

Une première expérience de débat public sur un dossier d'intention : Ducsay*. Un nouvel aéroport, pourquoi, comment et où ?

Le numéro d'avril 2002 de Responsabilité & Environnement a publié un dossier, critique, sur Ducsay. L'animateur de cette démarche et alors président de la CNDP y répond ici. En insistant sur la nouveauté de la procédure, sur la réactivité de praticiens qui, face à l'imprévu et aux obstacles, ont su faire évoluer méthodes et modalités de concertation, sur le difficile dialogue avec les chercheurs.

*par Pierre Zémor
Conseiller d'Etat,
ancien président de la CNDP (1)*

Mieux observer les expériences du débat public

Le débat public de la CNDP est une modalité de concertation, qui répond aux aspirations d'information et de participation du public et aux attentes

d'améliorations des projets des maîtres d'ouvrage. La « recherche-observation » n'a pas encore évalué les règles esquissées par la « recherche-action » (ou l'expérimentation) des organisateurs et praticiens. Ceux-ci interrogent ceux-là sur la faiblesse de l'évaluation des méthodes, attendue pour améliorer les démarches de débat public à un moment où la démocratie se veut plus consultative [1] [2].

L'expression « débat public », aujourd'hui très répandue,

n'est pas placée sous le seul label de la CNDP, Commission nationale du débat public, instaurée par la loi du 2 février 1995 et que la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité transforme en autorité administrative indépendante, garante de l'information et de la participation du public dans « l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement présentant de forts enjeux socio-écono-

* Ducsay : Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international.

miques ou ayant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Le débat public, qui a anticipé en France les souhaits de la convention d'Aarhus, fait partie des démarches de concertation, qui se sont développées dans de nombreux domaines, mais tout particulièrement depuis la fin des années 60, dans celui de l'équipement local, de la planification du cadre de vie, de l'urbanisme opérationnel, puis de l'aménagement des infrastructures.

Replaçons le débat public, comme l'a fait Jacques Theys lors d'un récent séminaire, notamment sur l'expérience Ducsai (2), dans un historique des démarches d'information et de participation du public, très marqué par le foisonnement d'enquêtes publiques obéissant à de multiples procédures, scrupuleusement observées par le Conseil d'État. Le rapport « Questiaux » du Conseil d'État sur « l'utilité publique aujourd'hui », a tiré les enseignements de la démocratisation des enquêtes publiques et des premières expériences de la CNDP, pour préparer l'élargissement des compétences et la diversification des modalités de cette instance (3).

Pour la réflexion et l'action, il s'avère utile de différencier les concepts d'information, de

mise à disposition de données, de communication au sens de l'échange et non de la promotion (4), de consultation, d'audition publique, d'enquête, plus ou moins participative (3), de sondage ou de référendum, de concertation locale telle que prévue par le Code de l'urbanisme (L 300-2), de concertation menée par le maître d'ouvrage, de négociation dans des comités locaux ou nationaux, de médiation, de table-ronde, parfois élargie en « assises », de conférence de citoyens, de débat conduit administrativement selon la circulaire dite Bianco du 15 février 1992, ou de débat public institutionnalisé.

Tous ces modes de concertation peuvent venir jaloner les processus de décision en lente maturation (5) dans des services publics ou des instances représentatives (6).

Les exercices de démocratie participative doivent éviter le mélange des genres auquel se laissent aller les acteurs consultés, passionnés par des enjeux tels que ceux du développement durable ou par l'illusion que leur parole, enfin écoutée, sera complètement prise en compte, que le débat public serait un lieu de décision.

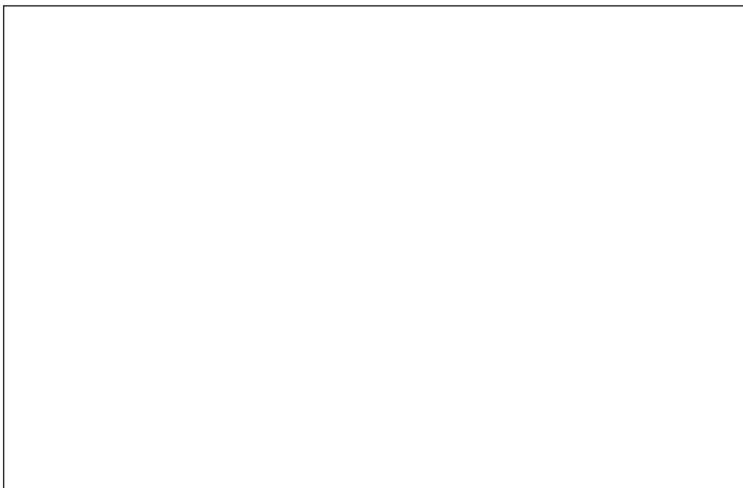
Pourrait-on faire alors l'économie des procès d'intentions que se hâtent d'instruire des observateurs peu avertis

des évolutions socio-culturelles, des formes actuelles de la protestation et de la contestation, comme oubliés du principe de réalité dans l'étude de la dimension sociale des nouvelles expériences de participation et de concertation (7) ?

Une expérience déjà riche du débat public institutionnalisé

Le débat public « Barnier », selon l'expression des familiers des travaux de la CNDP, a fait l'objet d'une accumulation progressive des savoir-faire (8) (9) (10) (11) (12), après huit expériences achevées et cinq ou six autres déjà préparées pour être prochainement menées.

L'organisation et l'animation de ces débats publics ne sauraient se satisfaire d'une doctrine érigée en dogme, car les conditions d'un tel dialogue social diffèrent en fonction de la nature du projet d'équipement ou d'aménagement, des orientations du dossier, des décisions à prendre dans un contexte économique donné, de la situation sociale et politique d'un territoire particulier. Par exemple, dans deux débats récents (Nice, site de



L'installation et la première réunion de la commission Ducsaï, composée de personnalités connaisseuses de la décision publique et de la concertation et mise en place pour veiller à la qualité et à la clarté du débat public. Elle se réunira près d'une vingtaine de fois, sans compter réunions de travaux et rencontres publiques.

Juvincourt pour Ducsaï), le déroulement d'élections cantonales partielles n'a pas été sans effet. De plus, d'un débat à l'autre, on bénéficie de l'enrichissement des procédures et des règles de l'art qui s'ajustent au cours des moments nouveaux de démocratie participative.

Aussi, « les modes d'emploi méthodologiques » de la CNDP, en rapide adaptation par la confrontation des expériences vécues par les membres de la commission nationale et des commissions particulières de chaque débat public, sont-ils internes, pour éviter des interprétations vite passéesistes ou des velléités d'opposabilité juridique.

La culture du débat public est encore balbutiante. La

mise sur la place publique de controverses destinées à éclairer les décisions publiques difficiles d'aménagement du territoire national, régional ou local, déstabilise les acteurs quels qu'ils soient : parlementaires et élus, administrations et institutions publiques, l'État comme les opérateurs privés, groupes économiques, organismes ou missions d'études, les populations concernées, syndicats, associations spécialisées ou constituées pour la défense des intérêts en jeu, experts, chercheurs, journalistes, observateurs, surfeurs sur Internet, etc.

La transparence, disons plus précisément l'accès à des données rendues simples et

claires, sort des habitudes de ceux qui, détenant un certain savoir, s'enferment à l'abri de logiques parfois peu communicables. A ces mises en lumière, les études s'avèrent parfois peu consistantes, les expertises ou les travaux préparatoires des décisions incomplets, et le jeu de tous les acteurs sans exception perturbé.

Pour ces débats publics, que l'on peut néanmoins s'aventurer à dire classiques, les principaux apports de méthodes et de procédures, s'ils sont incités par quelques phrases législatives ou réglementaires, ou par des commentaires juridiques autour des rares décisions contentieuses, viennent essentiellement de la réflexion des praticiens. Ceux-ci, d'une part, ont souvent une bonne culture de la recherche de l'utilité publique et des droits du citoyen, et, d'autre part, sont conduits à trouver les meilleures voies de l'information et de la participation du public sous la pression de l'évolution d'une concertation, des sollicitations des décideurs, des commentaires des observateurs et des médias.

Les apports reconnus de la « recherche-action », dans cette maïeutique sociale du débat public, doivent donc beaucoup aux impératifs de la nécessité.

La recherche-observation à la traîne...

Les praticiens de la recherche-action, en charge de conduire des concertations, sont dans l'attente, pour l'instant déçue, de résultats des investigations demandées à la « recherche-observation ». Celle-ci ne paraît pas, à quelques exceptions près, avoir à l'heure actuelle ni les moyens d'examiner la richesse des matériaux produits par les expériences nouvelles (4), ni la posture du recul nécessaire pour analyser un phénomène en rapide développement, sans céder aux humeurs (5) qui défrayent la chronique.

Un des objets de mon propos est de regretter que fassent défaut, pour la CNDP, de véritables travaux de sociologues qui étudient les structurations de l'opinion locale ou nationale durant un débat public, qui identifient le jeu des acteurs, notamment des forces économiques selon qu'elles choisissent la promotion d'une variante du projet ou le silence, ou de certaines associations qui peuvent privilégier des stratégies d'intervention auprès des décideurs poli-

tiques pour faire prévaloir leurs points de vue au mépris de la concertation tant réclamée.

Un débat public ne se fait pas *in vitro*, protégé par des règles reçues *a priori*. A l'occasion du débat public les politiques prennent position, des instances délibèrent, des manifestations et des pétitions sont suscitées, des médias ne se contentent pas de rendre compte et rentrent dans le jeu des acteurs. Par exemple, le 5 septembre 2001, veille d'une importante présentation à la presse de l'avancement du dossier de Ducsaï, « Libération » fait sa une sur « l'aéroport inutile », les analyses mêlant, sans référence aux différents scénarios étudiés, les points de vue *a priori* peu compatibles des écologistes et des groupes de pression favorables au développement du trafic à Roissy... Tout cet ensemble d'informations et d'événements dépasse largement la tenue des réunions programmées dans le débat public organisé et sera pris en considération dans les comptes rendus, les observations émises, puis par les décideurs.

Il est vain de se plaindre de tout ce que projet et contro-

verses publiques suscitent et qui doit être sérieusement observé avec des méthodes susceptibles d'en rendre compte, en distinguant ce qui appartient au processus de décision ou ressort du processus de concertation, par instants mêlés.

Il revient ainsi aux chercheurs, non iréniques quant aux jeux de pouvoirs, au-delà de procès d'intention personnalisés, de s'intéresser aux tentatives d'instrumenter, voire d'entraver, le débat public en refusant la mise à disposition de ses moyens essentiels. On doit analyser comment le chargé de la mission Ducsaï a été conduit à assumer lui-même toutes les tâches de direction du déroulement du débat public, d'encadrement des travaux d'une des agences de communication défailante devant les directives contradictoires des cabinets de l'Équipement et de l'Environnement, ainsi que les relations directes avec les médias dans des situations parfois périlleuses.

Il faudrait examiner les travaux des débats publics au sens de la CNDP à la lumière de quelques principes simples de sociologie, des connaissances avérées sur les processus de décision [13], des travaux d'un Bruno Latour ou de philosophes tels que Edgar Morin ou Jean-Pierre Dupuy [14] ou des acquis de

Les praticiens de la recherche-action, en charge de conduire des concertations, sont dans l'attente, pour l'instant déçue, de résultats des investigations demandées à la « recherche-observation ».

psychosociologie sur la relation des pouvoirs à l'opinion, sur le traitement public du risque et de la complexité, ainsi que sur les angoisses induites. De même, il serait urgent de resituer les expériences étrangères souvent invoquées (BAPE québécois ou conférence de consensus danoise) dans les contextes politico-administratifs des processus de décision de ces pays.

Prenons d'une réflexion insuffisante un exemple simple, celui du principe d'équivalence entre les participants d'une réunion publique d'un débat, mis en évidence en 1998 par Gérard Porcell, membre de la CNDP, alors qu'il présidait la commission particulière sur le projet de ligne électrique Boute-Carros. Il s'agit d'une règle utile à la libre expression des acteurs sans discriminer leur statut.

Dire que ce principe garantit l'équilibre du débat public est un peu rapide, si par ailleurs on critique que des professionnels animateurs de discussions fassent, parfois fermement, respecter des temps d'intervention attentifs à la parole des autres ou si, plus sérieusement, on ne s'interroge pas sur la frustration publique d'élus dont l'expression légitime sur un dossier déjà étudié est refoulée, voire interdite par une masse d'interventions, ou encore sur les déséquilibres provoqués par

certaines acteurs, tels que des collectifs (collectif rhodanien autour de Lyon, collectif de l'Acast pour Ducsai) ayant, au cours de certaines réunions publiques, des stratégies évidentes d'obstruction du débat contradictoire et de confiscation de la parole.

C'est pourquoi, souvent cas par cas, toutes attentives à la qualité du dialogue et des échanges, à la clarification des controverses et à la vulgarisation des dires d'experts, la pédagogie du débat public et l'animation de la concertation ne peuvent s'attarder à des demandes inopinées et théoriques de chercheurs surtout, lorsque, pour habiller leurs prises de position militantes, par ailleurs légitimes, ils réclament dans le débat un débat sur le débat.

Une démarche forcément nouvelle

Les démarches de débat public se sont trouvées récemment sollicitées par une question nouvelle, celle de la concertation préalable à la détermination d'un projet, plus en amont dans le processus de décision. Face à un effort méthodologique pour assurer, dans une situation

beaucoup plus complexe, une démarche originale satisfaisante de débat public, la « recherche-observation », sans respecter des exigences minimales d'analyse, évalue ce débat Ducsai à la lumière de règles aussi peu validées qu'appropriées, en critique dramatique et en partageant les impatiences et les passions des acteurs impliqués.

Le second objet de mon propos est de rendre compte d'une expérience nouvelle d'un débat public qui se situe en amont du débat habituel, conduit ou recommandé par la CNDP, sur un dossier de projet. Le gouvernement par deux lettres de mission des 12 et 13 février 2001 a demandé qu'un débat public soit organisé pour éclairer les décisions du gouvernement sur un nouvel aéroport pour le grand bassin parisien.

La CNDP, réunie le 29 mars, constatait que ce débat sortait des compétences données par la loi et qu'il fallait à son président (6) imaginer une démarche innovante spécifique, car portant à la fois sur la vérification de l'opportunité d'un aéroport dont le gouvernement disait avoir retenu la nécessité, sur la nature des solutions aéroportuaires envisageables, sur les conditions d'accompagnement que ne manqueraient pas de susciter un tel projet

d'équipement et les infrastructures attachées, enfin sur la recherche d'une localisation, parmi des sites qui seraient proposés au débat public au cours de celui-ci, précisait la lettre de mission. La seule question qui, dès le point de presse du 5 avril, a intéressé les médias et les acteurs concernés a été celle du lieu d'implantation, car depuis dix ans une vingtaine de sites avaient été étudiés ou évoqués.

La démarche Ducsaï, forcément inédite, a été imaginée pour répondre à cette demande particulière, à la fois de principe et de localisation, qu'il était de bon sens, en tout état de cause, d'élargir au « pourquoi ? » et au « comment ? », pour mieux aborder le « où ? ».

Le gouvernement faisait en l'espèce preuve d'un certain courage pour expérimenter, en fin de législature, sur un dossier difficile, trop longtemps différé et fort controversé, une extension du champ des compétences de la CNDP, qui se retrouve maintenant avalisée par la loi à l'article L 121-10 du Code de l'environnement.

Cette initiative expérimentale a-t-elle été demandée dans des conditions favorables, d'une part, et d'autre part, au-delà d'une aspiration sociale, correspond-elle à une volonté politique réelle ?

Une demande de concertation fortement contrainte

Rappelons le contexte politique de la démarche Ducsaï. La double question qui se posait au gouvernement à l'automne 2000 était « Faut-il un nouvel aéroport dans le grand bassin parisien ? Doit-on limiter l'exposition aux nuisances des riverains de Roissy-CDG, pourtant capable d'accueillir un supplément de trafic évalué au minimum à 35 millions de passagers dans une quinzaine d'années ? ».

Le gouvernement Juppé, instruit par la mission Douffiagues, mais sans consultation publique, avait répondu oui, en 1996, et retenu le site de Beauvilliers, qui fut rejeté pendant la campagne législative de 1997, ce dont témoignera l'élection d'une députée verte, Marie-Hélène Aubert. Une concertation sur le développement de Roissy, qui avait été menée par le préfet Carrière, a conduit Jean-Claude Gayssot, ministre chargé de l'Équipement et des Transports, peu après son arrivée au gouvernement, à en plafonner l'utilisation, comme son prédécesseur Bernard Bosson l'avait fait d'Orly. Dès le début de la mission Ducsaï, l'attention du

gouvernement a été attirée sur le trouble apporté par des unités de mesure différentes du plafonnement en mouvements à Orly et en passagers à Roissy. La commission a également demandé dès le 19 avril que critères et justifications d'un plafonnement dit intangible soient publiquement connus.

A l'été 2000, le gouvernement Jospin fait sienne la nécessité du nouvel aéroport dans l'écriture des schémas de services collectifs de transports, sous la plume principale de la ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, Dominique Voynet, en octobre, et y prévoit la tenue d'un débat public.

Ce n'est que mi-février 2001, qu'est demandée, conjointement par les ministres Jean-Claude Gayssot et Dominique Voynet, au président juste nommé de la Commission nationale du débat public, la mission de concevoir et d'organiser une concertation qui éclaire le gouvernement sur la nature de la solution et sa localisation, *a priori* dans les régions Centre, Champagne-Ardenne ou Picardie.

Dès lors que la parole est offerte et qu'aucun sujet n'est tabou, Dominique Voynet a obtenu que soient vérifiées, au cours du débat, les hypothèses d'opportunité faites dans les scénarios desdits schémas de

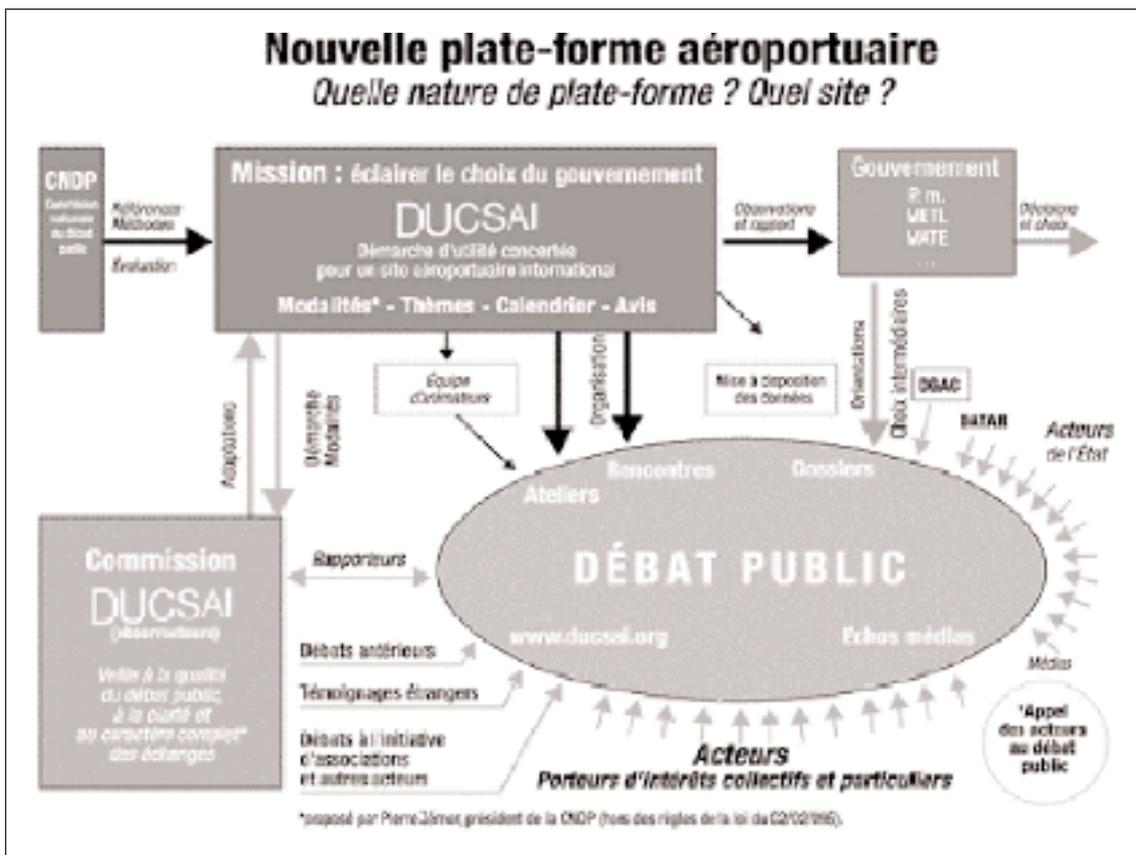
services collectifs de transport. L'intermodalité en faveur du TGV, la croissance des offres aéroportuaires existantes, notamment régionales, permettent-elles de répondre à la demande de déplacements, principalement internationaux, générée par la région parisienne ? La commande de concertation était également placée sous la contrainte politique forte de mener le débat après les élections municipales du mois de mars 2001 et avant la fin de l'été. Un rapport était demandé pour la mi-septembre. Pour disposer d'un calendrier décent à l'égard du débat

public, j'ai obtenu du ministre Jean-Claude Gayssot, qui a fini par rendre les armes devant une question parlementaire, que le débat public, s'il était lancé début avril, puisse être mené jusqu'à la mi-octobre. En contrepartie de quoi je proposais de produire mon rapport sous la forme de trois vagues d'observations dès le début juillet afin, d'une part, d'aider le gouvernement à préparer ses décisions au vu des débuts de la concertation, d'autre part, d'inviter les administrations à une certaine interactivité. J'espérais obtenir du gouvernement des réponses aux questions qui se

seraient rapidement imposées dans le débat public.

Une démarche de débat public sur mesure

Il a fallu concevoir la démarche Ducsai en six semaines, aux cours desquelles j'ai découvert une forte impréparation interministérielle pour ce type d'exercice, fait à la fois de transparence et de dialogue. Contrairement à ce qui se passe pour un débat de la CNDP, il n'était pas imaginable



de disposer d'un dossier de projet. Un tel dossier viendrait en son temps, une fois les décisions prises, et donnerait lieu à un débat classique de la CNDP, avec un projet arrêté. Pour l'instant, le débat public devait s'ouvrir sur un dossier d'intention, qui serait progressivement enrichi au fur et à mesure que la problématique soumise à concertation passerait des phases du principe de l'aéroport (Quels besoins, quelles offres et quelles conditions ? Quel type de plateforme ? Quelle nature de solution ?) aux phases des propositions de sites par des instances habilitées et de discussions des critères de choix du gouvernement.

De l'inconvénient de ne pas disposer d'un dossier, qui n'aurait pu qu'être artificiellement arrêté sur un projet ou superficiellement décliné sur un nombre inconnu de projets hypothétiques, il a fallu faire un avantage, en prévoyant que le dossier serait structuré de manière à se constituer progressivement et de manière contradictoire. Donc, au côté des éléments de base du dossier apporté par la DGAC (Direction générale de l'aviation civile) et les autres administrations concernées, seraient acceptées des contributions des différents acteurs, selon la formule des « cahiers

d'acteurs », expérimentée dans les débats de la CNDP.

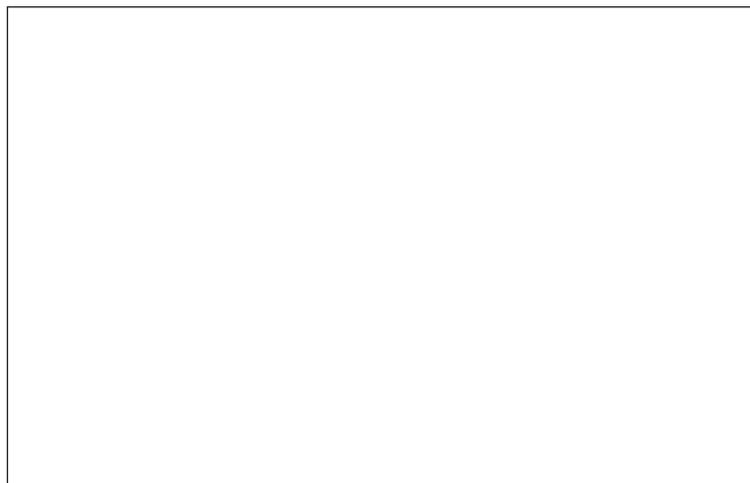
Ce dossier Ducsaï s'est avéré être le pivot du débat public. La démarche proposée et organisée est illustrée par le schéma (voir page précédente), figurant sur un document de référence (un recto-verso) avec les rubriques du dossier à enrichir durant la concertation, qui correspondaient aux thèmes à traiter au cours de cinq phases publiques et avec une première liste assez complète des acteurs principaux du débat.

Le document de référence a permis d'informer, dès le 5 avril, de cette procédure les médias et 3000 acteurs identifiés, parmi lesquels un grand nombre d'associations.

Le déroulement du débat public se ferait donc autour

des écrits du dossier de fond (partie A de près de 1400 pages à la fin de Ducsaï, sans compter les études référencées, dont le rapport de la mission Douffiagues, et hors la partie B rapportant le déroulement du débat, les lettres, brochures, avis ou communiqués publiés par la mission), des propos enregistrés et rapportés d'ateliers et de rencontres, des articles et prises de positions dans les médias, des échanges sur www.Ducsai.org.

Une commission Ducsaï, composée de personnalités connaisseuses de la décision publique et de la concertation, présidée par Bernard Poignant, parlementaire européen, assisté de deux vice-présidents, Dominique Alduy, directrice générale du



Mario Fourmy/REA

Durant six mois et demi, au travers du dossier Ducsaï, la question de l'utilité publique a occupé la moitié des échanges. Sept scénarios, dont trois sans nouvel aéroport, des études, des expertises ont été discutés à partir de début juin. Tous les points de vue ont été soutenus et enregistrés.

« Monde » et Jean-Paul Bailly, PDG de la RATP, a été mise en place pour veiller, avec plus de recul que le chargé de la mission, à la qualité et à la clarté du débat public. Elle s'est réunie près d'une vingtaine de fois et nombre de ses membres ont participé à des réunions de travail et aux rencontres publiques qu'ils ont parfois, en régions, présidées. Elle a conseillé la mission, émis des avis publiés, participé aux mises au point avec les représentants de l'État, reçu avec le chargé de la mission des acteurs importants du débat ou des délégations, assisté aux rendez-vous préparatoires des débats locaux.

Les administrations, et principalement la DGAC, ont été alors invitées à produire, à partir de toutes les études qui avaient été menées et rassemblées, un premier dossier de base (60 pages), dès le 19 avril. Il a été mis à disposition du public dans toutes les préfectures, parfois pour les régions intéressées dans les sous-préfectures, dans plusieurs lieux parisiens et sur le site Internet de Ducsaï.

Les riches apports d'une concertation délicate

Durant six mois et demi, au travers de ce dossier, partout accessible, enrichi par les multiples contributions d'un large débat contradictoire et d'une quarantaine de réunions publiques à travers la France, la question de l'utilité a occupé la moitié des échanges. « Une première », nota TFI dans son journal de 20 heures le 3 mai.

Aucune critique n'a été formulée sur la publicité de tous les documents, depuis les lettres de mission jusqu'aux observations finales. Au cours des réunions, des opposants aux

Aucune critique n'a été formulée sur la publicité de tous les documents, depuis les lettres de mission jusqu'aux observations finales. Au cours des réunions, des opposants aux intentions de l'État ou à la tenue du débat ont donné acte de trouver leurs arguments dans le dossier Ducsaï.

intentions de l'État ou à la tenue du débat ont donné acte de trouver leurs arguments dans le dossier Ducsaï.

Sept scénarios, dont trois sans nouvel aéroport, des études, des expertises, ont été discutés à partir du début juin. Des sondages ont été régulièrement effectués sur la notoriété et l'utilité du débat, sur la qualité des échanges au sortir de certaines rencontres régionales, puis sur la problématique d'ensemble.

Une vaste enquête-vidéo participative a eu lieu pendant un mois auprès d'habitants, de responsables professionnels et associatifs (3). Tous les points de vue ont été soutenus et enregistrés, surtout ceux des opposants aux propositions présentées par la DGAC, porteur interministériel du dossier.

Sollicitées par les premières observations adressées au gouvernement, qui constataient une présentation incomplète et une formulation trop peu affirmée par l'État de ses intentions [15], des réunions interministérielles, tenues à Matignon, ont transmis à la mission Ducsaï un « portrait-robot » de la plate-forme aéroportuaire envisageable, puis les critères de choix du site et ont avalisé les règles de proposition (sollicitée uniquement de l'État, des collectivités territoriales et des milieux économiques) des sites au débat public.

Il faut ici remarquer que le gouvernement a soumis deux sites, sur huit, à la concertation, présentés comme destinés à compléter la gamme des « candidatures ». Des implantations dans l'Aisne ou à Rouvilliers n'ont pas été proposées, alors que la dernière, très étudiée, paraissait avoir les préférences de ceux qui recherchaient un imprécis « bi-pôle » avec Roissy. Que cette

solution se trouve écartée a été considéré par les élus de l'Oise comme à porter au crédit du débat public [5].

A ces occasions, le calendrier imparti s'est confirmé trop serré, d'une part, pour l'appréciation du dossier général constitué fin juillet, d'autant qu'une demande importante de contre-expertise (7) avait tardé à se manifester, et d'autre part, pour permettre au gouvernement ou aux milieux économiques proposant des sites de se concerter avec les élus locaux. J'avais, avec la Commission, attiré l'attention du gouvernement sur le critère supplémentaire à prendre en compte de l'acceptation politique du site par les parlementaires et les élus locaux directement concernés.

Après deux réunions de synthèse, sur l'opportunité et sur le bilan du débat public, les comptes rendus et observations sont remis le 19 octobre et rendus publics peu après : 77 pages d'observations au gouvernement sur l'évolution du dossier au cours du débat public, avec 93 pages des documents les plus importants et un tome annexé présentant l'organisation de Ducaï, son déroulement, le rapport de la commission, la documentation diffusée (publications, cassette vidéo, CD-Rom) et des extraits de presse. Les ministres Jean-Claude Gayssot

et Yves Cochet me reçoivent le 24 octobre ... séparément.

Le gouvernement Jospin, régulièrement informé des travaux et débats de Ducaï, va rapidement prendre ses décisions après avoir réuni les ministres intéressés. Le 15 novembre, il confirme la nécessité d'un nouvel aéroport. Il retient diverses mesures d'accompagnement, certaines inspirées par la concertation et consignées dans les « observations ». Il choisit de faire étudier le projet d'une plate-forme dans le secteur de Chaulnes.

Avec les élections du printemps 2002, l'histoire paraît bégayer. Le nouveau gouvernement suspend la décision prise, en reprochant au précédent de n'avoir pas mené, pour un projet de cette importance et dont l'opportunité n'était pas clairement arbitrée par l'exécutif, une concertation institutionnelle, avec les élus et la représentation nationale. Une commission de l'Assemblée nationale procédera à un audit de tous les éléments rassemblés à ce jour, afférents notamment à la nécessité de l'aéroport, l'exécutif se réservant le choix éventuel du site.

Aucun autre débat public n'est envisagé avant une éventuelle décision sur un projet. Les travaux de Ducaï seront mis à la disposition de la commission parlementaire. Ils ont sans conteste contribué à la maturation d'un processus de décision laborieux.

Ne pas déconcerter la concertation

Le débat public relève d'une culture en apprentissage. Il répond à la double attente de l'acceptation sociale du public et de l'éclairage prospectif des décideurs. Ses méthodes ont beaucoup à gagner de la stimulation créatrice des situations nouvelles rencontrées. Mais ses progrès se heurtent aux incompréhensions et aux réticences de divers acteurs, frileux face à la concertation comme face au changement ou à la réforme de l'État.

Nos concitoyens protestent que tout est décidé en dehors d'eux. La désaffection envers les politiques, qu'ils jugent impuissants à dénouer la complexité des problèmes et l'enchevêtrement des compé-

Le débat public est clairement un instrument du développement durable, ce compromis socialement recherché entre les intérêts généraux conflictuels du développement technique, des activités économiques, de l'équipement du territoire et ceux de la qualité de la vie, de la protection de l'environnement, de l'avenir de la planète.

tences, nourrit soit l'exigence de prendre part à la délibération, soit l'indifférence, l'abstention lors des élections ou la fuite extrémiste. Le refus de chèques en blanc à la démocratie représentative appelle plus de communication et de participation. Informer sur un dossier difficile, mettre à disposition les données d'un choix délicat, écouter les raisons de la contestation, échanger arguments et expertises éclaire les décisions. Celles-ci mieux partagées sont meilleures. Face aux analyses et prévisions des opérateurs, aux promesses technologiques ou aux études de marché, les interrogations du sens commun ou l'expertise d'usage des citoyens favorisent la mise en œuvre pérenne et maîtrisée du progrès.

Le débat public est clairement un instrument du développement durable, ce compromis socialement recherché entre les intérêts généraux conflictuels du développement technique, des activités économiques, de l'équipement du territoire et ceux de la qualité de la vie, de la protection de l'environnement, de l'avenir de la planète.

Les appétits de démocratie participative provoquent des emballements : remettre en question les arbitrages antérieurs, mal inscrits dans la mémoire collective, invoquer les évolutions de notre société, s'installer dans la palabre, im-

poser sa part de vérité, approcher les lieux de savoir... Les illusions de trouver un consensus ou de convaincre sont suivies des frustrations nées des compromis et de ce que la concertation n'est pas la décision.

Le débat public est accaparé par les citoyens, par les élus habituellement éloignés des cercles de pouvoir, par les associations. Certains viennent exprimer leur vécu douloureux de riverains, d'autres leurs angoisses devant la perspective d'une infrastructure ou d'un site aéroportuaire voisin. Les notables de la décision esquivent le dialogue. Ils rechignent à partager une information dont la spécialité est réservée à quelques experts et responsables. Ils préfèrent découper les projets et distiller les études, informer pour promouvoir.

Les médias nationaux, contrairement aux presses régionale et professionnelle (8), font à leur manière une résistance passive à rendre compte d'une démarche qui propose l'instruction sur la place publique d'un dossier ardu.

Des élus manifestent un certain malaise dans des consultations directes, souvent houleuses, qui viennent chahuter leur implication déjà périlleuse dans l'élaboration de projets d'importance nationale. Il ressort des expériences de débat public qu'à leur égard la commande de concertation

doit prévoir de consulter préalablement ces médiateurs que se donne la démocratie représentative. Ils entreront alors mieux dans le dialogue public, s'associeront à la pédagogie collective qu'appellent les oppositions manifestées à la fois localement (« Nimby », pas chez moi) et globalement sur l'intérêt du dossier.

Ducsay a montré la difficulté de mener un débat à la fois de portée nationale et de consultation par anticipation des habitants et des élus locaux, hypothétiquement concernés, d'autant plus que des désaccords avérés entre ministres pouvaient rendre floues les propositions de l'État.

Fallait-il purger la situation par un débat préalable sur la nécessité de l'aéroport ? Ce débat a de fait eu lieu. Mais un arbitrage gouvernemental ne pouvait être modifié sur l'agora. Le nouveau ministre chargé de l'Équipement estime que la vérification d'opportunité relève maintenant d'une confrontation institutionnelle, avec les élus et la représentation nationale.

L'avenir des concertations amont ?

La loi du 27 février 2002 offre, selon la maturité du processus

de décision, soit de soumettre au débat public un projet d'équipement retenu en opportunité et en localisation, soit de demander à la CNDP une concertation spécifique en amont, sur un dossier d'intention, tel Ducsay, ou sur une option générale d'aménagement, par exemple sur les franchissements alpins. Doit-on écarter cette seconde possibilité, juste offerte ? Est-ce le souhait de certains observateurs, qui excluent qu'un débat public puisse être conduit sans un dossier de projet ?

Ce point de vue est légitimement respectueux de la représentation nationale et peut conduire à valoriser le travail parlementaire en commissions ou des auditions trop peu pratiquées en France. Au Parlement de fixer les grandes orientations de l'aménagement du territoire, de la politique de transport, d'encourager le ferroutage, de dire la nécessité d'un nouvel aéroport. Au gouvernement de prendre, après des études, la responsabilité du parti d'un équipement, du choix d'un site.

Mais alors, les attentes du public, de plus d'information et de participation, surtout sur les grands choix, ne seraient-elles pas déçues ? Ces aspirations à la concertation ne sont-elles pas reconnues par toute la classe politique, en premier

lieu par les ministres chargés de la protection de l'environnement, incités d'ailleurs par des directives européennes ?

Cette culture s'étend. Elle est devenue routinière au stade des déclarations d'utilité publique. Pour les grands projets, elle s'affirme avec la CNDP et se diffuse auprès de certains maîtres d'ouvrage (9), mais inquiète encore les opérateurs industriels.

Sur des intentions d'aménagement, l'expérience Ducsay constitue un premier pas pour éclairer, sans la prendre (10), la décision politique. Ses enseignements aident à concevoir les concertations « amont », en trois temps : d'abord une phase d'élucidation du dossier entre experts et représentants organisés de la société civile, avec la participation des élus ; ensuite la mise en évidence d'un questionnement par des modalités telles qu'évoquées précédemment (table ronde, conférence de citoyens, enquête participative,...) ; enfin le débat public.

Le débat public fait ses preuves. Sans un mode de concertation aussi formalisé, on n'a pas su abrégé les errements décisionnels de projets tels que le canal Rhin-Rhône ou l'autoroute A 51 entre Grenoble et Sisteron.

En revanche, après un débat organisé par la CNDP, aucune concertation, autre que locale

ou sur un nouveau projet, n'est utilement envisagée. Ducsay vérifie cette tendance. On a pu entendre en période électorale que la concertation devait être reprise. Le processus de décision politique affirmant ses droits et après tous les acquis d'une large confrontation, on constate qu'aucun débat public n'est plus évoqué.

Pourquoi les chercheurs-observateurs auraient-ils peur des innovations du débat public ? Ils sont eux aussi appelés à relever le défi d'une hybridation délicate, à la fois indispensable et respectueuse, de la démocratie représentative par la concertation.

Notes

(1) Ancien président de la Commission nationale du débat public et ancien président de la Commission nationale de concertation auprès du ministre chargé du Logement, Pierre Zémor préside l'association « Communication publique ».

(2) Organisé le 26 juin 2002 par l'Engref sous la présidence de Laurent Mermet.

(3) Voir l'enquête vidéo de 400 interviews sur un échantillon méthodique de 1000 personnes, conduite par l'agence Campana-Eleb durant Ducsay, restituée aux personnes interrogées et analysée au cours du débat.

(4) En une année, à la CNDP ont été conduits : deux débats classiques, un recommandé (CEDRA à Cadarache), un conseillé auprès du préfet et des commissaires enquêteurs (Crétacé 4000 à Lacq), débat spécial (Ducsay) surveillé par la CNDP ; cinq débats sont en préparation ou en réflexion méthodologique.

(5) Illustrées par les articles, peu documentés et gratuitement polémiques, de Pierre Lascoumes (membre de la Commission Ducsaï, chargée de veiller à la qualité du débat, qui pour raisons personnelles n'a pu participer aux réunions de la commission et aux rencontres publiques, ni prendre connaissance des travaux des rapporteurs) et de Jean-Michel Fourniau (sollicité mais indisponible pour suivre les travaux de Ducsaï qu'il évalue à partir d'idées colportées), in *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, n° 26.

(6) Il a pressenti cinq personnalités susceptibles de présider une commission particulière de débat public. En vain : la mission lui incombait *intuitu personnae*.

(7) Des contre-expertises sont souvent demandées dans les débats de la CNDP ; pour Ducsaï plusieurs demandes ont été esquissées ; une seule présentée tardivement par trois grandes associations nationales, longues à se mettre d'accord, a pu être financée par la DGAC et menée, pour sa première phase concernant l'opportunité, par un cabinet choisi par les demanderesses ; elle n'a pas, semble-t-il, apporté la démonstration attendue.

(8) Il y a là un filon important d'études et de recherche.

(9) Voir les travaux méthodologiques accomplis au ministère chargé de l'Équipement (manuel de « repères » sur la concertation et le débat public), encore insuffisants au ministère chargé de l'Industrie.

(10) Le débat public élucide le questionnement, avance éventuellement

des recommandations pour poser le problème autrement, mais s'arrête sur le seuil de la décision politique (« ne se prononce pas sur le fond », cf. art. L121-1 du Code de l'environnement). Dans Ducsaï, certains auraient voulu que la mission aboutisse à un avis (comme celui du commissaire enquêteur), beaucoup se sont plaint que les observations faites au gouvernement s'achèvent sans conclusion, contrairement à ce qu'a cru Bernard Barraqué (n° 26 des *Annales des Mines*).

Bibliographie

[1] Pierre Rosanvallon « La démocratie inachevée » Gallimard.

[2] Pierre Zémor « Mieux communiquer avec le citoyen, pour que vive la démocratie représentative » Forum du savoir, Hourtin 1998.

[3] Section du rapport et des études : « L'utilité publique aujourd'hui », La Documentation française, 2000.

[4] « La communication publique », Pierre Zémor, Que sais-je ? 1995, m. à j. 1999.

[5] Colloque au Conseil d'État le 12 décembre 2001 : Histoire, actualité et perspectives du débat public, Communication publique, dont les actes sont accompagnés de 35 pages d'entretien avec Michel Callon sur Ducsaï.

[6] Daniel Boy « Les nouveaux modes de délibération » in *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, n° 26.

[7] Lettre n° 71 de l'association

« Communication publique », Conseil d'État, dossier « protestation, contestation, participation, concertation ».

[8] Lettre de « Communication publique » n° 67.

[9] Jean-Michel Fourniau « L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? » in *Annales des Mines* n° 24.

[10] Pierre Zémor, Bilan du débat public sur l'extension du port de Nice ; bilan du débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de Lyon. CNDP Paris, mars 2002.

[11] Articles de Pierre Zémor dans les revues *Témoin* (n° 26 - janvier 2002) et *Territoires* (novembre 2001), et dans *Les Echos* (24 juillet 2001 et 2 août 2002), *La Croix* (10 janvier 2002), *La Tribune* (7 mars 2002), *Sud-Ouest* (26 mars 2002), *Ouest-France* (27 mars 2002).

[12] Pierre Zémor « Le débat public, dans l'intérêt du maître d'ouvrage », *Revue du Conseil général des Ponts et Chaussées* (à paraître).

[13] Michel Crozier « L'acteur et le système », *Seuil* 1977 et les ouvrages de Jean-Louis Lemoigne (PUF), Michel Chertman (PUF), Lucien Sfez (Armand Colin), etc.

[14] Jean-Pierre Dupuy « Pour un catastrophisme éclairé », *Seuil* 2002.

[15] Serge Vallemont « La démarche Ducsaï ou le difficile apprentissage du débat public », in *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, n° 26.