

BILAN

**PAR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE
DU DÉBAT PUBLIC**

LE HAVRE PORT 2000

JUIN 1998

BILAN DU DEBAT PORT 2000

Le débat public organisé autour du projet Port 2000, qui s'est déroulé du 24 novembre 1997 au 23 mars 1998, s'il était ressenti comme capital pour l'avenir du Port du Havre, était aussi la première application d'une modalité nouvelle de concertation autour des projets de grands équipements publics d'infrastructures, telle qu'elle a été voulue par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi BARNIER.

La concertation entre ici dans son âge majeur, ce qui ne signifie pas qu'il s'agisse d'une étape figée : chaque débat participe à l'élaboration d'une pratique et d'une doctrine française, dont la nature et la portée se préciseront dossier après dossier.

La Commission nationale du débat public, qui a suivi avec plus que de l'attention le présent débat, entend bien en tirer tous les enseignements, tant elle est unanimement convaincue, au travers de sensibilités très diverses, qu'il ne sera plus possible demain de réaliser les grandes infrastructures nationales, sans que le processus de décision intègre une clarification publique des enjeux, une mise à plat des données à partir desquelles des choix sont proposés, une ouverture des maîtres d'ouvrage aux modifications, voire aux remises en question et en l'absence desquelles leurs intentions et leurs volontés les plus fortes peuvent se briser sur l'incompréhension, le refus, le rejet.

Dans cette approche, et nous ne sommes qu'au début d'un processus qu'il faudra maîtriser mais non contraindre, le débat Port 2000 est riche d'enseignements, certes pour le projet lui-même et l'avenir des relations entre le port et son environnement, mais aussi pour permettre d'organiser les grands débats qui sont d'ores et déjà en préparation.

I - UN DEBAT QUI A REMPLI SON OBJET

Une participation impressionnante, une accessibilité facile au débat auront marqué cette première expérience. Le bref hommage rendu ici au Président et aux membres de la commission particulière ne saurait dire assez le travail considérable de défrichage réalisé et le résultat obtenu.

Nous considérons que le débat a rendu possible, parfois en les suscitant, un grand nombre d'interrogations qui ne se seraient autrement jamais manifestées. Les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Les multiples facettes d'un projet complexe aux implications variées ont bien été examinées. Les positions des uns et des autres, qui ne sont d'ailleurs pas restées figées au cours du débat, se sont exprimées sur des bases claires.

Si de nombreuses questions n'ont pas été tranchées, ni même, dans certains cas, vraiment approfondies dans le laps de temps offert par le débat, sur bien des points une volonté partagée de poursuivre la concertation pour aller au bout de la réflexion ou même d'engager des actions communes, s'est clairement manifestée.

Il nous paraît normal que le débat n'ait pu réaliser la synthèse ou l'accord de toutes les parties sur une solution idéale. Nous constatons que la démarche de restructuration du port a été peu contestée dans ses prémisses : la nature même du projet, contrairement à ce qui pourra se passer dans d'autres cas, n'a pas été remise en cause.

Sur sa configuration, des questions ont été posées, des réponses doivent être approfondies. Le « débat public », dans sa modalité officielle, ne peut ni ne doit clore la réflexion engagée. Il conviendra maintenant que l'ensemble des décideurs complète le dossier en n'ignorant pas l'événement qu'a constitué le débat et en respectant l'exigence de transparence que revendique l'opinion.

Quelques faits nous sont apparus.

- Sur la problématique portuaire et ses aspects techniques, économiques et sociaux

Le Port Autonome du Havre a largement traité de ces questions dans la brochure introductive au débat, mais les interventions des multiples acteurs portuaires (armateurs, chargeurs, manutentionnaires, dockers, commandants de navire, pilotes) ont permis de préciser et d'illustrer cette problématique.

Un large accord se réalise sur le fait que les nécessités techniques (chaîne de qualité, fluidité, sécurité, performance technique) plaident en faveur d'une solution assez largement extérieure. Les multiples acteurs de la vie portuaire ont également souligné l'urgence d'une décision face à la saturation rapide des capacités actuelles du Port et à la détérioration de la qualité de service qui en résulte. Les opposants aux solutions extérieures n'ont pas contesté ces exigences.

Ceux qui portent les préoccupations d'aménagement et d'environnement urbains se prononcent en définitive pour les solutions extérieures.

Les intervenants de la rive sud souhaitent évidemment que les nouveaux aménagements soient aussi discrets que possible, vus de l'autre rive, ce qui milite soit pour des solutions intérieures, soit à la rigueur pour une solution linéaire, très étudiée du point de vue paysager et empiétant le moins possible sur l'estuaire.

La fonction du débat était aussi de faire ressortir un certain nombre de questions, notamment relatives à l'impact des diverses hypothèses d'aménagement :

- le débat permet de relever des inquiétudes sur l'adaptation de la « société portuaire » (questions sociales, organisation du travail, réorganisation de la profession, conditions d'utilisation des terminaux);
- tirant argument des questions et des incertitudes constatées sur la desserte de l'hinterland lointain, les acteurs, notamment institutionnels, conviennent de la nécessité d'approfondir les études. De ce point de vue, certains protagonistes (Ministère de l'équipement, SNCF, VNF...) ont été peu présents dans le débat. Il serait intéressant qu'ils y soient maintenant impliqués;
- enfin le débat a moins abordé les conditions (logistiques, activités industrielles et tertiaires) qui, selon la DATAR elle-même, doivent être réunies pour apporter une réelle plus-value au projet. Si tous les intervenants se sont déclarés convaincus que le développement des activités portuaires ne peut être que bénéfique pour l'économie régionale, nombreux sont ceux qui ont souligné que maints problèmes se posent pour tirer le bénéfice maximal de cette opportunité :
 - la communauté portuaire saura-t-elle s'adapter pour assurer la compétitivité du Havre face aux ports belges, hollandais et allemands...? Quelles seront réellement les créations d'emplois? Quid des autres activités du port?

- Comment créer le maximum de valeur ajoutée au niveau local et régional? Au-delà de la coopération qui s'est développée entre Le Havre et Rouen-Honfleur, faut-il une approche coordonnée d'ensemble?
 - comment faire bénéficier équitablement les rives nord et sud des retombées, en termes d'économie et de création d'emplois, du projet?
- Un milieu que chacun veut voir prendre en compte, mais mal évalué, évolutif et très complexe

Une sensibilité unanimement partagée sur l'incidence environnementale du projet ressort de l'ensemble du débat.

Mais, au-delà de ce constat, force est de reconnaître que les questions qu'il a permis de mettre à jour se trouvent brouillées pour les raisons suivantes :

- les enjeux représentés par les protections européennes (ZPS et ZICO) ou nationales (réserve) font l'objet d'un certain intérêt mais sont mal évalués. Le débat n'a pas fait apparaître la nécessité de solliciter le Ministère de l'environnement et ses services pour éclairer ces enjeux et contribuer à leur valorisation à un niveau pertinent;
- la nécessité de poursuivre des études dans le domaine environnemental est ressentie par tous les acteurs.

Toutefois:

- la plupart des scientifiques estiment que les études qu'ils jugent nécessaires demandent des délais assez longs (de l'ordre de deux ans);
- les propositions d'études, dans leurs modalités comme dans leurs résultats escomptés, sont marquées par un contexte d'incertitude scientifique ;
- s'agissant des mesures compensatoires, le débat permet de voir qu'elles pourraient trouver à s'employer dans deux directions, au demeurant complémentaires : l'une vers la prévention des effets négatifs du projet, l'autre vers des opérations de génie écologique qui pourraient traiter la question plus générale de l'envasement progressif de l'estuaire;
- il y a non seulement une tâche extrêmement complexe pour mesurer l'imputation des conséquences environnementales du projet dans les diverses variantes présentées, mais également une incertitude sur la faisabilité de ces travaux de génie écologique ;
- le débat sur les conséquences environnementales laisse place à un certain nombre de questions sur le point de savoir si l'estuaire peut, compte-tenu des travaux de dragage liés au port de Rouen et la construction du Pont de Normandie, « digérer » les empiétements résultant des « solutions extérieures »?

Dans ces conditions, on doit remarquer que si une solution consensuelle n'a pu être trouvée, un nombre significatif d'acteurs (syndicats, pêcheurs, intervenants individuels...) se prononcent, au nom du principe de précaution (sous l'égide duquel la commission particulière a placé ses travaux) sur des compromis entre les solutions « intérieures » et « extérieures » ou bien encore soulignent tout l'intérêt d'un phasage progressif des opérations, de manière à laisser sa chance aux enseignements d'une authentique évaluation environnementale.

- Un projet qui ne peut être seulement porté par le maître d'ouvrage

Ce constat est également sous-jacent à l'ensemble du débat. L'essentiel peut en être traduit par les deux orientations suivantes :

- beaucoup d'acteurs estimant que la Directive territoriale d'aménagement constitue l'instrument pertinent pour replacer le projet dans un cadre plus large, il reste à mieux cerner en quoi les potentialités de ce document permettraient de résoudre les problèmes (et lesquels?).

- la nécessité de continuer le débat et de réaliser le projet dans un cadre institutionnel où l'ensemble des collectivités territoriales et l'Etat seraient en mesure d'insuffler une volonté cohérente et forte.

Aucune personne de bonne foi ne pourra dire que le débat n'aura pas posé l'ensemble des problèmes. C'est maintenant à la décision publique d'apporter la preuve qu'elle n'en aura négligé aucun.

II - DES ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR

Tout en représentant une modalité nouvelle de concertation en amont, la formule du débat public a répondu d'emblée à une attente : cette attente était d'abord celle du maître d'ouvrage, qui se trouvait en l'absence de débat organisé, dans la nécessité d'en être à la fois l'organisateur et l'un des protagonistes, fut-il le partenaire capital. Le débat s'en trouvait faussé, le maître d'ouvrage pouvant toujours être soupçonné d'avoir conçu l'organisation d'une manière qui favorise le consensus souhaité ou qui minimise systématiquement des oppositions ou objections.

Devenu plus libre par rapport à l'organisation du débat, le maître d'ouvrage peut exposer et défendre ses positions avec d'autant plus de netteté. Il n'a plus à veiller à établir la règle du jeu ; il a seulement à la respecter en jouant pleinement son rôle de « partie » au débat. Cette acceptation de la nouvelle donne par le maître d'ouvrage, et même le soulagement qu'elle implique, a été certaine dans le cas du Port Autonome du Havre, et nous l'avons également constaté dans le cas des débats qui sont d'ailleurs organisés et en cours d'organisation.

Cette attente était évidemment plus sensible encore chez les autres partenaires.

A cet égard, tous les témoignages concordent sur le fait que le débat a permis une approche riche, complexe et renouvelée d'un dossier sensible. Il n'est pas sûr que, sauf à travers la presse, le débat ait permis, autant qu'on aurait pu le souhaiter, de susciter une participation de citoyens isolés, mais tous ceux qui, à travers les institutions, les organismes économiques, professionnels et syndicaux, les associations, souhaitaient y participer, l'ont fait avec un sérieux et une vitalité qui ne s'expliquent, au-delà même de la perception des enjeux, que par la conviction ou du moins l'espérance que le débat ne correspondait pas à une sorte de parcours obligé de l'information, mais à une étape essentielle dans le processus de décision lui-même. En participant au débat, les divers acteurs ont eu le sentiment qu'ils pouvaient peser sur la décision de fond à prendre, comme sur les mesures d'accompagnement ou de complément.

Cette remarque générale étant faite, la Commission nationale du débat public, qui a suivi de très près cette première expérience, y a trouvé matière à réflexion et interrogation : ce sont ces enseignements, ces préoccupations, voire le pointage de telle ou telle difficulté sur lesquels nous voudrions apporter ici un bref aperçu.

A) Le dossier mis au débat :

Selon le décret du 10 mai 1996, le dossier mis au débat doit être fourni par le maître d'ouvrage; il doit comporter tous les éléments permettant d'apprécier les objectifs, les caractéristiques,

les enjeux, les impacts, le coût économique et social du projet. Le président de la Commission nationale ne décide du début du débat qu'après production du dossier complet.

Nous tirons à cet égard du débat relatif à PORT 2000 plusieurs enseignements :

Il doit apparaître clairement à la fois dans l'élaboration et la présentation du dossier que celui-ci relève bien de la responsabilité du maître d'ouvrage. Le dossier ne prétend ni à l'équilibre des opinions, ni à l'objectivité complète.

Il n'en reste pas moins que le dossier ne peut être mis au débat qu'après une « validation », qui est le résultat du premier dialogue à organiser avant même l'ouverture du débat, entre la commission particulière et le maître d'ouvrage. Cette validation ne peut en aucun cas être une approbation du projet sur le fond ; elle doit en revanche permettre de s'assurer de la lisibilité du dossier, de ce que les questions qui doivent être évoquées y sont traitées, que les documents indispensables à la compréhension du projet y sont joints. Il y a là un rôle très important du débat : l'expérience montre que le maître d'ouvrage, profondément concerné par la logique technique de son projet, peut perdre de vue d'autres éléments importants pour le public ou pour des intérêts dignes d'attention. La Commission nationale et la commission particulière veilleront à s'assurer de faire compléter tout dossier d'éléments propres à garantir la clarté, l'objectivité et la transparence du débat, sans jamais peser sur les choix de fond qui appartiennent au seul maître d'ouvrage et éventuellement aux décideurs institutionnels dont ce dernier peut dépendre.

B) La composition et le rôle de la commission particulière

L'expérience de PORT 2000 a permis d'évaluer dans de bonnes conditions le rôle de la commission particulière : c'est la condition première du débat.

La présidence de la commission particulière représente une responsabilité lourde et délicate : **c'est une activité à mi-temps d'une huitaine de mois qui peut devenir à plein temps quand on est au cœur du débat.** Le président doit, pendant au moins deux mois avant l'ouverture du débat, rechercher les membres dont il proposera à la Commission nationale les noms et la participation ; il doit veiller, et c'est une charge essentielle, au contenu et à la forme du dossier pour qu'il puisse être la base autour de laquelle se montera le débat ; il doit donner au maître d'ouvrage et imaginer avec lui les outils et événements (expositions, vidéo, numéro vert, secrétariat permanent, réunions,...) qui permettront à la fois l'interactivité et l'objectivité indispensables.

Il faut que tous ces outils soient en place, ou du moins largement anticipés et prévus, le jour de l'ouverture officielle du débat, les 4 mois prévus par le décret devant être consacrés au contenu même. C'est dire le travail de préparation qui est indispensable. Dans le cas particulier, cette préparation a dû être accélérée compte tenu de la mise en place tardive de la Commission nationale, qui avait déjà amené à différer l'indispensable information ouverte et contradictoire qu'appelait le projet alors qu'une première phase des études techniques était achevée.

Une fois le débat terminé, le président de la commission particulière va devoir préparer le compte-rendu et s'assurer du caractère complet du dossier du débat, lequel doit être mis le moment venu à la disposition de la commission particulière, et dont tous les éléments doivent ensuite rester consultables. C'est encore deux à trois mois de travail et de responsabilité.

Dès maintenant, la Commission nationale et son président, à la lumière du débat de PORT 2000, doivent exprimer leurs vives préoccupations sur la possibilité de trouver au sein de la commission nationale les présidents ayant la disponibilité nécessaire pour assurer de telles présidences pour les dossiers dont est d'ores et déjà saisie la Commission et pour ceux qui doivent lui parvenir dans les prochains mois.

Le rôle de la commission particulière est exigeant pour chacun de ses membres : il s'agit d'être en permanence un témoin actif, d'aider à l'échange des informations et des arguments, de veiller à ce que le maître d'ouvrage réponde de manière complète aux questions posées, de susciter

éventuellement des réponses d'organismes ou de services (en particulier les services de l'Etat) qui sont souvent seuls à détenir l'information utile à l'éclairage complet du dossier. Il n'est bien sûr pas exclu qu'un membre de commission puisse avoir, en raison de son passé, de sa formation, de ses convictions, une sensibilité particulière. Dans sa mission, celle-ci ne doit pas apparaître : il doit aider à la formation d'une opinion, non l'exprimer lui-même. Il paraît toutefois possible, à partir du moment où cette règle du jeu est acceptée, et il est même souhaitable que des personnalités d'origine locale et ayant donc une connaissance du milieu dans lequel le débat s'inscrit, puissent en faire partie. Il convient seulement d'éviter de nommer des personnalités qui, au moment du débat, ont des responsabilités qui les amènent, à d'autres titres, à devoir se prononcer sur le projet.

C) Les modalités du débat

Aucun débat public ne doit être enfermé dans une configuration fixée à l'avance. Chaque débat, par sa spécificité même, appelle des modalités d'organisation qui lui sont adaptées. A ce stade, quelques recommandations, sans avoir un caractère impératif, peuvent être avancées :

- le débat est par définition public et transparent : c'est dire que les réunions et rencontres organisées par la commission sont ouvertes à la presse. Cela n'empêche évidemment pas telle assemblée ou telle organisation d'organiser un échange qui lui soit propre; la commission peut être représentée ;
- il doit être rendu clair que la commission n'a pas pour rôle de porter un jugement sur le projet, mais à animer le débat de telle sorte qu'il permette au maximum l'expression des opinions et la formulation des interrogations, la commission doit s'assurer qu'il est répondu aux questions posées ;
- il est normal que le maître d'ouvrage puisse éventuellement faire évoluer son projet en tenant compte du débat ou qu'apparaissent tout au long du débat de nouvelles contre-propositions intéressantes ; la commission particulière doit s'efforcer d'éviter qu'émanent de la part du maître d'ouvrage des propositions importantes et nouvelles à un moment qui ne permette plus à d'autres composantes de s'exprimer dans le cadre du débat sur ces propositions. Dans le cas de Port 2000, la gestion de la fin du débat était rendue plus délicate par la concomitance de son échéance avec la date des élections régionales et cantonales ;
- les débats donnent souvent lieu à des demandes d'études supplémentaires de la part de certaines parties. La loi a donné exceptionnellement la possibilité à la Commission nationale, sur proposition de la commission particulière, de décider une prolongation de deux mois du débat pour permettre une telle étude. Les conditions dans lesquelles est enfermée cette possibilité excluent totalement qu'une étude de quelque ampleur puisse être décidée, lancée, et exploitée dans un délai de deux mois. Il faut à cet égard lever toute ambiguïté : l'étude complémentaire, telle que la prévoit cette réglementation, ne peut être qu'une vérification ou un rassemblement rapide de données ; elle ne saurait permettre une refonte ou remise en cause du projet. Le débat peut, dans tel ou tel cas, faire apparaître la nécessité de remettre l'ouvrage sur le métier : il appartiendra alors au maître d'ouvrage et aux décideurs institutionnels d'en tirer les conséquences. Le débat ne peut être l'occasion d'une reconstruction technique du dossier.

D) Le rôle des services de l'Etat

La collaboration établie avec les préfets de région et les services de l'Etat dans les régions, notamment le secrétariat général aux affaires régionales et la Direction régionale de l'environnement a été un élément essentiel à la bonne tenue du débat.

La position des services de l'Etat dans un tel débat reste à préciser dans l'avenir. L'Etat au niveau territorial ne peut être considéré comme une simple "partie". Il est seul à détenir des informations essentielles, mais, en même temps, l'Etat est bien souvent le maître d'ouvrage ou le tuteur du maître d'ouvrage. D'où une position ambiguë. Les services de l'Etat représentent d'autres

ministères qui ont eu à se prononcer sur l'intérêt et les modalités du projet ; d'autre part, il est dans leur mission de favoriser l'objectivité des échanges d'opinions en fournissant les informations qui nourriront le débat.

Ainsi, le représentant de l'Etat dans la région (comme dans les départements) évitera pendant la durée du débat de prendre position au nom de l'Etat, tout en permettant aux services placés sous sa direction, de fournir les indications qu'ils détiennent. La formule utilisée au Québec par le Bureau des Audiences Publiques de l'Environnement, et permettant de s'adresser à des "hommes ressources" désignés dans les administrations pour donner les éclairages qui leur sont demandés, pourrait servir de modèle.

E) L'après débat

L'utilité du débat se mesurera en grande partie à l'aune de ce qui se passera après. Nous souhaitons ici insister fortement sur le fait que le débat est une étape dans le processus de décision ; le maître d'ouvrage, comme les décideurs institutionnels, doivent savoir qu'ils ne peuvent laisser le dossier sans une gestion appropriée. Le débat clôt une phase du dossier : il n'interrompt pas le processus. Les parties au débat doivent pouvoir savoir ce qui se passe ensuite et selon quel calendrier. Le maître d'ouvrage doit dire explicitement quelles suites seront données et dans quelles conditions. Il nous paraît notamment indispensable qu'après le débat, une certaine coordination soit assurée – par exemple dans le cadre d'une instance de concertation mise en place autour du préfet de région concerné – afin de maintenir le dialogue entre les partenaires. Il ne faut pas qu'il y ait une sorte de délai de vacance entre le débat et l'enquête publique.

En conclusion, le débat PORT 2000 aura été une épreuve décisive pour juger à la fois de la validité et des limites du mode de consultation que constitue le débat public.

Il y a incontestablement une frustration à ce que le débat ne soit pas plus conclusif et n'ait pas pour vocation de proposer des solutions. Sur ce point, il nous semble toutefois qu'au moins pour une première étape de quelques années, la formule actuelle ait de solides avantages, en dégageant l'organisation du débat de toute pression extérieure. On n'a pas à attendre de la commission particulière qu'elle juge, qu'elle approuve, qu'elle condamne. L'existence même du débat, l'assurance de son objectivité, représentent un progrès considérable.

Sans doute, conviendra-t-il ultérieurement de permettre aux commissions particulières de pouvoir exiger davantage dans la fourniture des informations, évaluations et expertises.

L'expérience peut donc se poursuivre très utilement dans la configuration juridique actuelle. Il sera seulement nécessaire de résoudre dans les meilleurs délais la question posée dans la quasi-impossibilité de trouver dans le cadre actuel des présidents afin d'animer les débats. C'est une question soluble mais, compte tenu de la nécessité de répondre dès maintenant à la demande visant à l'organisation de plusieurs débats importants, sa solution est urgente.

Hubert BLANC