

**Séminaire Entrepreneurs,
villes et territoires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Algoé²
ANRT
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNES
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Crédit Agricole SA
Danone
EADS
École des mines de Paris
Erdyn
ESCP Europe
ESSILOR
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
Fondation Crédit Coopératif
Fondation Roger Godino
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
HR VALLEY²
IDRH
IdVector¹
La Fabrique de l'industrie
La Poste
Lafarge
Mairie de Paris
Ministère de la Culture
Ministère du Redressement productif,
direction générale de la compétitivité,
de l'industrie et des services
OCP SA
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industries
SNCF
Thales
Total
UIMM
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources technologiques et innovation
² pour le séminaire Vie des affaires

(Liste au 1^{er} février 2013)

**GRANDS ET PETITS PROJETS FERROVIAIRES
DÉMINÉS PAR LE DÉBAT PUBLIC ?**

par

Jean-Marc DZIEDZICKI

Responsable de l'unité concertation et débat public
Réseau Ferré de France

Séance du 3 octobre 2012

Compte rendu rédigé par Jean Béhue Guetteville

En bref

Le pôle concertation et débat public de Réseau Ferré de France (RFF) a été créé à la suite du débat public organisé en 2000 par la Commission nationale du débat public sur le projet de branche sud de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône. Sa mission est double : conseiller et accompagner les équipes-projet qui souhaitent mettre en place des démarches de concertation ou un débat public ; établir, développer et animer la culture et la politique de l'entreprise en matière de concertation avec les publics concernés par les opérations ferroviaires. Résolument orienté vers une capitalisation, une valorisation et une extension de la concertation au-delà des débats publics, le pôle développe une ingénierie de la conduite de la concertation qui débute avec le recensement des demandes et expressions de besoins les plus récurrentes ainsi que l'attention portée aux réponses qui doivent être cohérentes sur l'ensemble du territoire. L'orateur illustre son propos en s'appuyant sur les enseignements des treize débats publics et des concertations structurantes sur des opérations ferroviaires conduits depuis 2000.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents*

pEXPOSÉ de Jean-Marc DZIEDZICKI

Si le débat public est une scène, il faut comprendre qu'une bonne partie de la pièce se prépare et se joue en coulisses. Voici pourquoi les entreprises n'hésitent plus à confier ces missions à des spécialistes. Travaillant pour Réseau Ferré de France (RFF) depuis huit ans, je suis avant tout un chercheur, animé par la volonté de mieux comprendre la dynamique des conflits et leur gestion. C'est en préparant mon doctorat en urbanisme que j'ai pris la dimension de ces enjeux, en me confrontant aux conflits environnementaux qui naissent dans les projets d'aménagement du territoire. Grâce à plusieurs recherches contractuelles qui s'en sont suivies, avec les ministères et l'Union européenne, mon questionnement s'est affiné, et j'ai commencé à me demander : qu'est-ce qu'un conflit ? qu'y a-t-il derrière les conflits, et derrière les arguments des opposants, notamment ? Cette façon de poser le problème m'a alors entraîné à interroger le mode de gestion des conflits, et à faire ressortir l'intérêt de la démarche plurielle, à la base du débat public.

Le débat public dans les gènes

Pour RFF, qui a connu son premier débat public dès l'an 2000, avec le projet de ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône, le sujet s'est rapidement révélé stratégique. En effet, en tant que structure jeune et contestée, par ailleurs rigoureusement limitée en financement par des statuts qui lui interdisent de s'endetter pour de nouveaux projets (article 4), jouer la carte de la concertation est apparu comme un moyen d'exister dans un jeu d'acteurs complexe, que d'autres, beaucoup plus puissants que nous, dominent. C'est ce caractère à la fois pratiquement obligatoire, mais également opportun, de la concertation qui distingue RFF d'autres grands maîtres d'ouvrages comme EDF ou le ministère de l'Équipement.

C'est dans ce contexte que j'ai été recruté comme expert en concertation, avant progressivement de prendre la direction d'un service de cinq universitaires. Si la création d'une telle entité est relativement courante au niveau des collectivités locales, sa composition s'avère en revanche très originale du côté de la maîtrise d'œuvre, où la concertation est traditionnellement organisée par les ingénieurs. C'est pourquoi notre rôle est également assez spécifique. Pour le mettre en perspective avec la question du débat public en général, je propose dans un premier temps d'explicitier le positionnement de RFF sur la concertation, puis de vous présenter plus en détails ce que l'on entend désormais par débat public, avant de m'attarder sur les effets induits par un tel processus de concertation.

Du cofinancement à la concertation

Assez peu connu des millions de passagers qui se déplacent chaque année en train, RFF est pourtant à la tête d'un patrimoine foncier de trente deux mille kilomètres de voies ferrées, dont vingt cinq mille sont effectivement utilisés. Pour faire simple, RFF possède et gère l'ensemble de l'infrastructure ferroviaire en France, et est responsable de la politique de circulation des trains de voyageurs (SNCF ou régions) ou de marchandises. Pour faire face à cette mission, RFF dispose de plusieurs sources de revenus, dont une partie provient des péages acquittés par les opérateurs ferroviaires pour la circulation de leurs trains (RFF perçoit environ 30 % sur chaque billet de train, le reste revenant à l'opérateur). Cette somme contribue à entretenir et à régénérer le réseau, ainsi qu'à promouvoir de nouveaux projets de voies.

Lorsque RFF s'engage dans de nouveaux projets d'amélioration ou d'extension du réseau ferroviaire, l'entreprise participe à hauteur de 10 à 20 % de l'investissement. Dans le cas de la ligne TGV Est Paris-Metz-Nancy, le financement a ainsi été réparti à parts égales entre RFF, l'État, les collectivités locales et enfin l'Union européenne, l'Allemagne et le Luxembourg. Chacun a donc contribué à hauteur d'un peu plus d'un milliard d'euros. Il faut alors bien comprendre le contexte du financement d'une nouvelle ligne ferroviaire en France : tandis que RFF est contraint par l'obligation statutaire de ne pas engager d'investissements qui

augmenteraient son endettement, l'État et les collectivités locales participent, mais sans qu'ils récupèrent le montant de leur investissement. Du coup, et sachant qu'une ligne ferroviaire coûte beaucoup plus cher qu'une route, la question de son financement est centrale.

On comprend que ce contexte de cofinancement, où la maîtrise d'ouvrage est partagée, conduise à ce que la concertation s'impose. Le pôle concertation de RFF accompagne alors l'entreprise à double titre : en appuyant les équipes opérationnelles en prise avec la concertation de terrain, et en promouvant une culture de la concertation dans l'entreprise, notamment par la diffusion de livrets, de brochures ou encore l'organisation de formations.

Une expertise en constante évolution

Au fil des années, notre démarche s'est professionnalisée, et une charte de concertation a été validée par notre conseil d'administration en 2011, au terme de plus d'un an de négociations en interne. Six engagements forts ont été pris. Premièrement, promouvoir une concertation ouverte aux différentes parties prenantes. Il s'agit d'être ouvert aux échanges avec le grand public, mais pas seulement. Tous ceux qui sont impliqués doivent pouvoir participer. Deuxièmement, favoriser une concertation tournée vers l'échange, de sorte que le lien entre concertation et décision soit favorisé. Troisièmement, inscrire la concertation dans une démarche continue, qui tienne compte de l'évolution des projets. Ainsi doit-on savoir s'adapter pour recourir tout au long d'un projet aux bons dispositifs de concertation, qu'il s'agisse d'expertises collectives avec les acteurs, de panels de citoyens ou autres. Quatrièmement, respecter les conditions d'un débat constructif, en adoptant notamment la règle intangible de la transparence. De ce point de vue, nous attendons de chacun des acteurs qu'il joue le jeu au même titre que RFF. Cinquièmement, rendre compte de la concertation, qui est l'engagement le plus contraignant. Enfin, sixièmement, solliciter l'intervention d'un tiers garant. Il faut noter que ce dernier point est facultatif, et que cela a été l'objet de nombreuses discussions dans l'entreprise. Nous ne recourons à l'autorité d'un tiers garant indépendant que si la situation l'exige.

Si notre première mission est de servir au mieux les chefs de projet du groupe RFF, qui peuvent avoir à gérer vingt à trente projets en simultané, notre travail n'en reste pas moins soumis à de constantes évolutions, parfois inattendues, et toujours passionnantes de mon point de vue. L'une des grosses évolutions de notre équipe concerne les projets sur lesquels nous intervenons. Alors qu'auparavant elle était investie dans de grands projets, comme la construction de nouvelles gares ou le lancement de LGV, aujourd'hui elle est sollicitée sur des projets qui concernent des lignes existantes. C'est un signe de reconnaissance, la preuve que la concertation est une valeur et une pratique qui se diffusent dans l'entreprise. Ainsi accompagnons-nous désormais le dialogue amont sur les horaires de circulation des trains, sur les plages-travaux, etc. C'est important car nous devons tenir compte des attentes des usagers, mais aussi des riverains, dans la mesure où les travaux sont souvent menés la nuit, avec leur corollaire de nuisances sonores. Et, lorsqu'ils sont menés en journée, ils perturbent les circulations. Aujourd'hui, nous pouvons dire que nos principes de concertation, testés avec robustesse sur de grands projets, sont diffusés à grande échelle et sans cesse améliorés, en allers et retours perpétuels avec l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des élus, du grand public ou des associations de protection de l'environnement.

Les années 1980, tournant de la démocratie

Avec une expertise reconnue du débat public, RFF intervient néanmoins dans un cadre précis, et qui n'a eu de cesse de se structurer au cours des dernières décennies. Historiquement, il existe l'enquête publique, créée dès 1810, pour organiser l'échange avec les populations locales, dans la perspective de futures expropriations. Mais c'est véritablement au XX^e siècle, avec la multiplication des grands projets technologiques et d'aménagement du territoire, comme la création de centrales nucléaires ou de villes nouvelles, et la rénovation des zones urbaines, que la question de la participation du public s'est imposée de façon saillante. Avec la multiplication des conflits opposant les populations locales à la puissance publique, et avec la

structuration progressive d'une opposition forte et déterminée tout au long des années 1960 et 1970, le rapport de force est finalement devenu tel que le recours à la concertation s'est imposé progressivement : le coût d'entrée dans la concertation est devenu acceptable pour les maîtres d'ouvrage.

Le véritable tournant a cependant eu lieu en 1995, quand plusieurs conflits amenèrent le Parlement à légiférer sur le sujet et à instituer le débat public. Parmi les gros conflits à l'origine de la loi Barnier de 1995, il y a la ligne nouvelle du TGV Méditerranée. Tout le monde conserve en mémoire cet épisode où les élus locaux découvrirent le futur tracé de la ligne dans les journaux du matin, un tracé que la SNCF avait négocié avec les seuls grands élus. La réaction fut vive, et conduisit à l'adoption de la circulaire Bianco en décembre 1992, qui institua le principe d'un "débat préalable" sur les grands projets nationaux d'infrastructure de transport. Par un certain nombre d'aspects, et notamment son inspiration d'origine québécoise, elle préfigura la mise en place en 1995 du débat public et de la Commission nationale du débat public (CNDP). C'est ainsi que fut organisé le premier débat public officiel en 1997, autour de l'aménagement du port du Havre.

Respecter l'esprit de la loi

La loi ouvre ainsi la possibilité d'un débat public organisé chaque fois que la CNDP est saisie et l'estime nécessaire. Concrètement, s'ouvre une phase de préparation du débat de six à huit mois, avec la constitution d'un dossier par le maître d'ouvrage et la nomination d'une Commission particulière du débat public (CPDP). C'est cette commission qui est chargée d'organiser les échanges, d'informer et de choisir entre les différents dispositifs à sa disposition. Composée de quatre à six membres, qui sont rémunérés pour leur activité, et organisée autour d'un président, elle utilise un budget de un à deux millions d'euros pour l'organisation et la tenue du débat public. Dans tous les cas, elle doit faire respecter la règle d'équivalence dans la prise de parole des différentes parties prenantes au cours des quatre mois que dure le débat public. Les treize débats publics conduits sur des projets ferroviaires ont rassemblé entre 2 500 et 14 000 participants, pour 11 à 39 réunions publiques organisées, et pour un budget total de 700 000 à 2 400 000 euros. À l'issue de la phase de débat public, elle rédige un compte rendu, sans prendre parti, qui est ensuite transmis à la commission nationale, laquelle établit un bilan. À la lumière de ces éléments, le maître d'ouvrage a alors trois mois pour prendre une décision sur la poursuite de son projet, et sur les modalités d'exécution de ce dernier. Conformément désormais à la loi Grenelle II de juillet 2010, la décision doit être justifiée à la lumière des conclusions du rapport de la commission du débat public. Autrement dit, impossible de prendre n'importe quelle décision à l'issue du débat public, y compris donc sur les projets ferroviaires.

Si le débat public est désormais très encadré, il ne faut pas oublier les principes non écrits qui en déterminent ses effets. Le rôle du chef de projet et du président de la CPDP sont déterminants. C'est d'autant plus le cas de la CPDP qui décide pratiquement de tout, avec une grande liberté. Ainsi peut-on différencier des CPDP "greffières" et des CPDP "instructrices", selon qu'elles se contentent de prendre acte des débats ou d'inciter les participants à explorer les controverses et à argumenter leurs positions et visions.

Nous avons également constaté un risque inhérent à la professionnalisation du débat public chez un maître d'ouvrage comme RFF, celui du "corsetage" du débat public. Autrement dit, avec des projets et des débats de mieux en mieux préparés, et les certitudes que cela peut créer, on se retrouve parfois avec des équipes qui peuvent avoir tendance à se refermer sur leurs certitudes issues d'une intense préparation et réflexion, précisément au moment où s'ouvre le débat public.

Conclusion

L'apprentissage du débat public n'est pas l'apanage des seuls maîtres d'ouvrage. Les acteurs économiques, les associations de protection de l'environnement et les collectivités territoriales ont beaucoup appris des débats publics. De la CNDP dépend désormais l'adaptation du débat public à cette nouvelle donne afin de leur donner le change.

DÉBAT

L'évolution de toute une société

Un intervenant : *Si on avait fait un référendum sur la peine de mort, je pense que l'on guillotinerait toujours sur la place publique. Entre démocratie et démagogie, il n'y a qu'un pas...*

Jean-Marc Dziedzicki : Je suis assez mitigé face à cette réaction. Aujourd'hui, la culture du consensus s'est développée dans de nombreux pays, notamment en Europe, comme aux Pays-Bas, en Suisse ou en Suède. Et notre pays ne fait pas exception, comme l'indique l'évolution de notre législation. En légitimant le débat public, on a enrichi le processus de décision, en le dotant d'un puissant dispositif d'aide à la décision. Cela ne va pas sans heurts, dans la mesure où cela interroge le décideur et remet en cause des solutions arbitraires. Mais il faut comprendre que le débat public est avant toute chose une forme d'éclairage, d'aide à la prise de décision, et que le décideur, lui, reste inchangé.

Int. : *En défense du débat public, je pense qu'il faut se souvenir d'où l'on part. Au ministère de l'Équipement, la tradition était au jacobinisme, et cela n'a pas toujours abouti à de très bons projets. On peut même dire que, dans certains cas, des erreurs structurelles ont été commises. De ce point de vue, la concertation est une richesse. Cela vide les passions, clarifie les choses, et permet aux différentes parties prenantes d'apprendre les unes des autres. Surtout, cela me semble en phase avec l'évolution de notre société. Alors que les citoyens raisonnent aujourd'hui majoritairement selon leur intérêt personnel, le débat public est un dispositif qui se substitue avantageusement à la notion dépassée d'intérêt public.*

J.-M. D. : Je dois avouer que la plupart des gens qui s'investissent dans un débat public armés d'a priori négatifs en ressortent bien souvent transformés. Ce qui les surprend, c'est qu'ils apprennent beaucoup de l'échange. Imaginez-vous que parmi les citoyens, il y a bien souvent de très bons experts, des gens qui ont une connaissance très fine des territoires, et aussi des retraités, heureux de mettre leur expertise à profit.

Mais je reste lucide. On a l'habitude de dire que l'intérêt général n'est pas donné a priori, qu'il se coconstruit à travers le dialogue, en tant que compromis entre plusieurs intérêts généraux. La concertation est un mode d'action et non un remède. Parfois il faut y recourir, parfois non. Tout est question de mesure.

Le nouveau processus de décision

Int. : *Sous la 1^{ère} République, seuls participaient aux décisions les "hommes libres". Étaient donc exclus les femmes, les pauvres et tous ceux qui avaient moins de vingt et un ans. Aujourd'hui, tout le monde peut et doit s'exprimer, et cela d'autant plus que le mot concertation a une connotation positive, voire magique. Mais il me semble que le problème de la prise de décision reste entier. Le passage du "bruit" à l'acte m'apparaît très énigmatique...*

J.-M. D. : Il est vrai que la question de la participation du public est d'actualité, surtout à l'initiative des tenants de la démocratie participative. Je suis d'accord qu'il faut se montrer nuancé. S'il y a bien une croyance à ériger la concertation en dispositif positif, voire magique, ce n'est toutefois pas généralisable. Et les plus ardents promoteurs en reviennent souvent.

Ce que l'expérience montre, en fait, c'est que le débat public et la concertation au sens large renforcent la démocratie représentative. Loin d'affaiblir les élus comme on pourrait le penser, il leur offre souvent la possibilité d'en ressortir gagnants. À dire vrai, les choses se font progressivement. Ce n'est que petit à petit que la loi tisse un lien entre concertation et décision. À l'heure actuelle, la loi fait obligation de décider à la lumière de ce qui est ressorti du débat public.

Int. : *Dans un débat public, deux grands acteurs aux rationalités et aux pouvoirs différents se confrontent. Il y a le technicien, qui détient la compétence technique, et l'élu, qui incarne la légitimité territoriale. Introduire un tiers, n'est-ce pas perturber la prise de décision ?*

J.-M. D. : Que les services de l'État se sentent dépossédés et que les élus soient jaloux de leur autorité est assez fréquent. C'est le fait de toute nouveauté, et plus généralement d'une démocratie assez méfiante vis-à-vis de ces dispositifs, pourtant à l'œuvre depuis nombre d'années chez nos voisins.

Mais, encore une fois, je tiens à le rappeler : dans un débat public ou une concertation, le décideur reste le même. La concertation est juste un éclairage, une source d'information qui, dans les cas favorables, ouvre vers des solutions alternatives. Il faut savoir que plus une question est mise au débat, plus la décision en ressort légitime. Par ailleurs, dans bien des concertations, le nombre de partisans est supérieur au nombre d'opposants ; il faut donc en profiter.

Pour que cela marche, il faut que le dispositif suive des règles précises, et que le processus soit correctement accompagné. C'est ce que nous nous efforçons de faire chez RFF, en offrant la garantie que tout ce qui est dit est retranscrit, et que l'ensemble est restitué aux décideurs qui accompagnent RFF dans ses projets. Charge à eux de le prendre en compte ou pas.

Les conditions d'un véritable échange

Int. : *J'ai l'impression que le débat est aujourd'hui beaucoup trop encadré, préparé et instrumentalisé, notamment par les élus. Le débat public ne s'effiloche-t-il pas ? Pour qu'une vraie concertation s'engage, j'aurais tendance à penser qu'il faut, au contraire, que les acteurs soient dos au mur...*

J.-M. D. : Au regard de ce que j'observe, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous. Mais il faut bien savoir de quoi on parle. La concertation et le débat public ne sont pas des dispositifs conçus pour résoudre des conflits. Ils visent à récupérer et à partager de l'information et des avis, à faire de l'expertise collective. On comprend dès lors qu'il faille des objectifs et des règles du jeu précis. Sinon, on tombe dans la concertation alibi, à laquelle vous pensez peut-être, et qui consiste à parler en petit comité, en fonction de l'autorité des acteurs.

Par ailleurs, il y a une différence entre une concertation dirigée par un élu et par un maître d'ouvrage sans légitimité territoriale issue du scrutin électif. Concerter sur l'aménagement d'une ville ou sur un projet de voie ferrée, c'est différent.

Pour que la concertation fonctionne, il faut qu'elle mette les gens en tension et que pendant une période donnée, la population se mobilise dans l'échange. Le risque, ce sont ces périodes durant lesquelles il ne se passe rien, ce que j'appelle le "ventre mou" du projet.

Int. : *Organiser le débat autour d'un projet est un vrai défi, encore faut-il que le périmètre de l'enjeu soit correctement posé. Si la LGV PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur) a posé problème, c'est peut-être que le véritable enjeu n'était pas celui de la voie ferrée, mais plus globalement celui de la mobilité régionale. Du coup, l'organisation d'une véritable concertation n'est-ce pas principalement un travail de fond sur le territoire, un enjeu d'influence et de soft power ?*

J.-M. D. : Pour revenir sur l'histoire de la LGV PACA, vous avez raison de noter que le souhait de la population et des élus locaux n'était pas tant d'obtenir une LGV reliant Paris à Nice en trois heures trente. Ce que tous réclamaient, c'était une solution ferroviaire pour

améliorer la mobilité au niveau régional. Pour que cette vision émerge, il aura fallu un débat public, débat qui aura également permis d'identifier la solution d'une deuxième ligne Marseille-Nice.

Dans ce cas comme dans d'autres, il est vrai que beaucoup de choses se déroulent en coulisses. J'ai cependant tendance à penser qu'il faut simplement que les discussions publiques conduisent à des décisions mieux réfléchies, que le débat public soit l'occasion d'un échange constructif. C'est pourquoi il sera intéressant de voir les complémentarités de compétences qui vont se révéler lors d'un prochain rapprochement entre la SNCF et RFF, la première ayant une expertise éprouvée des relations avec les décideurs politiques, et le deuxième une expertise reconnue du débat public et de la concertation.

Une solution parmi d'autres

Int. : *Un débat public a récemment été organisé sur le thème des nanotechnologies. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le débat n'a pas eu lieu. Peut-on organiser le débat sur n'importe quel sujet, et notamment sur les thèmes les plus sensibles ?*

J.-M. D. : Si je devais porter un avis sur le débat qui a eu lieu autour des nanotechnologies, et cela en dépit de la distance avec laquelle j'ai suivi son évolution, je dirais que son relatif échec tient peut-être à ce qu'il a été perçu par beaucoup comme un débat alibi. Il me semble que les vraies questions portant sur le développement des nanotechnologies n'étaient pas posées, mais l'intérêt de ce débat public est aussi d'avoir suscité d'autres débats sur ce thème dans certaines régions, dans certains médias, etc.

Avec ce cas, on touche aux limites du cadre actuel du débat public organisé sous l'égide de la CNDP. Sur les enjeux qui dépassent le strict cadre de leurs projets, les maîtres d'ouvrage ne peuvent solliciter l'organisation d'un débat public. Dans le cas de RFF par exemple, il nous est impossible de saisir la CNDP sur les questions de la mobilité ou du transport en général, et cela quel que soit l'intérêt qu'il y a à placer le débat à ce niveau. Seuls les ministères peuvent le faire. Mon expérience m'amène à penser que des débats publics pourraient avoir lieu en matière de mobilité et de transport, mais aussi sur bien d'autres sujets d'intérêt pour les citoyens et les contribuables, si seulement on en donnait la possibilité à la CNDP...

Présentation de l'orateur :

Jean-Marc Dziedzicki : est responsable du pôle concertation et débat public à Réseau Ferré de France ; docteur en aménagement du territoire et urbanisme, il a rédigé plusieurs articles sur les conflits d'environnement, la concertation et la médiation environnementale ; il est également chargé de cours dans plusieurs universités.

Diffusion février 2013