



## PROJET D'EXTENSION DU PORT DE NICE

### BILAN DU DEBAT PUBLIC



## **EXTENSION DU PORT DE NICE**

### **BILAN DU DEBAT PUBLIC**

La question qui s'impose à la fin d'un débat public organisé par la CNDP, surtout si celui-ci a été difficile et quelque peu tumultueux, est de savoir s'il a été utile, tant à l'information et à la participation du public, qu'à la maturation des décisions.

On doit alors se demander si le débat public est intervenu à un bon moment du processus décisionnel.

**Un moment souhaité de débat public, dans un très lent processus de décision,...**

L'extension du port de Nice est manifestement un projet qui mûrit depuis plus d'un quart de siècle, qui défraie la chronique de manière controversée, après avoir marqué les esprits lors de la catastrophe en 1979 du début des travaux d'un nouveau port de commerce prévu contigu à l'aéroport.

Avec une problématique de développement différente, la situation, moins dramatisée, était analogue lorsqu'en 1998 la CNDP a organisé son premier débat public sur le projet « Port 2000 », de réalisation d'un port en eau profonde au Havre, fruit d'études trentenaires.

L'ancienneté de la préparation de la décision était moindre dans le second débat public, organisé la même année, dans la même région PACA, qui concernait également Nice pour son alimentation électrique, sur le projet de ligne à Très Haute Tension entre Boute et Carros, débat dont la démarche a pu être évoquée comme référence par plusieurs intervenants du débat sur le port de Nice.

La CNDP, après les deux autres débats menés en 1999-2000 sur l'autoroute A32 Metz-Nancy et sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, et après un temps consacré à trouver des moyens propres à la relance de son fonctionnement, décidait, le 29 mars 2001, l'organisation d'un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales du projet d'extension du port de Nice, demandé conjointement, le 5 janvier 2001, par les ministres de l'Équipement, des Transports et du Logement et de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Le projet à préciser et à soumettre à la concertation, naturellement inspiré par les nombreuses études menées depuis vingt ans, notamment par la CCI, concessionnaire du port, consistait a priori en « la mise en place d'une nouvelle digue de 320 m et la création de deux postes autorisant l'accueil de grands paquebots de croisière dans le prolongement du vieux port existant » et la prise en considération « des impacts sur l'environnement, notamment sur la flore et la faune marine, ainsi que de l'insertion de l'ouvrage dans le tissu urbain de Nice et son arrière pays ».

N'ayant pas à se prononcer sur le fond du dossier, la CNDP, en même temps qu'elle nommait Paul VIALATTE président de la commission particulière, le 29 mars 2001, retenait ainsi la problématique de l'extension du port de Nice et invitait la DDE, maître d'ouvrage représentant l'Etat, sous l'autorité du Préfet des Alpes Maritimes, à préciser formellement le projet qui devait faire l'objet de la communication publique et du débat qui ne pourrait excéder quatre mois.

Le compte rendu du débat public rappelle l'existence d'un certain consensus sur le principe de l'extension du port, de la part de l'Etat, de la CCI, approuvée en 1999 par le conseil municipal de Nice, du conseil général et du conseil régional, notamment dans le cadre du contrat Etat-Région.

Toutefois, pour la DDE, de sérieuses difficultés techniques ou des inquiétudes urbaines et environnementales se cachaient derrière ce consensus et méritaient d'être élucidées. La question du déplacement des activités de loisirs nautiques semblait également préoccupante.

La mise sur la place publique d'un projet relativement simple dans sa formulation initiale et quant à son impact essentiellement local, en dépit de son importance plus que régionale, va rapidement montrer et faire partager au public et aux médias la complexité des intérêts généraux et locaux en jeu, jusqu'à présent mal connus, notamment : la volonté et la responsabilité de l'Etat (amélioration fonctionnelle, développement économique, protection environnementale, contraintes financières...); les objectifs régionaux (rationalisation des transports, choix des sites dans la concurrence touristique méditerranéenne, tendant, est-il avancé, à une certaine dispersion des investissements,...); l'ambition consulaire (développement économique, commercial et touristique...); les objectifs et responsabilités municipales (dynamisme des activités, aménagement urbain...); les souhaits de la population (modernisation ou maintien du statu quo, respect et amélioration du cadre et de la qualité de vie...).

### **... et qui a réveillé des passions**

Du débat public on attend une élucidation, c'est à dire une identification des objectifs et des contraintes, une explicitation accompagnée d'explications publiquement souhaitées et, dans la mesure du possible, une réduction des contradictions. La demande conjointe des ministres était donc bienvenue.

Mais la culture du débat public passe lentement dans les mœurs.

D'abord, les opposants au projet de l'extension du port ont considéré que le débat public leur était particulièrement accordé et ils ont voulu amplifier ce succès par des manifestations, en perdant de vue que le débat public est l'occasion donnée à tous les acteurs de préciser de manière contradictoire leurs propositions et leurs dossiers.

Ensuite, comme dans tout débat public, et par la première question qui m'a été posée lors de l'ouverture publique de la concertation à Nice le 15 octobre,

l'opportunité du projet a été soulevée (difficultés topographiques, d'insertion urbaine, estimations du trafic, offres alternatives...).

La réponse à ces interrogations nécessite de conserver au débat une certaine sérénité.

Or la révélation des finalités en partie contradictoires d'une décision d'aménagement telle que l'extension du port de Nice suscite beaucoup trop d'affirmations fortes ou agressives, de clameurs ou de protestations parfois violentes, et ne provoque qu'insuffisamment l'écoute des arguments opposés aux convictions acquises par chacun. La discussion rationnelle, l'intervention des experts, le dialogue constructif sont mal aisés.

Cet état de chose ne tient pas particulièrement à un climat niçois qui réchaufferait les passions au point de perturber la raison des échanges. Tous les débats publics de la CNDP, d'autant plus que leurs procédures sont délibérément ouvertes (débats qui s'achèvent sur les contournements autoroutier et ferroviaire de Lyon, sur l'entreposage de déchets radioactifs à Cadarache, ou récents lors des consultations locales du débat public national sur le nouvel aéroport), semblent marqués par des réunions publiques houleuses, des prises de position peu nuancées, voire des manifestations bruyantes.

Est-ce, avant de s'accoutumer aux règles de la concertation, le prix imposé à des moments de démocratie participative trop longtemps différés ?

Le caractère tumultueux des réunions publiques (à Nice, ou à Laon ainsi qu'à Reims pour le choix d'un site aéroportuaire) peut aussi provenir de la proximité, voire de la concomitance d'une consultation électorale locale, peu évitable lorsque l'on s'efforce de fixer un calendrier pour le débat public.

La responsabilité de la concertation est collective et imputable à tous les acteurs.

La CNDP doit, en premier lieu, s'interroger sur la part qui lui en revient dans l'organisation du débat par sa "Commission particulière".

Au vu du contexte historique et local de la question de l'extension du port, la CPDP a-t-elle suffisamment exigé publiquement que l'ensemble des études et réflexions se traduise par des contributions clairement élaborées de la part des principaux acteurs ? A-t-elle eu une pédagogie assez ferme afin que, par exemple,

les contributions de la CCI, pour la citer, soient de nature à enrichir par écrit le dossier du maître d'ouvrage, plutôt qu'elles n'apparaissent être avant tout la promotion d'une des variantes du projet sous la forme d'une exposition, perçue comme concurrente de celle, modeste, tenue par la CPDP pour présenter l'ensemble du dossier du maître d'ouvrage, à l'ouverture du débat public ? A-t-elle su ou pu conseiller qu'une collectivité territoriale de l'importance de la Région PACA, dotée de moyens, ne se borne pas à demander de voir versée au débat une étude, dite contre-expertise, à l'appui d'un élément alternatif du projet qu'elle souhaitait proposer, sans faire elle-même l'effort d'une contribution dûment étayée apportée aux échanges du débat ?

De telles approches, en dépit des efforts de la CPDP, dans une concertation, de la part d'acteurs institutionnels essentiels pour ce projet niçois, contribuent à accréditer l'idée que le débat public serait le lieu du défolement ou des contestations et protestations essentiellement orales en vue de peser publiquement et médiatiquement, tout à la fois, sur le projet du maître d'ouvrage, sur la conduite du débat et sur la décision.

Pourtant l'expérience montre que le débat public s'avère être l'instance où, dans le concert contradictoire, s'il n'est pas cacophonique, se construisent quelques éléments susceptibles d'influer sur le contenu du dossier du maître d'ouvrage, et, si sa légitimité n'est pas trop malmenée, de lui faire prendre en considération une meilleure utilité sociale du projet. Ainsi peut être éclairée la décision, à la fois plus rapide et plus solide, que prendra l'Etat.

A lire le compte rendu du débat public dressé par le président Paul Vialatte et à la lumière des trop nombreux courriers adressés directement au président de la CNDP, les controverses ont eu d'autant plus de mal à faire progresser la problématique que la vigueur des interventions n'a pas été comme à l'habitude le seul fait des opposants, mais a aussi accompagné les propositions. Par ailleurs, les travaux, a priori sérieux, de la DDE ont paru trop systématiquement soupçonnés, plutôt que considérés comme des données de base améliorables.

## **Le dossier du maître d'ouvrage a-t-il été assez complet et bien défendu...**

Certes les services de l'Etat ne sont pas à l'abri de cette remarque sur les efforts insuffisants et tardifs à faire figurer dans le dossier du débat les éléments destinés à le compléter.

Il en a été ainsi des données concernant les accès et le plan de circulation autour du port, signalés comme précautions essentielles, par le ministre de l'Équipement des Transports et du Logement dans la problématique, en mars 2000, alors qu'il annonçait un débat public. En dépit des mesures étudiées par la ville ainsi que par la DDE, la polémique sur ce sujet a suscité une expertise, que la CNDP a ordonnée et qui semble avoir clarifié en grande partie ce problème, perçu comme crucial au cours du débat public.

D'autres études ont-elles fait défaut dans le temps du débat, ou certains points controversés doivent-ils être encore approfondis par des expertises complémentaires, comme a paru l'admettre un récent courrier du ministre de l'Équipement à un vice-président du Conseil régional ? Cela sera dit au vu des présents compte rendu et bilan.

Il en va de même, s'agissant des services centraux et déconcentrés de l'Environnement, lorsque le ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, co-demandeur du débat, avant la fin de celui-ci et à la demande du président de la CPDP, a jugé utile d'attirer l'attention sur la nécessaire protection ou les éventuelles mesures compensatoires pour des herbiers de posidonies.

Cette question, identifiée dès avant le débat public, n'a pas fait à temps l'objet d'une contribution plus précise qui aurait été bienvenue dans le dossier de l'Etat maître d'ouvrage.

Faut-il également évoquer l'alternative du site de Saint-Laurent du Var, dont il ne ressort pas clairement du débat si elle devrait être immédiatement abandonnée ou sinon réétudiée plus longuement.

Est ainsi posé, de manière constante, de manière d'autant plus évidente que le débat se situe en amont du projet (ce fut clairement le cas par exemple, pour le nouvel aéroport), outre la propension naturelle à multiplier les études avant de décider, le problème du caractère complet du dossier dans un débat public. De même est posée la question de l'appréciation, avant un débat, du caractère suffisant des études préalables menées jusqu'alors.

Le dossier peut-il répondre à toutes les interrogations, en les anticipant avant qu'elles ne surgissent dans la concertation ? Ne court-on pas alors le risque de voir longtemps différer le début de celle-ci, et de voir progressivement des décisions s'engager, rendant inutile le débat public, comme l'a parfois constaté la CNDP, impuissante à donner suite à certaines saisines sur des projets trop figés?

[voir l'article 1<sup>er</sup> du décret du 10 mai 1996, mais aujourd'hui remplacé par les dispositions de l'article L121-1 du code de l'environnement qui laisse la possibilité à la CNDP de veiller à la participation du public jusqu'à la clôture de l'enquête publique].

Avec un dossier raisonnablement établi, l'ouverture du débat public incite à la proposition et à la formulation de compléments pour ce dossier, certes parfois avec une certaine urgence, et à condition que le maître d'ouvrage soit capable de satisfaire aux demandes dans le calendrier qu'impose le débat.

Egalement, les contributions ou demandes d'expertises complémentaires des acteurs importants, notamment associatifs, adressées à la commission particulière ont été nombreuses et lui sont apparues parfois trop systématiques.

Le président VIALATTE a eu quelque mal à endiguer le flot du questionnement.

Il convient par ailleurs de remarquer que la place tenue par le maître d'ouvrage est essentielle pour défendre son dossier et répondre de manière argumenté aux procès en décisions déjà prises, comme aux contre-propositions. S'il est gêné, s'il se sent taxé d'être partie et juge, comme représentant de l'Etat, et si en conséquence il se tait, il contribue à faire jouer à la commission particulière et à son président un rôle de paratonnerre de la foudre contestatrice.

Le débat stimule la sécrétion d'éléments du dossier, mais souffre de sa production en tout état de cause tardive face aux impatiences de transparence des participants et des médias.

La contradiction, qui peut apparaître dans ces exigences d'une correcte information du public nécessaire à sa bonne participation, peut être résolue en envisageant une phase préalable de présentation publique et de mise à disposition du dossier dit (provisoirement) complet, pour faire appel aux contributions des acteurs avant d'engager les rencontres publiques.

Il sera souhaitable que les débats publics futurs suscitent, le plus tôt possible, avant le milieu du débat, les demandes de compléments d'études ou d'expertise.

Le délai de quatre mois imparti au débat public par la loi du 2 février 1995 et son décret d'application aujourd'hui abrogés, mais aussi par la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, est-il alors suffisant ?

Probablement, si la phase de préparation du débat public qui retient toute l'attention de la CNDP (elle avait été imposée presque inexistante pour le débat sur le nouvel aéroport) est utilement employée pour permettre que le premier mois soit consacré tant à l'information du public qu'à une rencontre avec les acteurs de la vie locale, avant de passer à la participation la plus large. La préparation doit aussi permettre d'éviter d'avoir à bouleverser les habitudes administratives dans la surprise qu'apportent les règles encore mal connues du débat public, dont les objectifs s'inscrivent dans l'effort de réforme de l'Etat.

La démarche de débat public devrait mieux privilégier l'enrichissement contradictoire du dossier écrit, également par des réunions de travail avec les représentants de tous les points de vue, alternant avec les réunions largement ouvertes au public.

### **... pour nourrir le débat et favoriser une décision prochaine ?**

Néanmoins, à observer le débat sur l'extension du port de Nice, il ressort, d'une part, que le travail très important, mal aisé, mais conduit dans un esprit ouvert, de la Commission Particulière du Débat Public, en dépit de moyens difficilement

mobilisés par la DDE (rappelons que c'est le maître d'ouvrage qui finance les moyens d'un débat particulier et qu'il conviendra d'examiner comment la mobilisation des crédits correspondants peut être assurée dès le début de la concertation), a permis une large information du public (dossiers, bulletins et échos de contributions, exposition et accueil commenté, site internet, documentation à l'attention de la presse locale, avec une participation naturelle, mais très appréciée, de Nice-matin...).

D'autre part, tous les points de vue ont pu complètement s'exprimer, comme le montre bien le compte rendu de la CPDP qui rappelle les positions de tous les acteurs concernés, fortement impliqués dans la concertation.

Même si le principe d'égalité des interventions dans le débat public a conduit à des arguments hétérogènes et de toutes natures, même si la confrontation a montré difficile d'esquisser des compromis, les analyses économiques sur le projet et sur ses retombées régionales et locales ont été entendues et les points à approfondir ont été identifiés. Le débat a permis de bien présenter tous les aspects techniques du projet, les contraintes environnementales et d'évoquer toutes les solutions possibles.

La finalité du débat public n'est en effet que d'éclairer la décision, notamment en faisant largement émerger et discuter toutes les options. Le débat public de l'extension du port de Nice n'a pas manqué de le faire, non seulement à partir des variantes proposées d'emblée par la DDE, mais aussi par des alternatives de sites offertes pour l'accueil des paquebots de croisière, même s'il a paru à la commission particulière que ces options avaient été incomplètement étudiées.

La décision gouvernementale en tirera-t-elle des motifs d'engager des expertises complémentaires, même si cela revient à reconnaître, après tant d'années, une certaine impréparation technique du dossier ?

Au moins ce débat public aura-t-il eu le mérite d'accélérer quelque peu cette prise de conscience nécessaire pour mieux tenir compte des exigences du développement durable et de la réduction des impacts sociaux et environnementaux de l'extension du port de Nice, comme le souhaitent les récents courriers émis par les deux ministres co-demandeurs du débat public.

Ces deux ministres, comme le gouvernement, qui vient de faire adopter le titre IV de la loi du 27 février 2002, ont suffisamment dit leur attachement aux démarches de débat public pour ne pas laisser sans suite, ou laisser retomber, hormis durant une période d'élections peu propice à la sérénité de la démocratie participative, les bénéfices de cette concertation ,préparée depuis le début de 2001 et conduite entre la mi-octobre et la fin janvier. Le ministre de l'Équipement des Transports et du Logement précisera probablement prochainement comment va se poursuivre le processus d'étude et de décisions.

De ce travail pour l'information et la participation du public, qui favorise la maturation d'une décision sur l'extension du port de Nice, doivent être remerciés tous les acteurs qui sont intervenus, même si certains comportements ont montré que la pratique collective du débat public peut encore s'améliorer.

Le maître d'ouvrage, direction départementale de l'Équipement, s'est soumis avec patience aux règles parfois ingrates de la concertation.

Cette reconnaissance collective doit bien entendu s'adresser aux membres de la Commission particulière du Débat Public et à son président Paul VIALATTE. Leur tâche a été ardue et leur dévouement à la mesure de la difficulté du rôle d'animer un débat public.

Après ce moment intense de démocratie participative, la démocratie représentative, peut-être mieux éclairée, reprend ses prérogatives, un temps suspendues. La parole est maintenant, pour la suite, aux décideurs.

**Pierre ZEMOR**

le 08 mars 2002