

Le Président

**DEBAT PUBLIC SUR LE PROJET
D'AMÉNAGEMENT ROUTIER DE L'ITINÉRAIRE CAEN-FLERS.**

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

Le débat public sur le projet d'aménagement à 2x2 voies de l'itinéraire Caen-Flers a été présenté à plusieurs reprises par la presse régionale comme une "première"; cela est vrai à un double titre.

C'est vrai pour la population de la Basse-Normandie qui participait pour la première fois à un débat public sur un projet d'infrastructure intéressant cette région.

Mais c'est aussi la première fois que la Commission nationale du débat public (CNDP), ayant décidé qu'un projet nécessite un débat public, décide en même temps d'en confier l'organisation au maître d'ouvrage, en l'occurrence aux deux maîtres d'ouvrage que sont les départements du Calvados et de l'Orne.

*

* *

Cela mérite donc quelques explications sur les dispositions de la loi et sur l'esprit dans lequel la CNDP les met en œuvre.

La loi de Février 1995, qui a créé la formule du débat public pour assurer la participation des citoyens à l'élaboration des décisions concernant les grands projets d'équipement, ne prévoyait qu'une option simple : soit le projet qui lui était soumis méritait, en fonction de ses caractéristiques, d'être soumis à un débat public, et dans ce cas la CNDP l'organisait elle-même ; soit il ne le méritait pas et l'affaire était close, ou plus exactement, le projet suivait le cheminement administratif traditionnel qui le conduirait jusqu'à l'enquête d'utilité publique.

La loi du 27 Février 2002, dite « démocratie de proximité », apporte plusieurs modifications substantielles : elle transforme la CNDP en autorité administrative indépendante, elle élargit ses compétences, enfin – et c'est ce qui nous intéresse ici – elle diversifie les types de réponse qu'elle peut apporter lorsqu'elle est saisie, après avoir apprécié si un débat public est nécessaire et doit être organisé :

- si la réponse est positive, la CNDP peut soit l'organiser elle-même et charger une commission particulière de l'animer, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage,
- si la réponse est négative, elle peut néanmoins recommander au maître d'ouvrage d'organiser une concertation selon les modalités qu'elle propose.

Quels sont les critères en fonction desquels est prise la décision ?

La loi énumère les principaux d'entre eux : l'intérêt national du projet, son incidence territoriale, ses enjeux socio-économiques, ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La CNDP examine chacun d'entre eux et souvent procède à une sorte de bilan global dans lequel la faiblesse ou l'absence de l'un d'eux peut être compensée par la force particulière d'un autre.

Ensuite elle arrête sa décision en établissant un lien, qui naturellement ne peut qu'être souple, entre le poids des critères et le type de réponse choisi ; s'établit ainsi un éventail de solutions entre :

- à un extrême, le projet d'un intérêt national incontestable, aux forts enjeux socio-économiques et aux impacts sur l'environnement et l'aménagement du territoire particulièrement significatifs, qui nécessitera un débat public organisé par la CNDP elle-même.

- et à l'autre extrémité, le projet d'intérêt strictement local, sans grands enjeux ni impacts, qui ne nécessitera ni débat public ni recommandation particulière au maître d'ouvrage quant à la conduite d'une concertation.

*

* *

Comment la CNDP a-t-elle appliqué ces principes dans le cas présent et pourquoi a-t-elle décidé que le projet décidait un débat public tout en confiant l'organisation aux maîtres d'ouvrage ?

L'analyse du dossier qui lui avait été soumis faisait apparaître que :

- ses enjeux économiques et sociaux (le développement économique d'un axe qui relie les premier et troisième bassins d'emploi de la région, le désenclavement de territoires ruraux, l'amélioration de la sécurité routière) avaient un caractère essentiellement interdépartemental.

- en revanche le tracé envisagé, qui traverse la Suisse Normande même s'il en évite le cœur, comporte une série d'impacts très significatifs sur l'environnement et, à ce titre, implique des enjeux d'intérêt national,

- enfin l'élaboration du projet s'était accompagné d'une concertation entre services administratifs et avec les collectivités concernées, mais n'avait pas donné lieu à une information précise de la population ni, a fortiori, à une

consultation qui lui aurait permis de se prononcer sur l'opportunité même ou sur les grandes options de cet aménagement.

Afin que soit respecté le principe de participation du public – aujourd'hui affirmé par la loi et qui prendra valeur constitutionnelle lorsqu'aura été adoptée la charte de l'environnement – cela justifiait donc qu'un débat public soit organisé.

La CNDP a pensé que l'organisation pouvait en être confiée aux maîtres d'ouvrage parce que cette formule est apparue adaptée au cas où ce sont des collectivités locales qui portent le projet. Il y a en effet une distinction entre, d'une part, l'assemblée élue et son exécutif qui ont le rôle politique (celui de prendre les décisions de principe, d'écouter la population pendant le débat, puis, en fonction de cela, d'arrêter le choix final quant à la suite à donner au projet) et, d'autre part, les services qui sont un acteur direct du débat, qui expliquent le projet, qui répondent aux questions du public,...

*

Mais, même confié au maître d'ouvrage, c'est bien un débat public et non une simple concertation.

Ce sont donc les mêmes principes que lorsque la CNDP l'organise elle-même qui sont appliqués. En particulier, le débat se déroule sous l'égide d'un groupe de personnes indépendantes du maître d'ouvrage, appelé commission de pilotage du débat public (CPDP), qui est le garant de la parfaite neutralité et de la transparence du processus qui va se dérouler.

D'autre part, la CNDP a, dans sa décision du 08 octobre 2003, défini les modalités que devraient respecter les maîtres d'ouvrage et leur a adressé un certain nombre de recommandations méthodologiques. Enfin elle a chargé M. Georges MERCADAL, Vice-Président, de suivre la préparation puis le déroulement de ce débat.

*

Ce suivi, qui s'est fait dans un esprit de conseil et d'assistance plus que de contrôle, était nécessaire aussi bien pour la CNDP, qui expérimentait la formule, que pour les collectivités concernées. M. Georges MERCADAL a donc consacré beaucoup de temps, entre

décembre 2003 et Mars 2004, à fournir toutes les explications préalables aussi bien aux élus des deux collectivités concernées et à leurs collaborateurs des services qu'aux personnes choisies pour constituer la « commission de pilotage ».

Il faut le souligner, les élus ont bien compris et accepté les règles de cet exercice et ils ont bien « joué le jeu » : ils ont répondu aux demandes de la CPDP concernant les modalités d'organisation, ils ont adopté la bonne position par rapport au débat. Aucune critique n'a pu leur être adressée à cet égard et c'est une satisfaction de constater que le débat n'a pas été gêné, ni même affecté par le fait qu'il était organisé par les maîtres d'ouvrage ; il a été, tout simplement, un vrai débat public.

D'autre part, il faut féliciter les trois membres de la CPDP : M. GAASCH, son Président, et MM. BODENES et DEBOUT ; ils se sont révélés très complémentaires et, après l'inévitable période de rôdage, se sont parfaitement adaptés à un exercice totalement nouveau pour eux ; ils se sont pleinement engagés, avec intérêt et conviction, comme le montre la conclusion du compte-rendu du débat.

*

* *

J'ai dit plus haut que l'on avait eu un vrai débat public ; on pourra le vérifier en abordant maintenant ses différents aspects et en vérifiant qu'il a bien atteint les différents objectifs qui sont assignés au débat public.

On aura souligné au préalable que sa durée, modeste, n'aura pas été un obstacle : il a duré à peine plus de 2 mois, du 30 avril au 02 juillet 2004 mais, comme on a pu le voir dans d'autres cas, le temps n'est pas le critère essentiel de qualité, dès lors que les autres facteurs sont présents : une bonne préparation, une bonne conception (avec des étapes successives qui permettent de traiter tous les problèmes et qui assurent la progression du débat), une bonne animation par la CPDP ; or, en l'occurrence, toutes ces conditions étaient réunies.

Le premier objectif du débat public est d'assurer la pleine information du public ; cela a été fait par plusieurs moyens, ayant fait l'objet de divers modes de diffusion, que M. GAASCH décrit dans son compte-rendu. On peut ajouter que la presse régionale a rendu

compte régulièrement du déroulement du débat. Je n'ai qu'un regret à exprimer : la CNDP avait souhaité que la synthèse (en 8 pages) du dossier du maître d'ouvrage et le document (4 pages) de la CPDP fassent l'objet d'un envoi direct dans les boîtes aux lettres de tous les habitants de la région concernée ; ce souhait a été formulé trop tard pour qu'il soit matériellement possible de le concrétiser. Mais ont été diffusés de cette façon quelques jours après le début du débat les organes d'information des deux conseils généraux («le Journal du Calvados » et «l'Orne Magazine ») qui comportaient un grand article sur le débat «Caen-Flers » et l'on peut considérer que ceci vient compenser cela.

*

Le deuxième objectif du débat public est de permettre à la population de s'exprimer sur tous les aspects du projet ; plusieurs éléments permettent d'affirmer qu'il en a bien été ainsi.

Les réunions publiques ont connu une participation croissante (à l'exception de la dernière, mais sa localisation peut vraisemblablement l'expliquer : les habitants de Caen se sentent sans doute moins intéressés par le projet que les habitants de Condé sur Noireau ou Flers).

Au total, c'est plus de 1100 personnes qui ont été présentes aux six réunions publiques, ce qui, rapporté à la population de la zone concernée, est sensiblement plus que dans d'autres débats publics.

Mais la présence physique n'est pas le seul élément à prendre en compte : il faut y ajouter des questions reçues par différents canaux (300), les contributions écrites (une vingtaine), l'utilisation du site Internet (presque 2000 visites).

*

Bien évidemment, ces données quantitatives ne sont pas l'essentiel et il faut maintenant s'attacher au contenu du débat qui a été très vivant, et a ainsi prouvé qu'il répondait aux attentes de la population, et qui d'autre part a été très nourri et a donc apporté beaucoup d'éléments de réflexion.

Il est intéressant aussi de noter qu'il a connu une évolution prouvant que le débat se nourrissait des interventions des uns et des autres et progressait ; certains sujets sont apparus dès le début (lors de la réunion tenue avec les associations le jour du lancement du débat ou lors des deux premières réunions publiques) mais d'autres questions, d'autres demandes du public ne sont apparues qu'ultérieurement. D'autre part, certains acteurs ont modifié ou nuancé leur position initiale après avoir entendu d'autres suggestions. Tout cela prouve l'utilité du débat.

En définitive quels sont les éléments qui en ressortent ?

1. La nécessité d'une meilleure desserte du bassin d'emploi de Flers est généralement admise, même si ce sont incontestablement les milieux économiques (chambres de commerce, chefs d'entreprise) qui plaident avec le plus d'insistance pour la nécessité d'un aménagement routier en faisant valoir le poids que représente ce bassin d'emploi, les difficultés qu'il rencontre actuellement, le handicap que constitue une mauvaise desserte routière ; pour eux, la seule solution est le projet de 2X2 voies présenté par les conseils généraux et leur demande est qu'il soit réalisé au plus vite.

De même, l'intérêt de l'amélioration de la desserte de la petite région naturelle appelée Suisse Normande n'est pas contestée et peut même être considérée comme admise de façon générale, avec naturellement des motivations différentes et donc des nuances ; certains parlent de désenclavement indispensable, d'autres trouvent le terme excessif, etc..

Plusieurs interventions insistent sur la nécessité d'améliorer la sécurité routière sur cet axe qui connaît un taux d'accident supérieur à la moyenne nationale.

2. En revanche, le souci général qu'il ne soit pas porté atteinte à la Suisse Normande est affirmé avec beaucoup de force et beaucoup d'arguments.

Toutes les raisons ont été présentées et développées : d'abord, bien sûr, la qualité des paysages ; mais aussi les aspects hydrologiques, la richesse de la vie animale et des milieux

naturels, forestiers ou autres, la qualité de vie des villages et de leurs habitants, la préservation de terres agricoles, le maintien d'un certain type de tourisme.

3. Cela conduit donc la plupart des intervenants (à l'exception des acteurs économiques déjà cités) à contester l'aménagement à 2X2 voies envisagé.

La contestation porte parfois sur le principe même et s'inspire de considérations générales sur le rééquilibrage des modes de transport, la maîtrise de l'énergie, la lutte contre les pollutions et plus largement sur la nécessité de réorienter notre société vers un type de développement plus durable. Ces acteurs plaident alors pour une solution non routière et demandent la remise en service de la liaison ferroviaire Caen-Flers. Le Président de la commission des transports du Conseil Régional, tout en disant que la voie ferrée ne lui paraissait pas constituer une réponse adaptée au problème de transport du fret, indiquait que cette solution lui semblait mériter d'être étudiée – dans le cadre du schéma régional de transports – pour répondre aux besoins des transports de personnes.

Le plus souvent la contestation porte moins sur le principe que sur le tracé envisagé et les critiques se concentrent sur toute la partie proche de la zone très sensible que constitue la Suisse Normande. Pour une bonne part, ces critiques s'accompagnent de suggestions ; en particulier leurs auteurs préconisent l'utilisation prioritaire des grands axes existants, principalement l'A84 mais aussi l'A88 ; par voie de conséquence, ils avancent diverses suggestions quant aux liaisons complémentaires qui assureraient la desserte de toute la zone située entre Thury-Harcourt, Condé-sur-Noireau et Flers.

4. Les auteurs de critiques ou suggestions sont conscients que les problèmes soulevés méritent d'être approfondis ; ils demandent donc un certain nombre d'expertises ou d'études dont le compte rendu donne la liste précise.
5. À partir de cet ensemble d'éléments, le compte rendu présente ce qu'il appelle la « synthèse possible » des positions exprimées pendant le débat :
 - Aménagement à 2X2 voies des sections situées aux deux extrémités de l'axe : de Fleury sur Orne à Boulon au Nord (travaux en cours) et de Condé-sur-Noireau à Flers au Sud.

- Possible aménagement à 2X2 voies entre Boulon et Thury-Harcourt (avec déviation de Thury) qui supposerait une concertation étroite avec les communes et les habitants concernés.
- Aménagement sur place, avec amélioration des points dangereux, de la route actuelle dans sa section centrale entre Thury-Harcourt et Condé, ce qui assurerait le respect de la zone présentant les plus grands intérêts environnementaux.
- Deux autres suggestions, certes présentées dans un autre contexte, pourraient néanmoins compléter ce schéma : la réponse aux besoins du trafic de bout en bout serait assurée par d'autres axes dont les aménagements sont prévus ou seraient à prévoir ; enfin, une meilleure répartition modale pourrait être assurée par l'utilisation de la voie ferrée Caen-Flers (soit en trafic ferroviaire, soit en utilisant la plate forme existante, sur tout ou partie de sa longueur, pour créer un transport en commun en site propre).

La présentation de cette « synthèse possible » peut d'abord surprendre et il faut donc bien en préciser la nature : ce n'est pas et ce ne peut pas être la position ou la proposition de la CPDP. En effet, rappelons-le, le rôle d'une CPDP est différent de celui d'une commission d'enquête publique qui donne un avis ; la loi est très précise : « La commission nationale du débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis » (art. L121.1 du code de l'environnement).

C'est donc le résultat du travail d'analyse mené par la CPDP à partir des positions exprimées par le public pendant toute la durée du débat ; ce travail a été présenté de façon extrêmement précise lors de la réunion de clôture tenue à Caen le 1^{er} juillet 2004 ; M. GAASCH et ses deux collègues ont dit clairement que sur chacun des points ils citaient le public, et cette assertion n'a pas été ni contestée ni remise en cause.

*

* *

J'achève la rédaction de ce bilan le 15 juillet. Il sera publié, accompagné du compte-rendu du débat, dans les toutes prochaines semaines (compte tenu du temps nécessaire à l'impression) et, au plus tard, dans un délai de deux mois après la fin du débat, soit le 2 septembre.

Les maîtres d'ouvrage disposeront alors d'un délai de trois mois pour rendre publique leur décision quant au principe et aux conditions de la poursuite du projet ; quelle que soit cette décision, l'esprit de la loi veut qu'elle soit motivée et fasse référence aux arguments développés au cours des mois écoulés.

En procédant ainsi, les maîtres d'ouvrage prouveront qu'ils ont compris que le climat d'ouverture et de dialogue du débat public doit se prolonger après son achèvement : ils montreront qu'ils ont su écouter la population, qu'ils arrêtent leur décision après avoir été éclairés par tous les apports du débat et qu'ils ne manquent pas d'expliquer cette décision.

Ce faisant, ils répondent aux attentes des citoyens ; cette attitude positive est la preuve tangible qu'à la volonté de participer de la population répond un souci de transparence des autorités élues. C'est ainsi que progressivement le débat public enrichit notre fonctionnement démocratique.

Yves MANSILLON