de la concertation aux processus de réalisation d'un projet d'infrastructure de transport .....</b>	<b>25</b>
<b>La concertation dans le processus de réalisation du canal Seine Nord Europe .....</b>	<b>25</b>
Benoît DELEU.....	25
Adjoint au chef de mission Seine-Nord-Europe, VNF.....	25
<b>Discussion.....</b>	<b>26</b>
<b>Chartes ou règlements : Faut-il donner un cadre aux concertations ne relevant pas de la CNDP ?.....</b>	<b>28</b>
<b>Présentation de la charte de consultation des acteurs et de l'information du public pour la LGV-Paca .....</b>	<b>28</b>
Jean-Louis ROHOU.....	28
Secrétaire général de RFF.....	28
<b>Discussion.....</b>	<b>29</b>
<b>Quelle place pour la médiation au niveau local ?.....</b>	<b>31</b>
Michel DUBROMEL.....	31
Représentant du réseau transport de FNE.....	31
<b>Discussion.....</b>	<b>33</b>
<b>Quelle place pour les référendums locaux ? .....</b>	<b>35</b>
Philippe SUBRA .....	35
Maître de conférence à l'Institut Français de Géopolitique .....	35
<b>Synthèse de la deuxième table ronde .....</b>	<b>37</b>
Claude CHARDONNET .....	37
PDG de C&S Conseils .....	37
<b>Conclusion .....</b>	<b>38</b>
Yves MANSILLON .....	38
Président de la CNDP .....	38

## **Allocution introductive**

**Michel BOUVARD**

**Député de la Savoie et co-président de l'association TDIE**

Je suis heureux de vous accueillir à l'Assemblée nationale pour ce séminaire intitulé «Maîtrise d'ouvrage et infrastructures de transport : porter les projets dans la concertation». L'association TDIE travaille sur les problématiques d'environnement, d'investissement dans les transports et de développement des infrastructures.

Notre association s'est intéressée, au-delà du chantier principal du financement dans la durée des infrastructures de transport, à la légitimité des infrastructures et à leur acceptabilité par les populations, dès lors que ces infrastructures impactent automatiquement leur paysage et leur environnement immédiats.

Nous nous interrogeons aujourd'hui sur les pratiques à mettre en œuvre pour faire accepter les infrastructures, mais également sur la pertinence de certains modes de concertation, comme le débat public. Ce débat public est-il toujours utile ? Existe-t-il de bonnes méthodes permettant de faire en sorte que les infrastructures soient plus facilement acceptées ? Quelles sont les conséquences de l'organisation de ces débats par rapport au coût des infrastructures et à la complexité du portage ?

Ces questions méritent que l'on y s'intéresse pour éclairer les décideurs publics, notamment dans la perspective d'une nouvelle législature, d'un nouveau gouvernement et d'un nouveau Président de la République.

**Philippe DURON**

**Co-président délégué de l'association TDIE**

### **.I Le débat public**

Nous sommes très honorés de compter parmi nous aujourd'hui le Préfet Mansillon, Président de la Commission nationale du débat public (CNDP), qui avait bien voulu nous conseiller et conclure les quatre séminaires que nous avons organisés sur la pratique du débat public aux mois de mai et de juin de l'année dernière. Le premier était consacré aux attitudes et aux attentes de la société civile vis-à-vis du débat public, le second aux pratiques des maîtres d'ouvrage en matière de débat public et de concertation, le troisième au rôle et à la place des élus dans le débat public et le quatrième au bilan du débat public en tant que pratique politique et sociale.

Lors de ces séminaires, il était apparu que la procédure administrative du débat public entraînait des changements importants pour les différents acteurs concernés. S'agissant des maîtres d'ouvrage, les plus impliqués dans le débat public, nous avons constaté des changements dans leurs organisations et leurs pratiques vis-à-vis du territoire. Pour certains d'entre eux, on assiste ainsi à une véritable professionnalisation en matière de débat. Pour eux, l'objectif consiste à obtenir l'acceptabilité sociale de leurs projets sur le long terme.

Ces séminaires ont également mis en évidence l'intérêt des maîtres d'ouvrage à confronter leurs projets avec les idées et critiques du public. Il en ressort une prise en considération des remarques faites lors du débat et des améliorations de leurs projets. Il est également apparu important que les élus soient parfois moins visibles lors de ces débats. Ainsi, l'objectivation du débat rend souvent service aux collectivités et aux maîtres d'ouvrage.

Par ailleurs, la grande spécificité du débat public réside dans sa structuration autour d'un tiers, la Commission particulière du débat public (CPDP). En effet, chaque CPDP a pour objectif de permettre au public le plus large de s'informer et de s'exprimer. Il s'agit d'un atout pour la société civile, mais aussi pour le maître d'ouvrage, que l'on ne peut plus accuser de partialité dans les débats. Cette avancée a été permise par l'organisation du débat public, au service d'un certain nombre de grands projets.

Enfin, les séminaires ont démontré l'intérêt du débat public pour faciliter l'expression et améliorer l'acceptabilité sociale des infrastructures. Ceci étant, le débat public ne résume pas la concertation que nous avons intérêt à instaurer sur de très nombreux projets émanant des collectivités territoriales et de certaines grandes institutions.

A la fin de ces débats, nous avons émis l'idée qu'il serait intéressant de faire en sorte que nous puissions nous interroger sur la concertation nécessaire avant la mise en œuvre d'un grand projet sur les territoires et voir comment elle pourrait être codifiée et améliorée. Il s'agit notamment de se demander comment faire en sorte qu'un échange de bonnes pratiques permettent aux maîtres d'ouvrage d'être assurés dans leurs démarches, et au public de tirer bénéfice du débat public sur un certain nombre de dossiers plus réduits.

## **.II La concertation**

Nous avons décidé d'organiser ce séminaire, en demandant à notre Conseil scientifique de le préparer, autour notamment de Jean Bergougnoux et de Philippe Subra. Nous vous proposons de débattre aujourd'hui autour d'un certain nombre d'expériences identifiées, qui vous seront présentées par des porteurs de projets. Le médiateur de notre séminaire sera Claude Chardonnet, PDG de C&S Conseils, qui a été le conseil de nombreux maîtres d'ouvrage dans des concertations et des débats publics par le passé.

Ce séminaire est organisé autour de deux tables rondes :

- une première table ronde sur la concertation volontaire et le retour d'expériences ;
- une deuxième table ronde, sur cadre dans le quel les concertations locales doivent s'inscrire.

Entre les deux tables rondes, nous vous proposerons d'écouter un témoignage étranger. Nous sommes ainsi heureux d'accueillir Monsieur Ulfert Joop, haut fonctionnaire au bureau de la planification du ministère des transports de la construction et des affaires urbaines de la République fédérale d'Allemagne. Il aura ainsi l'occasion d'évoquer la pratique du débat public et la concertation en Allemagne.

# Première table ronde

## Concertation volontaire : retour d'expérience

### Introduction

**Philippe DURON**

**Co-président délégué de l'association TDIE**

La première table ronde concerne la concertation volontaire à partir d'un certain nombre de retours d'expériences. Il s'agit de faire en sorte que la concertation puisse s'installer dans des conditions efficaces, qu'elle puisse enrichir les projets des maîtres d'ouvrage et faire partager au public l'intérêt de tel ou tel projet.

Hier, personne ne remettait en cause l'intérêt général supérieur de la Société et de la Nation, lequel était porté par Etat. Aujourd'hui, l'intérêt général s'est diversifié et il est partagé par l'Etat, les grandes collectivités territoriales et certaines institutions non étatiques. De plus, le public estime pouvoir émettre un avis et faire valoir une position exprimant une certaine légitimité.

Lors de la première table ronde, nous vous proposons de discuter autour de trois thèmes.

- **Quel retour d'expérience du débat public sur les pratiques des maîtres d'ouvrage ?**  
Depuis la loi Barnier de 1995, nous disposons de plus de dix ans de pratiques du débat public. Quels sont les effets de cette nouvelle pratique sur l'organisation des maîtres d'ouvrage ? Quelles évolutions constate-t-on sur les concertations locales ? Quelles sont les méthodes utilisées par les maîtres d'ouvrage ? Quelles sont les attentes des maîtres d'ouvrage pour la diffusion des méthodes de travail ? Monsieur Laurent Fourtune, du STIF, évoquera à ce titre le débat intervenu sur le tramway entre Noisy-le-Sec et Val-de-Fontenay.
- **Risques et avantages des concertations dépassant le cadre réglementaire**  
Ce sujet est lié aux grands projets de renouvellement urbain. Louis Nègre, maire de Cagnes-sur-Mer et vice-président du Conseil général des Alpes maritimes, évoquera le tramway de Nice.
- **La concertation est-elle un outil de définition de la politique d'aménagement des territoires ?**  
Nous avons le plaisir d'accueillir Jean-Louis Frot, Premier vice-président du Conseil général de Charente-Maritime et ancien maire de Rochefort et Michel Diefenbacher, député et Président du Lot-et-Garonne.

Madame Chardonnet tirera ensuite les premiers enseignements de cette première table ronde.

# Quel retour d'expérience du débat public sur les pratiques des maîtres d'ouvrage ?

## Approche comparative entre les projets T1 et T3

**Laurent FOURTUNE**

**Directeur des projets d'investissement du Syndicat des Transports d'Ile-de-France**

Le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) est l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France. Depuis 2002, il est responsable des phases de concertation préalable et de débat public pour les grands projets d'investissement de transports en Ile-de-France.

Dans ce cadre, nous menons une quarantaine de projets. Nous avons ainsi quatre à six concertations et enquêtes publiques par an. Récemment, un débat public important a porté sur l'extension du tramway T3 à Paris.

Le formalisme dans lequel le STIF mène ses concertations est celui de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, qui pose un certain nombre de questions. Cet article s'impose ainsi dès lors qu'il existe un projet d'aménagement, mais la définition d'un tel projet n'est pas toujours aisée. En règle générale, le tramway constitue *de facto* un projet d'aménagement. Le formalisme prévoit un avis de la commune sur les conditions de la concertation. Ainsi, les formes sont certes proposées par le STIF, mais ensuite examinées par les communes. De fait, ces dernières sont placées dans la situation d'être elles-mêmes prescriptrices.

### **I Le cas du tramway T1**

Plusieurs concertations ont été conduites sur le T1 depuis les années 90. Une concertation difficile a été effectuée en 1999 et a conduit à un refus du projet de la part de la population de l'Ile Saint Denis. Le travail a ensuite été repris, appuyé par un dispositif de médiation. Ce processus a été long, mais il a permis de déboucher en 2005 sur une enquête publique «ennuyeuse», tant le projet faisait l'objet d'un consensus.

En s'inspirant de la méthodologie du débat public, qui consiste à avoir une médiation, nous avons montré qu'il était possible de parvenir à une acceptabilité complète du projet, dont l'avant-projet devrait être présenté au Conseil d'administration du STIF de décembre ; les travaux devant normalement débiter en 2007.

La concertation préalable sur l'extension du T1 vers Noisy-le-Sec et Val de Fontenay s'est avérée aussi difficile. La commune a choisi d'entrer dans la concertation en faisant état de sa position défavorable vis-à-vis du projet. Le dispositif de l'article L 300-2 actuel place souvent le maire en garant de la concertation sur des projets supra communaux, dans des circonstances où le maire a du mal à se placer en médiateur.

En résumé, la concertation sur le tramway T1 a donné lieu à des dispositions qui se sont avérées très délicates à mettre en œuvre en demeurant sur le seul formalisme de l'article L 300-2. En

conséquence, il s'est avéré nécessaire d'aller au-delà, en termes de concertation, notamment pour l'extension vers Noisy-le-Sec.

## **.II Le cas de l'extension du tramway des Maréchaux (T3)**

Le débat public sur le T3 a souffert d'un certain nombre de difficultés. En premier lieu, il est intervenu à contretemps, dans la mesure où une enquête publique avait déjà été effectuée sur la première tranche du projet sur le boulevard des Maréchaux. De plus, ce débat public n'a pas été satisfaisant pour l'ensemble des acteurs. Une des associations a ainsi résumé son ressenti de la manière suivante : « *Avant l'instauration du débat public, c'était "Silence, il n'y a rien avoir". Depuis, c'est "Cause toujours" »*. Cette remarque mérite réflexion.

Ensuite, s'agissant de projets de tramways, on ne perçoit pas toujours leur portée. De plus, je dis toujours à mes ingénieurs que cela n'est pas parce que nous réalisons le « bien » (un projet de tramway d'intérêt général) qu'il faut mal le faire dans le détail.

Le débat public sur le T3 n'a donc pas été très satisfaisant. Cela tient notamment au fait que le débat principal était un débat de type « utilité publique » et qu'il avait été largement entamé lors de la première enquête publique. En conséquence, le débat public a été quelque peu tronqué et l'on peut penser que l'on a mis en œuvre trop de moyens par rapport à la problématique qui devait être traitée.

Il manque quelque chose du troisième type entre le débat public et l'enquête publique. Il me semblerait pertinent de disposer d'un objet intermédiaire permettant de disposer d'un médiateur certifié se portant garant des conditions de la concertation et vérifiant que celle-ci se déroule de manière objective et complète. Cet objet pourrait également être plus léger qu'un débat de plein exercice de type « débat public », avec quinze réunions. En outre, lors de la première réunion, l'assistance est souvent nombreuse, par exemple 300 personnes. En revanche, lors des quatorze autres, on se retrouve généralement face à une assistance limitée et identique.

En résumé, il me paraît judicieux de trouver un dispositif intermédiaire à la fois plus léger et assurant également une certaine médiation pour des projets de grande ampleur et d'intérêt local, mais dont les débats ne sont pas nécessairement d'utilité nationale.

**Philippe BOUVARD**

Je vous remercie pour cet exposé.

## **Risques et avantages des concertations dépassant le cadre réglementaire**

### **Evocation et enseignements d'expériences de concertation**

**Louis NEGRE**

**Premier vice-président de la Communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur  
Vice-président du Conseil général des Alpes-Maritimes  
Vice-Président du GART**

#### **.I Retour sur des expériences de concertation**

Je suis maire d'une ville de 46 000 habitants. En dehors de toute procédure de débat public, la concertation est permanente et continue pour un maire sur tous les sujets communaux. Elle est ainsi marquée par la proximité et une forte réactivité. Par exemple, lorsqu'un article paraît dans la presse le matin, il est parfois nécessaire de tenir une réunion publique le soir même. En quelque sorte, les maires font de la concertation comme Monsieur Jourdain faisait de la prose... La concertation me paraît donc indispensable. Sans elle, la sanction tombe lors des élections.

Je suis également premier vice-président de la Communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur (500 000 habitants) et vice-président du Conseil général des Alpes-Maritimes (1 million d'habitants) pour les mêmes délégations, c'est-à-dire les transports et l'aménagement du territoire.

Cette concertation s'exerce ici dans le cadre de l'article L 302 du code de l'urbanisme, qui évoque des modalités clairement énoncées, même si elles sont assez larges. Dans ce domaine, j'ai été conduit à connaître trois types d'expériences.

##### **.1 La définition d'une position consensuelle sur la directive territoriale d'aménagement du territoire des Alpes-Maritimes**

Cette position a mis fin à la « bataille de Verdun » locale qui opposait depuis vingt ans les associations et les pouvoirs publics sur le tracé de l'autoroute A8 bis. Les discussions ont duré pendant des années et ont permis aux différents protagonistes de se parler et d'aboutir à un accord, qui subsiste aujourd'hui. Cette concertation a donc produit un compromis final, qui est plutôt bien respecté.

##### **.2 Les débats publics**

J'ai eu l'occasion de suivre quatre débats publics. Le premier a concerné l'extension du port de commerce de Nice, cette concertation aboutissant à un véritable « massacre ». En effet, on s'aperçoit que pour diriger un débat public, il est nécessaire de faire appel à de vrais spécialistes, c'est-à-dire des personnes qui disposent d'une réelle expérience en la matière et savent maîtriser une salle. Ce débat public a été l'occasion de très nombreuses dérives, notamment d'insultes, lesquelles ont occasionné le départ des principaux intervenants.

Le débat public sur le contournement routier de Nice s'est bien déroulé, notamment grâce à l'animateur du débat public, Monsieur Coquet. La DTA avait également préparé les esprits. Un consensus relatif, qui est en cours d'application, a pu être élaboré et fonctionne actuellement. Le débat public a donc permis des échanges, mais également d'affiner certaines propositions en menant des études complémentaires très instructives.

Un autre débat public a porté sur la LGV et s'est globalement bien passé, sans difficultés majeures. Cependant, nous avons assistés à des débordements excessifs, notamment à Toulon.

Enfin, il convient de mentionner le débat public sur le couloir rhodanien, qui a mobilisé, hors les présents habituels, un très faible public, vraisemblablement en raison de l'éloignement du problème.

### **.3 La concertation prévu dans le cadre de l'article 300-2, c'est-à-dire des débats « locaux »**

Deux projets de ce type peuvent être mentionnés. Le premier intervient dans le cadre du Conseil général. Il concerne la création d'un barreau de liaison routière de 250 mètres dans un tissu urbain sensible. Le Conseil général a prévu un avis d'information dans la presse locale, l'affichage dans les mairies, des expositions de plans et des réunions publiques. En résumé, on déploie la concertation habituelle qui permet de répondre aux attentes de nos concitoyens.

Le second projet concerne le tramway de Nice. La construction de la première ligne s'achève. Il s'agit désormais d'étendre la ligne n°1, de créer la ligne n°2, voire la ligne n°3. Nous allons respecter les mêmes principes de concertation que ceux précédemment évoqués. Nous avons entamé cette concertation dès le mois de novembre avec tous les partenaires concernés. A partir de la fin du mois de janvier, se dérouleront des réunions avec le public. De plus, nous rencontrerons le personnel de la communauté d'agglomération et nous irons dans toutes les communes directement concernées par la ligne de tramway. Enfin, nous allons informer le public dès maintenant, soit deux mois avant la tenue de cette concertation.

## **.II Quelques observations personnelles**

Il faut vivre avec son temps : il y a de moins en moins d'administrés et de plus en plus de citoyens, qui expriment un vif intérêt pour obtenir des informations et participer aux processus de décision.

J'émet un avis extrêmement favorable à la démarche de concertation. Y a-t-il avantage à aller au-delà de ce dispositif réglementaire ? Oui, par principe, car il subsiste une défiance contre les maîtres d'ouvrage et les politiques. Plus on informe et l'on est transparent, plus le débat sera constructif et plus les positions extrémistes seront difficiles à tenir. Il s'agit d'un excellent moyen pédagogique pour permettre aux acteurs locaux et au public de s'approprier le projet.

Je ne vois pas de risques à ouvrir complètement les dossiers. En effet, si le dossier est défendable, le public est à même de le comprendre. Ainsi, le projet a tout à gagner à être transparent. D'après moi, trois conditions sont nécessaires à une véritable concertation et au débat public :

- l'existence d'un véritable porteur du dossier identifié et lisible ;
- la tenue d'un débat maîtrisé qui ne tourne pas à la foire d'empoigne ;

- l'organisation d'un débat réellement public, ouvert au plus grand nombre et pas uniquement à des groupes de pression.

Personnellement, la réglementation actuelle me semble assez équilibrée. Sans entrer dans un système dit de bonnes pratiques, qui peut devenir rigide, un document qui retracerait les modalités (avec les forces et les faiblesses des différentes concertations) pourrait éclairer le public et les décideurs sur les démarches à suivre.

En conclusion, il faut redonner confiance aux citoyens, tant à l'égard des maîtres d'ouvrage que des politiques. Il s'agit donc de donner au public la place qu'il revendique à juste raison, pour donner une image plus positive de l'action politique locale, en faisant des citoyens des partenaires à part entière d'une démocratie qui ne peut qu'en sortir renforcée. D'après moi, le seul risque non négligeable porte sur la place de la démocratie participative et donc des élus qui sont désormais pris en tenaille par un double mouvement :

- par le bas, le développement de la démocratie participative ;
- par le haut, la prescription de bonnes pratiques, voire de chartes et de normes institutionnelles de plus en plus formelles et donc contraignantes.

Cette double évolution est de nature à restreindre sensiblement la liberté d'action des élus, voir leur légitimité et soulève le problème de la place du suffrage universel et de la démocratie.

## Discussion

### **Philippe DURON**

Je retiens du témoignage de Laurent Fourtune qu'il importe de faire en sorte que les projets répondent aux exigences techniques et aux attentes de la population. Monsieur Nègre a quant lui indiqué que le débat permet aux citoyens de s'appropriier le projet, de légitimer la démocratie et de réconcilier le responsable de la démocratie représentative avec ses électeurs.

### **Jean GONELLA, association FARE Sud**

Ayant participé à de nombreux débats publics, je souhaiterais faire part de quelques expériences. Il y a dix ans, il était déjà difficile de parler, sans précaution, de l'acceptabilité des décisions publiques, sans soulever des tollés, l'expression commençant déjà à signifier, pour le public : "*faire accepter un projet contesté, de gré ou de force*". Depuis, les citoyens ont parcouru du chemin et c'est devenu impossible. En effet, l'opinion commune est, désormais, que sous le concept de "*facilitation de l'acceptabilité de la décision publique*" se cachent des pratiques tendant à faire accepter un projet totalement prédéterminé, au besoin avec de la *vaseline*, en cas de trop forte contestation. Or il conviendrait de toujours en revenir au droit que devraient avoir les citoyens et les élus de s'interroger, très en amont de la décision publique, sur le bien-fondé d'un projet, c'est-à-dire sur son opportunité.

D'autre part, il convient d'évoquer l'absence, encore aujourd'hui, de tout débat et de toute concertation dans nombre de cas. Même quand il est fortement perturbé, le débat public demeure un débat public. En effet, dans l'enceinte d'un tel débat, même s'il peut échapper, parfois, à son ordre procédural, peuvent s'exprimer de sourdes colères, voire de vraies détresses, en forme de catharsis,

permettant d'éviter que de vrais troubles à l'ordre public bien plus violents ne se produisent ailleurs. Aussi, est-il regrettable que, bien souvent, des débats publics n'interviennent point, alors qu'ils seraient nécessaires.

Le cas du projet de la Communauté Urbaine Marseille-Provence-Métropole (CU MPM) de faire construire et exploiter un incinérateur, hors de son propre territoire, sur la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, dépendant du Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) Ouest-Provence, est très révélateur. Ce projet fut décidé sans que n'ait eu lieu aucune concertation, ni aucun débat public, ni avec les citoyens de la CU MPM, ni pire encore avec les élus et les citoyens du SAN Ouest-Provence (dont dépend Fos), à qui l'on prétend imposer, de force, un projet d'installation polluante qu'ils refusent. La Commission nationale du débat public fut saisie, mais elle refusa d'organiser un débat national, tout en conseillant à la CU MPM d'organiser un débat public local qui n'eut jamais lieu. Tous les éléments furent ainsi réunis pour que s'engage une suite de contestations de plus en plus déterminées, allant jusqu'à troubler l'ordre public et qui ne font que croître et s'amplifier. Ainsi, le déni de débat public et de démocratie participative peut engendrer des situations qui deviennent ingérables et engendrent le désordre. Pour le tracé très contesté du projet de tramway de Marseille, la même CU MPM en décida, là encore, sans aucune concertation, ni aucun débat public. Et cela, alors même que la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), tout en refusant l'organisation d'un débat public national, conseilla très fortement, à la CU MPM, d'organiser un débat public local qui, lui non plus, n'a jamais eu lieu, ne laissant ainsi qu'amertume et rancœur chez tous ceux qui continuent à contester un tracé choisi autoritairement.

Face à ce genre d'errements, si un débat public intermédiaire entre le débat public national et ses fastes et les concertations locales, devait voir le jour il conviendrait, qu'il puisse être imposé aux décideurs rétifs qu'un tiers indépendant, désigné par la CNDP, en garantisse la bonne tenue, avec une véritable autorité institutionnelle.

Compte tenu de ce qui précède, il serait bon, que la CNDP dispose d'une très large marge de manœuvre, pour choisir souverainement de la nature du débat, local, intermédiaire ou national, dont elle déciderait l'organisation, pour chaque projet dont elle serait saisie. Ce qui revient à suggérer qu'elle devienne une véritable juridiction indépendante de tout pouvoir, apte à créer sa propre jurisprudence.

### **Philippe MARZOLF, Vice-président de la Commission nationale du débat public**

Je souhaite évoquer l'expérience que j'ai vécue lors du débat public sur le CDG Express. Les collectivités nous ont notamment demandé comment elles pouvaient organiser des débats de concertation dans leurs communes. Or ces derniers ont soulevé les mêmes contestations contre le projet que celles qui ont été observées plus tard lors du débat public.

En revanche, c'est uniquement grâce au tiers garant indépendant et neutre –et donc grâce au débat public – que le projet a été modifié. Ce tiers garant a donc incité le maître d'ouvrage à s'ouvrir et à commander une étude complémentaire réalisée par un cabinet d'étude suisse. Grâce à cette étude, un projet alternatif a été retenu une économie de 160 millions d'euros a pu être obtenue. Sans le débat public, le projet CDG Express serait peut-être actuellement construit en tunnel.

En résumé, le tiers garant permet à chacun de défendre ses arguments. Par ailleurs, j'ai eu l'occasion de visiter l'Office de consultations publiques de Montréal. La ville a mis en place des

commissaires indépendants nommés pour quatre ans et chargés d'organiser les consultations de la collectivité, ce qui permet aux élus de prendre de la distance.

### **Thierry MASNOU, Conseil général des Ponts-et-Chaussées**

Je souhaite évoquer l'expérience de concertation L 301 sur un mode nouveau que nous menons actuellement sur le tronçon A4-A86. Le dispositif dépasse ainsi le cadre réglementaire et il a été demandé à la CNDP de désigner un tiers garant de la concertation. Sur un cadre nouveau, ce dispositif permet d'organiser la concertation de manière globale. Cette expérience en cours est passionnante à suivre.

### **Jacques ROGER-MARCHAT, Député honoraire, consultant EDR**

Tous les exemples qui ont été pris jusqu'à présent concernent des infrastructures locales, faisant l'objet de débats publics locaux. Qu'en est-il de projets nationaux voire internationaux ?

De fait, la méthodologie actuellement utilisée accorde une place considérable au débat local, ne serait-ce que par sa forme. Du fait de la forme, les intérêts locaux s'expriment fortement, ce qui a certes des vertus indéniables. Cependant, l'intérêt public national, voire international est passé aux oubliettes. Or seul l'Etat ou des élus de mandat national sont en mesure de faire valoir cet intérêt public. Il y a donc un grand décalage entre la forme donnée au débat public et l'intérêt public national ou supranational.

Les responsables de la CNDP réfléchissent-ils à d'autres formes de débats publics permettant justement aux porte-paroles de l'intérêt public national ou supranational de s'exprimer ? Par exemple, sur la ligne LGV Bordeaux-Espagne, le point de vue espagnol peut-il s'exprimer en pratique ? De quelle manière ?

### **Yves MANSILLON, Président de la Commission nationale du débat public**

Le débat public est une institution bien française. Mais dans tous les cas à caractère transfrontalier, nous veillons à ne pas oublier de prendre en compte l'avis des parties étrangères. S'agissant du projet France-Espagne, la directrice de la DGEMP vient exposer les intérêts français sur la ligne à haute tension, les Espagnols participant à certaines réunions, de même que la Commission européenne. S'agissant du projet Bordeaux-Espagne, depuis le début, la Commission européenne et les autorités espagnoles nationales et régionales (province d'Euskadi) ont été invitées à prendre position.

En résumé, même si cela est moins visible, nous veillons à faire en sorte que dans un certain nombre de réunions, les aspects transfrontaliers soient bien présents.

### **Marc TESSIER-d'ORFEUIL, agence de concertation Comm'Public**

Je souhaite évoquer dix ans d'expérience en matière de démocratie locale. Le débat public améliore le dialogue avec les populations. Cependant, je tiens à faire part d'une inquiétude : derrière le débat public, on croit souvent, à tort, que se profile la démocratie locale et la démocratie participative. Cependant, il convient de faire attention à la montée des extrêmes. Ce n'est pas parce que 800 personnes se manifestent bruyamment dans une réunion du débat public que les 40 000 riverains du port de Nice, la majorité silencieuse, auront le sentiment d'être consultés.

Nous avons mis en place, très modestement, un outil permettant à des élus de toucher le plus grand nombre de personnes. Celui-ci permet ainsi d'obtenir un taux de réponse de 38 %. Nous réussissons ainsi à toucher les cadres supérieurs et les femmes au foyer qui ne viennent pas à ces réunions.

**Jean-Pierre ESTELA, Président du Centre d'études et de recherches sur les hommes et les entreprises (CERHE)**

Cette dernière intervention me laisse pantois. Je tiens par ailleurs à rassurer Monsieur Roger-Marchat. Actuellement, je vous garantis que les associations nationales ou locales portent de manière continue la problématique européenne et mondiale.

Le problème du périmètre du débat est effectivement une question essentielle, que je regroupe sous la mention du « territoire du débat pertinent ». Ainsi, il faut avoir bien conscience qu'il y a plusieurs territoires pertinents.

Prenons l'exemple de Fos 2XL. Les gens de la communauté de communes en question étaient en droit d'être concernés, mais l'on ne pouvait pas exclure, Arles, Marseille et, au-delà toute la vallée du Rhône. En conséquence, il fallait bien prendre en considération plusieurs territoires de débat. Dans ce cadre, la vertu de la CNDP réside dans sa souplesse. Je tiens ainsi à rendre hommage à Georges Mercadal, qui s'est occupé du débat public sur le port 2XL. Il a ainsi accepté de conduire une réunion sur l'environnement à Arles, qui a abouti à un compromis entre les associations, les autorités, les élus et les industriels de la zone. Malheureusement, le Port autonome n'a jamais ratifié cette charte. Si tel avait été le cas, un certain nombre d'événements intervenus dans la zone de Fos-sur-Mer ne se seraient pas déroulés. Nous avons travaillé en tout pendant deux ans, mais tout est finalement tombé à l'eau.

Sur la lancée d'un débat public et d'une concertation, il est possible d'atteindre un certain nombre de réalisations. A partir du moment où les esprits s'ouvrent et où les confrontations s'exercent, un terrain commun est créé. En résumé, les outils de concertation dont nous disposons ne sont pas si mauvais. Je ne souhaite pas qu'ils soient fréquemment remis en cause.

**Louis NEGRE**

Il est essentiel de disposer d'animateurs professionnels pour pouvoir bien mener les réunions du débat public.

**Laurent FORTUNE**

Je tiens à revenir sur l'outil permettant de toucher la « majorité silencieuse », précédemment évoqué. Tous les maîtres d'ouvrage s'interrogent à ce sujet. Le STIF a évidemment envie d'entendre plus souvent les usagers, les riverains étant déjà fortement mobilisés. Cependant, les outils sont tout autant manipulables, ce qui pose donc la question du tiers garant. Pour ma part, je suis assez réticent vis-à-vis d'un dispositif de type référendaire. En effet, la réponse à un référendum porte bien souvent plus sur la personne qui l'organise que sur la question qui est posée.

En résumé, les outils représentent certes une question centrale, mais celle-ci est subordonnée à la place du tiers garant. Quelque part, il est nécessaire d'avoir quelqu'un qui garantisse une réelle objectivité.

**Philippe DURON**

Il est vrai que le référendum peut s'avérer dangereux. Ainsi, je connais très bien un cas où le maire qui avait lancé une telle consultation l'a vécue comme un troisième tour des élections municipales. La consultation a été négative et le tramway a été réalisé contre l'avis d'une partie des populations, ce qui n'est jamais satisfaisant.

## **La concertation est-elle un outil de définition de la politique d'aménagement des territoires ?**

### **Intégrer le portage de projets d'infrastructure de transport dans une politique territoriale comprenant plusieurs maîtres d'ouvrage**

**Jean-Louis FROT**

**Premier Vice-président du Conseil général de Charente-Maritime**

En Charente-Maritime, le Conseil général n'a jamais engagé de manifestations de débat public et nous nous sommes sans doute trompés. Je centrerai mon intervention sur trois sujets, dont l'importance va peut-être vous paraître dérisoire. Cependant, ils me paraissent révélateurs de ce qui se passait il y a une dizaine d'années. Le premier de ces sujets est d'initiative départementale, le deuxième est issu d'une initiative conjointe Etat-département, et le troisième relève d'une initiative locale.

#### **.I Un sujet d'initiative départementale**

En 1989, le département Charente-Maritime était doté de trois ouvrages d'art à péage permettant d'accéder aux îles de Ré et d'Oléron et de franchir l'estuaire de la Seudre. A ce moment-là, il s'agissait d'engager la réalisation d'un quatrième ouvrage à péage pour franchir l'estuaire de la Charente, à Rochefort.

J'ai listé les intervenants concernés par le portage et la concertation pour construire un ouvrage d'art qui paraissait à l'époque comme étant d'importance considérable. Le chef de file était le Conseil général, accompagné par une charte intercommunale – qui s'est ensuite transformée en une communauté de communes, puis en une communauté d'agglomération –, la Chambre de commerce, deux communes des deux rives et deux circonscriptions électorales.

Une unanimité avait été dégagée sur l'opportunité de construire un tel ouvrage. Les seuls problèmes, dans la phase amont de l'opération, étaient liés à la circulation des bateaux sur le fleuve Charente, mise en avant par la commission nautique et la Chambre de commerce de Rochefort et de Saintonge. On nous a ainsi imposé un certain nombre de caractéristiques.

Ensuite, le mot « péage » a déclenché quelques remarques. Je me suis donc dit qu'il n'était pas tenable d'avoir quatre ouvrages à péages sur 40 kilomètres. Nous avons décidé que lorsque le viaduc serait mis en service, les péages du pont d'Oléron et du pont de la Seudre seraient supprimés.

En réalité, les problèmes sont apparus lors de la phase aval. Chaque campagne électorale entre 1989 et 2003 a ainsi été alimentée par le sujet du péage du viaduc de la Charente, tant et si bien que nous avons supprimé le péage le 1<sup>er</sup> janvier 2004, dans la mesure où la situation financière des ouvrages d'art du département le permettait.

Le problème du franchissement de la Charente s'est donc posé pendant les quinze années qui ont suivi l'engagement de l'opération. Nous avons minoré cette affaire de péage car il avait décidé que les Charentais maritimes ne paieraient pas. Mais nous avons commis une erreur psychologique majeure : nous avons oublié que les Charentais maritimes avaient des familles possédant des véhicules qui ne sont pas immatriculés dans le département. J'ai donc reçu des centaines, voire des milliers de lettre de contestation et me faisait aborder constamment dans la rue.

Cette affaire est restée gravée dans mon esprit : nous n'avons pas mesuré avant son démarrage tout ce que cette opération impliquait.

## **.II Un sujet d'initiative conjointe Etat-département**

Ce sujet d'initiative conjointe Etat-département est une bretelle qui part de l'autoroute A10 et qui remonte vers La Rochelle. Cette bretelle, qui a dix ans de fonctionnement derrière elle, n'est une autoroute à péage que dans la partie reliant Saintes à Rochefort, soit six kilomètres. Elle a joué rôle d'allègement considérable du trafic en périphérie de Rochefort pendant six ans.

Cependant, les trafics ont remonté et on nous demande de plus en plus vigoureusement la gratuité pour les utilisateurs locaux. Dans ce cadre, nous avons demain soir à Tonnay-Charente une grande réunion sur le sujet de la gratuité ou en tout cas de « l'adoucissement » de ces six kilomètres d'autoroute. Nous n'avons pas pensé à la totalité des problèmes posés par la création d'un ouvrage d'art important et nous avons commis là une deuxième erreur.

## **.III Un sujet d'initiative locale**

Ce sujet concerne un quartier situé à 2 500 mètres du centre de Rochefort. Sur un espace délaissé, la ville et l'office HLM avaient décidé de construire un ensemble urbain *ex nihilo*, mêlant du logement social et du logement en accession.

Le moment venu, nous avons décidé de présenter le projet aux riverains habitant en limite du site. A cette occasion, nous avons vu notre projet être complètement rejeté. J'ai ensuite revu l'architecte et l'urbaniste en leur demandant de modifier totalement leur approche. Nous avons donc retravaillé sur le projet et avons tenu une deuxième réunion, qui a encore soulevé quelques oppositions sur le projet, quoique moins nombreuses. En réalité, ce n'est qu'à la troisième réunion que le projet a été accepté, à l'unanimité, sous les applaudissements.

Aujourd'hui, l'ensemble urbain est construit et fonctionne très bien. Cependant, je n'ai jamais oublié cette expérience et je considère que nous aurions dû procéder de la manière inverse : nous aurions d'abord dû consulter les populations. Je considère donc qu'il faut certes de la souplesse, mais j'estime également que la procédure de débat public devrait s'étendre, y compris pour les petits projets, selon des formules sans doute plus légères.

**Michel DIEFENBACHER**  
**Député et Président du Conseil général du Lot-et-Garonne**

## **.I La concertation est-elle un outil de définition de la politique d'aménagement des territoires ?**

En préambule, je souhaite vous faire part de mon embarras devant les termes de la question posée : « *la concertation est-elle un outil de définition de la politique d'aménagement des territoires* » ?

### **.1 Les grandes décisions d'aménagement du territoire, des décisions avant tout de caractère politique**

Depuis toujours, les grandes décisions d'aménagement du territoire ont été des décisions de caractère politique, prises par le pouvoir politique en fonction de ses objectifs politiques et non en fonction de la concertation. Ceci était encore plus vrai il y a trente ou quarante ans.

Il est évident que la procédure du débat public a profondément renouvelé cette matière. Peut-on dire pour autant que la concertation est un outil de définition de la politique d'aménagement du territoire ? Je n'en suis pas certain.

Pour appuyer ma réflexion, je tiens à prendre l'exemple d'un débat public auquel j'ai participé, le débat public sur la ligne à grande vitesse (LGV) au sud de Bordeaux, concernant plus particulièrement l'itinéraire entre Bordeaux et Toulouse. La concertation a incontestablement permis de faire évoluer les esprits et d'objectiver un certain nombre d'éléments de décision. Mais je continue à penser que la décision qui sera probablement prise sera toujours de caractère politique.

Tout dépend, en définitive, des priorités que l'on se fixe. Si l'on donne la priorité à l'Europe et aux relations entre la France et l'Espagne, la branche Bordeaux-Hendaye sera privilégiée. En revanche, si l'on donne la priorité à la construction d'un bi-pôle entre Toulouse et Bordeaux, l'autre branche sera choisie. Quoi qu'il en soit, la décision ne peut être qu'une décision de caractère politique.

Cependant, le critère de la décision ne sera pas seulement politique. Ainsi, puisque les Etats sont désargentés, les grands équipements de cette nature posent des problèmes de financements aigus. Quand l'Etat peut bénéficier de financements extranationaux, en l'occurrence européens, ces derniers peuvent constituer un des éléments de la décision. De manière simplifiée, les financements européens sont sur la ligne Bordeaux-Espagne, tandis que la clientèle des passagers est sur la ligne Bordeaux-Toulouse.

### **.2 Quelques commentaires sur les projets de caractère plus local**

Les projets de caractère plus local, notamment les projets routiers, sont marqués par l'absence d'éléments de comparaison. Par exemple, en matière de contournement urbain des villes moyennes, je suis frappé par le fait que la réaction des élus locaux est toujours très contrastée. Certains pensent ainsi qu'un contournement urbain revient à condamner à mort la ville-centre. A l'inverse, d'autres estiment qu'il s'agit là d'un des éléments de sa survie. Or, lorsque les questions sont posées de cette

manière, nous manquons toujours d'éléments de comparaison. Il faudrait donc qu'il existe un centre de ressources permettant d'analyser ces problèmes de manière objective.

## **.II La concertation est-elle un moyen de faciliter la mise en œuvre de projets politiques ?**

La réponse à cette question ne peut être que positive, d'après moi. Pour traiter cette question, je tiens à évoquer deux projets de contournement urbain de mon département, qui concernent deux villes comparables, Villeneuve-sur-Lot et Marmande. La procédure suivie dans les deux cas a conduit à une déclaration d'utilité publique et à une adaptation des projets pour tenir des comptes des observations formulées lors de la phase de concertation et d'enquête publique.

Quelles sont les conditions d'une bonne concertation ? Je pourrais ici reprendre à mon compte les observations formulées précédemment par Louis Nègre, tout en rajoutant quatre autres conditions de succès de la concertation.

### **.1 Première condition**

Bien avant l'engagement d'une concertation ou d'un débat public, il convient de préparer les esprits. Ainsi, le débat public intervenu sur la ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse s'est déroulé sereinement car nous nous posions localement la question depuis plus de quinze ans. Un tracé qui n'engageait que les autorités locales avait ainsi été imaginé dès 1992.

### **.2 Deuxième condition**

L'efficacité d'une concertation ne dépend pas de sa durée. Ainsi, la concertation de Villeneuve-sur-Lot a duré cinq ans et celle de Marmande a couru sur deux années. Le nombre d'observations faites à l'occasion de l'enquête publique a été supérieur à 300 dans le premier cas et a dépassé la vingtaine dans le deuxième cas. Ainsi, par une concertation plus courte et plus dense car mieux organisée, nous sommes parvenus à un consensus plus rapidement.

### **.3 Troisième condition**

La troisième condition tient en réalité à l'organisation des riverains et leur réunion au sein d'une association. Les maîtres d'ouvrage ont souvent l'impression que la création de telles associations constitue un élément de complexification des dossiers. Cette impression est erronée, comme j'ai pu le constater localement. Dans le cas de la déviation de Marmande, j'ai demandé aux services du département de considérer les associations comme un des interlocuteurs privilégiés, ce qui a contribué au succès de la concertation.

### **.4 Quatrième condition**

La quatrième condition consiste à ce que le maître d'ouvrage affiche très clairement la volonté de modifier le projet, chaque fois que des demandes légitimes sont présentées.

Il reste enfin une question : arrivons-nous, à l'occasion des concertations ou des débats publics, à toucher véritablement tous ceux qui devraient l'être ? D'après moi, la réponse est négative. Je pense moins aux mères de familles, qu'aux chefs d'entreprise qui ont « le nez sur le guidon », qui

entendent parler vaguement de ces actions de concertation et qui éprouvent des difficultés à s'y joindre.

Lorsque l'on engage des opérations de cette nature, nous avons tout intérêt à travailler très en amont, en liaison avec les Chambres de commerce. Il s'agit ainsi de sensibiliser l'ensemble des professions et des chefs d'entreprise.

## Discussion

### **Daniel MOURANCHE, FNAUT Ile-de-France**

J'insiste à mon tour sur l'intérêt d'avoir une concertation très en amont, laquelle permet d'élargir les problèmes. Dans ce cadre, je tiens à me faire le défenseur des associations fédérées, qui ont la possibilité de pouvoir faire le lien entre la dimension locale et la dimension nationale.

### **Jean-Marc DZIEDZICKI, responsable des questions de concertations à Réseaux Ferrés de France**

Je tiens à évoquer une institution québécoise, le Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement (le BAPE), qui a mis en place des débats publics dès 1980, sous le nom d'audiences publiques. Après plus de cent débats publics menés, pour certains projets qui ne méritaient pas toujours l'organisation de débats publics lourds et coûteux à organiser, le BAPE s'est prononcé en faveur de l'établissement d'un nouveau type de démarche qui se développait de l'autre côté de la frontière, aux USA, à savoir, la démarche de médiation environnementale. Des opérations de médiation environnementale se sont ainsi progressivement substituées aux débats publics. Ce choix comprend beaucoup d'avantages, mais il est également soumis à un inconvénient majeur : la médiation, qui est une forme de négociation-marchandage entre certains représentants d'intérêt, se substitue à la démocratie participative.

L'intervention d'un tiers au niveau local est donc très intéressante, mais comporte le danger de développer des formes de marchandage se substituant à la participation générale du public. Par exemple, les Etats-Unis avaient expérimenté dans les années 70 la médiation dans le domaine environnemental et l'ont fortement développé dans les années 80-90, mais ils tendent aujourd'hui à ajuster cette pratique qui était pourtant fortement plébiscitée, en raison d'effets pervers qui ont été constatés à l'usage : négociations qui se font au détriment des intérêts de protection de l'environnement, neutralité et indépendance toute relatives du médiateur, public laissé de côté, etc.

### **Jean GONELLA**

Pour nombre de sociologues, la naissance du débat public, en France, est une conséquence de la crise de la démocratie française, se synthétisant en : crise de la représentation politique, crise de la crédibilité des grands corps techniques et crise de la décision publique, qui font rage depuis près de trente ans. Aussi, est-on fondé à hésiter : le débat, tel qu'il est aujourd'hui pratiqué en France, est-il un des instruments de modernisation de la démocratie française ou un outil destiné à faciliter la mise en oeuvre de projets déjà entièrement décidés ?

D'autre part, il a été notamment question d'intérêt général et donc, en fait, de formation de la volonté générale. En 1789, il fut proclamé : « *la volonté générale se forme par les représentants élus de la Nation* », mettant bien en évidence que la volonté générale n'est ni la collection, ni la moyenne des volontés particulières. Aujourd'hui, cette conception est en crise. En effet, dire que l'intérêt local ou territorial, à ne pas confondre avec les intérêts particuliers, ne pourrait pas contribuer à la formation de la volonté générale peut paraître erroné. Le débat public a ainsi fait

émerger l'idée qu'il n'existe pas un intérêt général, mais des conflits d'intérêts généraux, engendrés pas la symbolisation et la généralisation des intérêts territoriaux.

## **Synthèse de la première table ronde**

**Claude CHARDONNET**  
PDG de C&S Conseils

Il me revient la lourde responsabilité de dresser la synthèse la plus fidèle possible des propos lors de cette table ronde, afin d'y relever les liens entre débat public et concertation.

### **.I Les liens entre le débat public et la concertation**

Mon premier propos s'attachera à repérer les filiations existant entre le débat public et les expériences de concertation. Dans les concertations, comme dans les débats publics, le public n'est plus envisagé comme un public «administré» mais comme un public «citoyen». La concertation, - comme le débat public - est considérée comme une réponse à la défiance qui s'est formée à l'égard des décideurs.

Ensuite, ces démarches sont envisagées comme des démarches ouvertes, et même les plus ouvertes possibles. Enfin, les outils et les modalités auxquels il est fait allusion dans les témoignages, me semblent apparentés à l'esprit du débat public.

### **.II Les différences entre le débat public et la concertation**

La première des différences fait référence à l'article L 302 du code de l'urbanisme : en matière de concertation, le maître d'ouvrage définit les formes, alors qu'elles lui échappent largement dans le débat public. La deuxième différence réside dans la durée. Celle-ci est librement fixée dans le cas d'une concertation, mais l'est un peu moins dans le cadre du débat public.

### **.III Les questions que l'expérience du débat public pose à la concertation**

Il semblerait que vos expériences de débat public vous orientent vers des dispositifs intermédiaires, plus légers, pour des projets qui peuvent toutefois rester de grande ampleur, mais d'intérêt local.

J'ai entendu à la fois que le débat public pouvait venir au secours de la concertation et que la concertation pourrait palier certaines insuffisances du débat public.

Ainsi, le débat public pourrait venir au secours de la concertation en ce qui concerne la question de l'opportunité, en en faisant un sujet à part entière dans les dispositifs de concertation. Et ce d'autant plus, dites-vous, que l'aval réserve toujours des surprises en obligeant à remettre sur le métier des questions que l'on pensait épuisées. Ensuite, le débat public pourrait également venir au secours de la concertation sur la question du tiers garant. Vous avez souligné que le positionnement de l' élu peut ne pas être simple, notamment dans des projets supra-communaux. Certains d'entre vous aspirent à ce qu'un tiers garant puisse intervenir et faciliter l'échange..

A l'inverse, la concertation pourrait paradoxalement venir au secours du débat public, en ce qui concerne le public. La concertation pourrait offrir une solution à la difficulté des débats publics de toucher un public en profondeur et en largeur car elle se déploie au plus près du terrain, dans la proximité et dans la durée.

En conclusion, l'on peut souligner les bonnes pratiques et les facteurs de réussite que vous avez cités et qui pourraient préfigurer des repères :

- l'ouverture d'esprit ;
- l'importance de la lisibilité du porteur du projet ;
- la nécessité d'une ouverture à un maximum de sujets, le plus en amont possible, dans le cadre de la concertation ;
- la nécessité d'une concertation ouverte au grand public et pas seulement aux initiés ;
- l'importance d'une distinction des rôles entre le porteur du projet et le garant de la concertation ;
- la sérénité engendrée par la maîtrise des débats ;
- l'idée d'une concertation continue et permanente ;
- la volonté du porteur de projet de faire évoluer son projet.

Je termine cette rapide synthèse en soulignant un avantage « collatéral » de la concertation lorsqu'elle est bien conduite : le niveau de satisfaction général semble pouvoir augmenter, avez-vous constaté.

## Allocution

# La concertation sur les grands projets d'infrastructure L'exemple de l'Allemagne

**Ulfert JOOP**

**Haut fonctionnaire au bureau de la planification du Ministère fédéral des transports de la construction et des affaires urbaines de la République fédérale d'Allemagne**

L'Allemagne est un Etat fédéral composé de seize Länder, de taille et de richesse très variables.

### **.I Les principes**

Les grandes routes fédérales sont régies par le principe constitutionnel de l'administration déléguée, c'est-à-dire de claires compétences partagées entre le Bund et les Länder.

- L'État fédéral assure le cadre. Responsable de la réglementation technique et juridique, il finance en principe à 100 % les projets des grandes routes fédérales ;
- Les Länder remplissent ce cadre en assurant la maîtrise d'ouvrage des projets.

S'agissant de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier, les dépenses justifiées sont assurées par l'Etat fédéral. La planification (de la première idée d'un projet jusqu'à son exécution) fait l'objet d'une concertation. Les Länder exécutent les projets pour le Bund et touchent, à ce titre, 3 % des dépenses effectuées lors d'un projet.

La «Loi fédérale sur l'élargissement et l'aménagement des grandes routes fédérales » est au cœur du dispositif. Elle ordonne aux Länder d'exécuter la planification d'environ 2 500 projets. En conséquence, le législateur constate l'opportunité et l'intérêt national de tous les projets du plan des besoins et ordonne de commencer et/ou de continuer les activités de planification. En annexe de cette loi figure le «Plan des besoins », c'est-à-dire une carte aux 750 millièmes de toute l'Allemagne sur laquelle figure tous les projets.

Prenons un exemple : le contournement d'une agglomération, déclarée « première priorité ». Le législateur décide de l'opportunité de cette déviation, mais laisse au maître d'ouvrage le choix de l'emplacement de son implantation. Enfin, la loi fédérale a été votée en 2004 et doit en principe être révisée tous les cinq ans.

### **.II La Convention d'Aarhus**

La Convention d'Arhus est en vigueur depuis le 30 octobre 2001 et a été transposée dans le droit national allemand. Elle cherche à sensibiliser et à impliquer les citoyens aux questions environnementales par le biais de trois éléments :

- l'accès à l'information ;
- la participation du public ;

- l'accès à la justice.

Cette convention est au fondement de tous les débats publics qui interviennent dans la genèse d'un projet.

### **.III Les différentes étapes du projet**

Une fois qu'un projet a été inscrit dans le plan des besoins, il est élaboré dans ses grandes lignes par le maître d'ouvrage, c'est-à-dire le Land. Celui-ci conduit des discussions avec les autorités locales, qui sont pilotées par un groupe de travail du maître d'ouvrage, avec l'assistance des experts publics et indépendants. Le maître d'ouvrage est, à ce stade, encore relativement libre dans ses actions pourvu qu'il reste dans les limites du cadre de la loi. Revenons à l'exemple du contournement. Son opportunité n'a pas à être remise en cause, puisqu'elle a été décidée par le Parlement allemand, comme pour les autres 2 499 projets.

#### **.1 La première phase : la procédure d'« aménagement du territoire »**

La première procédure formalisée de la planification est la procédure d'« aménagement du territoire » suivant la loi spécifique du Land. Elle débute par l'exposition publique des plans (études et cartes) du projet dans les communes concernées pendant un mois. A ce moment-là, les citoyens intéressés ont l'occasion de consulter tous les documents et les agents qui ont élaboré le projet. Ensuite, le maître d'ouvrage se met en accord avec les autorités locales. Le public peut participer, certes d'une manière quelque peu passive, puisque le maître d'ouvrage ne se trouve pas engagé par l'avis du public, même s'il a quand même fortement intérêt à l'écouter.

#### **.2 La deuxième phase : le choix de la meilleure variante du projet**

La meilleure variante du projet est ensuite arrêtée par l'autorité chargée de l'aménagement du territoire et proposée à l'Etat fédéral. Le projet comprenant les informations, les plans et les expertises est envoyé à l'Etat fédéral afin que cette solution soit adoptée par le biais d'un acte administratif interne sans conséquences pour un tiers. Par conséquent, le public n'y participe pas. Cependant, cette adoption entraîne l'obligation formelle pour le maître d'ouvrage de poursuivre l'élaboration du projet sur la base de cette variante

#### **.3 La troisième phase : la procédure préalable à la déclaration d'utilité publique**

La phase la plus importante dans la genèse d'un projet est la procédure préalable à la déclaration d'utilité publique. Durant cette phase, le public concerné exerce une forte influence sur les détails du projet.

Cette procédure est pilotée par le service public chargé de la procédure de déclaration d'utilité publique. Elle débute par la soumission des plans (études et cartes) pendant un mois, dans les communes concernées, au plus près des citoyens. Ces plans sont particulièrement précis en matière de technique et d'environnement. Ils peuvent être consultés par les citoyens concernés, lesquels peuvent effectuer des objections par écrit dans un délai de deux semaines après l'exposition des plans ou par communication officielle le jour de l'audience. Au total, les citoyens concernés peuvent déposer leurs objections pendant six semaines auprès des services concernés.

Dès que les plans sont présentés au public, il est interdit de modifier les terrains concernés par le projet. Cette interdiction est valable pour quatre ans. Si l'arrêté d'intérêt public, qui se situe à la fin de cette procédure, n'est pas prononcé dans les quatre ans, le propriétaire peut demander au maître d'ouvrage l'arrêt du projet ou des dommages et intérêts si son terrain a vu sa valeur diminuer ou si des dépenses d'entretien sont intervenues.

Vient ensuite le jour de l'audience : les citoyens concernés sont invités à venir et peuvent expliquer oralement leurs objections jusque là émises par écrit. Le jour de l'audience, seules ces objections sont examinées et discutées. A la fin de l'audience, un procès-verbal est dressé, sur la base duquel l'arrêté de la déclaration d'utilité publique sera prononcé. Désormais, les associations ne peuvent plus émettre des objections au-delà du délai de six semaines.

Le jour de l'audience, une synthèse est réalisée et le service public chargé de la procédure de déclaration d'utilité publique prend en considération les objections et avis exprimés pendant la procédure. Ce travail est comparable à celui d'un tribunal, puisque l'arrêté peut être considéré comme une ordonnance judiciaire, et peut à ce titre être attaqué par le dépôt d'un recours devant le tribunal administratif. Il s'agit d'un élément d'insécurité juridique, dans la mesure où la majorité des arrêtés font l'objet de recours, lesquels durent parfois des années. Ils sont par ailleurs généralement très bien fondés et souvent soutenus par des expertises scientifiques indépendantes.

## **.IV Conclusion**

La loi fédérale (plan des besoins) précise les projets importants d'intérêt national. Ensuite intervient la «procédure d'aménagement du territoire » ou similaire, dépendant des différentes constitutions des Länder. La troisième étape concerne l'adoption de la variante favorite par l'État fédéral, sans participation du public. La dernière étape concerne la procédure préalable à la déclaration d'utilité publique, durant laquelle il existe une concertation intense avec le public. C'est uniquement à ce stade que le droit d'expropriation peut intervenir.

Enfin, je tiens à effectuer un bref comparatif entre le débat public français et la procédure préalable à la déclaration d'utilité publique allemande.

- **le débat public français**

Il est piloté par la CNDP et les différentes CPDP. Il concerne les grands projets d'une valeur supérieure à 300 millions d'euros et dure quatre mois. Tout le monde peut *a priori* y participer et il fait l'objet d'un compte rendu et d'un bilan neutres. Interviennent ensuite la décision du ministre et l'enquête publique.

- **la procédure préalable à la déclaration d'utilité publique allemande**

Son pilotage est assuré par le service public territorial. Elle peut porter sur tous les projets et fait intervenir tous les acteurs «concernés par le projet ». La fin du processus est enfin marquée par un arrêté formel de la procédure, passible de recours.

## Discussion

### **Philippe DURON**

Cette formalisation de planification des infrastructures génère des procédures assez codifiées, mais aussi des procédures de débat et de recours, y compris devant les institutions judiciaires. Quel est le temps moyen d'élaboration et de mise en œuvre d'un grand projet ? Quel est le surcoût des infrastructures lié à la capacité de recours conférée aux citoyens ?

### **Ulfert JOOP**

Il est très difficile de répondre à cette question. Cinq à huit années sont fréquemment nécessaires pour élaborer de tels projets. Les recours exercés contre un projet peuvent facilement entraîner un surcoût de 20 à 30 %.

### **Jean GONELLA**

Connaissez-vous en Allemagne de fortes contestations très en amont d'un projet ?

### **Ulfert JOOP**

Naturellement, il existe aussi des contestations en Allemagne, mais le fait de disposer d'une loi votée par le Parlement fédéral, dont le poids est important, permet de désamorcer bien des contestations.

### **Jean-Marc DZIEDZICKI**

Je souhaite évoquer le contexte particulier de la réunification. J'avais cru comprendre que jusqu'à la fin des années 80, il existait de nombreuses démarches de participation publique, mais qu'une loi avait été votée dans les années 90 pour accélérer toutes les procédures, afin de permettre aux Länder de l'ex-RDA de combler plus rapidement leur retard en matière d'infrastructures. Il semblerait que cette loi ait diminué de fait la participation du public. Est-ce bien le cas ?

### **Ulfert JOOP**

Non. Une modification légale des processus de planification est récemment intervenue. La loi dont vous avez fait état n'a pas eu d'influence sur la participation du public, mais elle accélère les recours devant les tribunaux.

### **Yves MANSILLON**

S'agissant de la procédure d'aménagement du territoire, vous nous avez indiqué que le public intervenait et posait des questions aux agents des collectivités. Peut-il émettre des observations, des critiques et des suggestions sur le tracé ?

### **Ulfert JOOP**

Le public peut effectivement agir de la sorte.

**Yves MANSILLON**

S'agissant de la phase de déclaration d'utilité publique, vous avez indiqué que le « public concerné » pouvait participer. Qu'entend-on par « public concerné » ?

**Ulfert JOOP**

Le public concerné peut être les propriétaires des terrains concernés, les associations de protection de la nature, certaines associations de citoyens, etc. Il s'agit donc des personnes susceptibles de subir l'impact du projet.

## Deuxième table ronde

# Dans quel cadre les concertations locales doivent-elles s'inscrire ?

### Introduction

**Jean BERGOUGNOUX**

**Président d'honneur de la SNCF, Directeur général honoraire d'EDF, membre de la CNDP**

Cette deuxième table ronde sera sensiblement plus brève que la première. Nous devrions y arriver, dans la mesure où nous allons nous inscrire dans le droit fil des propos qui ont été précédemment tenus.

Mon introduction sera courte, d'autant plus que Claude Chardonnet a déjà eu l'occasion d'évoquer certains des éléments clés. Elle a ainsi rappelé que la mutation de notre société est telle que le citoyen ne veut plus se considérer comme un simple administré. Il veut, *a minima*, être informé et donner son avis sur des projets qui le touchent en tant que citoyen et membre d'une collectivité.

En outre, les concertations locales, si elles se fondent d'abord sur des préoccupations territoriales par essence plus limitées, ne négligent pas pour autant les grands enjeux contemporains. Ainsi, lors des débats portant sur des projets locaux, les problématiques du changement climatique, de la réduction par un facteur 4 des émissions de gaz à effet de serre et l'épuisement des ressources pétrolières sont fréquemment évoquées.

Claude Chardonnet a cependant pointé le fait que si la concertation et le débat public partaient d'un tronc commun, ils étaient néanmoins caractérisés par différences substantielles. Cela étant, l'on constate une attraction très forte des succès enregistrés dans les débats publics pour une transposition dans des décisions de moindre envergure.

Nous devons donc parler, au cours de cette deuxième table ronde, du cadre dans lequel les concertations locales doivent s'inscrire. A ce titre, il me paraît indispensable que nous évoquions des sujets clés tel que l'initiative de ces concertations, la représentativité des parties prenantes et l'importance qu'accordent les élus à ce mode de participation. Enfin, une réflexion devra sans doute être développée sur la pédagogie qui doit nécessairement accompagner ces concertations.

## **L'intégration de la concertation aux processus de réalisation d'un projet d'infrastructure de transport**

### **La concertation dans le processus de réalisation du canal Seine Nord Europe**

**Benoît DELEU**

**Adjoint au chef de mission Seine-Nord-Europe, VNF**

Mon intervention porte sur la manière dont VNF a intégré la concertation dans le processus de réalisation du canal Seine Nord Europe. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à vous donner les dernières informations sur le projet. Le ministre chargé des Transports a signé le 20 novembre la décision ministérielle d'approbation de l'avant-projet. Le 21 novembre, le Conseil d'administration de VNF a autorisé le Président Bordry à solliciter des autorités l'ouverture de la procédure d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à la réalisation du canal Seine-Nord Europe. Cette enquête se déroulera au début de l'année 2007.

Le canal Seine-Nord-Europe, section française de la liaison internationale Seine-Escaut, permettra de relier les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau des canaux du nord de la France, et plus largement à l'ensemble du réseau européen à grand gabarit.

Le projet Seine Nord Europe est plus qu'un projet de canal, c'est un système de transport global. Il prévoit la réalisation d'un canal à grand gabarit, d'une centaine de kilomètres, entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut, permettant l'acheminement de gros chargements. Il comporte également quatre plates-formes multimodales qui sont le lieu de desserte des territoires et de connexion avec les autres modes de transport.

Le projet Seine Nord Europe a une longue tradition de concertation. C'est le premier projet à avoir fait l'objet d'un «débat Bianco » en 1993.. Ce débat a été suivi en 1997 par une concertation sur les études préliminaires du fuseau tracé. C'est dans ce même esprit que nous avons abordé la phase d'avant-projet sommaire en 2004. Le dispositif de concertation mis en place

Le comité consultatif du projet de canal Seine-Nord Europe a rassemblé de nombreux acteurs, élus locaux, régionaux et nationaux, représentants des instances européennes, responsables institutionnels, économiques et associatifs présents sur le périmètre du projet. Partie intégrante du dispositif de pilotage du projet, le comité consultatif a éclairé le comité de pilotage et le maître d'ouvrage VNF sur les attentes liées à la réalisation du projet. Il s'est réuni aux étapes-clés de la concertation et de la consultation.

Chacune des réunions a rassemblé entre 200 et 300 acteurs territoriaux, marquant ainsi une forte mobilisation des élus, des représentants des milieux économique comme associatif.

Plusieurs comités de concertation ont été mis en place dès la fin de l'année 2004 pour prolonger les échanges sur les principales thématiques identifiées lors des études préliminaires (tracé, hydraulique, développement économique, foncier,..)

- comités de concertation intercommunaux sur le tracé et l'insertion de l'ouvrage associant les maires des communes au niveau des communautés de communes
- comité de concertation économique associant les organismes consulaires pour la concertation sur les implantations logistiques et la desserte des silos agricoles
- comité de concertation hydraulique Oise, Somme et Sensée pour les effets hydrauliques du canal associant les maires, des associations hydrauliques et d'environnement, les administrations,
- instance de liaison agricole rassemblant les chambres d'agriculture et des fédérations agricoles

### La concertation

Les enjeux de Seine-Nord Europe, les objectifs, les modalités et le calendrier de l'avant-projet ont d'abord été présentés à l'occasion d'une centaine de réunions d'information en 2004.

La concertation a ensuite été menée en même temps que les études de tracé de manière à assurer l'interactivité entre la conception du projet et les avis recueillis et de resserrer les délais de développement du projet.

La concertation a été officiellement lancée le 11 mars 2005 pour présenter jusqu'au 15 avril 2005 (durée de 5 semaines) aux élus et aux responsables économiques et associatifs l'avancement des études de l'avant-projet et plus particulièrement pour recueillir leurs avis sur les variantes de tracé étudiées.

En un mois, 23 réunions de concertation intercommunales et thématiques se sont tenues et ont réuni près de 500 personnes.

Les réunions intercommunales ont permis de recueillir les remarques, les avis et les opinions des acteurs locaux sur le tracé étudié. Plusieurs propositions de variantes locales ont été élaborées avec les élus et la profession agricole.

Lors des réunions de concertation sur les questions hydrauliques, VNF a pu recueillir de nombreux avis sur le schéma envisagé d'alimentation en eau, sur les phénomènes d'écoulement des crues et sur la contribution du nouveau canal à l'amélioration de la situation en période de crue, en particulier dans l'Oise.

Suite aux décisions et orientations formulées par le comité de pilotage du projet le 9 mai 2005, une seconde phase de concertation s'est déroulée du 15 mai au 19 septembre 2005 pour approfondir certains aspects du projet. Cinq réunions publiques, organisées début juillet 2005 selon les recommandations de la Commission nationale du débat public, ont permis à VNF de prendre connaissance des avis et contributions d'un public nombreux. Sur cette période, plus de 40 réunions de concertation ont eu lieu : réunions de concertation intercommunales sur les aspects de tracé, réunions des comités hydrauliques Oise, Somme, Sensée, réunions des groupes de travail économique.

La concertation durant l'avant projet a permis, à travers 4 groupes de travail composés d'élus et d'acteurs économiques, d'identifier l'opportunité du développement, entre le Compiégnois et l'Artois-Cambrésis, d'environ 350 ha de zones portuaires réparties en 4 zones d'activités à vocations industrielle et logistique (Cambrai - Marquion, Péronne - Haute-Picardie, Nesle, Noyonnais).

Au total, ce sont 70 réunions de concertation et réunions publiques qui ont permis de faire évoluer et enrichir le projet

#### La consultation

Menée en deux temps, d'abord sur les volets techniques et environnementaux de l'avant-projet puis sur le volet socio-économique, la consultation a offert la possibilité aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux communes, aux acteurs socio-économiques et aux associations, d'exprimer leur avis formel sur le projet Seine-Nord Europe, sur la base des résultats complets des études menées dans chaque domaine.

Suite aux diverses demandes, plusieurs aménagements ont été apportés au projet :

- Dix demandes d'ajustements du tracé ont été intégrées dans la bande de 500 mètres ;
- Le comité technique permanent des barrages sera saisi sur les bassins de retenue et les principales digues des biefs ;
- La localisation des sites de dépôt de déblais excédentaires a été modifiée en fonction des propositions des communes ou des organismes agricoles. La concertation sur les zones de dépôt se poursuivra au fur et à mesure de la conception du projet.

Au total, plus de 400 avis ont été recueillis par le préfet de Picardie.

#### *Bilan*

La durée de la concertation était très courte, cette brièveté a été une force : elle a permis de faire évoluer le projet dans un délai resserré ce qui a permis d'aboutir en six mois à une stabilisation du tracé. .

Nous retirons de cette expérience l'importance des échanges avec le public. Ces échanges ont été déterminants pour expliquer le projet, faire émerger les enjeux et l'intérêt général, entendre les attentes et apporter des améliorations au projet.

La CNDP, consultée sur ce projet, a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'organiser un débat public. Elle a recommandé l'organisation de réunions publiques. Son appui a été précieux. Ainsi, je tiens à saluer le travail de Jean-Stéphane Devisse, membre de la CNDP, qui était chargé de suivre le

déroulement de cette concertation. Sa présence a donné confiance à l'ensemble des acteurs et leur a permis de s'exprimer librement.

## **Discussion**

**Daniel MOURANCHE**

Comment se situe ce processus par rapport aux obligations légales ?

**Benoît DELEU**

Il s'inscrit dans le cadre d'une circulaire sur les grands projets d'infrastructure, qui prévoit une phase de concertation, laquelle a été mise en place sous l'autorité du préfet de Picardie.

**Philippe MARZOLF**

La CNDP, saisie par VNF, a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'organiser un débat public. Elle a cependant recommandé à VNF de mener, sous l'autorité du préfet coordinateur, une concertation devant assurer une information complète du public et lui permettre de s'exprimer sur tous les aspects du projet.

**Benoît DELEU**

La CNDP nous avait recommandé l'organisation de cinq réunions publiques, notamment pour pouvoir débattre des questions d'ordre général, mais aussi de questions plus particulières sur l'insertion du projet.

## **Chartes ou règlements : Faut-il donner un cadre aux concertations ne relevant pas de la CNDP ?**

### **Présentation de la charte de consultation des acteurs et de l'information du public pour la LGV-PACA**

**Jean-Louis ROHOU**  
Secrétaire général de RFF

#### **.I Eléments contextuels**

Le débat public sur la LGV-PACA s'est déroulé entre février et juillet 2005. En septembre 2005, la CPDP a présenté le bilan de la concertation. Lors des réunions de clôture du débat public, nous avons proposé de mettre en place un dispositif de concertation ouvert à tous les acteurs. De fait, nous nous félicitons de la grande richesse des contacts avec les milieux socioprofessionnels et associatifs. Le dossier est particulièrement complexe, puisqu'il fait intervenir un très grand nombre d'acteurs. Du strict point de vue institutionnel, on dénombre ainsi l'Etat, la région PACA, la SNCF, trois Conseils généraux et quatre grandes agglomérations.

De fait, il existe un certain nombre d'éléments de contradiction concernant la volonté de décider des suites à donner au projet, la manière de le réaliser et la concertation avec l'ensemble des acteurs. Nous avons essayé de surmonter toutes ces contradictions et de poursuivre le débat public, avec la volonté d'informer les acteurs sur les objectifs et les résultats des études complémentaires.

Nous continuons de travailler dans la transparence et de recueillir les avis des différents acteurs. Il s'agit ainsi de partager des informations, des connaissances et des idées. A ce stade, je me dois de mentionner le problème d'image dont souffre RFF, un établissement public assez jeune, qui ne possède pas encore une grande expérience de la gestion des situations conflictuelles vis-à-vis du maître d'ouvrage.

En décembre 2005, RFF a décidé de la poursuite du projet. En juillet 2006, nous avons réuni l'ensemble des acteurs et avons fait connaître les conditions de la poursuite du projet en termes d'études complémentaires, de consultation des acteurs et d'information du public. De même, RFF a élaboré une charte de consultation des acteurs et de l'information du public pour la LGV-PACA.

#### **.II Le contenu de la charte**

La charte précise les éléments suivants :

- les règles du jeu de la consultation ;
- un cadre de travail précis, assorti d'engagements préalables ;
- des groupes de travail thématiques ;
- une représentation équilibrée avec désignation d'un représentant et d'un suppléant par acteur ;
- des réunions périodiques et une réunion annuelle des acteurs ;
- un secrétariat technique piloté par RFF pour le suivi et l'animation de la démarche.

Dans ce cadre, RFF pilote la démarche et sollicite des auteurs de cahiers d'acteurs et de contributions. RFF s'est engagé à réunir des groupes de travail thématiques (milieu humain, agriculture et viticulture, biodiversité et milieu naturel) à raison de deux à trois réunions par an, à organiser une réunion d'acteurs par an pour faire le point sur l'avancée des groupes de travail thématiques et à mettre en place un secrétariat technique représentant chaque type d'acteur (collectivités territoriales, services et commissions consultatives de l'Etat, associations et chambres consulaires) chargé de la coordination de la consultation (environ quatre réunions par an).

Les outils d'information du public sont multiples : un site internet, un journal d'information, des communiqués et articles de presse et enfin, des rencontres individuelles et collectives avec le maître d'ouvrage. Si la charte n'a pas de valeur juridique, le protocole d'accord a été accepté au moins implicitement par les groupes de travail. RFF a proposé à la CNDP de désigner un garant pour l'application de cette charte. La CNDP a accepté cette proposition, en désignant à cet effet Philippe Marzolf.

Nous rencontrons naturellement quelques difficultés. Il convient notamment d'évoquer les réticences des partenaires institutionnels face à une concertation qu'ils ne peuvent pas maîtriser. Par ailleurs, la charte ne suscite pas pour le moment un grand intérêt. Il faut également mentionner les demandes récurrentes de la part des participants, afin que RFF leur garantisse que les résultats issus des groupes de travail seront bien pris en compte.

Enfin, si ce travail est assez prenant, voire déstabilisant pour les équipes marseillaises de RFF, j'estime néanmoins qu'il va dans le bon sens.

## **Discussion**

### **Philippe MARZOLF**

La CNDP ne peut que se féliciter de cette initiative. Il est également loisible de se demander s'il faut donner un cadre aux concertations ne relevant pas de la CNDP. Enfin, il importe de veiller à ce que la participation du public soit bien prise en compte par le maître d'ouvrage.

### **Jean GONELLA**

Je me prononce en faveur de la prise en compte d'une opposabilité au tiers. De plus, j'estime que la charte devrait avoir une valeur plus contractuelle.

### **Jean-Louis ROHOU**

Le fait que la charte soit rendue publique constitue un engagement pour RFF.

### **De la salle**

Avez-vous l'intention de rédiger une telle charte lors de chaque débat public ?

### **Jean-Louis ROHOU**

Cette charte s'inscrit dans une attitude expérimentale. Il est nécessaire de disposer d'un retour d'expérience avant d'affirmer s'il s'agit là de la meilleure formule.

**Philippe SUBRA, maître de conférences à l'Institut Français de Géopolitique**

Je ne pense pas que RFF, ni la Direction des routes peuvent servir de modèle aux «petits maîtres d'ouvrage », qui vont être confrontés à la consultation et qui n'ont aucune expérience du débat public.

**Thierry MASNOU**

Même si la transposition du dispositif pour les petits et moyens projets peut intervenir plus tard, il convient de prendre la mesure de l'importance d'un garant de la concertation, désigné par une autorité indépendante.

**Claude CHAUSSOY, ADSTD, Conseil général de l'Essonne**

Aujourd'hui, les maires décident des formes de la concertation. Ils sont donc maîtres du processus. Dans mon département, un maire refuse depuis un an de conduire une délibération sur un projet, simplement parce qu'il y est opposé.

Par ailleurs, au-delà de la concertation obligatoire, la déclaration d'utilité publique intervient parfois trop tard et nourrit parfois de nombreuses tentatives de judiciarisation. Ainsi, il arrive parfois que des tribunaux soient saisis, y compris après l'obtention d'un consensus. Dans ces conditions, certaines collectivités, pour se couvrir, préfèrent que le dossier de l'enquête soit réalisé par un avocat, ce qui nuit à une certaine transparence. En conséquence, je suis favorable à l'établissement de cadres plus formels.

**Jean-Pierre ESTELLA**

Nous devons prendre conscience que nous vivons bien dans la civilisation de l'image et en tirer toutes les conséquences. Par exemple, tous les grands politiques, y compris les ministres, disposent de services de communication qui préparent des sujets filmés qu'ils donnent ensuite aux grands médias. A cet égard, il pourrait être pertinent de donner mission à la CPDP de produire les images constituant le cahier de présentation d'un projet.

## Quelle place pour la médiation au niveau local ?

**Michel DUBROMEL**  
**Représentant du réseau transport de FNE**

Afin de répondre précisément à la question posée à la partie associative, je traiterai successivement trois aspects :

- quelques définitions et interprétations des termes employés ;
- l'opportunité d'une médiation locale ;
- les moyens nécessaires pour garantir l'indépendance et le rôle de la CNDP.

Je rappelle que France Nature Environnement est la fédération des associations de protection de l'environnement, une structure fédérative qui regroupe environ 3 000 associations traitant de tous les thèmes liés à l'environnement, depuis la protection des espaces naturels à l'aménagement du territoire en passant par les problèmes énergétiques. Je suis responsable ou pilote du réseau « Transports et Mobilité Durable ».

### **.I Quelques définitions et interprétations des termes employés**

Tous les associatifs qui m'ont aidé à préparer cette présentation ont été interpellés par le terme « médiation », alors que les interventions précédentes traitent des problèmes de concertation. Nous ne souhaitons pas jouer sur les mots, mais vous faire partager le vécu des citoyens, citoyens que vous souhaitez convaincre de l'acceptabilité sociale d'un projet par un processus de médiation.

Le traitement de cette question impose un passage obligé par l'étape « information » qui n'est pas partagée par tous. L'information, ce sont « des renseignements sur quelque chose ou quelqu'un ». Il s'agit là d'une définition banale, mais il faut déjà prendre conscience que cette information, si elle est largement partagée par les techniciens, doit cependant être réclamée par les associatifs, car elle n'est pas encore en libre accès ou elle n'est pas encore transmise systématiquement. Nous ne parlons pas de quelques cas, certes anecdotiques, qui ne mettent pas les citoyens dans de bonnes dispositions.

La partie « communication » est également essentielle. Ainsi, la communication est définie comme « l'action de communiquer quelque chose à quelqu'un ». Cette étape paraît simple et elle s'améliore nettement avec les communications sous format informatique, un support tout à fait légal, mais qui paraît encore ignoré par quelques administrations et collectivités.

Vous avez parlé de « concertation », qui selon le BSP (Bon Sens Paysan) est bien « le fait de se concerter, de s'entendre pour agir de concert ». Nous constatons tous que le dispositif juridique actuel prévoit que la concertation consiste à recueillir les avis des personnes consultées, sans aucune obligation pour le maître d'œuvre de fournir une réponse. Tant que nous n'aurons pas évolué vers les critères définis par la Convention d'Aarhus, vous trouverez à ce niveau des personnes frustrées du manque d'écoute, même si le dispositif est juridiquement correct.

## **.II L'opportunité d'une médiation locale**

Nous sommes maintenant à l'étape de la médiation, ou «entremise destinée à mettre d'accord, à concilier des personnes ou des partis ». Dans le réseau avec lequel nous sommes en relation constante, la seule mention du terme «médiation » a provoqué un rejet. Celui-ci ne s'explique pas par le refus de négocier, mais par la volonté d'être à égalité de connaissance et d'expression avec l'interlocuteur, un élément qui est loin d'être vécu et ressenti positivement dans la situation actuelle. Il faudra donc corriger cette perception très négative avant de pouvoir parler de médiation. Au niveau local, les citoyens, les riverains et les associations concernés par un projet peuvent très bien s'impliquer, mais les éléments nécessitent quelques précisions.

Nous souhaitons ainsi préciser les éléments concernant le public et le domaine de pertinence. Le public local est celui de la commune ou de la collectivité concernée par le projet. Nous pensons qu'il faudrait prendre en compte les disparités entre les personnes qui travaillent sur un territoire et celles qui y résident. Très concrètement, certaines personnes habitent peut-être à Lille ou à Vendôme et travaillent à Paris. Avec quel public faut-il engager une médiation? En quoi une personne qui ne fait que dormir sur un territoire peut se sentir concernée? Les intérêts d'une personne qui vient travailler sur un territoire et ceux d'une personne qui a choisi d'y résider en famille sont-ils compatibles ?

Il faut aussi démystifier le contexte local du projet. Sans vouloir caricaturer, une plate-forme logistique ou un contournement routier, et, au-delà, tous les projets en lien direct avec l'économie locale, sont-ils des projets purement locaux ? Les enjeux sont inclus dans des documents de planification comme un schéma de cohérence territoriale (SCOT) et il faut intégrer ces notions et contraintes de la planification avant de donner un avis objectif sur un projet. Nous sommes persuadés qu'une médiation locale peut être efficace, mais cette notion de périmètre, qui va parfois bien au-delà du SCOT, doit être bien définie, même si la médiation est traitée avec les acteurs locaux qui vivent et qui travaillent sur le territoire local.

Les citoyens et les riverains – car ce sont souvent ceux-là à qui il faut faire « digérer » l'acceptabilité – sont facilement disponibles pour s'informer et pour réagir. En revanche, il n'est pas productif de passer directement à l'opposition entre le technicien – celui qui connaît et qui sait s'exprimer – et le riverain – qui ne maîtrise pas le projet ni son expression en public.

Vous pourrez aussi trouver un militant professionnel, qui saura captiver l'attention d'une salle sur un problème qui n'est pas toujours le problème essentiel. Sur un plan plus constructif, nous sommes très surpris que des associations de riverains – je fais allusion au Débat Public VRAL dans lequel FNE s'est fortement investi – sont capables de traiter les problèmes d'aménagement du territoire ou de changement climatique.

## **.III Les moyens nécessaires pour garantir l'indépendance et le rôle de la CNDP**

Il nous a été reproché que les populations ne participent pas, ne se sentent pas concernées. Cependant, il faut souligner qu'elles ne savent pas participer aux mêmes débats que les professionnels ou les politiques. Dans son ensemble, le monde associatif réclame les moyens nécessaires pour former les citoyens : une formation à la lecture des plans et des documents, une formation à s'exprimer en public. Malheureusement, les moyens de formation et de sensibilisation

nous sont progressivement retirés. Je parle ici de toutes les associations qui disparaissent comme « dommage collatéral » lors de la suppression des contrats emplois jeunes.

Des instances pratiquent maintenant des débats en toute indépendance et nous reconnaissons la maîtrise de la Commission nationale du débat public dans ce domaine. Nous avons pu émettre quelques critiques lors de débats nationaux, mais celles-ci ne portaient jamais sur les méthodes appliquées par la CNDP. Il nous semblerait très lourd de demander à la CNDP de s'investir dans des débats locaux et il serait aussi beaucoup plus motivant que des élus locaux assument pleinement ces actions de médiation. Dans ce cas, l'expérience non contestée de la CNDP pourrait venir en appui pour mettre à disposition des outils et des méthodes de débat public qui ont fait leurs preuves en de nombreuses situations.

Nous estimons que la médiation locale est une solution qu'il est possible de mettre en œuvre, en toute indépendance. En revanche, nous vous demandons de bien réfléchir aux éléments préalables, éléments sans lesquels il n'est pas possible de mettre en place immédiatement cette médiation. De fait, les interlocuteurs ne sont pas sur le même plan et il faut définir soigneusement les périmètres et populations concernées.

Nous voulons croire à cette médiation locale, car toutes nos fédérations ont toujours considéré que les procédures juridiques, qui nous sont parfois imposées, n'ont jamais permis de résoudre les problèmes de fond.

## Discussion

### **Jean GONELLA**

Je tiens à réagir sur la question du public supposé "*concerné*", en évoquant un exemple local. Un maire a, par exemple, prit brutalement un arrêté interdisant l'escalade sur le territoire de l'ensemble de sa commune, il y a deux ans. Se déclencha, alors, non point une concertation, puisque l'arrêté était déjà publié, mais une véritable fronde, entretenue par les alpinistes, qui commença par envahir places et café du territoire, finissant par atteindre l'échelle nationale. En effet, depuis Paris, le Club alpin français, entre autres, s'en mêla et les recours administratifs en annulation de l'arrêté litigieux firent rage. Tout s'arrêta net par retrait de l'arrêté contesté. Il eut mieux valu, évidemment, tenter un débat initial, en remontant à une saine discussion des causes de l'arrêté, qui étaient la crainte des élus municipaux d'être poursuivis en cas d'accidents d'escalades. Ainsi, apparaît-il, de temps en temps, des litiges locaux qui, en fait, posent des problèmes d'ordre général.

D'autre part, à propos de tels problèmes, puisque l'on prétend qu'il existe peu de citoyens intéressés par les affaires publiques, il serait souhaitable que l'on accepte de reconnaître comme tel un public qui se déclare "*concerné*".

### **Louis NEGRE**

Comme je l'ai indiqué précédemment, les élus sont confrontés à un double mouvement :

- par le bas, le développement de la démocratie participative ;

- par le haut, la prescription de bonnes pratiques, voire de chartes et de procédures plus formelles, avec des garants.

Pourquoi un garant serait-il lui aussi impartial, par définition ?

**Philippe MARZOLF**

Ce garant est garant de la forme et non du fond.

**Louis NEGRE**

Cela implique que ces personnes disposent d'une très bonne formation pour qu'elles ne s'impliquent pas dans un dossier. Il nous faut donc des « super-garants », en quelque sorte. Je continue à penser que le débat public et la concertation sont indispensables. Cependant, encore une fois, quelle est la place laissée à la démocratie représentative ? Je ne suis pas favorable à ces tiers-garants au niveau communal.

**Yves MANSILLON**

La démocratie représentative est chargée de la décision.

## **Quelle place pour les référendums locaux ?**

**Philippe SUBRA**

**Maître de conférence à l'Institut Français de Géopolitique**

Le referendum local relève de la démocratie directe. Cependant, il convient d'examiner le problème du rapport entre les deux, en termes de concurrence et de complémentarité. La réforme constitutionnelle de mars 2003 étend aux régions et départements un droit qui existait depuis 1992, c'est-à-dire le droit de consulter les électeurs sur les affaires relevant des compétences des collectivités. De plus, la réforme a décidé que ces referendums auraient désormais une valeur décisionnelle, alors qu'ils n'étaient jusque là que consultatifs. Il s'agit d'une réforme importante, mais qui a eu une application extrêmement réduite, à part en Corse.

### **.I Le modèle suisse**

La référence en matière de referendum local est le modèle suisse.

#### **.1 Que nous apprend le modèle suisse ?**

Depuis le début des années 70, les électeurs suisses se sont prononcés à six reprises sur la politique d'aménagement du territoire, au plan national. Ainsi, un projet audacieux de ferroutage a pu être adopté avec son tracé, son financement et son contenu technique.

Le recours au référendum a, d'après moi, trois avantages :

- le vote est précédé par une campagne publique, permettant une large information et une excellente expression des points de vue ;
- il permet l'expression d'un nombre de citoyens importants (taux de participation de 45 à 50 %) ;
- le référendum légitime fortement la décision adoptée puisque le peuple se prononce directement. Cette légitimité est d'autant plus grande que le référendum suisse peut se tenir à l'initiative d'opposants au projet, à condition de réunir 100 000 signatures. Cette disposition était prévue dans le texte de la réforme constitutionnelle de 2003, mais elle n'a pas été retenue dans la loi organique.

#### **.2 Dans quelle mesure le modèle suisse est-il transposable en France ?**

La Suisse est marquée par des conditions géopolitiques spécifiques : un pays compact, peu peuplé, marqué par l'importance objective de la montagne. De plus, le pays a une pratique ancienne et régulière de la démocratie directe : en deux siècles, plus de 500 votations nationales ont été organisées.

## **.II Quel avenir pour le référendum local en France ?**

L'objet réel du référendum local concerne les projets de compétence locale. Deux facteurs jouent dans le sens d'un recours exceptionnel et donnent à penser qu'il y a aura peu de référendum de ce type à l'avenir.

Le premier élément relève de la loi, qui ne prévoit pas de référendums locaux d'initiative populaire, mais un droit de pétition qui ouvre simplement la possibilité pour la collectivité d'organiser un référendum, sans qu'elle soit obligée de tenir compte de son résultat.

Ensuite, les collectivités territoriales décident de l'organisation d'un référendum. En conséquence, les responsables de ces dernières sont plutôt réticents à organiser de tels consultations, craignant d'être désavoués à cette occasion, d'avoir les mains liées et de voir surgir un opposant. De fait, les élus et leurs principaux lobbies ont imposé que le seuil de validité du référendum corresponde à un seuil de participation de 50 % ; ce qui est énorme.

Faut-il être sceptique quant à l'avenir du référendum local ? Paradoxalement, la pratique de la démocratie participative offre peut-être une opportunité pour le développement de l'usage du référendum local. On peut en effet imaginer un processus d'élaboration de décision associant la concertation et le référendum ; la concertation permettant d'informer la population et d'élaborer les scénarios soumis au vote. Ce « mariage » suppose cependant que les élus adoptent une posture particulière, non pas en intervenant comme les porteurs d'un projet politique précis, mais comme les organisateurs des débats, les animateurs d'une réflexion collective et les initiateurs d'une dynamique d'élaboration d'un projet de territoire. Ceci permettrait ainsi que l'élue puisse être désavoué, même s'il a pris position, sans être obligé de démissionner.

En guise de conclusion, je souhaite vous livrer deux questions. De quelle manière le référendum local prend-il en compte l'intérêt national et européen, notamment celui des usagers ? Quel est son impact sur la crise de légitimité du politique et des élus ?

### **Louis NEGRE**

Plus le dossier est ouvert en amont, de la manière la plus transparente possible, plus l'on peut cerner les points durs et travailler ensemble dans le cadre d'un dialogue. Dans ce cadre, l'idée d'une combinaison de la concertation la plus large possible et d'un référendum bien posé me semble pertinente. Cependant, pour éviter tout risque de plébiscite, je pense qu'il faut travailler en amont. A ce titre, la CNDP pourrait utilement être impliquée.

## **Synthèse de la deuxième table ronde**

**Claude CHARDONNET**  
**PDG de C&S Conseils**

L'idée d'un cadre plus formalisé pour la concertation, semble vous tenter. En vous écoutant, ses contours pourraient être les suivants :

- garantir le partage de l'information, y compris par des moyens les plus modernes ;
- être fondé sur un système de réunions de travail thématiques sur des problématiques précises ;
- permettre de gérer des situations conflictuelles ;
- offrir la possibilité de faire évoluer le projet ;
- garantir la maîtrise des délais ;

Pour autant, vous dites aussi que cette approche doit demeurer ouverte et expérimentale, adaptée à chaque cas. Et dans cet esprit, chaque maître d'ouvrage doit rester libre de faire appel, ou non, en tant que de besoin, en fonction des contextes, à la présence d'un garant.

L'établissement d'une charte de bonne conduite en concertation, si elle représente un progrès pour le maître d'ouvrage qui s'engage, peut susciter des réserves du public ou des associations dans la mesure où leur principal critère d'appréciation de la réussite d'une concertation réside dans la prise en compte de leurs demandes dans le projet.

En conclusion, le désir de formaliser un cadre qui garantisse la réussite de la concertation devra sans doute veiller tout particulièrement à ces quelques questions :

- Comment garantir la qualité de l'information et des réponses apportées par le maître d'ouvrage aux préoccupations du public ?
- Comment garantir la qualité d'un garant ?
- Un cadre peut-il permettre de rétablir des dissymétries, notamment dans la maîtrise de la connaissance ?
- Un cadre peut-il éviter la tendance à judiciarisation ?

Je reprends enfin l'idée d'approche systémique et celle d'interaction entre les éléments du système. Le cadre, quelle que soit sa forme, doit avoir un réel effet sur les interactions entre le maître d'ouvrage, les acteurs, le public. Il doit être facteur de renouveau dans les relations. Pour cela, il doit être validé, accepté par tous et pas seulement par le maître d'ouvrage.

## Conclusion

**Yves MANSILLON**  
**Président de la CNDP**

Ce séminaire était particulièrement intéressant et la tâche de le conclure se révèle d'autant plus difficile.

Le débat public constitue la forme la plus institutionnelle de la concertation, mais aussi la plus indéterminée. Au fil de l'expérience, nous avons certes mis en place une espèce de formule, au demeurant variable selon les cas. En réalité, les outils sont secondaires, l'essentiel réside dans les objectifs, les principes et l'esprit du débat public.

Le but du débat public n'est pas d'assurer l'acceptabilité sociale d'un projet, mais d'informer la population et de lui permettre de s'exprimer. La procédure crée la confiance. L'esprit repose dans la conduite d'un débat de manière équilibrée et neutre par un tiers complètement indépendant de tous.

Le problème fondamental tient au fait que des débats publics interviennent pour 8 à 10 projets par an, alors que l'on dénombre 10 000 enquêtes publiques, voire plus, chaque année. Si je ne suis pas un farouche partisan de la réforme législative, dont on abuse régulièrement, je considère que la situation actuelle ne peut pas demeurer en l'état. Il faut prévoir, pour toute une catégorie de projets en dessous des seuils du débat public une forme allégée et assouplie.

Dans ce cadre, l'essentiel consiste à faire en sorte que ce débat public allégé intervienne dès l'amont. Il importe donc de créer un temps de débat en amont, sur l'opportunité. Pour ma part, je considère qu'à la limite et s'il faut choisir, la question du tiers garant est seconde par rapport à cet élément.

En attendant la réalisation de cette réforme, il faut que les maîtres d'ouvrage s'inspirent des méthodes du débat public. La CNDP, comme la loi le prévoit, peut les aider sur le plan méthodologique. De fait, certaines collectivités ont déjà demandé notre aide. Par exemple, le Parc naturel du ballon des Vosges souhaite tenir l'équivalent d'un débat public pour réaliser sa charte. De même, le Conseil général de la Manche qui prévoit de réaliser un aménagement du port de Granville nous a demandé des conseils méthodologiques et de désigner un tiers garants.

Enfin, avec la Fédération des maires des villes moyennes, nous avons élaboré une base de connaissances méthodologique, intitulée « *La démocratie participative appliquée* ». Celle-ci comporte ainsi trois volets :

- des exemples concrets ;
- une partie méthodologique ;
- une partie conceptuelle.

**Jean BERGOUGNOUX**

Ce séminaire passionnant est à présent terminé. Je vous remercie tous d'y avoir participé et d'avoir contribué à la richesse des débats.