

Paris, le 15 Juillet 2003



Le Président

DEBAT PUBLIC SUR LE PROJET DE LIGNE THT FRANCE - ESPAGNE.

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

Les projets de lignes à très haute tension sont la catégorie d'équipements relevant de la compétence de la Commission nationale du débat public qui ont donné lieu au plus grand nombre de débats publics depuis la création de cette forme institutionnalisée de concertation par la loi du 2 Février 1995 dite "loi Barnier" : après la ligne Boute-Carros (Mars-Septembre 1998), puis la ligne Lyon-Chambéry (Novembre 2002 – Mars 2003), le projet dit "France-Espagne" est le troisième vrai débat public de ce type, mais il faut ajouter la concertation, ou débat local, que la Commission nationale du débat public (CNDP) avait en Mars 2001 recommandé à Réseau de Transport d'Electricité d'organiser dans le Lot sur le projet "Quercy-Blanc", anticipant ainsi sur la possibilité qu'offre maintenant la loi du 27 Février 2002.

Dans tous les cas, on retrouve des problématiques communes (problèmes d'insertion dans le paysage, effets sur la santé humaine des champs électro-magnétiques) mais, évidemment, chaque dossier présente ses particularités propres qui tiennent à l'histoire du projet et aux caractéristiques - environnementales, économiques et humaines - de la région concernée. C'est à ces particularités que je m'attacherai plus spécialement dans l'analyse de l'organisation et du déroulement de ce débat public, des enseignements que l'on peut en tirer.

*
* *

I – Ce dossier a relevé de deux régimes juridiques successifs : celui de la "loi Barnier" déjà citée, puis celui de la loi "démocratie de proximité" du 27 Février 2002 ; cela a déjà été le cas pour le projet de ligne THT "Lyon-Chambéry" évoqué plus haut et pour le projet de nouvel aéroport de Nantes Notre-Dame des Landes, mais désormais seul le projet de barrage-réservoir de Charlas (Haute-Garonne) connaîtra cette situation.

La précédente CNDP a été saisie par "France Nature Environnement", association agréée de protection de l'environnement, en Novembre 2001, et a décidé lors de sa dernière séance, le 14 février 2002, "le principe de l'organisation du débat public demandé". La promulgation de la loi "démocratie de proximité", qui ne comportait pas de dispositions transitoires, mit fin à l'existence de l'ancienne commission nationale et suspendit toute opération jusqu'à la mise en place de la nouvelle commission.

C'est dès sa séance d'installation, le 7 Novembre 2002, que la Commission prit les décisions qui allaient réellement engager le processus : confirmer l'organisation d'un débat public, décider de l'organiser elle-même et en confier l'animation à une commission particulière, enfin choisir le président de celle-ci en la personne de M. Georges MERCADAL, vice-président de la commission nationale.

*

II – Les délais ont été gérés avec une attention particulière. Une critique fréquemment adressée au débat public, comme à nombre de procédures administratives, c'est qu'il retarde à l'excès les délais de réalisation des grands projets ; le cas présent montre que, sans porter atteinte à l'intérêt du débat, on peut avoir un calendrier resserré. En l'occurrence cela répondait aux préoccupations du maître d'ouvrage et de son autorité de tutelle, le ministère de l'industrie, qui devaient tenir compte de diverses contraintes et notamment de celles résultant d'un engagement international.

Grâce au travail effectué en relation étroite entre le président de la commission particulière et le maître d'ouvrage, le dossier du débat était prêt en moins de quatre mois (rappelons que la loi laisse normalement six mois pour sa préparation), et dans sa séance du début Mars 2003 la Commission nationale le déclarait complet et fixait l'ouverture du débat public au 21 Mars.

Initialement, la Commission nationale avait prévu qu'il durerait jusqu'au 14 Juillet, soit un peu moins que la durée normale de quatre mois prévue par la loi ; mais en définitive, le déroulement fut tel qu'il fut possible de l'achever avec la réunion de synthèse du 27 Juin ; or personne ne s'est plaint que le débat avait été trop bref et qu'il avait été impossible d'aborder certains sujets ; en à peine plus de trois mois, le débat avait pu être complet. Cela tient sans aucun doute à la qualité de sa préparation et aux caractéristiques de son organisation.

*

III - La période qui s'écoule entre la nomination du président de la commission particulière et l'ouverture officielle du débat public est d'une grande importance pour la préparation du débat : elle est consacrée aux premiers contacts avec les principaux interlocuteurs, elle permet à la fois de leur expliquer ce qu'est le débat et ce que sont ses règles et de les entendre exprimer leurs préoccupations et leurs questions ; c'est à partir de ces entretiens que le président de la commission particulière, d'abord seul puis avec le concours des membres de sa commission, travaille avec le maître d'ouvrage à l'élaboration du dossier du débat (en veillant à ce qu'il présente clairement et complètement le projet, son contexte et ses conséquences) et conçoit l'organisation du débat.

M. MERCADAL a rencontré un climat d'opposition unanime, qui n'avait fait que se renforcer depuis la présentation, par le préfet des Pyrénées-Orientales, du projet aux élus et aux associations en Décembre 2001 ; certains de ses interlocuteurs avaient tendance à penser que le meilleur moyen d'affirmer leur opposition absolue était de refuser de parler du projet et en tout cas de ses modalités. Néanmoins, M. MERCADAL sut, par ses efforts, par sa persévérance attentive, toujours maintenir le dialogue avec tous. C'est dès cette phase qu'a commencé à être reconnue la crédibilité de la commission particulière comme organe indépendant et du débat public comme lieu d'expression.

*

IV - L'organisation du débat et sa conduite ont définitivement assis cette crédibilité. La conception du programme, avec ses quatre phases traduites par quatre types de réunions (voir le compte-rendu pages 5,6,7), traduisait une volonté : développer une mécanique qui, après avoir entendu toutes les positions s'exprimer, permette de traiter tous les aspects du projet, sans exception.

Trois caractéristiques de cette organisation bien structurée me paraissent mériter un commentaire.

a) Contrairement à ce qui était devenu la pratique habituelle, le débat a commencé par une "conférence d'acteurs" et non par une ou des réunions publiques. Dans ce cas particulier, cette formule m'a paru opportune : on pouvait craindre en effet que le climat d'opposition générale au projet ne se traduise, dans le cadre d'une réunion publique, par une ambiance tendue et, sur le fond, par une surenchère qui n'aurait rien apporté. Au contraire, la conférence d'acteurs a permis que tous les interlocuteurs essentiels développent leurs positions dans un climat plus serein ; les élus, qui dans d'autres débats publics avaient hésité à prendre position dès les premières réunions publiques, ont trouvé naturellement leur place dans cette formule et ont fait connaître leur point de vue dès cette première phase ; chacun a pu constater que le débat public était un espace d'ouverture et de liberté et non, comme certains en avaient exprimé la crainte a priori, une machine à "faire passer" le projet.

b) Mais évidemment il ne peut y avoir "débat public" sans qu'il y ait des réunions totalement ouvertes au grand public ; cette formule n'était donc possible que parce qu'avait été prévue et annoncée la deuxième phase constituée des "auditions publiques". Le terme implique, même si le but a été selon les cas plus ou moins atteint, que l'on s'efforcera de faire préciser par les intervenants non seulement leurs positions, mais les arguments qui justifient ces positions ; c'est ainsi que l'on parviendra à une analyse plus fine de l'opinion du public et que l'on préparera utilement la phase suivante : les réunions thématiques.

c) Habituellement, il me paraît nécessaire de distinguer la phase d'information, qui ouvre le débat et permet de passer ensuite à la phase d'expression, car seule la connaissance préalable du dossier permet d'exprimer des points de vue éclairés et argumentés. Dans le cas présent, M. MERCADAL a considéré à juste titre que le public voulait s'exprimer dès le début et c'est au cours de la conférence d'acteurs ou des auditions publiques que les interventions du maître d'ouvrage venaient répondre aux questions posées et apporter ainsi, de façon plus pointilliste, l'information nécessaire.

*

V - Comment apprécier la participation du public à ce débat ?

Il faut, me semble-t-il, distinguer plusieurs aspects.

a) L'importance de la diffusion du dossier du débat et de sa synthèse, la diffusion considérable du "journal du débat public" en partenariat avec la presse régionale ont assuré une excellente connaissance du projet par le public. A cela il faut ajouter l'excellente couverture du débat par la presse (240 articles recensés, soit 2 à 3 par jour) qui a permis d'en aborder pleinement les enjeux et les conséquences.

Cela explique sûrement que la formule des questions-réponses ait été ressentie comme moins nécessaire – et ait ainsi été moins utilisée que dans d'autres débats – de même que le recours au site Internet.

b) Si l'on examine maintenant la présence aux réunions, on constate que la participation a été le fait d'un public relativement peu nombreux (audience faible pour les réunions tenues à Perpignan, proportionnellement plus significative pour les réunions tenues en zone rurale si l'on tient compte de la population des 41 communes de l'aire d'étude), mais en revanche très attentif et très actif ; une partie de ceux qui s'opposent au projet sont sans doute allés au bout de leur logique : puisqu'on ne veut du projet sous aucune forme, on refuse purement et simplement d'en parler ; d'autre part, seul un petit nombre a fait l'effort d'assimiler complètement le dossier et d'approfondir l'étude de certains points ; en revanche parmi ceux-là, quelques-uns, ayant acquis la maîtrise de ces problèmes, ont posé des questions pertinentes, ont développé une argumentation charpentée, bref se sont révélés comme de vrais interlocuteurs dignes d'attention.

c) Une formule, inventée lors du débat sur la branche Sud du TGV Rhin-Rhône, est très intéressante et a depuis lors été utilisée systématiquement dans chaque débat public : celle des "cahiers d'acteurs" ; elle consiste pour la commission particulière, lorsque la contribution d'un "acteur" (particulier, association, collectivité ou toute autre institution) lui semble particulièrement substantielle, à lui donner, après mise en forme, la même diffusion que le dossier du débat initial.

Dans le cas présent, la formule a été peu utilisée, puisqu'il n'y a eu que cinq cahiers, mais surtout trois d'entre eux ne sont parvenus que dans les derniers jours du débat, ce qui bien sûr atténue fortement leur impact possible.

*

VI - Le projet de ligne THT "France-Espagne" concerne deux départements : l'Aude et les Pyrénées-Orientales. Dans le premier, le faible nombre de participants aux réunions de Narbonne puis de Lézignan comme la teneur des interventions qui ont eu lieu en ces deux occasions viennent confirmer l'impression retirée de la concertation menée en 2002 par le préfet de l'Aude : dans cette partie, le projet ne soulève pas de difficulté particulière, ce qui n'est pas surprenant puisqu'il consiste seulement à renforcer la ligne existante.

La suite de ce bilan concernera donc essentiellement la création d'une nouvelle ligne dans les Pyrénées-Orientales.

*

VII - Je m'efforcerai maintenant d'indiquer ce qu'ont été les apports de ce débat public.

a) Le premier c'est qu'avec une organisation adaptée et méthodique, il est possible de mener un débat public sérieusement jusqu'à son terme, même lorsqu'il apparaît dès le début qu'il soulève l'opposition la plus nette et la plus passionnée.

Je le redis, la structuration du débat public conçue par M. MERCADAL en concertation avec les principaux acteurs a été le premier facteur de réussite à cet égard et je tiens, comme je l'ai fait devant la Commission nationale après la présentation de son compte-rendu, à le féliciter de nouveau pour le travail qu'il a fait ; je dois de même le remercier, ainsi que tous les membres de la commission particulière, pour la façon dont ils ont mené les réunions, avec une implication et une attention remarquables ; avec persévérance aussi, car ils ont veillé périodiquement à ramener la discussion sur des problèmes concrets, sur le terrain de l'argumentation, de façon à aborder systématiquement tous les problèmes et tous les aspects ; la marge pouvait être étroite, mais je constate avec satisfaction qu'il ne leur a pas été reproché de sortir de leur fonction d'arbitre impartial, qu'au contraire la conduite du débat a été saluée comme ayant permis qu'il joue son rôle.

Précisément, il faut maintenant se demander si ce débat public a bien joué son rôle et pour cela confronter ses résultats aux objectifs que la loi assigne à tout débat public. Ces objectifs sont doubles : en ce qui concerne la population, assurer sa pleine information et lui permettre de s'exprimer sur le projet ; en ce qui concerne le maître d'ouvrage, lui apporter tous les éléments d'appréciation qui lui permettront de prendre in fine une décision pleinement éclairée.

b) En ce qui concerne l'information du public, je ne reviens pas sur ce qui a été dit plus haut : les moyens importants mis en œuvre ont assuré une information complète, diversifiée, ouverte de tous ceux qui le souhaitaient.

c) Le public a eu la possibilité de s'exprimer complètement : il a pu à la fois poser des questions - et la commission particulière a veillé à ce qu'il reçoive toujours des réponses – et faire connaître ses positions sur le projet, sur tous les aspects du projet, et d'abord sur son principe même.

En effet, contrairement à ce que certains craignaient au début, la discussion sur l'opportunité, sur la nécessité de cette nouvelle ligne n'a pas été occultée ; elle a même tenu une place considérable. Ont ainsi été examinés et discutés les fondements mêmes du projet (les orientations européennes en matière d'interconnexion et leurs justifications, leur traduction dans l'accord entre les gouvernements français et espagnol) et le choix fait quant à la localisation de la nouvelle ligne dans les Pyrénées-Orientales.

Certains éléments ont eu une influence notable sur le déroulement du débat.

1) L'objectif d'interconnexion : 2800 ou 4000 MW ? Lorsque début Mai, la Ministre déléguée à l'Industrie, à l'occasion d'une rencontre avec son homologue espagnol, rappela que le niveau de renforcement dans les Pyrénées devait atteindre au total 4000 MW pour respecter l'objectif européen d'interconnexion équivalent à 10 % de la puissance installée, certains réagirent en soulignant que l'objectif affiché dans le dossier du débat comme justifiant la nouvelle ligne était seulement de 2800 MW et en s'indignant que l'on change la règle du jeu en cours de partie.

Comme le rappela la Directrice de la demande et des marchés énergétiques au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, l'objectif de 4000 MW avait été annoncé publiquement depuis quelques années et un article de presse prouve que le Préfet des Pyrénées-Orientales l'avait clairement indiqué lors de la présentation du projet aux élus et aux associations en Décembre 2001.

Il n'empêche : le dossier du débat public n'évoque que l'objectif de 2800 MW et c'est une erreur. En effet, le dossier du débat public doit apporter une information complète non seulement sur le projet lui-même, bien entendu, mais aussi sur son contexte et sur les perspectives d'ensemble dans lesquelles il se situe. Le simple fait de compléter l'objectif immédiat, 2800 MW, par l'objectif à terme, 4000 MW, eut évité une polémique inutile.

- 2) En revanche les études et expertise complémentaires ont constitué un élément très favorable au déroulement du débat. Les études demandées par le préfet des Pyrénées-Orientales en application de la convention Etat-EDF "Réseaux électriques et environnement" et confiées au Cabinet CESI ont incontestablement par leur qualité nourri le débat ; on peut même dire sans exagérer qu'elles ont permis qu'il ait véritablement lieu, c'est à dire qu'il quitte le terrain de l'affirmation et de l'argumentation pour se placer sur celui de l'analyse et de l'argumentation.

Dans leur prolongement, l'expertise complémentaire décidée par la Commission nationale du débat public sur la demande de la commission particulière a prouvé, par le choix des experts, l'esprit d'ouverture des garants du débat public ; elle a, à son tour, crédibilisé ce débat. Additionnées, les études de CESI et l'expertise complémentaire ont clarifié les bases d'un sujet complexe et confirmé ou établi un certain nombre de données qui désormais ne sont plus contestées.

d) En ce qui concerne enfin le maître d'ouvrage, qui a été présent tout au long du débat et a bien tenu la place qui lui revenait, le débat lui apporte tous les éléments d'appréciation nécessaires pour qu'il puisse prendre en toute connaissance de cause sa décision de principe sur la poursuite ou non du projet. De ce point de vue, le débat public a bien joué son rôle..

En revanche, il est vrai que, pour les raisons déjà évoquées, la discussion sur les modalités de réalisation de la ligne, si ligne il devait y avoir, sur les alternatives possibles, n'a eu lieu qu'entre un petit nombre de participants et n'a guère approfondi ces questions (compte-rendu page 34). De ce point de vue, le débat public n'est pas allé jusqu'au terme de ce qu'il aurait pu être dans d'autres circonstances ; mais, compte-tenu des positions des acteurs locaux et du maître d'ouvrage, il ne pouvait qu'en être ainsi.

*

VIII - Quelles suites donner à ce débat public ?

La teneur du débat nous avait conduit à prévoir de rendre publics très rapidement son compte-rendu et le présent bilan sans utiliser le délai de deux mois que nous laisse la loi.

Cependant, avant que cela ait pu être fait, le communiqué publié le 3 Juillet dernier par Madame Fontaine, Ministre déléguée à l'Industrie, annonce le réexamen du projet. Ayant "pris connaissance des premières conclusions du débat public", la Ministre a "demandé à RTE de proposer de nouvelles alternatives pour respecter l'engagement que la France a pris vis-à-vis de l'Espagne de porter la capacité d'interconnexion entre les deux pays à 2800 MW à court terme, puis à 4000 MW à moyen terme" ; elle précise que les "études devront porter sur l'ensemble des possibilités de franchissement des Pyrénées tout en tenant compte des infrastructures existantes ou en projet, notamment du côté espagnol".

Je bornerai donc mon propos à rappeler que le maître d'ouvrage dispose maintenant de trois mois pour rendre publique sa décision sur le principe et les conditions de poursuite du projet. Il restera à engager une nouvelle phase de concertation : si l'on constate qu'alors s'établit le dialogue dont le débat public "a créé les conditions sans avoir pu l'instaurer" (je reprends ici la formule de M. MERCADAL dans sa conclusion), la preuve a posteriori de son utilité sera faite.

Yves MANSILLON