



**Le Président**

## **DEBAT PUBLIC SUR LE PROJET DE CONTOURNEMENT AUTOROUTIER DE BORDEAUX.**

**BILAN DRESSE PAR LE PRESIDENT  
DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC.**

Le bilan du débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux peut se résumer en une phrase : ce débat dont la préparation avait été bien engagée a été perturbé par des événements extérieurs d'inégale importance ; cependant, grâce à une bonne organisation marquée par plusieurs innovations, le débat public a vraiment eu lieu et ses apports se révèlent d'une richesse et d'un intérêt remarquables.

Chacun des membres de cette phrase constituera le titre d'une partie de ce bilan.

\*

\*\*

### **Un débat public dont la préparation avait été bien engagée.**

a) La Commission nationale du débat public a le souci de montrer que le débat public n'est pas "une procédure qui retarde les projets". Elle s'efforce donc d'être réactive et, chaque fois qu'elle le peut, de ne pas utiliser totalement les délais prévus par la loi pour chacune des étapes du processus.

Dans le cas présent, saisie par une lettre du Ministre de l'Equipement datée du 28 Janvier 2003 et alors qu'elle dispose normalement d'un délai de deux mois pour se prononcer, elle arrêta sa position à peine un mois plus tard : le 5 Mars, elle décidait d'organiser un débat public et le même jour elle choisissait le président de la Commission particulière chargé d'animer ce débat public : M. Dominique Moyen, ingénieur général des mines ; d'autre part, dans sa séance du 2 Juillet, c'est à dire quatre mois plus tard seulement (alors que le maître d'ouvrage dispose normalement d'un délai de six mois pour préparer le "dossier du débat" destiné au public), elle put considérer que le dossier était suffisamment complet et arrêter le calendrier du débat : 15 Septembre 2003 - 15 Janvier 2004.

b) Pendant ce temps, M. Dominique Moyen avait bien travaillé. Le rôle du président de la commission particulière du débat public dans cette période intermédiaire consiste à préparer le débat par de nombreux contacts ; l'expérience prouve que cette phase préparatoire est essentielle pour le bon déroulement du débat. En effet, en rencontrant les personnalités représentant les différentes catégories qui participeront au débat public (élus, socioprofessionnels, associatifs), la commission particulière explique les objectifs et les règles du débat public et interroge ses interlocuteurs sur leurs centres d'intérêt, leurs préoccupations, ce qu'ils attendent du débat public ; ce qui lui permet :

- d'une part, de conseiller le maître d'ouvrage qui travaille alors au dossier du débat, de façon à ce qu'aucun sujet important ne soit oublié,
- d'autre part, de commencer à concevoir et de construire progressivement le programme du débat public : son organisation, ses différentes phases.

Dans le cas présent, ce travail a été presque exclusivement le fait de M. Moyen lui-même, alors que normalement c'est un travail plus collégial auquel participent tous les membres de la commission particulière. En effet, les membres de cette commission n'ont été nommés, en plusieurs vagues successives, qu'à partir du mois de Mai, la commission n'a travaillé en corps qu'au mois de Juin et assez vite est arrivée l'inévitable coupure des vacances. En revanche à partir de ce moment les membres de la commission particulière se sont fortement engagés dans la mission qui leur était confiée et ils ont bien travaillé, secondés par un très bon secrétaire général.

Il faut ajouter que la diversité de leurs compétences, leur haut niveau de formation et leurs responsabilités professionnelles actuelles ou antérieures se sont révélés très précieux notamment en permettant de faire appel à des réseaux d'experts pour l'organisation des colloques.

c) Le débat a fait l'objet dès l'origine d'un positionnement très clair. Dès sa lettre de saisine du 28 Janvier 2003, le Ministre de l'Équipement écrivait : "si vous décidez d'organiser un débat public sur ce projet, le gouvernement souhaitera en particulier être éclairé sur :

- l'opportunité du contournement autoroutier,
- le parti Ouest et Est suivant lequel l'étude du projet devra être poursuivie,
- le cas échéant le cahier des charges du projet, quant à la recherche des fonctionnalités et au respect des contraintes particulières."

La Commission nationale s'était alors félicitée que soit ainsi clairement défini dans toute son ampleur le champ du débat. Ces trois questions, nourries par un dossier du débat de très bonne qualité exposant bien les données de base et les problématiques, rappelées régulièrement dans toutes les phases du débat, correspondaient bien à l'attente du public qui voulait débattre de tout et notamment de l'opportunité du contournement.

d) Le dernier élément favorable a été le maître d'ouvrage délégué, c'est-à-dire le Directeur régional de l'Équipement et son équipe. J'ai dit plus haut qu'il avait travaillé vite et bien pour préparer le dossier du débat ; il avait également conçu un montage audio-visuel qui permettait une présentation du projet à la fois concise et substantielle. Il a montré dans toutes les phases du débat, par son ouverture et son comportement, qu'il avait parfaitement compris l'esprit du débat public.

## **Le déroulement du débat a été perturbé par des événements extérieurs d'inégale importance.**

a) Le premier événement était mineur mais il a nécessité une modification du calendrier. Parmi les dépenses matérielles liées à l'organisation du débat et qui sont à la charge du maître d'ouvrage figure l'assistance (logistique, communication...) apportée à la commission particulière par un cabinet privé ; le maître d'ouvrage étant un service de l'Etat, la Direction régionale de l'Equipement, le recrutement de ce cabinet est soumis au code des marchés publics. La difficulté rencontrée a été, à la suite d'un recours, l'annulation par le tribunal administratif de la procédure engagée et la nécessité de lancer une nouvelle consultation.

Cela causa un retard d'un mois qui, grâce aux efforts de la Direction régionale de l'Equipement, ne fut pas entièrement répercuté mais imposa de retarder l'ouverture du débat du 15 Septembre au 2 Octobre.

b) Le second événement a été l'annonce des décisions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 Décembre 2003 concernant les grandes infrastructures de transports qui, parmi beaucoup de mesures, faisaient apparaître le contournement de Bordeaux dans la liste des "projets qui seront réalisés ou engagés d'ici 2012".

Cette annonce suscita immédiatement à la fois des réactions positives (de la part de ceux qui se réjouissaient qu'apparaisse une perspective de solution à la saturation de l'autoroute A10 à hauteur de l'agglomération bordelaise) et des réactions négatives (de ceux qui s'étonnaient ou s'indignaient que le Gouvernement arrête sa décision sans attendre la fin du débat et qui considéraient que, la question de l'opportunité étant tranchée, le débat n'avait plus de justification).

Le 31 Décembre, les membres de la commission particulière font connaître leur décision : "ils s'estiment fondés à cesser l'animation du débat public qu'ils jugent n'avoir plus de raison d'être" ; les membres de la CPDP ont présenté leur démission mais, à leur demande, leur président est resté en fonction pour établir son compte-rendu.

La Commission nationale s'étant exprimée collégalement sur cet événement, je vais retranscrire ci-après sa position qui a évidemment plus de poids que mes appréciations personnelles ; voici un extrait du relevé des décisions de la séance du 7 Janvier 2004 ; ce point de l'ordre du jour était consacré à l'état d'avancement des débats publics en cours sur les projets du contournement autoroutier de Bordeaux et de la liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique.

*Débats publics en cours sur les projets :*

*Contournement autoroutier de Bordeaux,  
Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique.*

*Concernant ces deux débats publics, la Commission nationale du débat public a examiné avec attention les réactions suscitées par l'annonce des décisions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003 concernant les grandes infrastructures de transport.*

*Elle constate que le dossier du CLADT présente de façon détaillée ces décisions et ne manque pas, pour chacun des projets cités, d'évoquer les débats publics en cours ou à venir et, pour le Contournement autoroutier de Bordeaux ou la Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique, indique que "le gouvernement souligne l'importance du débat public en cours" ; elle constate en revanche que le communiqué de presse publié à l'issue du CLADT et qui annonce ces décisions de façon plus brève ne comporte aucune de ces références et semble donc ignorer cette phase d'information et de consultation des citoyens que constitue conformément à la loi le débat public.*

*Or, le grand public n'a eu connaissance, à travers la lecture des journaux ou l'audition des médias audiovisuels, que de cette présentation brève de l'information. Cela peut expliquer les réactions qui se sont exprimées et qui n'ont pas été modifiées par le communiqué du ministre de l'équipement en date du 31 décembre 2003 qui "tient à préciser le sens des décisions du CLADT par rapport à l'instruction des différents projets d'infrastructures de transport" et indique : "Ces différentes décisions, qui sont le préalable indispensable à l'existence même du débat public, ne préjugent en rien du résultat des différentes procédures administratives en cours ou futures, et en particulier des décisions consécutives aux différents débats publics en cours sur l'opportunité des projets de liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique et du contournement autoroutier de Bordeaux".*

*La CNDP, autorité indépendante, n'a évidemment pas à commenter les annonces gouvernementales ; mais elle constate que de telles annonces en cours de débat peuvent venir casser le lien de confiance patiemment tissé par la CPDP avec le public. Aussi demande t-elle à son président d'appeler l'attention du gouvernement sur la nécessité de veiller à ce que rien ne puisse faire douter de l'intérêt porté par les pouvoirs publics à la procédure du débat public, élément d'enrichissement de notre vie démocratique.*

*En ce qui concerne le débat public sur le contournement autoroutier de Bordeaux, la Commission nationale prend acte de la position adoptée par la commission particulière qui a décidé de cesser d'animer ce débat. Elle note que le président de cette commission reste en fonction et que, dans le calendrier prévu, il adressera le compte-rendu du débat à la CNDP ; ainsi il rendra disponibles de façon synthétique les contributions de tous les participants de nature à nourrir la suite de la procédure.*

*Néanmoins, la Commission nationale considère qu'il convient de marquer concrètement l'achèvement du débat ; cela ne peut avoir lieu utilement sans qu'un représentant du gouvernement n'ait eu l'occasion d'explicitier l'interprétation qu'il donne, dans son communiqué du 31 décembre, des annonces du CLADT. A cette fin elle mandate son bureau pour que soit organisée avec les acteurs du débat et avec la participation d'un représentant du Gouvernement une réunion d'explication et de synthèse.*

*Enfin, compte tenu de ces circonstances, la Commission nationale sera d'autant plus attentive à la motivation de la décision que le maître d'ouvrage devra rendre publique sur la suite qu'il entend donner à son projet."*

## Une bonne organisation marquée par plusieurs innovations

a) M. Moyen expose dans la première partie de son compte-rendu comment il a conçu la "construction" de ce débat.

Ce débat est structuré : c'est ce qu'il appelle les sept phases du débat ; la distinction habituelle entre le premier temps -indispensable- de l'information et le temps de l'expression est affinée.

La commission particulière a une conception active du débat. Pour simplifier, la formule minimum d'un débat, c'est celle dans laquelle la population peut s'informer, peut poser des questions, doit avoir des réponses, a le droit de s'exprimer, la commission particulière organisant le cadre de ces échanges et assurant la neutralité et la transparence du débat. Dès lors que cela est assuré, et la Commission nationale veille à ce que se soit toujours le cas, il n'est pas interdit d'aller au-delà et c'est ce qui a été fait à Bordeaux : la commission particulière du débat public a sollicité toutes les instances (élus, socio-professionnels ou associations) potentiellement intéressées et les a invitées à prendre position dans le cadre du débat.

Elle a considéré aussi qu'il était opportun que les assemblées élues se prononcent en dernier après avoir entendu le public et les corps intermédiaires ; c'est une bonne façon de montrer que démocratie participative et démocratie représentative ne s'opposent pas mais se complètent et que c'est à ceux qui détiennent la légitimité de l'élection qu'il revient d'opérer la synthèse de toutes les opinions émises.

Enfin, dans le souci d'atteindre les différents publics par des moyens appropriés, les modalités d'organisation du débat ont été diversifiées. A cet égard, M. Moyen a une formule qui mérite un commentaire ; selon lui "le débat public n'est pas soluble dans une seule modalité d'information et de confrontation, la réunion publique" et il organise des réunions sans ouverture au public et sans la présence de la presse : les auditions des acteurs socio-économiques et associatifs.

Naturellement, il faut l'affirmer avec force, il n'y a pas de débat public sans réunions publiques, ce serait évidemment inconcevable. Mais peut-il y avoir dans le débat public des réunions qui ne soient pas publiques ?

La Commission nationale en a discuté à plusieurs reprises, notamment en Juillet 2003 après avoir entendu M. Moyen présenter ses propositions d'organisation de ce débat ; en définitive, et après que certains membres ont exprimé leur réticence, la position adoptée a été la suivante : dans l'esprit que j'ai indiqué dans le paragraphe précédent, dès lors que les buts et les principes du débat public sont respectés et que le public peut s'informer et s'exprimer de façon libre et transparente, il est possible de diversifier et d'adapter les modalités.

A une double condition cependant :

- que cela ait été testé auprès des différents interlocuteurs pendant la phase préparatoire puis clairement annoncé au début comme un des éléments prenant place dans le débat ;
- que les positions adoptées par les organismes "audités" soient ensuite rendues publiques comme toutes les autres contributions au débat.

b) Les outils du débat : on a eu recours à la plupart de ceux qui sont désormais utilisés habituellement dans les débats publics : après le dossier du débat, le journal du débat public, le site Internet, le service questions-réponses, les cahiers d'acteurs (ici appelés "paroles d'acteurs").

Le seul élément nouveau a été le sondage permettant, en trois vagues successives, d'apprécier le degré d'information, les sources de cette information et les appréciations de la population sur le débat public. Les sondages de mi-octobre et mi-novembre apportaient des indications intéressantes sur la proportion de personnes informées de l'existence du débat, sur la part des différentes sources d'information, sur les attentes du public ; ils montraient également un progrès dans l'information de ceux qui avaient connaissance du débat. L'intérêt de ces indications fait regretter que les circonstances aient conduit à renoncer au dernier sondage.

c) l'animation du débat :

- la réunion publique prévue à mi-parcours pour faire un bilan de la première partie du débat a pris la forme d'une présentation et d'une discussion en public des positions adoptées par toutes les instances socio-économiques ou associations et publiées sous la forme de "paroles d'acteurs".

Cette présentation équilibrée de points de vue opposés, que leurs acteurs devaient exposer puis argumenter en réponse aux questions ou objections des participants, donna lieu à des discussions d'une grande richesse ; une progression se dégageait des échanges ce qui était gratifiant pour tous.

- Les colloques n'ont pas été seulement les habituelles réunions thématiques qui permettent d'approfondir les sujets apparus dans la première phase du débat comme les plus importants ou les plus controversés.

Grâce à leur conception et à leur excellente préparation, grâce à la qualité des intervenants, ils ont permis une véritable expression du public, des échanges très détaillés avec les experts et des contributions très riches de ces derniers ; ils ont ainsi constitué un substitut fort utile aux expertises complémentaires dont j'ai pu dire à l'occasion d'autres débats qu'elles étaient d'une utilisation délicate.

## **Le débat public a vraiment eu lieu.**

a) La décision de la commission particulière du débat public de cesser d'animer le débat à compter de fin décembre peut créer le doute, puisqu'il restait encore quinze jours jusqu'à la réunion de clôture.

Mais une seule chose restait prévue dans cette période : la réunion du conseil de la Communauté urbaine de Bordeaux à laquelle devait assister la commission particulière : celle-ci n'a pas été présente mais le conseil communautaire s'est tenu et a adopté une délibération qui est citée dans le compte-rendu de M. Moyen.

Quant à la réunion de clôture, elle devait permettre au président de la commission particulière de présenter aux participants l'esquisse de son compte-rendu et en quelque sorte de faire la synthèse de tout ce qui s'était dit depuis début Octobre ; l'expérience prouve que ce type de réunion n'apporte pas d'éléments nouveaux ; d'ailleurs, on le verra dans la dernière partie de ce bilan, le débat avait été très riche, tous les interlocuteurs avaient pu s'exprimer largement et tous les aspects du problème avaient été traités.

On en a eu la confirmation lors de la réunion spéciale tenue par le bureau de la Commission nationale à Bordeaux le 15 Janvier, conformément à la position adoptée par la Commission nationale du débat public le 7 Janvier. Cette réunion "d'explication et de synthèse" s'est déroulée en trois temps. J'ai d'abord expliqué la position adoptée par la Commission nationale ; j'ai insisté sur le fait que ce qui avait inspiré la décision de tenir cette réunion c'était le souci de faire en sorte que toutes les contributions recueillies au cours du débat ne soient pas perdues, c'était la volonté de respecter jusqu'au bout la parole du public. Puis, M. Parisé, directeur des routes au Ministère de l'Équipement, qui avait été chargé de représenter le Gouvernement, a expliqué ce qu'étaient les décisions du CIADT. Enfin M. Moyen, après avoir affirmé que le débat avait bien eu lieu, a présenté les grandes lignes de ce que serait son compte-rendu.

Les deux premières interventions ont provoqué de la part de la centaine de personnes présentes (où figuraient à la fois des élus, des socioprofessionnels, des responsables associatifs et la presse) un certain nombre de questions ou de réactions ; en revanche l'exposé de M. Moyen n'a suscité que des approbations.

b) L'information du public a été assurée. Le dossier du débat a été diffusé à environ 10 000 exemplaires ; le premier numéro du "journal du débat" a été déposé dans les 650 000 boîtes aux lettres de la Gironde, c'est-à-dire chez tous les habitants du département.

En outre, la presse, avec 190 articles ou émissions radio-télévision, a assuré un excellent suivi du débat. Les sondages déjà cités ont montré que, dès la mi-October, plus de la moitié de la population girondine avait connaissance du débat.

c) La participation du public a pris différentes formes : la présence aux divers types de réunions, que l'on peut évaluer à 3000 personnes ; l'envoi de questions ou de demandes d'information (4000) ; la consultation du site Internet (13 000).

Si on les compare à ceux d'autres débats, ces chiffres se situent dans une bonne moyenne. Mais si l'on procède à une analyse qualitative, ce débat est sûrement, grâce à la diversité des formules utilisées, celui qui a permis l'expression la plus large de toutes les catégories d'interlocuteurs.

Les associations ont été très présentes et très actives, comme c'est habituel. En revanche, il est rare que toutes les compagnies consulaires et les grands organismes professionnels soient présents dans d'aussi nombreuses réunions et prennent officiellement position.

De même, pratiquement tous les niveaux de collectivités ont pris position sur les projets et finalement le seul échec a été la réunion des communautés de communes ; mais la plupart d'entre elles ont délibéré.

### **Le débat se révèle d'une richesse et d'un intérêt remarquables.**

Grâce à cette participation diversifiée et active, grâce à l'organisation générale qui lui a permis de progresser de phase en phase, ce débat, non seulement a porté sur l'ensemble des questions posées et les a traitées de façon approfondie, mais il est parfois allé au-delà.

Comme le montre bien la part réservée à chaque question dans le compte-rendu de M. Moyen (dont la rigueur et la précision sont à remarquer), c'est celle de l'opportunité qui est discutée le plus abondamment. Cela mérite d'être noté parce que les trois grandes collectivités (communauté urbaine de Bordeaux, conseil général et conseil régional) et les élus majeurs qui les représentent avaient déjà pris position et sur le principe et sur le choix d'un contournement Ouest ; cela aurait pu stériliser le débat, or cela n'a pas été le cas.

D'autre part, ce qui est frappant et satisfaisant, partisans ou adversaires du débat fournissent à l'appui de leur position des arguments nombreux, précis et détaillés et ils les complètent par des suggestions diverses.

Il faut aussi remarquer que les pour et les contre se rejoignent sur un point : les adversaires du contournement sont inspirés par la volonté de voir se réaliser une autre politique de développement et notamment une autre politique des transports ; de cette logique découle très normalement une demande de renforcement du transport ferroviaire, maritime ou fluvial ; mais les partisans du contournement sont conscients que la réalisation du projet ne saurait suffire à elle seule à résoudre toutes les difficultés rencontrées ; ils plaident donc également pour une politique permettant de favoriser le report modal (vers le transport ferroviaire et vers le cabotage) et les techniques inter-modales.

Prolongeant ces réflexions, les uns et les autres en arrivent à ce que M. Moyen appelle la quatrième question, qui est pour une large part un approfondissement de la question de l'opportunité du projet : la nécessité, soit en l'absence de contournement, soit en l'attente d'un contournement, d'étudier puis de prendre un certain nombre de mesures pour faire face aux difficultés de transport aujourd'hui et demain, la demande que ces mesures se complètent de façon cohérente et évolutive pour constituer une politique, le souhaite enfin que cette politique soit concertée.

Ce dernier point prouve que le débat public, en ouvrant la concertation avec la population, suscite le besoin que cette concertation se poursuive ; cela montre combien le principe de participation, affirmé aujourd'hui par la loi et qui pourrait demain recevoir une valeur constitutionnelle, répond à un besoin profond de la population française.

Paradoxalement, car on aurait pu penser que ce serait le sujet débattu le plus passionnément, le choix entre contournement Est ou Ouest a tenu moins de place dans les échanges ; cependant il n'a pas été oublié et les positions là aussi ont été le plus souvent étayées par de nombreux arguments.

C'est également en appui à ces positions que l'on trouve le plus d'éléments répondant à la troisième question du Ministre sur le "cahier des charges du projet", c'est-à-dire les conditions ou les contraintes à respecter en cas de réalisation ; c'est là que sont développés les arguments touchant aux divers secteurs de l'économie locale, à l'urbanisme, à l'environnement.

Selon les cas, les interventions reprennent, pour les développer ou pour les contester, les données ou les arguments figurant dans le dossier du maître d'ouvrage ; mais l'on voit aussi apparaître des arguments nouveaux, ce qui montre bien l'apport que peut représenter la consultation d'une population qui connaît parfaitement la région où elle habite et qui pense, en tant qu'usager quotidien, à des conséquences possibles de l'ouvrage que le technicien le plus compétent n'imagine pas nécessairement.

## **Les suites du débat public.**

Conformément à la loi, le compte-rendu du président de la commission particulière et mon bilan seront publiés dans un délai maximum de deux mois après la clôture du débat public, soit au plus tard le 15 Mars.

A compter de cette publication le maître d'ouvrage aura trois mois pour rendre publique sa décision sur le principe et les conditions de la poursuite du projet. Je rappelle à cet égard la dernière phase de la position adoptée par la Commission nationale du débat public le 7 janvier dernier : "*compte tenu de ces circonstances, la commission nationale sera plus attentive à la motivation de la décision que le maître d'ouvrage devra rendre publique sur la suite qu'il entend donner à son projet*".

Paris, le 16 Février 2004

Yves MANSILLON