



**DEBAT PUBLIC SUR LE PROJET DE
LIGNE A TRES HAUTE TENSION
ENTRE LYON ET CHAMBERY
(25 Novembre 2002 – 25 Mars 2003)**

B I L A N
établi par le Président de la
Commission Nationale du Débat Public

25 MAI 2003

Paris, le 19 Mai 2003



Le Président

DEBAT PUBLIC SUR LE PROJET DE LIGNE A TRES HAUTE TENSION LYON-CHAMBERY.

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

Ce bilan du débat public sur le projet de ligne THT Lyon-Chambéry est le premier que j'ai l'occasion d'établir depuis que j'ai pris mes fonctions à l'automne 2002, après la transformation de la Commission nationale du débat public opérée par la loi du 27 Février 2002 sur la démocratie de proximité ; ce débat est en effet celui qui a commencé le premier après l'installation de la nouvelle commission nationale du débat public et c'est, très logiquement, le premier qui arrive à son terme.

Mais, je tiens à le préciser, ce n'est pas le bilan du seul Président de la commission nationale du débat public ; en effet, après avoir entendu le compte-rendu que lui présentait M. Delhommez, Président de la commission particulière chargée d'animer ce débat, et après l'avoir interrogé sur certains points, la commission nationale dans sa séance du 7 mai a eu une discussion dont je tiens compte ici.

Le fait que la loi prévoie deux documents distincts, le compte-rendu et le bilan du débat public, implique que ceux-ci soient de nature différente et se complètent : le compte-rendu est descriptif, analytique, factuel ; le bilan est synthétique et s'attache non pas au déroulement du débat mais à ses grandes caractéristiques, à l'appréciation que l'on peut porter sur lui, aux leçons que l'on peut en tirer.

En l'occurrence, les conclusions sont assez simples car si ce débat public a été, à plusieurs égards, particulier, il s'est déroulé de façon sereine et s'est révélé utile.

*

- Un débat public qui présente plusieurs particularités.

Certes, chaque débat public est particulier car il dépend du projet sur lequel il porte, de son historique, de son contexte. Mais dans le cas présent, ce sont les circonstances qui déterminent ses particularités.

- Ce débat s'est déroulé sous deux régimes juridiques successifs... séparés par un vide juridique de plusieurs mois.

C'est sous l'empire de la loi du 2 Février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite "loi Barnier") et de son décret d'application du 10 Mai 1996 que la Commission nationale du débat public a été saisie conjointement le 30 Août 2001 par le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le Secrétaire d'Etat à l'Industrie, qu'elle a décidé d'organiser un débat public (Septembre 2001) et désigné le Président (Décembre 2001) puis les membres (Février 2002) de la Commission particulière du débat public. La promulgation de la loi du 27 Février 2002 sur la démocratie de proximité vint suspendre le déroulement des opérations puisqu'elle ne comportait pas de dispositions transitoires. Il y eut donc un vide juridique d'environ huit mois car il fallut attendre la publication du décret d'application (22 octobre 2002) et la nomination des membres de la commission nationale du débat public pour que celle-ci soit installée (7 Novembre 2002) et puisse recommencer à fonctionner.

C'est dès sa séance d'installation qu'elle prit les décisions permettant de relancer la procédure : ayant constaté que le dossier élaboré par le maître d'ouvrage était suffisamment complet pour être soumis au débat public, elle fixa la date d'ouverture du débat, son calendrier et son programme.

Est-ce à dire que ces huit mois ont été totalement perdus ? Non, car entre-temps la commission particulière avait établi les contacts nécessaires avec ses différents interlocuteurs, elle avait travaillé sur le projet de dossier du débat et demandé au maître d'ouvrage un certain nombre de modifications, ce qui lui avait permis au mois d'Août de considérer que le dossier était en l'état. Un point cependant nécessita ultérieurement une nouvelle demande de modification ; en effet, il revint à la commission particulière du débat public en Octobre que des interrogations et des inquiétudes s'exprimaient sur le terrain en ce qui concerne le lien possible entre ce projet et le projet d'interconnexion avec l'Italie ; ce dernier projet, engagé en 1987, avait été déclaré d'utilité publique en 1991 mais cette déclaration d'utilité publique, prorogée en 1996, était caduque depuis l'été 2001 ; il fut donc demandé à Réseau de Transport d'Electricité de reprendre et de compléter les quelques passages consacrés à ce sujet et d'en faire un paragraphe spécial plus détaillé et plus explicite. Cette clarification fut certainement utile car la question ne fut pas posée pendant le cours du débat et c'est seulement lors de la réunion de synthèse qu'une interrogation fut faite à ce sujet.

On peut donc dire que ce vide juridique de huit mois, même s'il a suscité localement quelques interrogations compréhensibles (le débat public était-il abandonné ? sinon, quand pourrait-il commencer ?...) n'a pas signifié huit mois perdus : dans la meilleure des hypothèses le débat n'aurait pas pu commencer avant fin septembre.

- Ce débat public suit de près une concertation approfondie.

A la différence de dossiers qui sont soumis au débat public après une longue histoire (10, 12 ans, parfois plus) qui a abouti à cristalliser les positions des uns et des autres, le projet de ligne à très haute tension Lyon-Chambéry s'est développé sur une période sur une période relativement brève : c'est en 1998 que le service compétent d'EDF

avait signalé aux pouvoirs publics la nécessité de renforcer le réseau THT entre Lyon et Chambéry ; le dossier de justification technico-économique ayant été accepté, le Ministre de l'Industrie, en Février 1999, adresse une lettre de mission au Préfet de l'Isère en le chargeant de coordonner la concertation à mener dans son département et en Savoie.

Cette concertation, engagée au 1^{er} semestre 1999 et qui s'est poursuivie jusqu'à l'automne 2000, est allée au delà des strictes prescriptions de la "circulaire Billardon" : elle a comporté naturellement des rencontres individuelles ou collectives avec les collectivités locales, les compagnies consulaires, les associations reconnues afin de les informer puis de les consulter, mais il y a eu également une enquête auprès d'une centaine d'associations locales du cadre de vie et un élargissement de la consultation, au delà des corps intermédiaires, au grand public : trois lettres d'information (à 25 000 exemplaires) ont été successivement diffusées, une enquête (échantillon de 800 personnes) a été faite sur le mode de concertation attendu par la population....

En Novembre 2000, le préfet coordinateur pouvait mettre fin à cette phase de concertation en concluant que l'une des deux options envisagées, l'option Sud, correspondant au remplacement (aux lieux et places ou à proximité) de la ligne existante, soulevait moins d'opposition et semblait la plus pertinente.

Cela aurait permis de poursuivre la procédure selon la législation existante mais, le projet de réforme et d'élargissement des compétences de la commission nationale du débat public étant en cours d'élaboration, les Ministres chargés de l'Environnement et de l'Industrie ont, comme on le sait, estimé souhaitable de saisir la commission nationale du débat public et le débat public, après le hiatus déjà signalé, a pris la suite.

La proximité dans le temps de cette concertation ayant permis de faire émerger une solution préférentielle explique certainement que le débat public se soit déroulé dans un climat serein ; elle n'implique pas que ce débat soit inutile.

*

**

- Un débat serein.

* Un débat qui se déroule selon un bon rythme.

Je veux souligner en particulier que le calendrier a été conçu d'une façon qui distinguait bien les différents temps d'un débat public : après son annonce et la diffusion du dossier du débat, puis après un délai de 10-15 jours qui permet au public d'en prendre connaissance, vient le temps de l'information et de l'écoute : le cycle des premières réunions publiques permet au public de se voir expliquer le projet et de poser des questions sur ses raisons, ses enjeux, ses caractéristiques ; ensuite vient la phase des réunions thématiques qui permet de répondre au public sur les grandes questions soulevées par le projet : environnement, santé, politique énergétique ; enfin les réunions de synthèse viennent clore le débat.

La commission particulière du débat public mérite d'être remerciée pour la façon dont elle a conçu ce programme, mais aussi pour la façon dont elle l'a mené, car M. Delhommez, son Président, et ses membres ont joué un rôle essentiel dans la conduite des réunions : ils n'ont pas voulu faire appel à des animateurs professionnels (journalistes

ou autres) et se sont réparti les rôles pour présider et mener les débats, dialoguant ainsi librement et sans intermédiaire avec la population.

Cela a certainement contribué à la bonne évolution du débat, à sa montée en puissance progressive ; au début, nombreuses sont les questions préalables posées par le public : le débat servira-t-il à quelque chose ? la commission particulière du débat public est-elle fiable dans son rôle de garant d'un débat honnête et ouvert ? ... Par leur comportement, M. Delhommez et ses collègues ont prouvé, en effet, leur indépendance d'esprit vis à vis du maître d'ouvrage et le débat a pu alors porter sur le fond.

* Une participation modeste mais convenable.

- Le public : Commençons par les réunions publiques (même s'il ne faut pas réduire le débat public aux réunions publiques), car elles constituent un indicateur simple : elles ont rassemblé entre 50 et 100 personnes chacune alors que la phase précédente de concertation en rassemblait entre 15 et 80.

A signaler que la commission particulière du débat public avait prévu de faire suivre les réunions publiques, quelques jours après, par une permanence tenue dans une commune voisine ; cela était destiné aux personnes qui n'avaient pu se rendre à la réunion publique. Ces permanences se sont transformées en auditions ou en petits débats et ont constitué une innovation intéressante.

Mais le public a eu aussi recours aux autres "outils" du débat qui ont permis de démultiplier sa participation : le courrier, les coupons questions-réponses (cartes T), les appels à la permanence téléphonique, les consultations du site Internet.

- Si j'en juge par un certain nombre de contacts, les élus ont bien compris les règles du jeu et n'ont pas éprouvé de difficultés à se situer ; je le relève parce que, dans d'autres cas, le principe d'équivalence avait été mal compris, principe qui veut que, dans le débat public, tout individu ait un droit égal à s'exprimer et donc qu'un élu n'ait pas plus de droit (mais pas moins) qu'un citoyen "ordinaire". Je pourrais même citer le cas d'un parlementaire qui a pris position dans certaines réunions en faisant état de sa qualité, mais qui a aussi adressé un questionnaire à la commission particulière du débat public en tant que citoyen.

- La participation des services de l'Etat appelle deux remarques : il faut noter et se féliciter de la présence "constante et active" d'un représentant de la DRIRE, service de tutelle de Réseau de Transport d'Electricité, qui a été fort utile. On regrettera cependant une maladresse commise au début du débat, qui n'était peut être qu'une mauvaise formulation mais qui aurait pu nuire au bon déroulement du débat ; se référant à la circulaire de la Ministre de l'Industrie du 9 Septembre 2002, qui définit le processus de décision en ce qui concerne les réseaux de transport et de distribution d'électricité, il était dit que le débat public n'apparaissait pas comme déterminant pour l'élaboration de la décision. Cette affirmation - qui ne correspond d'ailleurs pas à la circulaire (celle-ci comporte la phrase suivante "le débat public n'a pas le caractère décisionnel du processus de concertation") - était évidemment inopportune et inexacte car, si le débat public n'est ni le temps ni le lieu de la décision, il est en revanche une étape dans le processus de décision

et il a, entre autres, pour objectif d'éclairer le maître d'ouvrage avant qu'il n'arrête sa décision.

On regrettera d'autre part que la direction régionale et la direction départementale de l'action sociale et sanitaire aient décliné l'invitation de participer à une réunion publique qui les concernait (réunion thématique sur la santé). En effet, les services de l'Etat ont tous un rôle à jouer dans le débat public : le service maître d'ouvrage (ex : la DDE pour un projet routier) ou tuteur du maître d'ouvrage (ex : la DRIRE par rapport à RTE) ont à expliquer le projet et répondre à toutes les questions le touchant directement ou indirectement (ses raisons, ses objectifs, ses caractéristiques) ; les autres services doivent apporter au public dans leur domaine de compétence des réponses claires et objectives qu'ils sont parfois les seuls à détenir : information sur la législation et la réglementation applicables, sur les procédures administratives, sur la politique et les actions de l'Etat en la matière, enfin sur l'état des connaissances (et éventuellement des incertitudes) dans ce domaine.

• Le maître d'ouvrage a été, comme il convient, présent tout au long du débat, à la fois disponible, ouvert et participatif, il a parfaitement répondu à ce qui était attendu de lui : non pas justifier son projet et en faire la promotion, mais répondre aux questions posées, à toutes, complètement et honnêtement, et être à l'écoute de toutes les observations et suggestions. On peut constater que Réseau de Transport d'Electricité a maintenant une certaine expérience du débat public : ses représentants ont compris les règles du jeu et les pratiquent avec intérêt.

• La presse enfin : la presse régionale et locale (mais non la presse nationale) a rendu compte régulièrement des étapes successives du débat ; on peut considérer cette couverture comme très satisfaisante compte tenu du fait que celui-ci n'a été marqué par aucun événement spectaculaire qui l'aurait rendu "plus médiatique".

* Un débat serein. En effet, ce débat s'est déroulé d'un bout à l'autre dans des conditions parfaites de calme, de correction et de sérieux. Et cependant il n'a pas été atome, car la participation, bien que modeste numériquement, a été active, l'ambiance animée, les positions parfois exprimées vivement, mais toujours dans le respect des règles du jeu et dans le respect de l'autre.

Cela tient à la qualité de l'organisation et de la conduite du débat public par la commission particulière du débat public, à l'esprit responsable des participants, mais aussi bien évidemment au fait que ce débat s'enchaînait avec une concertation préalable bien menée, au fait que cette concertation avait vu émerger, parmi les deux options étudiées, une solution préférentielle et au fait que cette solution consistait à remplacer une ligne existante ce qui est évidemment moins traumatisant que la création d'une ligne nouvelle. Est-ce à dire que ce débat était inutile ?

*

**

- Un débat utile cependant.

Pour répondre à cette interrogation, il faut se référer à la question initiale : quelles sont les justifications premières du débat public ? Ses objectifs de fond sont simples à définir : informer la population pour lui permettre de s'exprimer, éclairer le maître d'ouvrage avant qu'il ne prenne sa décision. Sur les deux points, l'objectif est-il atteint ?

- Vis à vis du public : La différence essentielle entre concertation et débat public n'est pas numérique, ne tient pas au nombre de personnes qui participent à l'une ou à l'autre des procédures ; c'est une différence de nature : dans le premier cas, les participants sont prioritairement des corps intermédiaires : élus, acteurs économiques, associations et, pour une large part, celui qui mène la concertation choisit ses interlocuteurs ; dans le débat public, c'est toute la population qui se voit offrir la possibilité de participer.

Ce premier objectif a été garanti par la large information, assurée par la bonne couverture de presse (annonce puis compte-rendu des réunions) et par la diffusion des "lettres du débat" et des "cahiers d'acteurs" (presque 40 000 exemplaires).

A partir de cela, le débat a rouvert la discussion sur l'ensemble des aspects du projet et toutes les questions ont pu être abordées et l'ont effectivement été. Dans les faits, le compte-rendu le montre, la question de l'opportunité a été soulevée, un peu, par quelques institutions ou associations, mais très peu par le grand public et ce sont en revanche soit les grands enjeux (environnementaux et sanitaires), soit les aspects concrets concernant directement la population qui ont pour l'essentiel alimenté les questions, les observations et les demandes : l'implantation du futur ouvrage, les mesures d'indemnisation ou de compensation pour les riverains, la possibilité d'aménager le tracé pour l'améliorer, c'est-à-dire l'éloigner de l'habitat existant....

La deuxième partie du compte-rendu se fait le reflet précis des préoccupations exprimées par tous ceux qui ont pris la parole et je n'y reviens pas.

- Pour le maître d'ouvrage : le débat public lui a fourni l'occasion de présenter et d'expliquer son projet ; tous ceux qui le souhaitaient ont eu la possibilité de s'exprimer.

Les questions formulées et les positions prises en cours de ces quatre mois lui donnent maintenant tous les éléments nécessaires pour prendre en toute connaissance de cause sa décision sur la suite à réserver à son projet.

La loi lui donne à compter d'aujourd'hui trois mois pour rendre publique cette décision "sur le principe et les conditions de la poursuite du projet". Cette contrainte est salutaire car le débat public a besoin d'une sanction qui vient le légitimer ; c'est cette décision, éclairée par les apports du débat, qui viendra définitivement confirmer que le débat public a été utile.

Yves MANSILLON