



## Le Président

### **DÉBAT PUBLIC SUR LE PROJET DE BARRAGE-RESERVOIR DE SOUTIEN D'ÉTIAGE DE CHARLAS (HAUTE-GARONNE).**

#### **BILAN ÉTABLI PAR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC.**

Le débat public sur le projet de barrage – réservoir de soutien d'étiage de Charlas (Haute-Garonne) présente plusieurs caractéristiques qui en font un cas très particulier.

- C'est le premier débat public qui porte sur le problème de l'eau. Rappelons que, depuis l'institution de cette nouvelle procédure, à peu près trois débats sur quatre ont porté sur des infrastructures linéaires : autoroutes, lignes ferroviaires à grande vitesse, lignes électriques à très haute tension.

Or ce débat intervient l'année où le Gouvernement procède à la transposition de la directive cadre européenne et où il organise un " débat national sur la politique de l'eau" qui doit aboutir à la définition de sa stratégie en la matière. Peut-être pourra-t-on tirer du débat sur Charlas certains enseignements de portée générale de nature à nourrir la réflexion nationale.

- Il s'est écoulé plus de six ans entre la saisine de la Commission nationale du débat public et le début du débat public, ce qui constitue un fâcheux record. En effet, c'est le 6 août 1997 que France Nature Environnement, association de défense de l'environnement agréée sur le plan national, a saisi la CNDP et le débat public a commencé le 8 septembre 2003.

Il est arrivé qu'un débat public, décidé sous le régime de la loi de février 1995 et qui n'avait pas été commencé au moment du vote de la loi de février 2002, soit victime du vide juridique qui s'est écoulé entre la promulgation de cette loi et l'installation de la nouvelle CNDP en novembre 2002 ; ce fut le cas par exemple pour le débat sur le projet de nouvel aéroport de Nantes à Notre-Dame des Landes qui perdit ainsi quelques mois ; mais jamais on n'avait atteint une telle durée.

C'est qu'en fait il y eut d'autres raisons à ce retard :

- Initialement, le maître d'ouvrage a fait valoir que l'état d'avancement des études était insuffisant pour lui permettre de présenter un projet ;

- Puis il apparut nécessaire de disposer des plans de gestion des étiages (PGE), plans d'action traduisant les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de 1996, car ils apparaissaient comme la base juridique nécessaire pour justifier la création d'une nouvelle ressource ; or l'élaboration de ces documents, commencée début 1999 et qui devait aboutir en 2001, n'a été conclue qu'en 2002 pour le PGE Gascogne et en 2004 pour le PGE Garonne ;

- Enfin, une dernière question préalable devait être réglée : le syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG), qui portait le projet depuis des années, pouvait-il être considéré comme le futur unique maître d'ouvrage ? A défaut d'une réponse certaine dans des délais rapides, les administrations centrales consultées proposèrent une solution élégante et conforme à une disposition de la loi de février 2002 : le SMEAG pouvait être considéré comme la "personne publique responsable du projet" ; cette formule n'a qu'un inconvénient : elle ne fut sans doute pas toujours bien comprise par le public.

- Le projet est fort ancien ; il est évoqué depuis une vingtaine d'années ; en tout état de cause c'est en 1989 que Charlas est officiellement retenu comme un des trois sites susceptibles d'accueillir un barrage destiné au soutien des étiages.

Mais pendant cette période, le dossier a évolué dans ses caractéristiques comme dans ses objectifs, et la difficulté est de faire en sorte que le débat porte bien sur le projet d'aujourd'hui et non sur les hypothèses d'hier. La période d'information qui constitue la première phase du débat est donc cruciale pour que le public connaisse exactement le sujet soumis à débat, s'exprime bien sur ce projet et ne réagisse pas en fonction de souvenirs anciens.

\* \*  
\*

### **Les conditions d'organisation du débat.**

Elles ont été largement déterminées par trois éléments :

- Le calendrier déjà évoqué qui a abouti à une préparation en pointillé : en juillet 1998, M. Mandement, alors membre de la CNDP en tant que Maire (de Castres), est chargé par la commission nationale de suivre la préparation du débat. Trois ans plus tard, en juillet 2001, la commission nationale, en décidant d'organiser formellement le débat, désigne M. Mandement (qui alors n'est plus Maire de Castres) comme Président de la commission particulière du débat public. En décembre 2002, la nouvelle commission nationale désigne sur la proposition de M. Mandement les membres de la CPDP avec l'objectif de mener le débat au printemps 2003.

Mais compte tenu des problèmes évoqués plus haut, c'est en juin 2003 seulement que la commission nationale peut considérer le dossier du débat comme complet et, comme il n'est pas souhaitable de conduire le débat pendant la période des vacances, prévoit qu'il ne commencera que le 8 septembre et s'arrêtera le 19 décembre de façon à rester suffisamment éloigné de la période électorale du printemps 2004.

Dès que ce calendrier fut connu, plusieurs élus, dont deux officiellement : le Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées et le Président du Conseil Général de Haute-Garonne, considérant qu'il était encore trop proche des échéances électorales, demandèrent le report du débat ; or cela aurait conduit à le repousser à septembre 2004, c'est-à-dire à perdre encore un an.

Au vu du calendrier rappelé ci-dessus (de façon fastidieuse, j'en ai bien conscience), on comprendra qu'il n'ait pas paru possible de leur donner satisfaction.

- Le SMEAG est une petite structure par rapport aux maîtres d'ouvrage (ministères ou grands établissements nationaux) qui sont habituellement les porteurs de projets donnant lieu à débat public. Si l'on exclut les délais de la phase d'instruction préalable – qui ne lui sont pas tous imputables – il a su faire face dans de bonnes conditions à la charge de travail considérable que représentaient pour lui la préparation puis la participation à un débat public ; par exemple, s'il y a eu à un moment du retard dans le traitement des questions-réponses, il s'est montré finalement assez réactif.

D'autre part, compte tenu du montant modeste de son budget de fonctionnement, le SMEAG n'a pu consacrer qu'un budget limité, sans doute le plus faible qui ait été affecté aux dépenses matérielles d'un débat public : 600 000 euros ; mais grâce à une bonne organisation et aux choix judicieux faits par la CPDP, cela ne fut jamais ressenti comme nuisant à la qualité du débat.

- La commission particulière chargée d'animer le débat public comportait une majorité de personnes (dont son Président) ayant une activité professionnelle à plein temps. Cela a évidemment des aspects positifs et il est bon qu'une CPDP comporte un échantillon de personnes représentatif de la diversité de la société française. Cependant, le plus souvent, il est fait appel majoritairement à des personnes plus disponibles car la charge qui leur est confiée est très prenante et en particulier la responsabilité de Président représente entre un mi-temps et deux tiers-temps, parfois plus pour certains débats lourds et difficiles.

C'est dire que cette situation était très contraignante pour les membres de la commission particulière qui se sont cependant pleinement impliqués et qui ont fait des efforts dont il faut les remercier.

M. Mandement indique cependant que cela n'a pas toujours permis les temps d'échange et de réflexion suffisants ni, sans doute, au moins au début du débat, le temps nécessaire pour se concerter un peu plus avec les acteurs concernés sur la préparation, l'organisation et le déroulement des réunions.

\* \*  
\*

### **L'organisation du débat public.**

- Son programme a été bien conçu, permettant de couvrir à la fois l'ensemble de la problématique et toute la zone géographique concernée qui est fort étendue ; il combinait réunions générales et thématiques, réunions à proximité du site concerné par le barrage et réunions réparties géographiquement dans toutes la zone intéressée.

La formule des réunions thématiques, on l'a déjà vu dans d'autres débats, présente un inconvénient : elle suppose l'information générale de ses participants déjà acquise (mais il est facile de le vérifier en début de séance et de remédier aux lacunes éventuelles) et surtout elle fragmente le débat ; lorsqu'un interlocuteur veut dans une réunion générale évoquer un sujet qui doit faire l'objet d'une réunion thématique et qu'on le renvoie à celle-ci, il peut avoir le sentiment que l'on veut éviter la question.

Mais avec une bonne explication préalable des règles du jeu et la souplesse nécessaire dans leur application, on peut réduire ces inconvénients et ainsi tirer pleinement parti de cette formule qui est celle qui permet le mieux d'approfondir l'ensemble du champ couvert, alors qu'une série de réunions générales, inévitablement toujours identiques, donne rapidement le sentiment – justifié – que le débat piétine.

- Les moyens mis à la disposition du public pour l'informer et lui permettre de s'exprimer ont été ceux que désormais l'on utilise habituellement ; la seule originalité qui mérite une remarque est la réalisation d'un film retraçant les grandes étapes du débat. Il a été projeté lors de la séance de clôture, permettant ainsi d'assurer à chaud la restitution du débat qui venait de se dérouler ; il constituera, dans le dossier archivé, un témoignage vivant qui complétera utilement la masse des documents écrits.

\* \*  
\*

## **Les participants au débat.**

- La participation du public peut se mesurer par quelques chiffres : un peu plus de 4000 personnes ont été présentes aux réunions publiques, environ 4000 visites du site internet ont été décomptées, à peu près 350 questions ont été adressées par diverses voies à la commission particulière ; si l'on excepte ce dernier chiffre, plutôt faible par rapport à la moyenne, cela place le débat sur le projet de Charlas au-dessus de la moyenne des débats publics.

- Ces chiffres ne sont pas négligeables si l'on tient compte d'un facteur qui a nécessairement eu une certaine influence : le fait que le grand quotidien régional, après avoir bien couvert la phase préparatoire puis l'annonce du lancement du débat, a cessé de rendre compte de toutes les réunions publiques et n'a pas modifié sa position malgré les démarches effectuées tant par le Président de la commission particulière que par moi. Certes les communiqués annonçant les réunions étaient publiés, certes FR3 a consacré quelques pages de son journal télévisé au sujet, mais cela ne pouvait remplacer une information régulière et détaillée. Fort heureusement la commission particulière disposait de ses propres moyens (journal du débat et site internet régulièrement alimenté) qui comblaient partiellement cette lacune.

- On notera aussi que les élus ont été peu présents dans ce débat ou plus exactement qu'ils se sont peu exprimés. Cela est sans doute dû pour une part à la proximité des élections cantonales et régionales, mais il est possible aussi que cela reflète les interrogations et divergences qui existent au sein de plusieurs assemblées locales sur ce projet.

- En définitive, deux catégories d'intervenants se sont montrées les plus actives : les associations et les acteurs socioprofessionnels. Pour les premières, ce n'est pas une surprise car elles ont bien compris l'intérêt que présente pour elles le débat public, qui est à la fois l'occasion et le moyen d'exprimer et de diffuser leurs positions ; mais il faut ajouter que, dans le cas présent, les associations de défense de l'environnement n'étaient pas les seules présentes.

Pour les seconds, c'est plus exceptionnel à ce degré et avec cette diversité : organisations patronales, syndicats de salariés, chasseurs ou pêcheurs, etc, s'exprimant soit individuellement soit par la voix de leur représentant institutionnel, le Président du Conseil économique et social régional ; mais naturellement, compte tenu de l'objet du débat, c'est la profession agricole dans toutes ses composantes qui a été la plus présente et la plus active.

Cette conjonction de la présence des associations et de la profession agricole a très largement déterminé les caractéristiques du débat dans son climat comme dans son contenu.

\* \*  
\*

## **Le déroulement du débat.**

- Climat. Le débat a commencé dans une ambiance calme et attentive, mais où immédiatement se percevait la forte mobilisation de tous les acteurs concernés ; il s'est rapidement animé et a pu devenir passionné, voire agité, soit lors des réunions tenues près du site du barrage soit lors de celle d'Auch sur le thème "eau et agriculture" où il y a eu confrontation entre agriculteurs favorables au projet et associations ou autres acteurs opposés.

Cependant, jamais cela n'empêcha la CPDP de mener à bien les réunions, de permettre à tous de s'exprimer et à chacun de se faire entendre – au moins de ceux qui voulaient les entendre.

- Contenu.

1) Le débat n'a pas porté uniquement – loin de là – sur le dossier qui était destiné à l'alimenter ; selon une loi maintes fois vérifiée, le débat public porte sur "l'amont" du projet présenté.

En l'occurrence, ce sont tous les problèmes de l'eau et même la politique de l'eau qui ont été traités et cela de façon très large : naturellement pour la zone concernée mais aussi au-delà des limites régionales, pour aujourd'hui ou demain, mais aussi en introduisant de nombreux éléments (indispensables) de prospective : les évolutions climatiques, l'avenir de la Politique Agricole Commune, les recherches agronomiques.

Des interventions d'une grande qualité ont été faites par divers experts et ce débat a été l'occasion d'un enrichissement de tous les participants et d'une très intéressante réflexion collective.

2) A travers ces grandes questions, c'est d'abord l'opportunité du projet qui a été débattue : ce barrage est-il nécessaire, pour quelles raisons, ces arguments sont-ils fondés,... ? Cela a conduit très logiquement à évoquer les documents qui constituent les fondements du projet : le SDAGE et les PGE Gascogne et Garonne qui en constituent la traduction plus opérationnelle. Ces documents donnent lieu à une concertation assez large au sein du comité de bassin, de ses commissions géographiques,... mais le grand public n'est pas associé à leur élaboration ; le débat public fournit l'occasion de débattre a posteriori de ces documents-cadres.

On peut donc se demander s'il ne faudrait pas prévoir que l'élaboration d'un SDAGE (ou SAGE ou d'un PGE) donne lieu à un débat public. Mais inversement, l'expérience prouve qu'il est difficile d'intéresser le grand public à un débat sur des orientations générales qui peuvent paraître trop abstraites, et que celui-ci s'implique plus volontiers si un projet précis est présenté, et dans ce cas soulève les problèmes généraux. La CNDP ayant eu une discussion sur ce point après avoir entendu le compte-rendu de M. Mandement a exprimé son intérêt pour une solution intermédiaire qui pourrait concilier ces considérations contradictoires : c'est ce que le "bureau d'audiences publiques sur l'environnement" du Québec – qui l'a utilisé par exemple pour le problème du "développement durable de la production porcine" – appelle un "débat générique": il porte sur une question générale recouvrant un ensemble de projets concrets ; on est ainsi à mi-chemin entre l'orientation générale et le dossier précis.

3) D'autre part, très vite le débat s'est centré sur la question agricole et plus précisément sur la culture du maïs irrigué ; pour une part on voit ici une conséquence de ce que j'avais évoqué dans l'introduction : le poids sur les esprits des premières étapes d'un projet ancien ; en effet les premières versions des projets de barrage dans les années 1980 avaient pour but un fort développement des surfaces irriguées. Même si les objectifs du projet avaient évolué, bien entendu cette question méritait d'être traitée, on peut regretter cependant qu'elle ait pris une telle place.

On verra par ailleurs que la prépondérance de ces questions a conduit l'UMINATE, fédération régionale des associations de protection de l'environnement, à formuler plusieurs demandes d'expertise complémentaire portant sur ces problèmes.

4) Les autres questions : elles ont tenu beaucoup moins de place dans les interventions. La localisation de l'ouvrage, sa conception, ses caractéristiques techniques ont été peu abordées.

Les impacts humains et économiques (possibilité d'aménagement touristique) ont été débattus essentiellement par les acteurs habitant à proximité du site.

En revanche, certains impacts environnementaux sur la rivière et ses affluents ont été soulevés de façon plus large et plus insistante.

\* \*  
\*

## **Les apports du débat.**

Il y a eu incontestablement, comme je le disais plus haut, non seulement une sensibilisation plus large à la problématique de l'eau mais un apprentissage collectif grâce à une bonne organisation de ce débat et à la qualité de nombre d'interventions ; cela a permis une meilleure compréhension de la complexité des phénomènes et des solutions à leur apporter.

- Il y a un accord général sur le constat (le régime très contrasté de la Garonne, son déficit structurel, la gravité de ses étiages) et sur la nécessité de soutenir les étiages.

- Mais à partir de là, les positions divergent sur la façon d'y parvenir : accroître la ressource ou maîtriser la demande, chaque option comportant des variantes. Je ne reviens pas sur le détail des points de vue exprimés, M. Mandement les décrit fort bien et de façon très intéressante.

- Ce que l'on peut regretter, c'est que le débat n'a pas permis de progresser, c'est qu'il y a eu, entre les partisans du projet et ceux qui le critiquaient, affrontement de positions cristallisées avant même que le débat ne commence et qui n'ont, sauf parfois à la marge, pratiquement pas évolué.

Cela s'explique sans doute, de nouveau, par l'ancienneté du projet, mais aussi par le fait qu'à la différence d'autres débats, l'expertise complémentaire n'a pas constitué l'élément nouveau qui vient structurer ou relancer le débat ; c'est ce qui s'était produit dans le débat sur les projets d'aéroport de Notre-dame des Landes ou de ligne THT France-Espagne ; mais dans les deux cas, d'une part, l'expertise portait sur les justifications fondamentales du projet, d'autre part, elle était intervenue assez tôt pour porter ses effets pendant la deuxième partie du débat.

\* \*  
\*

## **L'expertise complémentaire.**

Dans le cas présent, l'expertise n'a été réalisée qu'au dernier moment et de ce fait a été rendue publique seulement lors de la réunion de clôture.

M. Mandement expose de façon détaillée pourquoi la première demande d'expertise présentée par l'UMINATE était absolument impossible à retenir, et pourquoi la seconde a paru légitime. Mais on se trouvait alors à 15 jours de la fin du débat ; l'étude demandée ne pouvait à l'évidence être réalisée dans un tel délai et la prolongation (au maximum deux mois) du débat public n'aurait pas suffi non plus ; d'ailleurs l'UMINATE ne demandait pas la prolongation du débat. Dès lors une réunion de travail entre cette association et la CPDP permettait d'aboutir à la seule solution possible : que l'on réalise, non l'étude approfondie de la question posée, mais une sorte d'audit sur sa faisabilité et, pour être plus concret, la définition du cahier des charges des études à venir.

Cet exemple, qui vient en confirmer d'autres rencontrés dans des débats précédents, permet de dégager deux conclusions concernant l'usage des expertises complémentaires :

- Pour des raisons de délai et de coût, on ne peut généralement réaliser dans le cadre d'un débat public qu'une expertise d'une ampleur limitée : ou bien elle porte sur un sujet très précis (par exemple si le dossier du maître d'ouvrage comporte une lacune qui se révèle grâce aux questions du public), ou bien elle porte sur des questions plus larges (sur les hypothèses fondant le projet, sur ses justifications, sur une ou des alternatives possibles...) et dans ce cas ce ne peut être une expertise au sens propre (l'étude approfondie de la question) mais seulement un audit, un dire d'expert, une étude de faisabilité ; cette restriction à vrai dire n'a pas de conséquence défavorable car, au point d'avancement du projet où l'on est, c'est d'une réponse de principe que l'on a besoin et non d'une analyse technique détaillée.

- L'essentiel est donc le moment où l'étude est faite. Bien évidemment le but est qu'elle porte tous ses effets, c'est-à-dire qu'elle soit connue de façon à enrichir le débat et éventuellement à le relancer avant sa phase finale ; pour cela il faut qu'elle soit demandée dans la première partie ou au plus tard au milieu du débat.

Ici cela n'a pas été le cas, l'expertise a été présentée lors de la réunion de clôture, donc tous les participants en ont eu connaissance ; en revanche il était trop tard pour que les uns et les autres prennent position et échangent leurs arguments.

Elle constitue cependant un élément de réflexion à la disposition de tous et notamment de la collectivité publique qui aura à prendre la décision de poursuivre ou non ce projet ; l'esprit du débat public veut qu'à cette occasion il prenne position en donnant ses raisons sur la réalisation de l'étude dont le cahier des charges a été défini.

\* \*  
\*

### **Les suites du débat.**

Le compte-rendu du président de la commission particulière et mon bilan seront rendus publics avant le 19 février.

Dans les trois mois de cette publication, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet doit, selon la loi, décider du principe et des conditions de la poursuite du projet et rendre publique sa décision.

La décision de faire et celle de ne pas faire est également lourde de conséquences, tous les arguments échangés au cours de ce débat le montrent bien. La décision est donc particulièrement délicate ; son contenu et sa motivation sont attendus avec d'autant plus d'intérêt.

Yves MANSILLON