

Concurrence entre collectivités ou débat public : les ambiguïtés de la Ducsaï ⁽¹⁾

**Bilan de l'opération Ducsaï :
la confirmation, par la négative,
que la dynamique
du débat public
suppose bien d'identifier
des rôles distincts :
porter la décision,
porter le projet,
porter le débat,
porter l'expertise.**

par Jean-Michel Fourniau (2)
Directeur de recherche à l'Inrets

Le débat sur le nouvel aéroport international s'achève. « Mascarade », « simulacre de démocratie locale », « parodie de débat public » : les réactions associatives exprimées à l'issue de la Ducsaï ne mâchent pas leurs jugements. Pourtant cette démarche avait été présentée comme la préfiguration des nouvelles missions que la loi

sur la « démocratie de proximité » donnera à la Commission nationale du débat public (CNDP) en en faisant une autorité administrative indépendante. Alors, cette expérience condamne-t-elle l'idée même d'un débat public sur l'opportunité des grands projets d'aménagement ?

Pierre Zémor, le président de la CNDP, personnellement chargé de cette mission par le gouvernement, voulait en faire une « avancée de la démocratie participative », qualifiant même la démarche de « révolution culturelle » : le public était appelé à participer à l'élaboration d'un grand choix d'aménagement du territoire alors que l'État n'avait pas encore arrêté un projet précis. Bien que les schémas de services récemment adoptés tran-

chent en faveur d'un nouvel aéroport dans le grand bassin parisien, le débat devait permettre d'en vérifier publiquement l'opportunité et de faire émerger les solutions dont les acteurs du territoire seraient porteurs. Quel bilan tirer de cette expérience du point de vue de la dynamique du débat public qu'est venue confirmer la discussion de la loi sur la « démocratie de proximité » ? Pour répondre à ces questions, il n'est pas inutile de confronter la démarche conduite par Pierre Zémor aux leçons tirées des précédents débats publics organisés par la CNDP. Les frustrations engendrées par la Ducsaï peuvent alors être rapportées aux ambiguïtés d'une démarche qui n'a pas su se défaire de la pression des échéances imposées par le gouvernement.

L'ambivalence des engagements de l'État

La mission a été confrontée à cette question lancinante : « Pouvez-vous nous assurer que le gouvernement ne reviendra pas sur les engagements pris quant à la limitation du trafic à Roissy et Orly », rappelant l'engagement pris par le ministre des Transports en 1997 de plafonner ce trafic à 55 millions de passagers pour Roissy, et à 250 000 mouvements pour Orly. Une telle interpellation soulevait une question préjudicielle et une réaffirmation solennelle des engagements gouvernementaux était attendue pour la clarté et la sincérité des débats.

Très vite, en effet, des experts ont annoncé que le seuil serait atteint à Roissy dans deux ou trois ans alors qu'un nouvel aéroport ne serait pas opérationnel avant douze à quinze ans, sa réalisation ne constituant donc, en aucune manière, une solution de limitation du bruit subi par les riverains. D'autres ont rappelé que les capacités techniques de Roissy permettaient d'accueillir l'accroissement prévisible de la demande pour les quinze ans à venir, soulignant ainsi que l'urgence d'un nouvel aéroport ne tenait qu'à la

« contrainte environnementale » posée par le gouvernement. D'autres enfin ont expliqué que seuls les avions font du bruit et non les passagers, ce qui imposait de revoir l'unité de mesure définissant le plafonnement de la gêne sonore. Pour pouvoir ouvrir le débat sur l'opportunité d'un nouvel aéroport, il fallait donc, en tout état de cause, répondre aux interrogations et aux inquiétudes des riverains franciliens qui voient maintenant s'engager le chantier d'un nouveau terminal à Roissy et s'ouvrir de nouveaux couloirs aériens.

Mais le devenir des aéroports parisiens, paradoxalement, n'entraînait pas dans le champ de la mission Ducsaï. Celle-ci n'a pas su, ou pas pu, exiger du gouvernement qu'il prenne clairement ses responsabilités. Le débat ne pouvait donc que s'engager sur des bases fragiles, prêtant le flan à l'affrontement ouvert, là où il aurait fallu faire la place à des controverses argumentées sur les prévisions de trafic, les mesures définissant le plafonnement de la gêne sonore, bref tous les problèmes à prendre en compte pour définir la « contrainte environnementale »

qui peut justifier de faire le nouvel aéroport.

La faiblesse du maître d'ouvrage et le blocage d'Air France

L'attitude de la Direction générale de l'aviation civile, qui se présentait dans ce débat comme le maître d'ouvrage du nouvel aéroport, ne pouvait que renforcer cette ambiguïté sur les objectifs de l'État. Ainsi le débat s'est engagé sans que le maître d'ouvrage produise un dossier solide permettant

La Ducsaï n'a pas su, ou pas pu, exiger du gouvernement qu'il prenne clairement ses responsabilités. Le débat ne pouvait donc que s'engager sur des bases fragiles, prêtant le flan à l'affrontement ouvert, là où il aurait fallu faire la place à des controverses argumentées.

d'alimenter la discussion. Le dossier arrêté à la mi-mai n'a plus évolué ensuite en réponse aux questions posées dans le débat public et la DGAC a choisi de s'en tenir à une ligne figée sur ses seules prévisions de trafic, quels

que soient par ailleurs les événements internationaux qui bouleversent aujourd'hui l'économie du transport aérien.

Quant aux autres acteurs du transport aérien, on aura noté leur discrétion. La décision déjà prise d'implanter le nou-

vel aéroport dans le grand bassin parisien permettait à Aéroport de Paris de rester en retrait puisque l'établissement public n'en serait pas le gestionnaire. Tous les participants ont noté le blocage d'Air France sur sa stratégie de « hub » et sa discrétion sur le reste : il ne s'agissait pas pour l'exploitant national de mettre en discussion sa politique commerciale, en particulier sa préférence pour des navettes fréquentes assurées par des avions de taille moyenne qui se traduit par un nombre de mouvements par passager transporté plus fort que dans les autres grands aéroports européens. Là encore la mission Ducsaï a laissé peser sur le débat cette limite : si les « contraintes environnementales » y apparaissent toujours négociables, les « contraintes économiques » n'y sont même pas discutables.

L'absence de légitimité des dossiers de candidature

Le rôle du maître d'ouvrage n'a pu qu'apparaître encore plus

problématique dans la seconde partie du débat, quand il s'est agi de discuter des sites susceptibles d'accueillir un nouvel aéroport. Alors que l'État avait annoncé ne pas avoir de projet, la Direction générale de l'aviation civile proposait trois sites, sans information préalable

La mission Ducsaï a laissé peser sur le débat cette limite : si les « contraintes environnementales » y apparaissent toujours négociables, les « contraintes économiques » n'y sont même pas discutables.

des élus concernés, en complément des projets portés par des collectivités ou des acteurs économiques locaux. Beaucoup y ont vu une manœuvre d'Air France pour faire valoir, par la voix de son administration de tutelle, ses préférences. En l'absence d'une claire lisibilité du rôle de l'État, les réunions sur les sites ne pouvaient se prêter à un débat serein.

Mais la méthode retenue par la Ducsaï est elle-même en cause. Susciter les candidatures de collectivités ou d'acteurs économiques locaux pour porter le projet d'un grand équipement national est une idée plus démagogique que démocratique. Quelle est en effet la légitimité d'une fédération départementale des travaux publics,

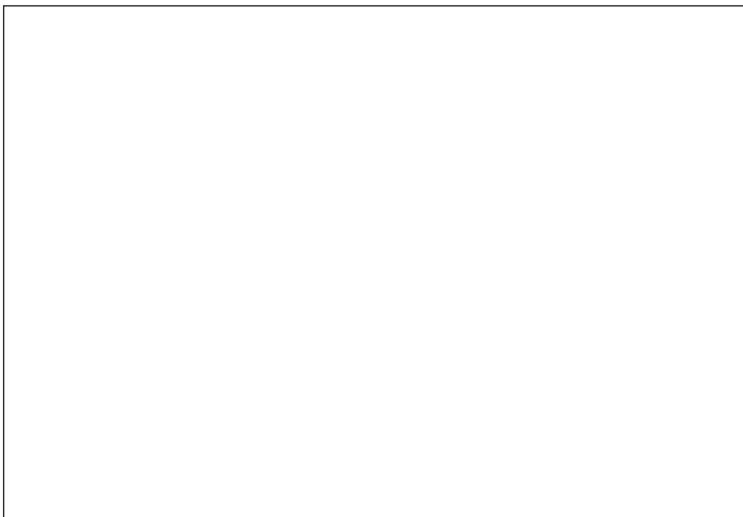
d'une chambre de commerce ou d'un conseil général pour porter un tel projet ? Et, s'il s'agit de susciter des initiatives locales, quelle peut être la légitimité de l'État à proposer des sites contre l'avis des collectivités concernées ? Dans cette mise en concurrence désordonnée de collectivités, l'État perd toute crédibilité à prétendre aménager le territoire. La réaction des élus et des habitants l'a bien montré, qui fut d'autant plus vive qu'il s'agissait de débattre de sites proposés par l'État ou par des acteurs économiques.

L'ambiguïté du rôle de la mission Ducsaï dans la conduite du débat

La complexité du dispositif de la Ducsaï, mêlant la mission personnelle confiée à Pierre Zémor et sa fonction de président de la CNDP, s'avérait également peu lisible. Et Pierre Zémor a cultivé l'équivoque, en mettant en avant sa volonté, au-delà de la lettre de sa mission, de faire des recom-

La méthode retenue par la Ducsaï est elle-même en cause. Susciter les candidatures de collectivités ou d'acteurs économiques locaux pour porter le projet d'un grand équipement national est une idée plus démagogique que démocratique.

Jean Catamy / Magnum Photos



Des experts ont annoncé que le seuil serait atteint à Roissy dans deux ou trois ans alors qu'un nouvel aéroport ne serait pas opérationnel avant douze à quinze ans. D'autres ont rappelé que les capacités techniques de Roissy permettaient d'accueillir l'accroissement prévisible de la demande pour les quinze ans à venir.

mandations au gouvernement jusque sur les critères de choix du site du nouvel aéroport. Ainsi, il a considéré que la première étape du débat tranchait la question de l'opportunité, alors même qu'une contre-expertise était demandée et n'a finalement été produite que trop rapidement et trop tardivement pour alimenter sérieusement la controverse.

Pourtant, la loi indique logiquement que le rôle de l'organisateur n'est pas de trancher le débat ni d'émettre un avis. L'expérience de la CNDP a d'ailleurs confirmé le bien fondé de cette posture, sauf à transformer le débat en affrontement des *lobbies* plus soucieux de faire pencher l'avis de l'organisateur du débat de tel ou tel côté que de contribuer à la recherche de l'intérêt géné-

ral. La nomination par Pierre Zémor lui-même d'une commission spéciale chargée de surveiller la qualité du débat qu'il organisait, n'offrait guère de forces de rappel. Et cette commission présidée par Bernard Poinant n'a pas pu acquérir l'autorité nécessaire pour jouer pleinement son rôle de garant.

Clarifier les rôles pour conduire le débat public

La CNDP avait tiré de son expérience passée une distinction claire entre porteur de projet et maître d'ouvrage, et une conclusion nette : on ne peut ouvrir un débat public

que sur un projet endossé par un maître d'ouvrage capable d'explicitier les responsabilités qu'il assume et de prendre les engagements que cela impose. Finalement, la Ducsaï en a fait la démonstration par la négative, la dynamique du débat public suppose bien d'identifier des rôles distincts : porter la décision, porter le projet, porter le débat, porter l'expertise.

Dans sa précipitation, tenant au calendrier électoral, le gouvernement a été à l'encontre de cette clarification indispensable à l'exercice des nouvelles missions que la loi sur la « démocratie de proximité » donnera à la Commission nationale du débat public. La Ducsaï ne pouvait pas alors échapper aux soupçons de recherche, dans la mise en concurrence de porteurs de projets à la légitimité problématique, une manipulation de l'opinion, se mettant ainsi en contradiction avec l'esprit de la démarche de débat public qui suppose avant tout le respect du citoyen.

Notes

(1) Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international.

(2) Co-auteur de *Le débat public : une réforme dans l'État* (sous la direction de Serge Vallemont).