

GRANDS PROJETS : PAR-DELÀ LA PEUR DE LA ZAD

Notre-Dame-des-Landes, le barrage de Sivens, le plateau survolté, Cigéo... L'actualité regorge d'oppositions véhémentes à des projets de toute taille, dans tous les domaines. « En France, on ne peut plus rien construire et on ne peut plus rien fermer », peut-on entendre chez certains industriels. Quelle réalité derrière ces discours alarmistes ?

Le 17 janvier 2018, Edouard Philippe annonçait l'abandon du projet d'aéroport du Grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes, après plus de quarante ans d'opposition et une décennie d'occupation de la zone d'aménagement différé, devenue "zone à défendre" (ZAD), devant accueillir l'aéroport. Si le projet se distingue par l'ampleur rare de la contestation qu'il a suscitée, l'actualité regorge d'oppositions à des projets de toute taille, du barrage de Sivens, investissement de moins de 10 millions d'euros, au stockage géologique de Cigéo dont le coût se chiffre à plusieurs dizaines de milliards d'euros. Pourquoi certains projets sont-ils menés à bien sans encombre quand d'autres font face à des oppositions politiques, judiciaires, voire physiques, inextricables et parfois violentes? Peut-on encore investir dans des infrastructures en France ? Les procédures d'autorisations et de consultations pour lancer un projet sont, certes, parfois longues et douloureuses. On cite souvent le chiffre de dix ans pour mener à bien un projet éolien dans l'Hexagone contre cinq outre-Rhin, et la sanction peut être terrible pour les porteurs mal préparés, menant leur projet trop vite, ou simplement malchanceux. Cependant, aux discours alarmistes, nous souhaitons apporter un contrepoint un peu moins pessimiste, à la lumière d'un mémoire réalisé pendant notre formation d'ingénieurs des mines, qui nous a amenés à étudier plusieurs projets et à interroger de nombreux acteurs¹.

La fin du mythe du bon projet

Lorsque l'on se penche sur la question de ce qu'on pourrait appeler "l'acceptabilité sociale des grands projets", on pourrait naïvement se demander comment, malgré un projet



éminemment désirable et objectivement bénéfique pour le plus grand nombre, conduire les travaux, des études préparatoires jusqu'à la mise en service, sans oppositions violentes ni blocages ? Est-ce seulement possible, dans le contexte qui est celui de notre pays actuellement ? Nous nous sommes donc mis en quête de tels projets, aussi simples que possibles, afin de tenter de mettre au jour de bonnes pratiques qui permettraient de conduire d'une main sûre un projet à son but.

Malheureusement, après des mois de recherches, des dizaines d'entretiens, aucun exemple pur, clairement positif et utile pour tous ne nous est apparu dans le paysage contemporain des grands projets. Force est de constater que nous vivons aujourd'hui dans un pays où les projets évidents, à l'utilité manifeste pour la quasi-totalité des citoyens, ont déjà été réalisés. Les principaux besoins sociaux ont déjà été traités. Il ne s'agit plus d'électrifier la France, de reconstruire le pays après une guerre mondiale ni même de bâtir une cinquantaine de réacteurs nucléaires pour faire face à un choc pétrolier.

Non, les grands projets d'aujourd'hui consistent plutôt à déplacer un aéroport des abords immédiats d'une grande ville vers sa périphérie, en espérant ainsi améliorer le bien-être du plus grand nombre, ou à relier deux nœuds du réseau ferroviaire qu'il n'avait pas été jugé utile de relier plus tôt, ou encore à transformer la filière de l'énergie pour répondre à l'urgence climatique. Il ne s'agit bien évidemment pas de minimiser l'importance de tels projets, et un pays dans lequel il ne serait possible de n'en mener aucun serait vraisemblablement sclérosé et voué au déclin. Cependant, aucun projet, pris individuellement, ne répond à un besoin impératif d'une manière univoque et admise par tous. Il apparaît dès lors

presque impossible de concevoir un “bon projet”, c’est-à-dire qui améliore significativement le bien-être du plus grand nombre sans léser qui que ce soit, sans consulter les citoyens impactés et il ne faut pas espérer pouvoir arguer de l’intérêt supérieur du projet pour le pousser face à des populations récalcitrantes : la légitimité d’un projet ne se décrète plus, elle se construit.

S’il n’est plus possible de pousser un projet en ligne droite, sur l’“autoroute du progrès”, vers un but évident, partagé par tous et devant lequel tous s’écartent, comment mener un projet le long d’un chemin sinueux pour prendre en compte les intérêts de chacun et les différentes visions de la société qui peuvent s’affronter dans le débat public ? Le danger des routes sinueuses, c’est l’accident, les populations locales renversées par un projet trop rapide et mal concerté, ou pire, le ravin des fameuses “zones à défendre” duquel un projet ne ressort, généralement, pas.

Nous n’avons malheureusement pas de solution miracle à proposer pour apaiser du jour au lendemain les processus chaotiques et les oppositions, parfois violentes, que les projets peuvent susciter. Nous avons seulement ambitionné de développer un petit précis de sécurité routière des grands projets.

Ne pas prendre la route lorsque l’on n’en est pas en état

Premier pilier fondamental de toute sécurité routière : ne pas prendre la route lorsque l’on n’en est pas en état. La légitimité des projets se construit patiemment, mais certains ne seront sans doute jamais acceptés et gagnent à être abandonnés rapidement. Il existe de nombreux signes avant-coureurs de blocages potentiels que l’on retrouve dans beaucoup d’oppositions emblématiques de ces dernières années. Nous avons donc esquissé une grille d’analyse qui devrait permettre d’identifier les projets voués à des oppositions sans fin. Quelques questions simples peuvent ainsi éviter bien des déboires aux porteurs de projet comme aux décideurs publics :

le projet est-il “zadifiable” ? La ZAD est certainement l’écueil le plus présent à l’esprit des porteurs de projet comme des décideurs publics et deux cas spectaculaires, celui du barrage de Sivens et celui de Notre-Dame-des-Landes, ont donné une actualité brûlante à ce phénomène en réalité relativement ancien. Pourtant, le risque de “zadification” d’un projet est aisément appréhendable, et trop souvent surestimé. De fait, quatre “réactifs” très spécifiques sont indispensables à la cristallisation de l’opposition² : (i) la zone doit être bien reliée à des centres urbains, comme pouvait l’être Notre-Dame-des-Landes à Nantes, grande ville étudiante, et à l’opposé du site de Cigéo, qui a pu être évacué sans difficultés alors même que ses enjeux dépassent de loin ceux de l’aéroport de Nantes³; (ii) le terrain doit être adapté, plusieurs kilomètres carrés de bocages avec des structures habitables dans le cas de feu le projet d’aéroport du Grand Ouest ; (iii) l’opposition doit pouvoir

se constituer sur une durée longue pour mobiliser l’opinion publique et construire des réseaux de soutien locaux⁴ ; (iv) la ZAD doit disposer de soutiens locaux qui lancent l’appel initial et fournissent un soutien logistique indispensable aux premiers arrivants. En l’absence de ces éléments, le risque de ZAD est relativement faible.

De fait, sur les quelques centaines de grands projets faisant l’objet d’un avis de l’Autorité environnementale, seuls deux ont été abandonnés ces dernières années en raison d’une ZAD.

Quelles seront a priori les réactions locales et nationales au projet ? L’opposition locale est principalement informée par les bénéfices et nuisances réels ou supposés d’un projet, tandis que la position de l’ensemble de la population prend plutôt en compte des questions politiques sur les priorités de la société : lutte contre le réchauffement climatique à Notre-Dame-des-Landes, opposition au nucléaire pour le projet Cigéo, etc. C’est lorsqu’une opposition locale entre en résonance avec des revendications plus générales que les ennuis commencent pour un projet, qui est alors susceptible de se transformer en grande cause cristallisant en un point focal des oppositions au gouvernement en place, à la société capitaliste ou à la crise écologique actuelle. Les porteurs seront bien en peine d’exercer une quelconque influence sur ces causes.

Quels impacts pour quelles populations ? Quels nuisances et bénéfices un projet apporte-t-il à différentes échelles ? Une ancienne région industrielle au fort taux de chômage sera

plus réceptive à un projet créant des emplois qu’une commune d’une région rurale à l’environnement préservé. Cette sensibilité géographique est apparente si l’on compare le rejet à Plogoff, en Bretagne, d’un projet de centrale nucléaire alors même que le programme battait son plein à l’appel récent à l’implantation d’une nouvelle centrale par le président de la région – très industrielle – des Hauts-de-France.

Projet public ou projet privé ? On s’attendrait à une plus grande sensibilité des citoyens à la bonne

gestion des deniers publics et à une présomption de légitimité de projets publics a priori menés au nom des citoyens et pour leur bien. À l’inverse, des projets privés relevant de la liberté d’entreprendre devraient, a priori, n’être jugés que sur leurs externalités, positives ou négatives, plutôt que sur des questions de rentabilité économique. En réalité, la contestation fait fi de ces subtilités et un projet privé peut être très volontiers qualifié de “pharaonique”, être accusé d’être d’un “autre temps” et voué à l’échec. Ces accusations ne sont en réalité pas infondées, dans la mesure où un projet non rentable impliquerait des dégradations environnementales, expropriations et autres nuisances sans bénéfices sur le long terme autre que la constitution d’une énième friche industrielle.

Conduire prudemment

Une fois écartés les projets à très forts risques, il convient de ne pas briser, le long de la route sinueuse des projets contemporains, le début de légitimité et d’acceptation dont bénéficie un projet. La bonne nouvelle, pour les porteurs de projet comme pour les décideurs politiques, est que

*Aucun exemple pur,
clairement positif et utile pour
tous ne nous est apparu
dans le paysage contemporain
des grands projets.*

les bonnes pratiques existent déjà et qu'elles fonctionnent relativement bien.

L'acceptabilité sociale des projets étant un art simple et tout d'exécution, pour reprendre l'expression consacrée, il est difficile de résumer l'expérience collective de toute une industrie. On peut néanmoins dégager quelques grands principes, tel qu'éviter à tout prix le mépris, réel ou perçu, qui rend tout dialogue impossible. On se gardera donc, comme le commissaire enquêteur d'un récent projet éolien, d'accuser publiquement des parties prenantes d'un débat de « *distiller médisance et accusations grossières* » et d'être des « *personnes sans scrupules et au QI qui n'est pas celui d'un géranium* »⁵. Si les exemples aussi flagrants sont heureusement rares, le potentiel de mauvaise communication est infini. Ainsi, par exemple, une grande entreprise dépêcha par hélicoptère des experts, présumés technocrates parisiens, pour rassurer un riverain quant aux effets d'un projet sur le bétail : la marque de sollicitude, pour l'entreprise, fut vécue comme une démonstration de force par les riverains.

Plus généralement, la méfiance envers les grandes entreprises et le personnel politique étant ce qu'elle est, de nombreuses pratiques existent pour donner aux populations concernées les moyens de se construire une opinion. Les industriels sont souvent tentés de considérer que la société civile n'est pas rationnelle et s'inquiète de risques qui n'existent pas, sans parfois se préoccuper de problèmes réels. En réalité, il est bien plus fécond de considérer que les populations sont loin d'être irrationnelles : les gens cherchent au contraire à être rationnels, mais ils n'en ont pas les moyens. Les porteurs de projet ou décideurs publics se reposeraient à tort sur des études techniques inaccessibles sans bagage scientifique spécialisé. Qui, même parmi des ingénieurs ou scientifiques non spécialistes, a réellement étudié, par exemple, les analyses épidémiologiques sur les effets des lignes à haute tension ?

Plutôt que de demander à des populations locales d'avoir confiance en la bonne foi d'experts auteurs de rapports qu'elles n'ont jamais eu les moyens d'appréhender, certains porteurs de projet plus avisés cultivent une confiance qui se construit dans la durée et se transmet de pair à pair par l'expérience. Tous les moyens sont bons : visite de projets similaires et rencontre des personnes affectées, collaboration avec des associations

ou des agences indépendantes dont l'image d'impartialité est à même de rassurer des populations légitimement inquiètes, travail sur le long terme pour limiter les nuisances d'installations existantes afin de mériter la confiance des populations dans le développement de projets futurs, etc. Un gestionnaire d'infrastructures portuaires nous a ainsi dit avoir pris l'habitude de conduire des consultations annuelles pour alléger les nuisances causées par ses installations, par exemple en adaptant les horaires du trafic de poids lourds. Cette attention simple permet de créer la confiance « *en temps de paix* », selon son expression, de sorte que les riverains envisageront plus sereinement des projets d'agrandissement en sachant que la concertation n'est, pour cette entreprise, pas un vain mot.

Les meilleures pratiques ne font cependant pas tout. Deux écueils supplémentaires guettent certains projets qui ne sont a priori pas explosifs : l'absence de concertation réelle et la notion de *Nimby*. La concertation est théoriquement prévue par la loi dans des cas de plus en plus nombreux. La Commission nationale du débat public en est garante en organisant des débats publics en amont des projets les plus importants. Cependant, lorsqu'un président de la République en exercice annonce le lancement d'un grand projet ferroviaire, qu'une métropole remporte un appel d'offre pour organiser une compétition sportive internationale ou qu'une concession est octroyée pour un champ éolien en mer fixant le nombre des turbines et leur puissance, il est pour le moins délicat de prétendre, ensuite, organiser un réel débat, sauf à débattre de la couleur des éoliennes⁶.

À cette source de frustration considérable s'ajoute la notion de *Nimby* (*Not In My BackYard*), évoquée de façon surprenante encore aujourd'hui par des porteurs de projet ou des acteurs publics pour expliquer des oppositions supposées illégitimes car intéressées. Il est temps, comme le font déjà les porteurs de projet les plus avisés, de reconnaître que tout grand projet a un coût environnemental pour leur voisinage autant qu'un coût financier. Les riverains qui ont, par exemple, la malchance d'habiter à proximité d'une future ligne à grande vitesse sans en bénéficier ne sont pas illégitimes en s'opposant à en supporter le coût, que ce soit en matière de dévalorisation de leur patrimoine immobilier ou de perte de qualité de vie. Il



en va du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques⁷. Certaines entreprises ont ainsi commencé à constituer des comités de professionnels de l'immobilier pour évaluer et indemniser en partie ces pertes, qui sont souvent matérielles.

La tentation du raccourci

La tentation est forte actuellement, en matière de sécurité routière des grands projets, d'aller plus vite pour limiter le risque d'accidents. Cette tendance est compréhensible : la légitimité d'un projet est un édifice éphémère qui se délite dès que le dialogue a cessé. Les circonstances matérielles changent, les aspirations des populations évoluent et le souvenir de la concertation disparaît peu à peu des esprits. Qui se souvient du débat public autour de Notre-Dame-des-Landes, mené il y a déjà dix-huit ans, avant les attentats du 11 septembre ? À l'inverse, des groupes d'opposants et de riverains excédés par l'attente s'organisent, les récriminations s'enveniment et la situation peut dégénérer peu à peu. La gestion du temps est donc primordiale pour mener un projet dans de bonnes conditions et dans le respect des populations.

Dès lors, faut-il raccourcir la route, sinon en amont des autorisations, du moins en aval, lors des contentieux ? C'est une tentation qui trouve aujourd'hui un écho certain, notamment dans le cas des projets éoliens qui font depuis 2018 l'objet d'un jugement en premier et dernier ressort par les cours administratives d'appel. Les projets éoliens viennent donc grossir les rangs des projets tels que les salles de cinéma de plus de trois cent places et les grandes surfaces commerciales, qui constituent apparemment des priorités nationales moins connues.

En réalité, les délais concernent deux étapes, et les procédures dérogatoires ne s'attaquent à la racine d'aucun des deux : d'une part l'autorisation, généralement la déclaration d'utilité publique permettant le lancement des expropriations éventuelles et des travaux ; d'autre part le contentieux, souvent en aval des principales autorisations.

On mesure aisément, lorsque l'on parle avec des porteurs de projet, la frustration quant à la lourdeur des procédures en amont de l'autorisation des projets. Cependant, celles-ci, bien qu'imparfaites, participent du nécessaire débat entourant les projets. Les procédures peuvent, par ailleurs, être menées de façon relativement efficaces, en mettant par exemple à profit des partenariats avec la société civile, de sorte que leur complexité et la difficulté qu'éprouvent les porteurs à cerner un corpus de textes législatifs et réglementaires en constante inflation constituent un plus grand problème que les délais proprement dits. Plutôt que des procédures dérogatoires nouvelles, sources de complexité et d'insécurité juridique dans un domaine qui n'en manque pas, la solution concernant les procédures administratives semble plutôt consister en une plus grande modération dans la production normative, avec, dans la mesure du possible, un moratoire en la matière.

Cependant, les délais pour l'administration de la justice en France ne sont pas spécifiques aux grands projets et supprimer un degré de juridiction de manière plus systématique, outre l'atteinte au droit d'appel, présenterait un risque paradoxal d'engorgement des cours administratives d'appel (et du Conseil d'État si celui-ci est amené à juger les dossiers sur le fonds pour limiter l'atteinte au droit d'appel). D'autres pistes d'amélioration doivent être recherchées, comme rendre plus

prévisibles les décisions de justice en imposant un délai pour présenter les arguments et contre-arguments, en appliquant les sanctions existantes pour recours abusif et en permettant au juge de modifier des décisions sans les casser via des procédures de plein contentieux adaptées⁸ plutôt qu'en excès de pouvoir. S'il semble bien y avoir un problème de délais de la justice en France qui se paye, entre autres, par un déficit d'attractivité économique, notamment en matière de grands projets, celui-ci dépasse largement le cadre de cette courte note, et la généralisation de dérogations créant une justice administrative à deux vitesses n'est pas de nature à améliorer la situation générale. Le risque est grand que, privé de droit de recours et de moyens d'opposition institutionnels, les opposants des projets ne cherchent d'autres modes d'actions plus efficaces, avec l'inventivité dont témoignent les récents événements.

*Simon Gourdin et Simon Matet,
ingénieurs des mines*

NOTE

¹ Simon Gourdin et Simon Matet, « L'acceptabilité sociale des grands projets », mémoire de troisième année, MINES ParisTech, 2018.

² Cf. Philippe Subra, *Zones à Défendre – De Sivens à Notre-Dame-des-Landes*, éditions de l'Aube, 2016.

³ Centre de stockage géologique profond de déchets radioactifs de vie longue dont la durée – 100 ans d'exploitation et des millénaires de stockage –, le prix – plusieurs dizaines de milliards d'euros –, et l'importance pour la filière électronucléaire en font un des projets contemporains les plus significatifs.

⁴ Des organisations locales d'agriculteurs comme Copain 44 étaient ainsi capables, à Notre-Dame-des-Landes, de mobiliser rapidement des centaines de tracteurs pour bloquer l'accès à la ZAD pour les forces de l'ordre et d'aider à reconstruire après leur départ.

⁵ Ces extraits apparaissaient dans un courriel d'un commissaire enquêteur envoyé par erreur aux opposants incriminés.

⁶ La fausse concertation est dénoncée par tous, hauts fonctionnaires, porteurs de projets, associations environnementales, sans oublier le pape (voir Laudato Si, §182-286).

⁷ Une telle indemnisation dégrade la rentabilité socioéconomique, en augmentant le coût sans changer le bilan socioéconomique, 1 euro de nuisance devenant 1 euro financier.

⁸ Il est nécessaire d'adapter la procédure de plein contentieux dans ce cas puisqu'elle se fait d'ordinaire selon les lois et règlements en cours au moment du jugement. C'est un problème quand ce corpus normatif inclut, par exemple, des plans d'occupation des sols qu'il suffit de modifier pour rendre illégal une autorisation au regard du droit actuel.

La Gazette de la société et des techniques

La Gazette de la société et des techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :

<http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal mars 2019

La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris
<http://www.annales.org/gazette.html>

Tél. : 01 42 79 40 84

mél : michel.berry@ecole.org

N° ISSN 1621-2231.

Directeur de la publication : François Valérian

Rédacteur en chef : Michel Berry

Illustrations : Véronique Deiss

Réalisation : PAO - SG - SEP 2 C



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES