

Frédéric Graber

« L'enquête publique s'apparente à une formalité administrative »

Pour l'historien, deux cents ans de « mise en scène du dialogue » ont précédé les dispositifs de participation sur les projets d'infrastructures qui affectent l'environnement

ENTRETIEN

Frédéric Graber est historien de l'environnement au CNRS, en poste au Centre Marc-Bloch, à Berlin. Ses travaux portent principalement sur l'histoire des projets d'aménagement, et en particulier sur les enjeux de propriété et de participation. Dans son nouvel ouvrage *Inutilité publique* (Editions Amsterdam, 208 pages, 18 euros), il affirme que les enquêtes publiques préalables aux travaux d'aménagement sont un « héritage direct » de dispositifs historiques qui privilégient le développement au détriment des effets sociaux et environnementaux.

La notion d'utilité publique apparaît dès l'Ancien Régime. En quoi son histoire est-elle importante pour comprendre les mécanismes de la concertation sur les projets d'infrastructures aujourd'hui ?

Au XVIII^e siècle, l'expression désigne déjà le bien commun au nom duquel les gouvernants sont censés agir. Mais la notion est aussi juridique et associée à une procédure d'autorisation de projets. Dans une société inégalitaire qui repose sur des privilèges, ce dispositif permet de favoriser certains acteurs au détriment d'autres, au nom de l'utilité publique. La notion a un sens monarchique, une prétention à voir les choses d'en haut pour paraître juste. Il suffit de convoquer quelques témoins et qu'ils déclarent en chœur que le projet – par exemple le creusement d'un canal ou l'exploitation d'une mine – est d'utilité publique pour qu'il soit validé. Dans la fiction politique de l'Ancien Régime, ce qui est important n'est pas le nombre mais le fait que tous les témoins sont d'accord.

L'idéal égalitaire de la Révolution va modifier la procédure sans ouvrir réellement le débat. Comment expliquer ce paradoxe ?

A partir de la Révolution, il n'est plus possible de convoquer des témoins consentants pour faire adopter un projet. D'autres citoyens revendiquent d'être entendus, au nom de l'égalité des droits. L'administration va donc ouvrir à tous la participation aux enquêtes publiques, mais comme évidemment tout le monde ne vient pas, elle va s'appuyer sur les absents pour les faire parler. S'ils ne se sont pas déplacés, c'est qu'ils sont favorables au projet. Cette notion de consentement des absents est au centre du dispositif encore aujourd'hui. Même lorsque la participation est importante, les autorités peuvent disqualifier ceux qui sont venus au motif qu'ils défendent leurs intérêts personnels, alors que la majorité consent puisqu'elle ne dit rien.

Vous montrez que la notion d'utilité publique est étroitement liée au développement économique. De quelle façon ?

A la fin du XVIII^e siècle s'impose l'idée que le développement économique doit l'emporter sur tout, en particulier sur les

conditions sociales et environnementales des projets. C'est ce qu'on appelle l'industrialisme. Il a joué un grand rôle dans la révolution industrielle, ce moment où s'accélérent l'extraction minière, la construction d'usines, l'essor de l'industrie chimique en France. Ces projets sont bien sûr souvent polluants. Pour justifier le sacrifice des riverains et de l'environnement, l'administration reprend le concept monarchique d'utilité publique et les procédures qui y sont associées. Pour chaque projet, on ouvre un registre où tous les habitants peuvent exprimer leurs griefs. Puis on le referme, et on n'en tient pas compte. Ces enquêtes sont clairement des outils au service d'une intensification de l'exploitation de la nature.

Comment les populations concernées réagissent-elles ?

Le fait que ces enquêtes se soldent toujours par une autorisation soulève des protestations au XIX^e siècle. A la chute du régime napoléonien, grand consommateur de ces dispositifs, les enquêtes publiques sont même perçues comme des instruments de tyrannie. Avec la montée des valeurs libérales, des réformes vont introduire à partir des années 1820-1830 la fonction du commissaire enquêteur, dont le rôle est de soumettre le projet à un échange argumentaire. Mais là encore, il s'agit d'une fiction politique puisque, en pratique, il passe son temps à écarter les objections, dans une mise en scène de dialogue.

Pourquoi dites-vous que cette « mise en scène » continue aujourd'hui ?

Depuis les années 1970, le législateur a renforcé la participation du public aux décisions, en particulier en matière d'environnement. Mais l'enquête publique telle qu'elle est menée de nos jours reste un héritage direct des dispositifs historiques conçus pour encourager le développement des projets sans s'intéresser aux effets sociaux et environnementaux. Les principes de base restent les mêmes qu'au XIX^e siècle : tout le monde peut venir, toutes les prises de position sont enregistrées et discutées par le commissaire enquêteur, ce qui n'empêche pas le projet d'être validé dans 99 % des cas, selon des estimations régionales, car il n'existe pas de statistiques officielles nationales. L'enquête s'apparente à une formalité administrative, en contradiction avec le sens démocratique qu'on associe à la participation depuis les années 1970.

Avec des dizaines de milliers de projets chaque année, la production de nouvelles infrastructures est massive en France, avec un effet systémique sur l'artificialisation des sols. La notion d'utilité publique continue d'être associée à l'idée d'un développement économique censé profiter à tout le monde. Certes, il y a des sacrifices, mais c'est pour le bien de tous. Or, la réalité est très différente. Les projets sont souvent implantés dans des territoires défavorisés qui en tirent peu ou pas de bénéfice direct. Un parc éolien rapporte plus aux investisseurs et aux habitants des métropoles qui consomment l'électricité qu'aux populations touchées dans leur quotidien. La question fondamentale de l'équilibre entre les gagnants et les perdants n'est jamais posée.

Cette logique est-elle la même en ce qui concerne les concertations organisées par la Commission nationale du débat public (CNDP), qui affirme que 58 % des projets sortent modifiés par le débat public ?

Ces débats publics ne concernent en fait que quelques gros projets. S'ils permettent de véritables échanges, ils se contentent d'enregistrer les points de vue sans se prononcer. L'utilité publique doit être établie



INUTILITÉ PUBLIQUE
de Frédéric Graber,
Amsterdam,
208 p., 18 €



YANN LEGENDRE

ultérieurement par une enquête publique, où les objections sont quasi systématiquement refusées parce que jugées hors sujet ou non pertinentes. Les grands projets qui ont été abandonnés ces dernières années, comme l'aéroport de Nantes ou Europacity, l'ont été à la suite de mobilisations citoyennes et non pas de débats publics. Par ailleurs, déplacer un arbre ou l'axe d'une route ne signifie pas qu'on a tenu compte des remarques du public. Les modifications reflètent moins le débat démocratique que la volonté de rendre le projet plus acceptable.

Quelle peut être la portée des débats publics sur les nouveaux EPR, qui s'ouvrent cette semaine ?

La façon même dont l'impératif de construction de ces centrales nucléaires a été posé par le président de la République en dit long sur l'état du débat. La CNDP, qui coordonne la concertation, a même dû protester tant les projets semblent déjà décidés. Bien sûr, le débat public va se tenir, des réunions vont être organisées, puis des enquêtes publiques, sans doute avec une participation importante de la population. La question reste de savoir si ces échanges auront une influence sur la décision.

Les nombreux travaux historiques menés sur les enquêtes publiques organisées lors de la construction des centrales nucléaires des années 1970-1980 décrivent deux situations. Lorsque la population a joué le jeu de la participation, le processus s'est conclu par la construction de la centrale. Dans d'autres cas, les habitants se sont opposés à l'enquête et ont brûlé les registres pour empêcher les conditions matérielles du processus. Ces mouvements sont sans doute parmi les plus violents de l'histoire des enquêtes publiques, comme à Plogoff (*Finistère*), où l'État a finalement renoncé, même s'il est difficile d'établir le poids de ces manifestations dans la décision.

On assiste depuis quelques années à une régression des outils de participation, au nom de la simplification administrative. De quoi est-elle le signe ?

Des textes récents sont venus limiter le nombre des enquêtes publiques, et le rôle des commissaires enquêteurs a aussi diminué. On revient progressivement à la procédure napoléonienne, qui réduit la participation à un simple enregistrement des opinions.

Ce recul va de pair avec un certain raidissement des acteurs politiques à l'égard de l'enquête publique, qui, même si elle valide les projets, est perçue comme un frein à leur réalisation. Si, jusqu'en 2000, on pouvait encore vivre dans la fiction douce d'une conciliation possible entre développement économique et protection de l'environnement, les antagonismes s'affichent clairement aujourd'hui. La petite phrase de Nicolas Sarkozy en 2010 : « *L'environnement, ça commence à bien faire* » est révélatrice d'une évidence : compétitivité et contraintes environnementales ne sont pas compatibles. Il va falloir faire des choix.

Comment transformer ces dispositifs pour répondre aux crises écologiques ?

Si nous ne réformons pas très sérieusement l'appareillage juridique des projets, nous ne parviendrons pas à sortir des crises, quelles que soient les mesures que nous prendrons, car tout est orienté vers le seul développement. L'enquête publique doit devenir un vrai lieu de débat et un outil de décision en capacité d'autoriser ou d'interdire les projets en fonction de critères environnementaux et sociaux objectifs. Ces changements conduiront les porteurs de projet à négocier bien plus sérieusement en amont et à redistribuer plus largement la manne qu'ils récoltent. Il faut changer radicalement la façon dont nous décidons du bien commun. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR CLAIRE LEGROS

UN ESSAI IMPLACABLE SUR « UNE FICTION POLITIQUE »

LES OUTILS DE LA participation citoyenne dans le domaine environnemental sont-ils adaptés aux défis écologiques de notre époque ? A l'heure où le réchauffement climatique et l'effondrement de la biodiversité nous imposent collectivement des choix difficiles et appellent des réponses justes, cette question est devenue cruciale pour notre démocratie.

Elle est au cœur de l'essai éclairant et implacable que l'historien de l'environnement Frédéric Graber consacre à la notion d'utilité publique, cette « *fiction politique* » selon lui, qui légitime depuis l'Ancien Régime l'action publique et les projets d'aménagement, que ce soit le creusement des canaux au XVIII^e siècle ou la construction de supermarchés et

d'éoliennes aujourd'hui. L'auteur s'intéresse plus particulièrement à l'un des rouages essentiels de cette économie de projets, l'enquête publique obligatoire, chargée d'établir depuis deux siècles le caractère indiscutable de ces aménagements au nom de l'intérêt général, malgré les oppositions.

« Mise en scène du consentement »

Par le décryptage minutieux des archives, l'historien met au jour une véritable « *mise en scène du consentement* », imaginée au XVIII^e siècle pour distribuer les privilèges tout en se prévalant d'une forme de justice, et reconduite au XIX^e pour accompagner un développement économique insoucieux des enjeux sociaux et environnementaux. L'auteur

s'intéresse aussi à la période contemporaine. Il montre comment, aujourd'hui encore, l'enquête publique relève d'« *une formalité (...) ni décisionnelle ni même contraignante pour la décision à venir* », mise au service d'une logique économique capable d'engloutir l'équivalent d'un département de terres agricoles en dix ans sous les aménagements.

En éclairant l'origine et les objectifs de ces outils « *conçus pour l'intensification de l'exploitation de la nature* », l'ouvrage dresse le constat argumenté d'une mécanique obsolète et invite à repenser notre conception de la concertation sur les projets d'aménagement, pour en faire un véritable espace de débat et un outil contraignant. ■

C. LE.