



Bilan du débat public CDG Express

25 août - 15 décembre 2003

établi par le Président
de la commission nationale
du débat public

13 février 2004

Au cours des deux premiers mois de son existence, la Commission nationale du débat public, transformée par la loi du 27 février 2002, a eu à traiter des dossiers qui avaient déjà fait l'objet de décisions de la précédente commission, appliquant alors la législation antérieure, qu'il s'agisse des projets du nouvel aéroport de Nantes Notre-Dame-des-Landes, des lignes électriques à très haute tension Lyon-Chambéry ou France-Espagne, de l'itinéraire à grand gabarit Toulouse-Langon ou du contournement ferroviaire de Lyon.

Le projet CDG Express a été le premier dossier qui ait fait l'objet d'une saisine selon les règles nouvelles fixées par la loi précitée et son décret d'application du 22 octobre 2002.

En fait, ce dossier n'était pas inconnu de la commission nationale puisque, le 26 octobre 2001, l'Union française contre les nuisances des aéronefs, association agréée sur le plan national, informée le mois précédent du lancement d'une concertation préalable, lui avait demandé l'organisation d'un débat public en se fondant sur le fait qu'il s'agissait "d'une opération présentant un fort enjeu socio-économique, qui aura directement ou indirectement un impact significatif sur l'environnement puisque sa finalité pourrait être de concourir au développement de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle".

Conformément aux règles alors applicables, mon prédécesseur avait demandé les avis des ministres chargés respectivement de l'environnement et des transports ; ces avis n'étant pas parvenus au moment du changement de législation, la demande était devenue caduque.

Ce dossier revient donc devant la Commission nationale du débat public du fait de sa saisine par le Président de Réseau Ferré de France le 12 décembre 2002 ; je voudrais souligner ici la rapidité de réaction de la Commission nationale : loin d'utiliser totalement les délais que lui laisse la loi, elle décidait, dès sa séance du 8 janvier, c'est-à-dire moins d'un mois après, d'organiser un débat public dont elle confiait l'animation à une commission particulière et elle en choisissait le même jour le Président en la personne de M. Philippe Marzolf, un de ses deux vice-présidents.

Lorsqu'elle reçut du maître d'ouvrage le dossier destiné au public et qu'elle le considéra comme complet, elle arrêta le calendrier et les modalités d'organisation du débat public qui dura du 25 août au 15 décembre, soit un peu moins que la durée maximale fixée par la loi.

Je présenterai ci-après les observations qui me paraissent mériter d'être retenues sur l'organisation du débat, son déroulement, les positions qui se sont exprimées.

* *
*

1. L'organisation du débat

La difficulté était double : ce débat était le premier à se dérouler dans la région parisienne qui, du fait de ses dimensions et de sa densité de population, pose des problèmes particuliers ; quel était le champ du débat et quel public fallait-il atteindre : les riverains des infrastructures ferroviaires et de l'éventuel tunnel, les usagers des transports parisiens, les passagers aériens utilisateurs éventuels du service projeté...?

Une préparation approfondie grâce à une large concertation préalable.

M. Marzolf, d'abord seul, puis avec les membres de sa commission particulière, veilla à identifier de façon systématique l'ensemble des acteurs élus, professionnels ou associatifs concernés, puis eut avec eux les entretiens nécessaires pour expliquer l'esprit et les objectifs du débat public, pour leur faire préciser leurs préoccupations concernant le projet, pour recueillir leurs suggestions concernant l'organisation du débat. Cela fut complété par la consultation, pour la première fois dans le cadre d'un débat public, de "groupes de discussion" (appelés aussi "focus-groups"), permettant d'avoir un échantillon représentatif de l'opinion du grand public.

Cette concertation fut conclue à la mi-juin par une réunion qui permit de valider les modalités d'organisation des différentes phases du débat.

Elle avait par ailleurs permis d'identifier les centres d'intérêt et les attentes du public et la commission particulière du débat public, qui travaillait parallèlement avec les maîtres d'ouvrage sur la préparation du dossier soumis au débat, pouvait ainsi lui faire les observations et suggestions nécessaires quant au contenu du dossier.

Sur ce point aussi, comme le montre le compte-rendu de Monsieur Marzolf, la commission particulière du débat public fit un travail approfondi. Il était facilité à certains égards par l'expérience déjà acquise par RFF en matière de débat public ; en revanche, il fut rendu plus compliqué – et surtout plus lourd – par le fait que, si RFF était le maître d'ouvrage des infrastructures ferroviaires, le porteur du projet était un GIE regroupant, outre RFF, Aéroports de Paris et la SNCF, et qu'il y avait donc quatre interlocuteurs ayant chacun son processus de décision.

Un programme bien structuré

Les contraintes du calendrier ont eu un effet heureux : le dossier du maître d'ouvrage destiné à alimenter le débat ayant été reçu par la CNDP à la veille de l'été, et comme il n'était pas possible de faire commencer le débat public pendant la période des vacances, la CNDP fixa le début du débat au retour des congés (25 août). Mais la commission particulière en profita pour prévoir dans cet intervalle de temps une période de mise à disposition de l'information qui préparait ainsi la première phase du débat, celle d'une information plus active du public avec la mise en place ou la diffusion de différents moyens, la tenue des premières réunions, etc. Cette formule répond à une nécessité : que le public soit bien informé de la nature, des objectifs et des différents aspects du projet avant d'engager le débat au fond ; une bonne information est la condition d'un débat utile et la suite l'a prouvé.

Ensuite put venir, de la mi-octobre à la mi-décembre, la deuxième phase du débat qui était précisément celle de la discussion sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques du projet avant la synthèse finale.

Une large gamme de moyens mis en oeuvre

- Un effort très important, qui a été salué par la plupart des participants, a été fait tant pour le contenu que pour la diffusion des moyens d'information ; on peut même penser qu'en ce qui concerne le nombre d'exemplaires distribués on a atteint un plafond.

Mais la commission particulière du débat public s'est également livrée avec l'aide de son cabinet-conseil à une analyse très intéressante des différents outils d'information et d'expression du public susceptibles d'être utilisés ; l'analyse portait pour chacun sur ses caractéristiques, ses modalités de mise en œuvre, ses impacts, ses avantages et inconvénients, son coût. Ce travail sera maintenant mis à la disposition de toutes les commissions particulières pour les aider à choisir parmi les outils disponibles en fonction des caractéristiques du débat et des objectifs recherchés.

- Onze cahiers d'acteurs ont été édités. Cette formule est désormais utilisée dans tous les débats publics et elle est très intéressante. Rappelons qu'elle consiste pour la CPDP à retenir parmi les contributions reçues celles qui se distinguent par l'intérêt de la position prise et la pertinence de l'argumentation, puis à les publier (selon un format prédéfini) et à les diffuser dans les mêmes conditions que le dossier du maître d'ouvrage. Cela répond pleinement aux attentes de ceux, et notamment des associations, qui veulent faire connaître leur position mais qui n'ont pas nécessairement la possibilité d'une grande diffusion et qui, avant l'invention de cette formule, dénonçaient le déséquilibre des moyens dont bénéficiait le maître d'ouvrage ; c'est d'autre part un moyen précieux d'enrichir et de faire progresser le débat.

- L'expertise complémentaire, qui pour nombre de participants contribue à la crédibilité du débat public, a été bien utilisée : elle a été demandée et décidée suffisamment tôt au cours du débat pour pouvoir être réalisée dans de bonnes conditions et présentée avant la fin du débat ; d'autre part, elle a porté sur ce qui était apparu jusqu'alors comme une question revenant avec insistance de la part d'un certain nombre de participants : la nécessité d'étudier l'intérêt et la faisabilité de solutions alternatives dont ils avaient avancé quelques exemples ; la qualité du travail fait par le cabinet d'études choisi par la CNDP a été reconnu par tous ; enfin les conclusions de l'expert constitueront un des éléments pris en compte par les études complémentaires que le maître d'ouvrage réalisera ultérieurement.

2. Le déroulement du débat

- **Ce débat a été marqué d'un bout à l'autre par son caractère serein et positif**

Toutes ses réunions ont pu se dérouler sans perturbation quel qu'en soit le sujet ou le lieu ; il faut remarquer en particulier qu'une réunion a pu se tenir à Roissy sur le thème du transport aérien et de l'avenir de la plateforme de Roissy sans susciter de réaction ou de manifestation particulière. Chacun a pu s'exprimer et être écouté, il y a eu confrontation sans affrontement.

Cela est dû à deux facteurs :

- En amont, l'excellente préparation du débat par M. Marzolf que je tiens à remercier une nouvelle fois pour le soin qu'il a apporté à cette phase préalable,
- Ensuite, l'attitude que lui-même et les membres de la commission particulière ont eue pendant tout le débat, se montrant à la fois indépendants et neutres mais animant le débat avec efficacité et même dynamisme.

Sur le fond, le débat pour être calme n'en a pas moins été réel, les positions se sont exprimées nettement, parfois vivement lorsqu'étaient abordées les conséquences concrètes des travaux ou des infrastructures sur la vie quotidienne des habitants des communes traversées.

Mais surtout, et c'est pourquoi j'ai qualifié ce débat de positif, les interventions étaient le plus souvent précises, argumentées et le débat allait au fond des choses.

• **Quel public a été touché ?**

Plus peut-être que dans d'autres cas, il faut distinguer :

- Qui a été informé ?

Selon ce critère, la population touchée a été très nombreuse : le document le plus diffusé a eu un tirage de 750 000 exemplaires, un courrier a été adressé à deux reprises à 400 000 personnes, etc.

A cela il faut ajouter que, grâce aux relations établies avec les médias, la couverture par la presse écrite ou audiovisuelle, nationale ou locale, a été excellente : 170 articles soit plus de 10 articles par semaine.

- Qui a participé ?

_ Globalement. Si l'on s'en tient au nombre de personnes présentes aux réunions publiques (2800), le nombre de participants est assez modeste par rapport à la population concernée. Il ne faut cependant pas réduire la participation à l'assistance aux réunions ; d'autres moyens, que l'on a cherché au fil du temps à diversifier, sont à la disposition du public : cartes T, questions-réponses (plus de 1100 questions ont reçu une réponse écrite) et surtout utilisation du site Internet ; pour ce dernier, plus de 13 000 visites sont à ajouter, qui représentent soit la consultation de dossiers, soit le dépôt de questions.

_ Par catégorie. Apparemment les passagers aériens – qui pourtant avaient été touchés par certaines formes spécifiques de diffusion de l'information – se sont fort peu exprimés ; mais à la vérité, les compagnies aériennes n'ont pas été beaucoup plus actives.

Inversement, et l'on vérifie une nouvelle fois que la participation est d'autant plus forte que les personnes se sentent plus directement concernées, les riverains de l'éventuel tunnel ont exprimé nettement leurs préoccupations ou leur opposition.

Mais on peut aussi observer une autre distinction : le grand public a été présent, a posé des questions, a formulé ses inquiétudes ou ses critiques mais assez rapidement, à mesure que le débat s'approfondissait, qu'à l'affirmation des positions succédait progressivement l'échange des arguments, tout s'est passé comme s'il laissait la parole à des représentants qu'il estimait plus qualifiés et qui avaient travaillé la question de façon plus approfondie : ses élus (essentiellement ceux des communes de Seine-Saint-Denis car les élus de Paris ont été absents même lors de la réunion de proximité tenue dans le 10^{ème} arrondissement) et les responsables associatifs ; le débat faisait intervenir un plus petit nombre de personnes mais il gagnait en précision de l'argumentation et parfois en qualité technique.

3. Les apports du débat

Le débat, je l'ai dit plus haut, a été positif ; il a été aussi très complet : il a de façon équilibrée permis à tous les acteurs qui le souhaitent de s'exprimer, il a engagé un dialogue entre le public et les représentants du maître d'ouvrage, il a véritablement porté sur l'ensemble des questions qui étaient ouvertes à la discussion.

Sur l'opportunité

Ce qui se dégage clairement du débat, c'est qu'il faut améliorer la desserte ferroviaire de Roissy pour les passagers aériens mais qu'il faut aussi, et avec le même degré de priorité voire d'urgence, améliorer les conditions de fonctionnement du RER B pour ses utilisateurs quotidiens. Donc le besoin d'un service nouveau est reconnu par tous et cela résulte d'un constat unanimement partagé sur la saturation des autoroutes et sur les insuffisances du RER B.

En revanche, les avis sont partagés sur la nature précise du service à apporter et – cela est lié – sur la question des infrastructures : faut-il des rames dédiées aux passagers aériens ou un RER amélioré conviendrait-il ?

La diversité des positions est fondée à la fois sur des arguments pratiques et sur des considérations sociales.

Sur les caractéristiques du projet

Il faut distinguer une observation ponctuelle de critiques plus générales :

- L'observation ponctuelle émane d'un certain nombre d'acteurs économiques qui, tout en étant favorables au projet, critiquent le tracé prévu en ce qu'il n'assure pas la desserte du Parc international des expositions de Paris-Nord Villepinte.

- L'essentiel des questions ou des critiques s'est concentré sur le tunnel, que ce soit lors du colloque sur "les impacts du projet sur l'environnement et le cadre de vie" ou lors des réunions de proximité dans les communes traversées. Les problèmes soulevés ont été : la sécurité du tunnel, les risques géologiques, l'impact des travaux, les conséquences sur la vie quotidienne dans la phase d'exploitation ; globalement ceux des habitants de ces communes qui se sont exprimés ont manifesté leur opposition.

Sur les solutions alternatives

Inspirées soit par des considérations relatives à la nature du service à apporter, soit par la critique du tracé envisagé, diverses autres solutions ont été proposées et ont été examinées attentivement lors d'un des deux ateliers pédagogiques.

La commission particulière a considéré que deux d'entre elles méritaient d'être étudiées plus précisément ; sur sa proposition, la Commission nationale a donc décidé de faire procéder, non pas à une expertise approfondie, mais à un dire d'expert sur leur intérêt et leur faisabilité. Cette formule a été retenue, comme cela avait déjà été le cas, parce que c'est la seule qui soit compatible en termes de délai avec le calendrier d'un débat public (et subsidiairement en termes de coût, avec les possibilités budgétaires de la CNDP).

Selon l'avis de l'expert, la solution qui consiste à utiliser la LGV Est et la voie d'interconnexion TGV n'est pas réalisable ; remarquons que cet avis rejoint la position prise au cours du débat par RFF qui avait souligné qu'il y avait un risque de saturation de ces lignes.

En revanche, la solution utilisant les infrastructures existantes Paris – Roissy – Mitry, est globalement réalisable et mérite d'être étudiée.

L'expert ajoutait de lui-même une suggestion : la réalisation d'un tunnel sous le canal de l'Ourcq.

Le maître d'ouvrage, tout en indiquant qu'aucune des variantes ne suffisait à constituer une solution alternative au projet, considérait que certains éléments nouveaux apportés au débat pourraient améliorer le projet et il s'engageait à mener des études complémentaires.

Sur le coût du projet

Pour la première fois je crois dans un débat public, les problèmes de financement ont pris une certaine importance.

Cela s'explique certainement par le caractère novateur de la formule envisagée : le plan de financement de CDG Express constituerait le premier vrai partenariat public – privé réalisé en France, et par les questions qu'il soulève : les hypothèses de fréquentation sur lesquelles il est fondé sont-elles réalistes ? Quelle est la part de risque prise par les entreprises publiques ? Si le projet se réalise, ne se fera-t-il pas au détriment d'autres opérations considérées comme aussi ou plus nécessaires ?

Mais, précisément parce que tout n'est pas encore réglé, les intervenants ont souvent dit que les réponses à leurs questions leur paraissaient encore insuffisamment précises.

* *
*

Le compte rendu de M. Marzolf et le présent bilan seront rendus public avant la date limite du 15 février (deux mois après la fin du débat). À 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" selon les termes de la loi.

Le débat a été complet et concret, riche de beaucoup d'éléments de réflexion.

Il sera donc particulièrement intéressant de prendre connaissance de cette décision du maître d'ouvrage : à la fois de son contenu, de sa motivation et de la méthode qu'il entend utiliser pour la suite.



Yves MANSILLON