

Publié sous le titre « Grands chantiers : "Est-on encore capable d'un débat public argumenté et rationnel ? » », in *Le Monde*, 10 décembre 2023 :

[https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/12/10/grands-chantiers-est-on-encore-capable-d-un-debat-public-argumente-et-rationnel\\_6205001\\_3232.html#](https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/12/10/grands-chantiers-est-on-encore-capable-d-un-debat-public-argumente-et-rationnel_6205001_3232.html#)

### **Grands projets : améliorer les évaluations préalables pour rationaliser le débat public**

La légitimité des grands projets d'infrastructures semble de plus en plus contestée, au-delà du traditionnel réflexe *Not In My BackYard*. Mieux informés sur le climat ou la biodiversité, nombreux sont les citoyens qui manifestent leur incompréhension face à des projets considérés « anachroniques ». La défiance semble s'être développée : de Sivens à l'autoroute A69 en passant par Notre Dame des Landes, les « zones à défendre » pullulent sans qu'aucune procédure démocratique ne soit en mesure de juguler ces conflits.

Si les mécanismes traditionnels de représentation démocratique ne produisent plus suffisamment de légitimité politique, des intellectuels tels que Jürgen Habermas, Bernard Manin ou Pierre Rosanvallon ont mis en avant d'autres formes de légitimité autour des idées de délibération ou de procéduralisation des décisions : c'est par leur discussion publique que les projets sont supposés gagner, le cas échéant, en légitimité. Plutôt que d'imposer, il s'agit de convaincre. A ainsi émergé l'idéal d'une délibération collective fondée un échange d'arguments rationnels dans l'espace public. Au cœur de cette rationalisation se pose la question du sens du concept de « bien commun » et de la manière de le traduire en valeur des impacts de l'action publique.

A l'heure du retour des populismes et de la société du spectacle portée à son paroxysme, cet idéal semble déjà anachronique mais peut-être ne faut-il pas encore renoncer à la Raison des Lumières, peut-être est-on capables d'un débat public argumenté et rationnel. Mais celui-ci ne pourra advenir que si la qualité des évaluations préalables des projets est elle-même réhaussée. L'affaire est sérieuse : il s'agit de gouverner le long terme, ce « bien commun », de prendre des décisions qui impacteront les générations futures.

S'agissant du contenu des évaluations préalables, les auteurs des projets cherchent souvent davantage à se conformer à des exigences réglementaires qu'à éclairer le débat public. Le potentiel de l'étude d'impact environnemental reste sous-exploité. En particulier, les effets indirects des projets sont souvent passés sous silence alors que le droit européen exige leur analyse. Deux affaires ont cependant permis d'avancer : celles de la centrale biomasse de Gardanne et de la bioraffinerie de La Mède. Dans les deux cas, les effets néfastes pour le climat de l'approvisionnement du projet étaient critiqués : exploitation forestière et importation d'huile de palme. Or, le Conseil d'Etat a récemment fourni une réponse claire : les incidences environnementales provoquées par l'utilisation et l'exploitation du projet doivent être analysées dans l'étude d'impact. Il s'agit d'une petite révolution. Par exemple, pour une autoroute, il s'agit d'analyser non seulement l'impact sur le climat de sa construction, mais aussi de la circulation automobile et, possiblement, celui de la fabrication des véhicules qui y circulent ou encore de l'extraction des matériaux utilisés.

Dans l'idéal, la communauté nationale devrait pouvoir donner une valeur aux choses qui nous sont chères, du temps de loisir et de notre santé jusqu'à la qualité de notre environnement dans toutes ses dimensions (paysage, niveau sonore, bien-être animal, etc.). Pour chaque projet, l'évaluateur doit mesurer son impact sur ces différentes dimensions de notre bien-être collectif. En combinant ses impacts avec ces valeurs, il serait par exemple possible de déterminer si l'A69 crée ou détruit

du bien commun. Cet exercice a été mené il y a une dizaine d'années, mais le rapport est resté assez confidentiel. Ce rapport est imparfait notamment parce qu'il sous-estime le coût de cette autoroute en termes d'émission de CO<sub>2</sub> : la valeur du CO<sub>2</sub> était à l'époque beaucoup plus faible que ce que nous pensons aujourd'hui nécessaire pour atteindre nos objectifs climatiques rehaussés.

De plus, ce type d'étude ne prend pas en considération le coût pour la biodiversité. Parce que ce concept couvre un vaste champ d'impacts environnementaux, il reste extrêmement difficile de les mesurer et de les valoriser. Cela a conduit trop souvent à les ignorer, alors que cet impact sur notre bien-être et sur celui des générations futures existe bel et bien. Il faut donc rappeler que les évaluations socio-économiques sont utiles pour éclairer la décision et le débat publics, mais laissent une latitude d'interprétation qui confère toute sa légitimité à la concertation démocratique.

S'agissant du processus de décision, les études préalables restent des documents rédigés sous influence du porteur du projet. C'est leur principale limite : elles ont nécessairement tendance à majorer les bénéfices sociaux et à minorer les coûts. Certes, l'objectivité absolue est illusoire, mais les conflits d'intérêts biaisent nécessairement leur contenu. Comme en témoigne Notre Dame des Landes, des études biaisées participent à fausser l'ensemble du processus de décision : cela ajoute à la défiance, pollue le débat et *in fine* participe au fiasco.

Comment mieux gouverner le débat public ? Au risque de paraître nous-mêmes biaisés, une première piste pourrait être de confier la réalisation de certaines expertises à des universitaires, ceux-ci bénéficiant d'un statut d'indépendance. Une deuxième serait de confier un rôle d'interface à une autorité administrative indépendante : elle pourrait choisir et rémunérer, à la place du maître d'ouvrage, les bureaux d'étude en charge de la réalisation des études afin de couper le lien d'intérêt qui les unit. Nous recommandons aussi de renforcer le débat public sur ce que devraient être nos valeurs collectives (de la vie, du temps, du CO<sub>2</sub>,...) pour mieux guider nos choix, plutôt que de se braquer sur des désaccords où nos valeurs communes disparaissent derrière les multiples conflits d'intérêts des acteurs. Quant à la décision finale autorisant le projet, il faudrait réduire l'influence des intérêts purement locaux car les grands projets ont des conséquences bien plus étendues, notamment sur le climat.

Julien Bétaille est maître de conférences en droit à l'Université Toulouse Capitole et membre de l'Institut universitaire de France

Christian Gollier est professeur d'économie et directeur général de la Toulouse School of Economics