

L'importance du débat public et de la Commission qui l'organise

*Jacques Archimbaud,
ancien Vice-Président de la Commission Nationale du
Débat Public (CNDP).*

Depuis plusieurs mois, tout ce que la classe politique compte comme représentants des lobbies, au centre, à droite et à l'extrême droite, plaide sinon pour supprimer totalement la Commission Nationale du Débat Public ou du moins pour lui rogner considérablement ses compétences et ses moyens. Alors que la CNDP n'avait cessé de renforcer ses prérogatives sous la quasi-totalité des gouvernements et des assemblées de droite et de gauche depuis 30 ans, la nouveauté est que les exécutifs récents ont semblé souscrire, sous couvert de simplification, à ces idées de remise en cause de la CNDP.

On assiste ainsi à une succession des propositions et mesures tendant à l'élévation des seuils de saisine et à la sortie probable des projets industriels des domaines d'intervention de la Commission, par exemple les gros projets de data centers, de centrales nucléaires, les fabriques de batteries, les usines chimiques ou sidérurgiques, l'hydrogène vert, les carburants pour avions, soit la moitié des dossiers sur lesquels elle intervient habituellement.

Ce qui, dans la chaîne de valeurs, est industriel ou ne l'est pas, reste d'ailleurs assez discutable : quid des raffineries, des entrepôts de logistique, des ateliers de maintenance ou de réparation, des équipements agro-industriels ? Ecarterait-on les usines fabriquant des éoliennes tout en maintenant des débats sur leur implantation en mer ? In fine, la discussion indispensable sur la relocalisation industrielle serait largement contrariée, cette question est pourtant majeure pour notre pays et pour l'Europe.

Il est par ailleurs étonnant qu'on ait peu fait observer que ces régressions successives contredisent à la fois la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et la participation du public et l'article 7 de la Charte de l'environnement, intégrée dans la Constitution de notre pays. Mais là n'est pas l'essentiel.

Des arguments peu étayés contre la CNDP

Les deux arguments principaux des partisans de la suppression ou du rabougrissement portent sur le fait que la procédure ferait perdre du temps aux projets sans les faire bouger vraiment et qu'elle serait en général instrumentalisée par les opposants systématiques, et notamment par les écologistes.

Pourtant, le débat public ne retarde en rien les projets, dont les travaux d'ingénierie (technique, financière, juridique) se poursuivent en temps masqué pendant la procédure. Il faut chercher ailleurs les raisons des délais en effet particulièrement longs, qui séparent souvent en France l'émergence d'un projet, industriel ou non, de sa réalisation.

Les décisions, au terme des débats, de poursuivre ou non les projets, sont partagées en trois tiers (1/3 abandonnés, 1/3 très profondément modifiés, surtout quant à leur taille, 1/3 de projets poursuivant leurs parcours en l'état initial). Il est sain et utile que les mauvais projets ne voient pas le jour : aéroports nocifs, parcs d'attractions interlopes, ports surdimensionnés ou équipements se faisant concurrence absurdement.

Plusieurs de ces projets sont exotiques, farfelus, mal ficelés, douteux parfois quant à leurs commanditaires, pas rentables, c'est-à-dire financés par la puissance publique, désastreux pour l'environnement et pour les territoires au regard de leurs apports véritables, éphémères et donc mauvais pour un emploi durable.

Aucun des grands maîtres d'ouvrage publics ou privés (Sncf, Engie, Edf, Rte par exemple) ne semble d'ailleurs s'être associé aux demandes de mise à mort ou en veilleuse de la CNDP. Tous au contraire reconnaissent la pertinence et l'utilité du débat pour la prise de décision en particulier d'investissement.

La variété des angles de traitement d'un projet permet d'en mettre en évidence les zones de force et de faiblesse, d'en interpeller la faisabilité, les coûts réels, le dimensionnement, l'acceptabilité et le cas échéant de les faire évoluer. Le recul du temps montre que la façon dont le local accueille, ignore ou rejette un projet, conditionne sa performance ultérieure et sa capacité à être reproduit dans des contextes différents. Le débat public constitue une forme de « crash test » absolument indispensable pour vérifier la solidité d'un projet ou sa capacité de résilience.



Les équipements sur lesquels les contestations les plus virulentes se sont portées récemment, sont précisément ceux qui ont échappé à la procédure de débat public (Sainte-Soline, l'A69, ...). De même, le retrait récent du document « programmation pluriannuelle de l'énergie » du champ du débat public, ne paraît pas non plus avoir accéléré son accouchement, puisque le nouveau texte, après des mois de retard, n'a toujours pas été publié.

S'agissant de la surreprésentation d'opposants, cet argument est tout aussi contestable. Le débat public est un élément de rééquilibrage de la controverse au profit des plus faibles (les associations, les élus ruraux, les acteurs économiques non organisés, les simples particuliers, désormais les scientifiques). Mais les opposants aux projets sont loin d'être les seuls à s'exprimer. Ils ne se résument pas non plus aux activistes d'extrême-gauche ou aux décroissants : les débats récents sur les ENR montrent que les plus virulents opposants peuvent être aussi par exemple les pronucléaires.

Les animateurs de débat public savent d'ailleurs depuis longtemps « tracer » les groupes organisés opportunistes, relativiser leur activisme et leurs bourrages de salles ou de forums internet, et surtout prennent le soin de diversifier les formes d'implication du public – réunions ouvertes, panels, rencontres avec les habitants sur le terrain –, chaque outil relativisant les biais possibles d'un ou plusieurs autres.

A partir de nombres très significatifs de participants (plusieurs milliers à chaque fois), les citoyens, à l'entrée d'un débat, se partagent entre les « pour » les « contre » et « ceux qui doutent ». Une délibération bien conduite permet en outre des changements d'opinion et élargit la capacité à concevoir des concessions réciproques.

Il y a même souvent, en début de processus, un préjugé plutôt favorable chez les habitants. Ici on est satisfait de voir qu'un projet de stade se propose de requalifier un territoire, là que le port d'une ville paraisse vouloir sortir de sa léthargie et reprendre le dialogue avec son hinterland, ailleurs qu'émerge un projet de technologie avancée dans un terroir qui se pensait mis à l'écart de l'innovation.

Les citoyens ont une vision très mature des politiques de transition

Ce qui dérange en fait les adversaires du débat public, c'est qu'il révèle une très forte capacité des gens, quand ils sont bien informés, à adopter des positions dépassant l'affrontement binaire du « pour » et du « contre », une belle aptitude à raisonner sur des critères multiples et pondérés selon les cas et les situations, et à trouver des solutions qui ne font ni triompher ni perdre toujours les mêmes. Des centaines de débats publics et de concertations d'une certaine ampleur ont ainsi montré de grandes constantes chez les participants, confirmées par les études d'opinion indépendantes et suivies dans la durée.

Nos concitoyens sont en général hostiles au « tout ceci » ou « tout cela ». Cela vaut pour l'électricité, le nucléaire, les modes de chauffage, de déplacement, d'habitat mais aussi la santé, l'école, l'habitat, la sécurité. Ils se prononcent le plus souvent pour la pluralité des outils, des modes d'action et des solutions. Ils approuvent en général les montées en puissance raisonnables plutôt que les à-coups.

Ils sont hostiles aux solutions dans lesquelles on s'engage de façon irréversible et dont on ne peut sortir qu'au prix d'efforts compliqués et de pertes de toutes sortes. Ils sont favorables à la souplesse, l'agilité, la réversibilité, la répartition des risques.



Leur préférence va toujours aux solutions qui comportent plusieurs scénarios pour aller d'un point à l'autre, qui comportent des plans B de repli.

Ils préfèrent la robustesse à la performance et n'approuvent ni le surdimensionnement ni le passage trop rapide sans retour d'expérience du prototype à la petite série et de la petite série à la massification. Les effets de mode et de médias, par exemple en matière de technologies, ont tendance à les énerver.

Ils sont extrêmement sensibles à la répartition équitable des efforts, des bénéfices et des contraintes, entre catégories sociales, entre territoires et entre générations. Ils sont demandeurs de régulation de cette répartition et de transparence des compensations.

Ils sont favorables à des règles communes fixées par la puissance publique qui favorisent l'égalité et à un exercice déconcentré et décentralisé de la gouvernance.

Des pans entiers de notre société sont ainsi tout à fait capables de comprendre les décisions prises en situation d'incertitude, pour autant qu'on leur en donne les moyens. La situation géopolitique instable, les rythmes d'innovation et de diffusion technologique imprévisibles, les instabilités économiques majeures sur les prix ou le niveau de la demande appellent à une sagesse accrue des modes de gouvernance et non l'improvisation, la réaction à chaud, l'accumulation incompréhensible des plans, y compris quand on se réclame de la simplification.

Le débat public renforce la capacité démocratique des territoires

A maints égards, la procédure de débat public contribue au renforcement de la capacité démocratique des territoires.

Ce sont souvent plusieurs milliers de personnes qui participent aux différents moments de controverse mis en place par les commissions particulières. L'indépendance et la diversité des membres qui les composent sont perçues comme des garanties de pouvoir s'exprimer, d'une répartition équilibrée de la parole, d'un recensement systématique des arguments et d'une présentation rigoureuse des chiffres.

L'exigence forte d'objectivation et de vérification des données est une manière de contrer la rumeur et le pourrissement démocratique, lié au pullulement des vérités relatives, par exemple sur les réseaux sociaux. L'insistance mise sur la notion d'inclusion permet d'aller à la rencontre de publics habituellement peu présents dans des dispositifs publics moins proactifs, de donner mieux la parole aux femmes, aux jeunes et aux publics des quartiers populaires.

L'examen approfondi des sujets favorise la diffusion d'une culture technologique et scientifique qui fait souvent cruellement défaut. Au-delà de l'expertise officielle, le débat public fait appel à l'expertise de tous et en particulier à l'expertise profane et au retour d'expérience de groupes sociaux peu pris en compte habituellement comme les artisans, les ouvriers ou les paysans.

L'irruption de la mémoire collective des lieux, qui fait tant défaut à l'administration ou à certaines équipes de maîtrise d'ouvrage, est en outre un élément absolument décisif d'une bonne évaluation des contextes.

Les centaines de procédures conduites par la CNDP ont été l'occasion de l'émergence d'une communauté de débatteurs passionnés mais respectueux, échangeant des arguments et des contre arguments de haut niveau, appelant à une diversification des points de vue et proposant des alternatives ou des portes de sorties particulièrement fécondes.



Elles ont favorisé des échanges croisés entre des groupes qui s'ignoraient trop souvent, permis de sortir du face-à-face binaire entre maîtres d'ouvrage et opposants, pour engager le dialogue et la controverse entre groupes sociaux dans la société.

Le débat public permet la revue des intérêts contradictoires

Très au-delà des règles de la discussion rationnelle et de l'échange d'arguments, le processus participatif finit toujours par montrer que l'émergence d'un programme ou d'un projet, quelle que soit l'échelle considérée, révèle, diminue ou renforce des contradictions d'intérêt et des inégalités existantes : entre les plus forts et les plus faibles ; entre les mieux organisés et ceux qui le sont moins ; entre les logiques de profitabilité particulière et les visions d'intérêt général ; entre ceux qui en tirent des bénéfices ou en subissent les nuisances ; entre ceux qui sont attachés à l'environnement proche, taxés trop souvent à tort d'égoïstes et ceux qui ne le sont guère, parce que leur propre environnement est bien souvent préservé.

L'unique débat public conduit sur la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) a par exemple clairement montré, quelques mois avant la crise dite des gilets jaunes, que la question du prix des carburants – la fameuse trajectoire carbone – loin de se limiter à la question économique du signal prix, était en dernière analyse une question sociale, celle des mille formes d'inégalités devant la transition énergétique.

Au-delà même des logiques de domination, les prises de positions des uns et des autres éclairent toujours les tensions au sein ou entre des territoires, par exemple la ville et la campagne, les centres et les périphéries, entre classes moyennes et catégories populaires, entre générations.

Un projet d'équipement ou un programme ne peut pas être soumis à la discussion uniquement sur ses caractéristiques intrinsèques, mais sur la façon dont il cumule ses impacts avec d'autres, dont il percute ou pacifie des tensions et conflits préexistants.

La systématisation des débats de zone, comme ceux sur les façades maritimes ou en ce moment à Fos-sur-mer, indiquent une voie : des territoires qui s'ouvrent à de nouveaux projets, en pensant la réduction de leurs propres externalités négatives existantes, qui pensent nouvelles filières et mutualisation et rendent ces projets bien plus désirables.

Du coup, les recommandations produites par les commissions du débat public, loin de n'être que le relevé notarié des arguments recueillis, peuvent être appréciées comme des indications et des pistes pour éviter qu'on soit bien plus exigeant avec des projets nouveaux qu'on ne l'est souvent avec des équipements installés depuis longtemps.

A condition que les autorités et les équipes de maîtrise d'ouvrage s'y intéressent, la cartographie des controverses, les convergences ou alliances parfois contre-intuitives qui s'y nouent (par exemple entre écologistes et chasseurs), les rapports de force qui s'y expriment, sont extrêmement utiles pour la mise en place des politiques publiques et les stratégies privées d'investissement. Quoi qu'il dise de lui-même, le débat public s'institue et est perçu par les acteurs du terrain comme se situant quelque part entre la médiation et même la négociation aux différentes échelles. Qu'on l'assume ou non, il est un moment de la contractualisation territoriale ou sectorielle.

Tous ces constats appellent à un effort pour repolitiser les grands enjeux de la transition écologique, dont on considère trop souvent qu'ils portent essentiellement sur des choix techniques ou organisationnels.



Il s'agit au contraire de resituer les controverses dans le champ des rapports de force sociaux et de contribuer à éclairer les bases matérielles et contractuelles de la place de chacun.

Etendre le domaine de la participation, repositionner l'instance qui l'organise

Les bases et les principes actuels du débat public ont fait de la France un acteur particulièrement en pointe sur ces questions : indépendance et neutralité des organisateurs, débat en opportunité et pas seulement sur la faisabilité, continuum de concertation depuis l'émergence d'un projet jusqu'à son éventuelle réalisation, tenue en « amont » de débats sur les plans et programmes d'ampleur nationale ou régionale, procédure adaptée pour les petits projets dont l'accumulation a autant d'impacts que certains très gros, possibilité de saisine parlementaire et citoyenne.

Mais les urgences sont là, qui font que la préservation de ces acquis ne suffit pas. Les processus de conduite du changement et de décision tout comme leurs échelles sont désormais trop complexes pour que le débat public soit maintenu dans le champ désormais trop étroit du droit de l'environnement.

Dans la pratique, les débats sont d'ores et déjà amenés à croiser les entrées et les dimensions environnementales, économiques, sociales à des échelles différentes. La discussion porte de toute façon non pas seulement sur les constats eux-mêmes mais sur la façon dont ils sont pondérés, sur les rapports coûts/bénéfices, sur l'inscription dans les temps courts, longs et moyens, sur la capacité à trouver dans l'avenir des solutions qu'on ne maîtrise pas encore. Pas de contractualisation sans prospective partagée.

A contrario, les modalités de participation en matière de santé, d'éducation, d'alimentation, de conditions de travail, d'urbanisme, pour ne prendre que ces domaines, sont aujourd'hui réparties dans des codes différents avec des procédures parfois très éloignées. Tout en respectant leurs spécificités Il serait opportun au contraire de les rapprocher, de façon à les rendre plus lisibles et surtout plus légitimes.

La multiplication des formes (débats publics, conventions citoyennes, concertations thématiques sans compter les multiples initiatives des collectivités ou des ministères) aboutit de fait à une inflation des calendriers et à une dévalorisation des mots, l'injonction à participer étant de plus en plus perçue comme un élément du politiquement correct. Les instances et les scènes dans lesquelles ces différentes formes se déploient sont de plus incompréhensibles pour le plus grand nombre. Elargir le champ, c'est donner à l'instance indépendante une visibilité, une légitimité supplémentaire. C'est lui donner aussi les moyens d'expertise (juridiques, techniques, sociologiques) qui amélioreront sa capacité d'action sur le terrain.

Certains collègues avaient évoqué un rapprochement de la CNDP par exemple avec le Défenseur des Droits. Avec quelques autres, nous avons suggéré que le Commission se rapproche du Conseil Economique, Social et Environnemental, sans s'y diluer, de façon précisément à impliquer davantage les corps intermédiaires dans les débats. Malheureusement la discussion sur une telle réforme n'a pas pour le moment pu s'engager véritablement. A quelque chose malheur pourrait être bon : l'offensive anti débat public et anti écologie en cours pourrait permettre de faire avancer la réflexion sur la démocratie nécessaire par gros temps.

