



BILAN DÉBAT PUBLIC

Projet de Center Parcs Le Rousset (Saône-et-Loire)

20 AVRIL - 4 SEPTEMBRE 2015

Dressé par le président
de la Commission nationale
du débat public

LE 3 NOVEMBRE 2015

BILAN DÉBAT PUBLIC

Projet de Center Parcs

Le Rousset (Saône-et-Loire)

20 AVRIL – 4 SEPTEMBRE 2015

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
LE PROJET SOUMIS À DEBAT	5
Une saisine de la CNDP facultative mais nécessaire	5
FAUT-IL CONSTRUIRE UN CENTER PARCS ?	6
Un clivage très marqué entre opposants et partisans	6
UNE INSERTION CONTROVERSÉE SUR LE TERRITOIRE BOURGUIGNON	7
Une tradition touristique renouvelée ou menacée?	7
LES IMPACTS SUR L'ÉCONOMIE LOCALE : UN SUJET ESSENTIEL	8
La création d'emplois : argument majeur pour les élus et les défenseurs du projet	8
Quelles seraient les retombées économiques, notamment pour l'agriculture et la viticulture, la filière bois et les BTP ?	9
LES ASPECTS FINANCIERS : PRINCIPAUX POINTS DE DISCORDE	10
Le financement public du projet au cœur des incompréhensions ...	10
Des nouveaux éléments financiers présentés pendant le débat, malgré tout jugés insuffisants	11
L'ENVIRONNEMENT, UN ENJEU MOINS DÉBATTU	12
Préserver le territoire, en particulier la qualité de l'eau, les zones humides et la biodiversité	12
Aucune extension du parc : un engagement confirmé au cours du débat	13
LE DÉROULEMENT DU DÉBAT	13
Un débat très suivi aux oppositions marquées	13
CONCLUSIONS ET SUITES DU DÉBAT	14

INTRODUCTION

Saisie le 25 novembre 2014 par Pierre & Vacances Développement¹ d'un projet de réalisation d'un ensemble à vocation d'hébergements touristiques et d'équipements de loisirs exploité sous la marque « Center Parcs » sur la commune du Rousset en Saône-et-Loire, la Commission nationale du débat public (CNDP) a décidé le 3 décembre 2015 d'organiser elle-même un débat public et d'en confier l'animation à une commission particulière de débat public (CPDP).

Elle a en effet considéré que le projet, bien que ne relevant pas de l'article L. 121-8-II², présente des enjeux socio-économiques importants mais également des impacts environnementaux sensibles (accessibilité du site, espace forestier, etc.).

Un autre projet de Center Parcs, envisagé simultanément sur la commune de Poligny dans le Jura, a fait l'objet d'un débat public concomitant³. Pour assurer une coordination optimale entre les deux débats, la CNDP a confié l'organisation des deux débats publics à une même CPDP.

Le 7 janvier 2015, la CNDP a nommé Madame Claude BREVAN, présidente de la CPDP.

Le même jour, sur proposition de cette dernière, la CNDP, a nommé comme membres de la CPDP : M. Xavier BOLZE, M. Jean-Stéphane DEVISSE, Mme Fatima OUASSAK, Mme Anne-Marie ODUNLAMI, M. Philippe QUEVREMONT et M. Bruno VEDRINE.

Le 1^{er} avril 2015, la CNDP a considéré le dossier du maître d'ouvrage comme suffisamment complet pour être soumis au débat public. Elle a fixé le calendrier du débat entre le 20 avril et le 20 juillet 2015 et en a approuvé les modalités d'organisation.

Le 6 mai 2015, la CNDP a pris acte de la démission de M. Bruno VEDRINE.

Le 3 juin 2015, la CNDP a pris la décision de prolonger le débat public jusqu'au 4 septembre 2015.

¹ Pierre & Vacances Développement est une filiale du groupe Pierre & Vacances Center Parcs. Créé en 1967, le groupe propose des séjours de loisirs dans 300 destinations en Europe, dont vingt domaines Center Parcs (cinq en France).

² La construction des bâtiments et infrastructures intérieurs au site est estimée à 103 millions d'euros HT.

³ Débat public Center Parcs Poligny organisé du 20 avril au 4 septembre 2015.

LE PROJET SOUMIS À DEBAT

Le Groupe Pierre & Vacances Center Parcs souhaite développer un projet d'aménagement touristique en forêt sur la commune du Rousset, dans le département de la Saône-et-Loire.

Le projet, initié en partenariat avec le Conseil général de la Saône-et-Loire et le Conseil régional de Bourgogne, porte sur la création d'un « village » organisé autour d'équipements de loisirs. Afin de permettre sa réalisation, le Conseil municipal du Rousset a lancé le 29 novembre 2012 une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU).

Ce projet de Center Parcs serait composé de 400 cottages d'une surface moyenne de 70 m² chacun, répartis en trois ou quatre hameaux. Ces hébergements s'articuleraient autour de divers équipements de loisirs, dont un espace aquatique « Aqua Mundo », un spa, un cœur de village composé de commerces, de points de restauration et de nombreux lieux d'activités ; le tout occupant une surface de 12 000 m². Espace sans voitures où les déplacements des visiteurs se feraient à pied et à vélo, le domaine comprendrait des parkings aménagés à l'entrée des hameaux de cottages.

La surface totale du projet devrait être de 86 hectares, dont 40 hectares seraient exploités.

Les objectifs affichés du groupe sont principalement de répondre à l'évolution de la demande touristique et de contribuer au dynamisme du territoire en générant des retombées fiscales et économiques.

Le coût total du projet, hébergements et équipements, est estimé à 170 millions d'euros HT : 104 millions au titre des bâtiments d'hébergement et des infrastructures intérieurs au site, et 66 millions au titre des équipements collectifs regroupant l'espace aquatique, les équipements ludiques, les commerces et les restaurants. À ce montant s'ajoutent 11,7 millions d'euros au titre des réseaux extérieurs au site, des investissements indispensables au fonctionnement du complexe (réseaux gaz, eau, électricité, etc.) qui ne seraient pas réalisés sous maîtrise d'ouvrage Pierre & Vacances Center Parcs. L'ouverture du parc aurait lieu en 2019.

Une saisine de la CNDP facultative mais nécessaire

Le coût de réalisation des bâtiments et infrastructures intérieurs au site n'excédant pas les seuils fixés par l'article R. 121-2 du code de l'environnement (de 150 millions d'euros HT)⁴, le Groupe Pierre & Vacances Center Parcs ne se trouvait pas dans l'obligation légale de saisir la CNDP.

Par ailleurs, ce débat public s'inscrit dans un contexte politique singulier. D'une part, il a été organisé alors qu'un protocole d'accord a d'ores et déjà été signé entre le maître d'ouvrage et les présidents du Conseil départemental et du Conseil régional. Le protocole définit le cadre des engagements respectifs entre les différentes parties et traduit leur volonté de s'engager ultérieurement pour la réalisation du projet. D'autre part, il s'est déroulé entre deux élections locales majeures : les départementales de mars 2015 et les futures régionales de décembre 2015, qui regrouperont les régions de Franche-Comté et de Bourgogne.

⁴ Cet article fixe la liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la Commission nationale du débat public est saisie de droit en application du I de l'article L. 121-8.

Pour certains citoyens, le débat a eu lieu trop tard pour que soit sérieusement discutée la question de l'opportunité, alors même que des engagements ont déjà été pris.

Cela étant, l'organisation d'un débat public était attendue par les habitants. Le débat a été très suivi, il a permis d'informer mais a été moins concluant en termes de dialogue entre les différents acteurs.

FAUT-IL CONSTRUIRE UN CENTER PARCS ?

Le débat public sur le projet de Center Parcs sur la commune du Rousset a été le théâtre d'échanges souvent passionnés entre défenseurs du projet et opposants. L'opportunité de construire ou non le Center Parcs a fait l'objet de nombreuses interventions en réunions et sur le site Internet du débat.

Un clivage très marqué entre opposants et partisans

« Un projet délirant », « Hallucinant », « Grosse erreur », « Urgence à stopper tous ces gaspillages inutiles », « Pas d'enclos à touristes », « Un Center Parcs qui va souiller la nature »...⁶ ont lancé certains. Les réponses ne se sont pas faites attendre : « Pourquoi être contre ce projet ? », « Pourquoi s'y opposer ? », « Pourquoi refuser cette chance ? », « Comment refuser un tel projet !!! », « Un projet magique, inespéré. À mes yeux, être contre, c'est vouloir vivre sa vie ailleurs ! Où ? »...⁷ Cette confrontation a rythmé les échanges, se transformant parfois en affrontement et laissant peu de place au principe d'argumentation, cher au débat public.

Les citoyens hostiles au projet, très présents pendant le débat, sont intervenus à titre individuel ou se sont regroupés autour d'associations, notamment la CAPEN 71 (Confédération des Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature de Saône-et-Loire), et de regroupements tels que le collectif « Le Geai du Rousset »⁸. Ils ont été soutenus par certains mouvements écologistes, notamment le groupe Europe Écologie Les Verts (EELV) du Conseil régional de Bourgogne⁹.

Défenseurs du projet, la très grande majorité des élus locaux, les représentants d'institutions, de chambres consulaires et d'organisations professionnelles, notamment la FDSEA (Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles), la CAPEB (Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment), les Jeunes agriculteurs de Saône-et-Loire et la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises)¹⁰, se sont beaucoup exprimés pendant les réunions et ateliers. Cela étant, les citoyens favorables au projet ont très peu pris la parole en public, et se sont exprimés essentiellement via le site Internet et les cartes T.

À moins d'une semaine de la fin du débat, deux collectifs, PAT71 « Un Parc pour l'avenir de notre territoire » créé au cours de l'été et « Charolais-Brionnais en mouvement », ont appelé à un rassemblement de soutien au projet près du futur site. Selon la presse, près de 400 personnes se sont mobilisées, dont la majorité des élus favorables au projet.

Ces deux collectifs ont également lancé une pétition pour la réalisation du projet. Comptant plus de 4500 signatures, elle a été remise à la CPDP lors de la dernière réunion publique¹¹ à laquelle de nombreux défenseurs du projet ont participé vêtus d'un T-shirt vert fluo portant la mention « Oui au Center Parcs, Le Rousset 2015 ». De leur côté, la plupart des opposants n'ont pas souhaité y assister.

⁶ Avis n°60, 68, 102, 110, 42.

⁷ Avis n°55.

⁸ Points de vue n°3 et 4. Créé en 2014, le collectif « Le Geai du Rousset » a signé une pétition commune avec l'association le Pic Noir pour s'opposer aux projets de Center Parcs au Rousset et à Poligny.

⁹ Point de vue n°46.

¹⁰ Ces quatre organisations ont signé un communiqué de presse commun présentant le projet comme une opportunité à saisir.

¹¹ Réunion publique de restitution du débat à Marizy, le 4 septembre 2015.

Les défenseurs du projet et les opposants sont restés sur leur position. La CPDP a observé un refus, pour certains d'entre eux, de débattre sur le fond du dossier. Les conditions de conduite du débat ont parfois été difficiles.

Il n'en demeure pas moins que de nombreuses problématiques ont été abordées : l'insertion du projet dans le contexte régional et local, ses impacts sur la vie et l'économie locales, ses conséquences pour l'environnement et enfin, les aspects financiers et opérationnels.

UNE INSERTION CONTROVERSÉE SUR LE TERRITOIRE BOURGUIGNON

Le projet de Center Parcs du Rousset, comme celui envisagé simultanément à Poligny dans le Jura, serait réduit de moitié par rapport aux parcs existants mais conforme aux fondamentaux d'un concept « clés en main ». Le maître d'ouvrage, comme les partisans du projet, ont particulièrement mis en avant l'espace aqualudique, qui permettrait selon eux d'échapper à la saisonnalité, caractéristique du tourisme en milieu rural.

C'est précisément ce modèle, reproduit quasiment à l'identique d'un site à l'autre, qui a été fortement contesté par les opposants. À leurs yeux, les promesses affichées par les Center Parcs, en particulier l'immersion dans la nature, sont en totale contradiction avec des installations proposées dans un espace clos, coupé des traditions locales. La conception leur paraît par ailleurs en contradiction avec la politique de développement durable actuelle, en particulier les bassins du centre aqualudique chauffés à 29°C, 365 jours par an. C'est enfin, un concept qui leur semble dépassé, au même titre que les sites bétonnés et les complexes hôteliers caractéristiques d'un « tourisme de masse » qui ne ferait plus recette.

L'ambition affichée du projet de développer l'offre touristique locale a suscité de nombreuses réactions.

Une tradition touristique renouvelée ou menacée?

La Bourgogne du Sud possède un riche patrimoine naturel, historique, gastronomique et œnologique. La commune du Rousset est située au sud du bassin industriel et minier de Montceau - Le Creusot et au nord du Charolais, où domine l'élevage de la race bovine Charolaise.

Ce territoire, au centre ouest du département, connaît d'importantes difficultés d'intégration dans les dynamiques économiques, touristiques et résidentielles de la Bourgogne. La crise économique n'a fait que renforcer ce mouvement et a particulièrement dégradé l'emploi industriel. Cela étant, la commune du Rousset bénéficie d'importants atouts touristiques de par la proximité de nombreux sites remarquables, comme Cluny, et de hauts lieux gastronomiques.

Les élus du département de Saône-et-Loire l'ont rappelé au cours du débat : ils souhaitent faire du territoire une destination touristique à part entière, et développer ainsi une filière économique prospère.

L'étude effectuée par l'Insee en 2011 sur le Center Parcs de Lorraine, mise en ligne sur le site de la CPDP, a été citée à plusieurs reprises par les participants. Si elle confirme l'émergence d'une économie touristique, elle atteste cependant d'un effet relativement limité sur l'offre touristique existante. En réponse, le maître d'ouvrage a fait référence à une enquête conduite auprès de sa clientèle la même année, et qui fait apparaître un désir de découvrir la région dans laquelle le parc se situe. Les sorties à l'extérieur du Center Parcs auraient donc vocation, selon Pierre & Vacances, à se multiplier.

Pour ses défenseurs, notamment de nombreux professionnels du tourisme, le projet constituerait un élément de notoriété pour la Bourgogne. Il donnerait un « nouveau souffle » touristique au territoire grâce à une nouvelle clientèle qui découvrirait les richesses locales et participerait à la vie culturelle. La communauté de communes du Clunisois a d'ailleurs demandé que le maître d'ouvrage prenne contact avec l'office du tourisme de Cluny pour proposer des visites aux touristes du Center Parcs¹². Lors de la dernière réunion, Pierre & Vacances s'est dit prêt à réaliser un inventaire des partenariats possibles avec les associations, pour la prise en charge éventuelle d'animations au sein du Center Parcs, et à étudier les possibilités de partenariats, pour des activités ludiques ou culturelles.

¹² Point de vue n° 50.

Pour les opposants, les résidents du parc seront « trop indifférents » ou « trop envahissants »... Certains ont en effet estimé que le projet n'apporterait aucune plus-value à l'offre touristique régionale, si ce n'est celle « *d'être identifiée dans l'offre catalogue « Bourgogne » d'un opérateur de tourisme low-cost de masse, standardisé et déconnecté du territoire* » a ainsi ironisé l'association Adret Morvan¹³. Seules les nuisances des arrivées et départs des clients seraient perceptibles pour les habitants. D'autres craignent à l'inverse de voir cette nouvelle clientèle envahir leurs espaces de loisirs et favoriser la montée des incivilités.

La CPDP a relevé certaines positions ambiguës qui, tout en rejetant le concept de Center Parcs, ont demandé si les conditions d'accès, en particulier à l'espace aquatique, seraient facilitées pour les habitants du territoire. Réservé sur cette question pendant le débat, le maître d'ouvrage s'est engagé lors de la dernière réunion sur la gratuité de quelques entrées par an, pour les habitants des communes du Rousset, et sur un tarif préférentiel pour les habitants de la communauté de communes sur pré-réservation. Il s'est également dit prêt à accueillir en période creuse des sorties de loisir pour les classes de la Communauté de communes. Il a enfin mentionné la possibilité d'un accord à négocier avec les gestionnaires d'hébergements de proximité afin que leurs clients bénéficient de conditions particulières d'accès au Center Parcs.

LES IMPACTS SUR L'ÉCONOMIE LOCALE : UN SUJET ESSENTIEL

Département le plus peuplé de la région Bourgogne avec 555 000 habitants, la Saône-et-Loire possède une agriculture riche et variée, avec notamment une tradition d'élevage, et un secteur industriel concentré dans le Châlonnais et le bassin minier de Blanzay.

Le taux de chômage est néanmoins supérieur au niveau national : 11,9% contre 10,5%. Le territoire connaît par ailleurs des évolutions démographiques divergentes : l'Ouest perd des habitants et l'Est (Bresse, vallée de la Saône), plus accessible, voit sa population augmenter.

La création d'emplois : argument majeur pour les élus et les défenseurs du projet

L'opportunité de créer des emplois dans un territoire qui connaît un taux de chômage élevé a bien évidemment suscité l'intérêt d'une grande partie du public. Au contraire de ce qui a pu être entendu en réunion, les avis portant sur l'emploi figurant sur le site sont très majoritairement favorables au projet.

Le projet entend redynamiser un territoire rural en difficulté économique, notamment par la création significative d'emplois de proximité. Selon le maître d'ouvrage, la création d'un Center Parcs permettrait de participer au développement de l'attractivité touristique du territoire et aurait des conséquences non négligeables sur l'économie locale et l'emploi salarial. Le projet permettrait une logique d'ouverture sur le territoire, notamment la création d'emplois directs et indirects non délocalisables, et de générer des contributions fiscales. L'activité économique liée à l'exploitation engendrerait également des dépenses de consommation qui bénéficieraient directement à l'économie locale et seraient créatrices d'emplois.

En phase de chantier, la création du Center Parcs du Rousset générerait, suivant la phase des travaux et pendant deux ans environ, de 250 à 500 emplois, principalement salariés d'entreprises locales. Par ailleurs, en phase d'exploitation, environ 300 emplois directs seraient créés dont 85 % en CDI, 15 % en CDD et 60 % à temps plein¹⁴.

¹³ Point de vue n°50.

¹⁴ Les emplois directs seraient répartis comme suit : 60 postes en restauration (cuisiniers, services), 18 postes en boutiques (supérette, boulangerie, souvenirs, produits régionaux), 45 postes en loisirs (maîtres nageurs, animateurs), 40 postes en accueil et administration (hôtesses, secrétariat) et 137 postes en maintenance et entretien.

Pour les partisans du projet, la création d'emplois sur le territoire justifie à elle seule l'acceptation du projet. À ce titre, certains ont d'ailleurs jugé « irresponsable » de s'y opposer. D'autres ont été plus mesurés. « *Même si le tourisme « sous bulle » n'est pas forcément le mode de loisirs que nous recherchons particulièrement, le concept fonctionne* », a souligné le Syndicat Général Agroalimentaire CFDT de Saône-et-Loire. « *La création de 300 emplois (...) ne peut pas laisser indifférent* »¹⁵.

Les services et structures en charge de l'emploi se sont exprimés pendant le débat, notamment la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) pendant l'atelier dédié aux emplois. Ils ont jugé qu'il existe une adéquation entre la nature des emplois proposés et le profil des demandeurs d'emploi. Ils se sont dits prêts à participer à des groupes de travail sur ce thème.

Les opposants ont dénoncé « le chantage à l'emploi », une expression entendue à plusieurs reprises pendant le débat. Ils ont critiqué d'une part le caractère peu motivant des emplois, et d'autre part le trop grand nombre d'emplois proposés à temps partiel. Pour ces derniers, Pierre & Vacances a indiqué qu'il répond à une demande sociale pour partager son temps entre l'activité professionnelle, les responsabilités familiales ou toute autre occupation, et qu'il peut être une opportunité pour les femmes d'agriculteurs. Si le travail à temps partiel « choisi » est une réalité, le travail à temps partiel « subi » en est une autre, et pour une partie du public, il s'apparente à du sous-emploi.

Les opposants ont par ailleurs estimé que le coût de création de ces emplois serait exorbitant pour les collectivités, préconisant de réfléchir à des projets alternatifs moins coûteux pour relancer l'activité dans la région.

Au cours du débat, le maître d'ouvrage s'est dit prêt à étudier des possibilités de compléments d'activité, tant en interne qu'en externe, et à augmenter les durées de travail pour ceux qui le souhaiteraient, notamment en mutualisant le nettoyage des cottages et celui des équipements. Pierre & Vacances s'est enfin engagé à mettre en place un comité « emploi » pour piloter l'ensemble des actions portant sur le recrutement et la formation.

Quelles seraient les retombées économiques, notamment pour l'agriculture et la viticulture, la filière bois et les BTP ?

Insistant sur le contexte économique et social difficile, la Chambre d'agriculture et les Jeunes agriculteurs, ainsi que des organisations professionnelles de vignerons, ont marqué leur attachement au projet. Ils attendent que le maître d'ouvrage s'appuie sur les ressources locales, par la vente de produits viticoles et agricoles, l'utilisation du bois d'œuvre, du bois énergie, ou encore de l'agroforesterie¹⁶.

Les agriculteurs et viticulteurs attendent la mise en place d'un partenariat avec Pierre & Vacances pour définir ensemble les besoins du parc, ainsi que les conditions et les coûts dans lesquels se négocieraient les circuits courts de vente des productions agricoles et viticoles.

Favorables à une agriculture paysanne et plutôt biologique, les opposants doutent des retombées directes sur l'économie agricole, notamment par la consommation de produits locaux.

Au cours du débat, l'accent a été mis sur une pratique habituelle dans les Center Parcs : l'externalisation de la restauration auprès d'enseignes de restauration collectives et rapides, peu à même d'offrir des produits locaux. C'est en particulier l'arrivée d'une enseigne « Quick » dans le Center Parcs du domaine des Bois Francs en Normandie qui laisse sceptique les participants...¹⁷ Lors de la réunion de restitution du débat¹⁸, le maître d'ouvrage s'est engagé à définir, que la restauration soit externalisée ou assurée en régie, « *un cahier des charges contraignant et exigeant en matière d'achats locaux, valorisant les circuits courts et avec des objectifs imposés d'achats de produits régionaux* ».

¹⁵ Point de vue n°20.

¹⁶ Culture associant la production forestière à une production agricole temporaire ou non.

¹⁷ Notamment le point de vue n°40 et les commentaires associés.

¹⁸ Réunion publique à Marizy, le 4 septembre 2015.

De son côté, la filière « bois » attend beaucoup de l'arrivée du parc, aussi bien pour la construction des 400 « cottages », essentiellement en bois, que pour les besoins en chauffage des équipements. Selon la profession, la Bourgogne, en particulier la Saône-et-Loire, dispose d'un potentiel forestier important et sous exploité. La possibilité de recourir aux ressources locales comme bois d'œuvre, notamment le pin Douglas caractéristique de la forêt du Rousset, n'a pas été formellement confirmée par Pierre & Vacances. En revanche, le groupe s'est engagé à recourir à des ressources locales pour l'alimentation d'une chaufferie bois si cette option était confirmée.

Enfin, Pierre & Vacances Center Parcs mettrait en oeuvre, en lien avec les chambres consulaires, des démarches permettant aux entreprises locales d'être en mesure de remporter les appels d'offre comme cela a été fait dans la Vienne¹⁹, où plus des trois quart des marchés ont été attribués à des entreprises locales ou régionales, en phase de chantier comme en phase d'exploitation.

LES ASPECTS FINANCIERS : PRINCIPAUX POINTS DE DISCORDE

Conformément à ce qui s'est fait dans la Vienne, les équipements seront achetés dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par une société d'économie mixte (SEM) dont le Conseil régional et le Conseil départemental seraient les principaux actionnaires. Les élus ont d'ailleurs rappelé qu'ils avaient l'expérience de ce type de montage.

L'exploitation serait assurée par Pierre & Vacances Center Parcs moyennant un loyer dans le cadre de baux passés avec la SEM. Les hébergements seraient également achetés dans le cadre de VEFA, par des investisseurs en majorité institutionnels mais également par des particuliers.

La desserte du site par les différents réseaux serait financée par les collectivités et les syndicats gestionnaires.

Le volet financier du projet de Center Parcs du Rousset a concentré les oppositions les plus marquées ; oppositions qui ont traversé l'ensemble du débat de manière récurrente.

Le financement public du projet au cœur des incompréhensions

L'implication financière des collectivités publiques dans un projet privé fait débat. Le débat public ayant été lancé alors que le protocole d'accord était déjà signé entre le maître d'ouvrage et les collectivités, le public a également souhaité des précisions sur les engagements qu'il impliquait et les risques que comportait le projet.

« *Quelle légitimité les collectivités publiques ont-elles à s'endetter pour soutenir le projet d'une entreprise qui perd de l'argent depuis plusieurs années et qui est connue pour faire supporter son développement par l'argent public ?* »²⁰. Cette question pourrait résumer, à elle seule, les principales préoccupations du public et argument des opposants.

Le projet est soutenu par les collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil départemental, Communauté de communes, Commune du Rousset) mais aussi par des communes voisines. Elles ont insisté sur le caractère d'investissement et non de « cadeau » ou de « subvention » que représenterait leur participation à ce projet. Elles attendent, d'une part, des effets positifs sur le tourisme, l'économie et l'emploi, et, d'autre part, des retours générés sous forme de loyers et de recettes fiscales, notamment en période de pénurie de finances publiques et de diminution des dotations de l'État. Elles ont par ailleurs indiqué que la situation financière et les exigences d'accompagnement de Pierre & Vacances avaient été analysées. Le Président de la Communauté de Communes Entre la Grosne et le Mont Saint-Vincent a cité en exemple le Center Parcs de Moselle « *une réelle aubaine, selon les élus, pour ce territoire relativement démunis* »²¹.

¹⁹ Dans le cadre du Center Parcs « Domaine du Bois aux Daims » inauguré dans la Vienne en 2015.

²⁰ Question n°196.

²¹ Point de vue n°25.

Un grand nombre de questions a été posé sur le montage financier et le rôle des différentes structures. L'engagement financier des collectivités dans la SEM a suscité beaucoup de réserves et de craintes. Inquiets de l'équilibre financier en cas de baisse des recettes, des coûts cachés des réparations ou de la vétusté des équipements, les opposants ne croient pas au retour sur investissement et à l'équilibre financier du projet. À leurs yeux, Pierre & Vacances fait porter l'intégralité du risque de l'opération aux collectivités.

Le maître d'ouvrage a précisé que la dissociation propriétaire/exploitant dans le domaine de l'immobilier de tourisme est devenue une pratique générale. Il a également rappelé qu'il assumerait seul le risque commercial, les loyers devant être versés à la SEM étant garantis pendant 20 ans.

De façon plus globale et dans un contexte de réduction des subventions, c'est l'utilisation de l'argent public qui a été remise en cause. Les fonds investis dans le projet ne seront pas disponibles pour le soutien ou le développement des équipements publics et des activités locales.

La répercussion sur les coûts des services publics, et en particulier sur le coût de l'eau et la redevance d'assainissement²², est également une préoccupation forte du public. Les collectivités ont assuré qu'il n'y aurait aucune augmentation, sans vraiment convaincre l'assistance...

Des nouveaux éléments financiers présentés pendant le débat, malgré tout jugés insuffisants

L'atelier sur le modèle économique et le financement du projet²³ a permis d'apporter de nouveaux éléments, notamment des données chiffrées. Celles-ci ont d'ailleurs profité aux participants du débat concomitant, organisé sur le projet de Center Parcs Poligny.

Trois principales informations ont permis de compléter les éléments figurant dans le dossier du maître d'ouvrage et dans le protocole d'accord:

- la réalisation du Center Parcs conduirait à la perception des taxes d'urbanisme (1 300 000 euros lors de la construction), de la contribution économique territoriale (500 000 euros par an), de taxes foncières (200 000 euros par an) et de la taxe de séjour à définir avec les collectivités (estimée à 250 000 euros par an) ;
- la répartition de l'investissement dans la SEM entre les deux collectivités serait de 7 millions d'euros au titre du département, et 8 millions d'euros pour la Région ;
- la constitution du capital de la SEM serait financée par un emprunt de 50 millions d'euros, les capitaux propres à hauteur de 15 millions d'euros de fonds publics, et 3 millions d'euros seraient apportés par des actionnaires privés.

En revanche, les questions sur le modèle économique du parc (coûts de construction, d'aménagement, mode de calcul des loyers, etc.) sont restées sans réponse. Pierre & Vacances s'est retranché derrière des impératifs de confidentialité commerciale pour ne pas développer son modèle économique.

²² La taxe communale du raccordement d'une habitation au tout-à-l'égout.

²³ Organisé à Montceau-les-Mines, le mercredi 24 juin 2015.

L'ENVIRONNEMENT, UN ENJEU MOINS DÉBATTU

Si l'enjeu environnemental est reconnu par tous les participants, il a cependant suscité moins de polémiques que les questions sur l'emploi ou le financement du projet.

Les échanges se sont révélés très différents selon les espaces d'expression procurés par le débat.

Les contributeurs en réunion ou dans les cahiers d'acteurs ont majoritairement exprimé un avis défavorable sur le projet. Cela étant, quelques participants semblent confiants quant à la capacité du maître d'ouvrage à résoudre les problèmes rencontrés dans le domaine de l'environnement.

De nombreuses questions ont été posées à titre d'information, parfois dans un contexte plus large que le projet lui-même. Pour certains participants, le changement climatique est un enjeu majeur, renforcé par la perspective de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques organisée en décembre 2015 à Paris (COP 21). Le maître d'ouvrage et les collectivités concernées « *se sont-elles enquis de connaître* » l'avis des acteurs de la COP21 sur l'opportunité de construire ce projet, s'interroge un internaute²⁴.

Préserver le territoire, en particulier la qualité de l'eau, les zones humides et la biodiversité

L'implantation du projet est prévue dans la forêt du Rousset, forêt privée, issue de plantations de pins de Douglas²⁵. Quelques feuillus sont cependant présents au sud du site.

Les principaux enjeux environnementaux se situent hors du site : au nord, avec l'étang du Rousset et ses prairies classés en zone Natura 2000, à la lisière sud, près de l'étang Jarrat et des prairies humides de la vallée de la Recorne, enfin au niveau de l'Arconce à la sortie de Marizy.

Sur le site lui-même, un secteur de zones humides est favorable à la présence de différents amphibiens et d'une flore caractéristique de ce type de zones. Les enjeux faunistiques majeurs concernent les mammifères, avec la présence notamment du chat forestier et de plusieurs micromammifères comme le campagnol amphibie. Ces enjeux se concentrent dans les zones de lisière sud, en interface avec les prairies et les secteurs de feuillus. La qualité de l'eau de l'Arconce, qui recevrait les effluents issus de la station de traitement des eaux de Marizy, a été également un sujet de préoccupation notamment pour les périodes d'étiage.

Dans son dossier, le maître d'ouvrage s'engage à respecter les principes du développement durable dans l'ensemble des étapes de réalisation et d'exploitation du site à travers, notamment, des économies d'énergie et l'utilisation de ressources énergétiques locales. Le dossier du maître d'ouvrage insiste sur la limitation de la consommation d'eau, le tri, la valorisation des déchets et la préservation de la biodiversité.

Le public s'est montré inquiet d'une dégradation de la qualité de l'eau, notamment par les rejets divers provenant des produits de déchloration et de traitement des eaux. Pendant le débat, Pierre & Vacances a annoncé qu'il s'engageait à retenir la meilleure solution technique pour éliminer au maximum les rejets, voire même qu'il étudierait la possibilité de zéro rejet des eaux usées de piscine, dès lors que le projet architectural aura été précisé.

La présence de zones humides inventoriées sur le site, mais qui ne figuraient pas dans le dossier du maître d'ouvrage, a été annoncée par Pierre & Vacances en cours de débat. Pour assurer leur préservation, le maître d'ouvrage a annoncé qu'il modifierait ses esquisses de plan de masse²⁶.

²⁴ Avis n°106.

²⁵ Conifère originaire d'Amérique du nord, dont le bois est privilégié pour la construction.

²⁶ Plan obligatoire afin d'obtenir un permis de construire.

S'agissant de la biodiversité, deux craintes principales se sont exprimées : la survie de la cistude d'Europe²⁷, à l'origine du classement d'un site proche en zone Natura 2000, ainsi que de celle des batraciens proches de l'étang du Rousset, le long duquel la route serait élargie. Le maître d'ouvrage a affirmé que le projet ne constituait pas une menace pour leur survie. La vigilance reste de mise : les résultats d'une étude actuellement menée par la Société d'histoire naturelle d'Autun, à la demande du Conservatoire des espaces naturels de Bourgogne, apporteront des éclairages sur ces questions, et les études concernant l'élargissement de la route départementale devront aussi les prendre en compte.

Les opposants au projet excluent toute atteinte aux zones humides et refusent tout recours aux possibilités de compensation ouvertes par les textes règlementaires. De façon générale, aucune mesure de précaution, et encore moins de compensation, ne semble à ce stade de nature à infléchir leur position.

Aucune extension du parc : un engagement confirmé au cours du débat

Certains participants se sont inquiétés d'une éventuelle extension du parc citant en exemple l'extension du Center Parcs du Domaine des Trois Forêts en Moselle²⁸. Ouvert en 2010, ce Center Parcs a, il est vrai, fait l'objet d'une extension en 2012. Le maître d'ouvrage a insisté sur le fait que cette hypothèse n'avait absolument pas été envisagée. Il a également rappelé qu'une extension du domaine constituerait un projet à part entière, soumis à études et concertation.

Il a, pendant le débat, confirmé son engagement à ne pas étendre le Center Parcs au-delà des dimensions du projet actuel soumis au débat.

LE DÉROULEMENT DU DÉBAT

Un débat très suivi aux oppositions marquées

Le débat a beaucoup mobilisé. On l'a vu, les interventions nuancées ont été rares. Si l'information a été de qualité, le dialogue entre les participants demeure cependant difficile.

Pendant la phase préparatoire du débat, la CPDP a distribué, dans près de 32 500 boîtes aux lettres²⁹, un questionnaire d'avant-débat afin d'identifier l'ensemble des sujets susceptibles d'être débattus à partir du 20 avril. Il a aussi été mis à disposition sur le site Internet de la CPDP. Sur les 482 retours de questionnaires : 78% ont mis en avant les questions liées à l'emploi ; 68% ont exprimé des attentes en matière de retombées économiques ; 58% ont mis en avant l'environnement, principalement l'eau et le déboisement ; 56% ont souhaité que soient abordées spécifiquement les questions de financement du projet ; 52% ont évoqué le tourisme ; 40% ont souhaité des précisions sur les équipements publics induits par le projet.

Cette initiative a permis de définir plus précisément le périmètre du débat, d'en identifier les cibles et d'en déterminer les sujets majeurs.

Les rendez-vous du débat ont été nombreux et divers, 3 réunions générales, 7 ateliers (6 ateliers avaient été prévus au départ, mais suite aux demandes des participants, la CPDP a décidé d'en organiser un septième portant sur les stratégies de développement local), 1 réunion de restitution, 1 visite de terrain et 1 permanence à la mairie de Cluny et à celle de Charolles.

²⁷ Tortue d'Europe.

²⁸ Question n°128.

²⁹ Cet envoi a concerné les 32 500 boîtes aux lettres des trois communautés de communes du Clunisois, du Charolais, et Entre la Grosne et le Mont Saint-Vincent, ainsi que des communes de Montceau-les-Mines, Marigny, Gourdon, Saint Vallier, Gévelard, Pouilloux et Ciry-le-Noble (soit près de 94 communes).

Les quatre réunions publiques, qui se sont tenues dans deux communes, Marizy et Charolles, ont accueilli au total plus de 1000 participants, dont beaucoup étaient présents à presque toutes les rencontres. Parmi eux, beaucoup connaissaient parfaitement le dossier et étaient en mesure de poser des questions précises sur ses différents aspects.

Les demandes de prises de parole ont été nombreuses pendant les réunions, et il a été souvent impossible d'épuiser l'ordre du jour. C'est d'ailleurs suite aux sollicitations du public, et afin de permettre au grand nombre de questions posées sur le site Internet d'obtenir une réponse de la part du maître d'ouvrage et des collectivités partenaires, que la CNDP, à la demande de la Présidente de la CPDP, a décidé la prolongation du débat public jusqu'au 4 septembre.

Les 7 ateliers thématiques se sont répartis sur plusieurs communes, le Rousset, Jalogny, Saint-Bonnet-de-Joux, Montceau-les-Mines. Réunissant plus de 550 participants, ils ont permis d'approfondir certains des principaux enjeux du débat : les stratégies de développement local, le tourisme et les retombées économiques, les équipements publics induits et les impacts sur la vie locale, l'emploi, les impacts sur l'environnement, l'agriculture, le modèle économique et le financement.

L'information donnée par le maître d'ouvrage a été globalement assez complète. Cependant, les participants n'ont pas toujours été satisfaits des réponses apportées à leurs questions : les délais de réponse ont été trop longs et certains sujets n'ont été abordés que partiellement. Cette attitude a provoqué l'irritation de certains participants, qui ont parfois remis en cause la sincérité du maître d'ouvrage.

La CPDP a apporté un soin particulier aux relations presse et assuré ainsi de nombreuses retombées sur le débat. Sur les 130 retombées presse identifiées, provenant majoritairement de médias régionaux, 80 étaient consacrées à l'organisation du débat public et 50 au seul projet de Center Parcs.

Rappelons que le bilan de la participation fait état de 5 634 visiteurs uniques sur le site Internet du débat, 508 questions, 228 avis, 68 points de vue dont 16 cahiers d'acteur et 26 contributions.

CONCLUSIONS ET SUITES DU DÉBAT

Le principe d'argumentation, central dans un débat, n'a pas été assez respecté par les participants et il a parfois été difficile de veiller à la qualité du dialogue. Cela étant, l'avis des citoyens, des élus, des associations et des différents acteurs économiques locaux a été entendu. Le débat aura permis d'apporter des précisions sur le projet et de répondre à un certain nombre d'interrogations. Il faut également retenir les nombreux engagements pris par le maître d'ouvrage; parmi eux la mise en place d'un « comité emploi » pour le suivi du recrutement et de la formation, l'abandon de toute idée d'extension, le lancement d'études pour éviter tout rejet des eaux usées de piscine, ou encore la définition d'un cahier des charges pour favoriser l'utilisation des produits locaux dans les unités de restauration.

Au terme de ce débat, la CPDP a souligné certaines difficultés et formulé plusieurs recommandations auxquelles je souhaite m'associer.

Une première difficulté réside dans la complexité de la maîtrise d'ouvrage. Juridiquement, Pierre & Vacances Center Parcs est le seul maître d'ouvrage. Néanmoins, le projet nécessite le support financier des collectivités au travers d'une SEM. Par conséquent, de très nombreuses questions et interventions étaient adressées au Conseil départemental et au Conseil régional, et non au maître d'ouvrage en titre.

Le débat, on l'a vu, est intervenu dans un contexte singulier. D'une part, un protocole avait été signé entre Pierre & Vacances et les présidents du Conseil départemental et du Conseil régional, et d'autre part, le débat a eu lieu entre deux élections locales majeures. La tenue du débat entre deux élections a constitué une difficulté pour les élus locaux.

Le débat public doit porter sur l'opportunité du projet, or un projet de Center Parcs est peu malléable : il correspond à un modèle « clés en main » peu susceptible d'intégrer les demandes de modifications des citoyens.

Le débat a également fait apparaître les difficultés d'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative. Sans remettre en cause la légitimité des élus, les citoyens ont néanmoins considéré qu'ils devaient justifier leurs décisions. Les opposants au projet ont d'ailleurs considéré que la signature d'une lettre d'intention portant sur un partenariat financier de cette importance, sans en avoir débattu avec les citoyens, était une « forme de dissimulation ».

Si le projet devait se poursuivre, les citoyens resteront attachés au respect des avancées promises pendant le débat par Pierre & Vacances. De façon plus générale, le maître d'ouvrage devra expliciter les engagements pris pour répondre aux préoccupations exprimées par le public tout au long du débat. Des informations précises seront attendues, notamment sur les questions environnementales, sur l'élargissement de la route départementale, ainsi que sur l'implication des entreprises et exploitations locales dans la réalisation et le fonctionnement du Center Parcs.

Si le projet se concrétise, une grande majorité de participants souhaite bénéficier de l'amélioration des équipements collectifs et des réseaux devant être réalisés pour desservir le Center Parcs. Cette demande concerne en particulier la téléphonie mobile et Internet, tous deux de qualité assez médiocre aujourd'hui, mais également la desserte par le gaz des communes, notamment Saint-Bonnet-de-Joux et La Guiche.

Les citoyens seront tout aussi exigeants quant aux engagements pris pour les suites du débat en matière de concertation, de lancement de nouvelles études (concernant en particulier le rejet des eaux de piscines) et de développement de partenariats avec les acteurs du territoire.

Dans ce cadre, la désignation d'un garant de la concertation post-débat apparaît des plus pertinentes.

Ce bilan sera rendu public avant la fin du délai de deux mois suivant la clôture du débat. Le maître d'ouvrage disposera alors de trois mois pour arrêter, expliciter et rendre publique sa décision quant au principe et aux conditions de la poursuite éventuelle du projet.



Christian Leyrit
Président de la Commission



244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France
Tél. 01 44 49 85 60 - Fax : 01 44 49 85 61
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr