

## IDÉES/

# «Il faut que les enquêtes publiques aient le pouvoir d'interrompre les projets d'aménagement»



DR

**La mobilisation à Sainte-Soline pose une question: quels projets sont vraiment «d'utilité publique»? La procédure qui en décide n'a rien à voir avec la démocratie participative, estime l'historien Frédéric Graber. Car il s'agit moins d'un débat contradictoire que d'un processus destiné à légitimer des aménagements.**

Recueilli par  
**THIBAUT SARDIER**

Depuis les mobilisations contre l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le centre commercial EuropaCity – et désormais, la mégabassine de Sainte-Soline (Deux-Sèvres) –, on connaît les «Grands Projets inutiles», expression destinée à disqualifier ces projets d'infrastructures qui détruiraient les écosystèmes sans apporter grand-chose au bien commun. Faudra-t-il désormais parler aussi de «Grandes Procédures inutiles» pour désigner certains dispositifs administratifs qui autorisent la construction d'un rond-point, d'un supermarché, d'une école ou d'un parc d'attractions? C'est ce qu'on est tenté de penser à la lecture d'*Inutilité publique*. Dans cet essai, l'historien Frédéric Graber s'intéresse à l'enquête publique, «un outil discret, mal connu et qui n'intéresse pas grand monde», écrit-il. Or c'est lui qui, à l'issue d'une enquête durant laquelle tout citoyen peut accéder au dossier d'un projet et émettre un avis à son sujet, permet à un aménagement d'être qualifié d'*utilité publique*, feu vert indispensa-

ble à sa réalisation. Dans le cas de Sainte-Soline, l'enquête publique a été menée en 2017, et a donné lieu à un avis favorable, alors que la majorité des avis exprimés étaient défavorables. Quelque 5000 enquêtes de ce type sont menées chaque année. D'après la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, elles sont mises en place «lorsqu'une collectivité ou une entreprise a un projet susceptible d'avoir des conséquences sur la propriété privée, la population et son environnement». Dans ce cas, «tout citoyen doit pouvoir en prendre connaissance et donner son avis». Le problème, à l'image des mégabassines, c'est que les réserves et oppositions exprimées empêchent très rarement les travaux. Pour Frédéric Graber, l'enquête publique existe pour fabriquer du consentement, pas pour prendre au sérieux des objections dans le cadre d'un débat démocratique. Quelles options reste-t-il alors aux opposants?

**Si je suis opposé à un projet d'aménagement, est-il utile que je participe à une enquête publique?**

Qu'il s'agisse d'une mine de lithium, d'un gigantesque centre

commercial comme EuropaCity, d'une mégabassine de stockage d'eau pour l'agriculture ou plus simplement d'un rond-point ou d'un supermarché, le dispositif de l'enquête publique est construit pour que, dans la très grande majorité des cas, le projet soit validé par le commissaire enquêteur, tant qu'il respecte les procédures réglementaires. Cette procédure est obligatoire, mais n'a ni l'objectif ni le pouvoir de refuser un projet. Les commissaires enquêteurs trouvent d'ailleurs toujours dans les argumentaires des promoteurs d'un projet des réponses aux objections formulées par les citoyens. Pour les mouvements citoyens ou écologistes, son utilité est plutôt d'être un moment de mobilisation: on peut dire aux gens de se déplacer, d'aller voir les choses, faire des réunions... A posteriori, on peut montrer que tous les arguments qu'on a avancés ont été écartés, souligner l'injustice et le côté démocratiquement problématique de la démarche.

**Pour souligner le caractère peu démocratique de l'enquête publique, vous en rappelez les racines monarchiques.**



Manifestation contre la construction de la mégabassine de Sainte-Soline

**Les pratiques d'Ancien Régime ont-elles encore cours?**

Les enquêtes d'Ancien Régime se construisent autour de l'idée d'une justice sacrificielle: les projets d'aménagement comme le creusement d'un canal vont pénaliser certaines personnes comme celles que l'on va exproprier, mais ce sacrifice est censé être juste et il faut le montrer. Un magistrat va alors réunir quelques témoins sélectionnés qui déclarent que le projet est d'utilité publique. L'enquête permet ainsi d'affirmer que le roi tranche avec justice, parce qu'il adopte une position de surplomb, parce qu'il sait tout. Evidemment, ce n'est plus possible après la Révolution: on transforme alors l'utilité publique en donnant à tout le monde un droit égal à dire ce qu'il pense du projet. Mais, en général, peu de gens se déplacent pour s'exprimer, et ce silence du public est utilisé comme argument en faveur du projet. Ainsi, sous l'Empire, quand il y a un projet, on ouvre un registre d'enquête, que l'on referme ensuite sans vraiment en tenir compte. Cela ne plaît pas aux libéraux des années 1820-1830, qui font évoluer le dispositif

en créant les commissaires enquêteurs censés animer le débat. Bien sûr, c'est largement une fiction, puisqu'ils passent leur temps à écarter les arguments qui leur sont opposés. Nous assistons aujourd'hui à un retour vers une forme plus autoritaire de l'enquête, typique de la période napoléonienne, puisque les réformes de ces dernières années tendent à limiter la présence du commissaire enquêteur: en 2009, certains projets ont été dispensés d'enquête au profit d'une simple «mise à disposition [des informations auprès] du public».

**N'est-ce pas contradictoire avec l'essor de la démocratie participative, entre conventions citoyennes et grand débat?**

Un dispositif comme la Convention citoyenne réunit des gens tirés au sort, avec une prétention représentative: on veut se donner une idée de ce que pense un groupe plus large, le peuple d'une métropole, d'un département ou, dans le cas de la Convention sur le climat, la nation tout entière. Dans le cas des enquêtes publiques, c'est tout à fait différent. On appelle tout le monde à participer, mais peu de gens viennent, et c'est même le principe de base car si tout le monde venait, ce serait complètement mis en échec, car ingérable. On cherche moins à enquêter qu'à fabriquer du consentement. Les enquêtes publiques n'ont rien à voir avec la démocratie participative.

**L'utilisation du numérique dans les enquêtes publiques est-elle une solution?**

C'est totalement l'inverse, d'après une logique déjà observée...

**«On appelle tout le monde à participer, mais peu de gens viennent, et c'est même le principe.»**

**Frédéric Graber** historien





(Deux-Sèvres), le 29 octobre. PHOTO ANTOINE BERLIOZ. HANS LUCAS

au XIX<sup>e</sup> siècle. A l'époque, les enquêtes publiques sont lancées par le placardage d'affiches administratives invitant à participer. L'affiche prétend être adressée à tout le monde, mais évidemment, c'est une fiction: même dans les grandes villes, on n'en affiche pas sur tous les murs! C'est exactement la même chose avec les dispositifs électroniques. On croit se rapprocher des citoyens et de leurs pratiques, mais l'information est noyée dans une profusion de publications, ce qui rend ce canal de communication moins efficace encore que l'affichage aux abords du lieu concerné par votre projet. Or les réformes de l'enquête publique prévoient justement que l'affichage physique sur les lieux n'est plus obligatoire.

#### Que faire ?

Il faut rendre l'enquête publique décisionnaire, qu'elle ait le pouvoir d'interrompre les projets d'aménagement, sans quoi on ne discute de rien. Pour en garantir l'indépendance, j'ai tendance à dire qu'il faudrait des jurés populaires. Cela changerait les pratiques. D'abord, il y aurait un espace de débat qui ne ferait pas de la contestation la seule alternative vraiment plausible pour ceux qui sont en désaccord avec un projet. Cela obligerait aussi les promoteurs à mener une vraie concertation en amont avec les gens concernés, notamment ceux qui y perdront, parce qu'ils se verront expropriés, ou parce qu'une

usine ou un aéroport seront installés près de chez eux. Si l'enquête publique rendait vraiment visible le sacrifice social et environnemental suscité par les projets, leurs promoteurs seraient contraints de les concevoir de façon totalement différente.

#### **Vous expliquez qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, l'industrialisation du pays a contribué à forger les modalités de l'enquête publique. La crise écologique peut-elle avoir le même effet aujourd'hui ?**

Il y a évidemment une prise de conscience que placer le développement industriel et infrastructurel comme priorité ne résoudra pas la crise écologique, puisque c'est clairement ce développement-là qui est à l'origine de nos problèmes. Mais depuis les années 80, les acteurs économiques et politiques sont convaincus qu'il est possible de faire entrer l'écologie dans une logique de développement industriel. On le voit avec l'exploitation du lithium annoncée dans une mine de l'Allier, ou avec les grands parcs éoliens. Il faut prendre la mesure du fait que ces projets ont des conséquences écologiques, mais aussi sociales. Ils renforcent les inégalités entre les territoires ruraux impactés par ces projets et les métropoles consommatrices d'énergie et de ressources qui en bénéficient. Au lieu de continuer à affirmer que ces sacrifices sont justes et nécessaires, il est urgent de prendre au sérieux les perdants. ◀



**FRÉDÉRIC GRABER**  
**INUTILITÉ PUBLIQUE**  
Amsterdam,  
208 pp., 18 €.