

10
ANS

CNDP 2002 - 2012
LE CAHIER DE MÉTHODOLOGIE

cndp
Commission nationale
du débat public

Sommaire

P.5
**Le message
du président**

P.7
Introduction

P.11
**Le débat public
avec CPDP**

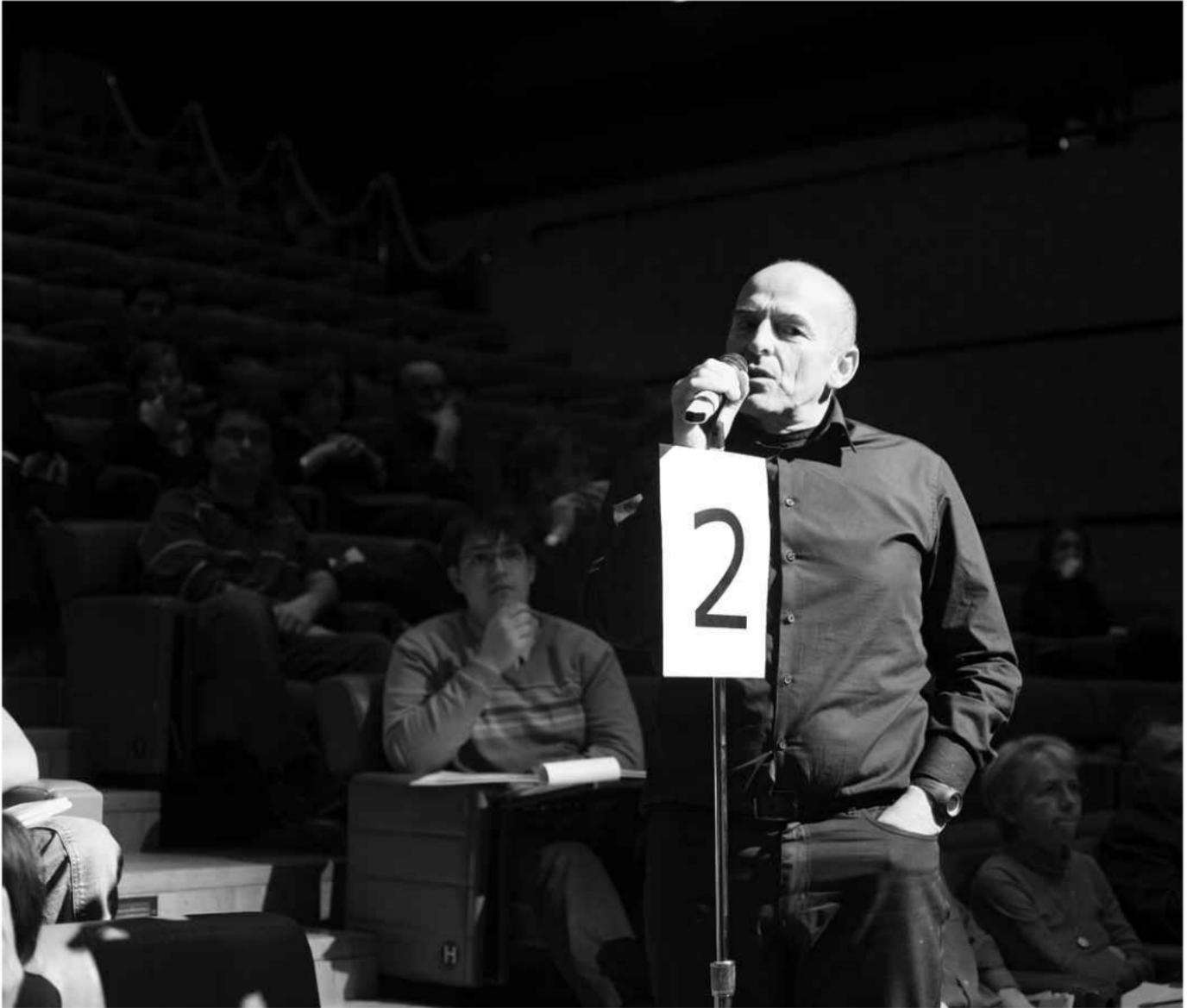
P.47
**Le débat public confié
au maître d'ouvrage**

P.49
**La concertation
recommandée**

P.63
Que se passe-t-il après ?

P.66
**Les autres modalités
de participation
du public**

P.71
Table des matières



Le message du président

La Commission nationale du débat public est chargée, selon les termes de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, d'« mettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public ».

Aussi s'est-elle attachée depuis cette date à définir un ensemble de principes forgés au fil des nombreux débats qu'elle a organisés et des concertations qu'elle a recommandées.

L'observation de ces règles simples et pratiques, sans garantir pour autant le succès d'un débat ou d'une concertation qui constitue chaque fois une aventure nouvelle, permet sans aucun doute de saisir toutes les chances d'un succès.

Cette troisième édition des cahiers méthodologiques, tout en reprenant les principes établis à l'occasion des publications précédentes, ajoute certains points de méthode qu'il est apparu nécessaire de définir à la suite des réflexions introduites par la loi du 12 juillet 2010 portant un engagement national sur l'environnement.

Il s'agit d'abord de l'objet même du débat qui porte désormais aussi sur les modalités d'information et de participation du public après le débat. En organisant cette suite concertante, la loi entend associer le public au processus d'élaboration d'un projet jusqu'à son terme, lorsqu'il est entièrement arrêté et soumis en enquête publique.

Il s'agit ensuite de l'introduction d'un garant de concertation. Lorsqu'elle décide qu'il n'y a pas lieu d'organiser un débat public sur un projet dont elle a été saisie mais qu'elle recommande une concertation, la Commission nationale place désormais cette concertation sous l'égide d'une personnalité indépendante qu'elle désigne. Ce garant veille au bon déroulement de la concertation et s'assure

qu'elle permet au public d'exprimer ses observations et de présenter ses propositions.

Dans le cadre d'une concertation postérieure à un débat public, le maître d'ouvrage, après avoir fait part à la Commission des modalités d'information et de participation du public, peut solliciter la désignation d'un garant chargé de veiller à la mise en œuvre de ces modalités.

Au cours de ces années passées, la Commission a acquis la certitude qu'il n'est de bonne concertation qu'avec garant. Enfin, l'utilisation de plus en plus tendue d'Internet, pendant un débat ou au cours d'une concertation, demandait une présentation plus développée des avantages qu'apporte cette autre forme de consultation du public et de l'encadrement qu'elle nécessite.

Le débat public et la concertation recommandée consacrent le principe de participation et apportent un éclairage précieux sur l'acceptation sociale d'un projet.

Toutefois ces deux procédures ne sont pas encore bien connues du grand public. Ils constituent pourtant les procédures les plus abouties de la participation du public au processus décisionnel.

J'espère que cette nouvelle édition des cahiers méthodologiques permettra de les mieux faire connaître et apprécier.

Philippe Deslandes

Président de la Commission nationale du débat public



Introduction

Depuis sa création en 1995 et l'intégration en 2002 du principe de participation élargie, la CNDP a confirmé son importance croissante dans les processus de décision touchant l'aménagement du territoire national. La Loi Grenelle II de 2010 a renforcé ses missions, en particulier dans la phase d'après-débat, avec l'introduction des concertations recommandées, avec ou sans garant. Riche de quinze années d'expérience, avec plus de 70 débats organisés et 34 concertations recommandées sur cette période, la CNDP tente aujourd'hui, tout en affirmant les valeurs qui sont les siennes | transparence, indépendance, argumentation, égalité de traitement | de perfectionner l'exercice et de rendre compte de son évolution.

L'historique et le cadre juridique du débat sont détaillés dans le cahier bleu du présent cahier.

Ce que propose la troisième édition des cahiers de méthodologie est moins une méthode que la présentation du débat dans ses principes, sa préparation et son déroulement. Ce document est destiné à tous ceux qui ont besoin de les mieux connaître.

Ils s'adressent avant tout aux présidents, membres et secrétaires généraux des CPDP, nouvellement nommés, mais intensifieront également nombre d'acteurs du débat, porteurs de projets, grand public, associations, etc.

La démocratie participative, ainsi qu'on appelle aujourd'hui la consultation des citoyens et la prise en compte de leur point de vue dès lors qu'il s'agit d'aménagements d'envergure, est un exercice neuf, subtil, et en pleine évolution.

S'il reste souple et volontairement peu cadré par la loi dans ses modalités, c'est pour lui laisser l'ampleur que nécessite le déploiement de l'intelligence collective, dans toute sa diversité et sa pluralité.

Toutefois, quelques repères essentiels sont indispensables | la bonne compréhension de la démarche, ainsi que le rappel des principes intangibles du débat.

Enfin, un guide pratique | l'attention des organisateurs peut se révéler fort utile, autant pour partager l'expérience des débats passés, que pour asseoir la confiance de ceux qui s'engagent dans cette aventure passionnante.

Comment la CNDP met en œuvre la participation du public

La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, dès lors qu'ils représentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

C'est en ces termes que l'article L.1211 du code de l'environnement définit les missions de la CNDP.

Le législateur précise : « La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Il porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public auprès du débat. »

Divers équipements d'intérêt national susceptibles de présenter de forts enjeux socio-économiques peuvent donner lieu à une saisine de la CNDP : création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'installations nucléaires, d'infrastructures aéroportuaires ou de pistes d'aérodrome, de gazoducs, d'oléoducs, de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs, de transfert d'eau de bassin fluvial, d'équipements industriels, sportifs, culturels, scientifiques ou touristiques.

La CNDP peut également être saisie par le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, sur des options générales d'intérêt national (politiques, plans et programmes) susceptibles d'avoir une incidence importante sur l'environnement, le développement durable ou l'aménagement du territoire.

On peut citer les débats publics sur les nanotechnologies (2009), sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL, 2006) ou encore sur la gestion des déchets radioactifs (2005).

Les missions de la CNDP sont régies par l'article L.1211 du code de l'environnement.

On ne saurait trop recommander la lecture de cet article : ceux qui s'engagent dans un débat public, c'est un texte qui n'est pas très long et qui mérite qu'on y prête attention, car toutes les contraintes prévues par la loi tiennent dans ces quelques paragraphes.

Le lecteur les trouvera en p. 141 du volume joint¹ dans le colref bleu.

1. La CNDP instruit les saisines

-

La Commission nationale du débat public, qui compte 25 membres², reçoit les saisines et les étudie.

Saisine obligatoire

Au-delà d'un seuil haut, fixé soit en fonction de critères techniques soit en termes financiers³, la saisine par le maître d'ouvrage est obligatoire.

La loi a fixé une procédure qui indique au maître d'ouvrage, quel qu'il soit, les éléments à adresser à la CNDP : le dossier doit présenter les principales caractéristiques du projet, ses objectifs, les enjeux socio-économiques, son coût prévisionnel, ses impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

Il est généralement accompagné, selon le souhait de la CNDP, d'un dossier de contexte qui analyse l'attitude et les positions pré-déterminées des différents acteurs du projet, son histoire éventuelle, et donne des éléments sur la situation socio-économique du secteur dans lequel intervient le projet.

C'est à partir du dossier adressé par le maître d'ouvrage que la CNDP va former son jugement et prendre la décision d'organiser un débat public.

¹ CNDP 2002-2012 Évolution et moyens de la Commission nationale du débat public, 149 pages.

² Pour la composition exacte de la CNDP, on se reportera au volume précité, p. 37.

³ Concernant les seuils et critères visés de l'article L.1211, on trouvera le détail dans le tableau de la p. 147 du volume précité.

Publication des projets et saisine éventuelle

Les projets dont les caractéristiques sont comprises entre le seuil bas et le seuil haut (articles L.1218 I et L.1218 II) doivent faire l'objet d'une publication par le maître d'ouvrage. Après la publication des objectifs et caractéristiques essentielles du projet, la CNDP peut être saisie d'une demande de débat public par différentes personnes :

- le maître d'ouvrage lui-même ou la personne publique responsable du projet ;
 - 10 parlementaires ;
 - un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et concerné territorialement ;
 - une association agréée de protection de l'environnement.
- La CNDP doit être saisie dans un délai de deux mois au maximum à compter du moment où le projet est rendu public par le maître d'ouvrage.

Si la CNDP a été saisie, elle en informe le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet qui, dans un délai d'un mois, lui adresse un dossier relatif au projet.

L'instruction des saisines

Les 25 membres de la CNDP se réunissent tous les premiers mercredis du mois, à l'exception (sauf impératif) du mois d'août.

La CNDP examine les projets et juge du bien-fondé de la saisine, en particulier selon quatre critères :

- l'intérêt national de l'équipement ;
- ses enjeux socio-économiques ;
- l'impact sur l'environnement ;
- et sur l'aménagement du territoire.

Lorsqu'elle est saisie, la CNDP doit se prononcer dans un délai de deux mois, faute de quoi elle est réputée avoir renoncé à l'organisation d'un débat public.

2. Les diverses réponses que la CNDP apporte aux saisines

-

Après examen des dossiers, la CNDP peut décider :

- la tenue d'un débat public animé par une commission particulière du débat public (CPDP) ;
- un débat public confié au maître d'ouvrage sous contrôle de la CNDP ;
- une concertation recommandée avec ou sans garant ;
- le rejet de la saisine.

Ce dernier cas se rencontre lorsque la saisine ne remplit pas les conditions de recevabilité, ou que la Commission considère que le projet a déjà fait l'objet de concertations associant le public.

Ces décisions de la CNDP, quelles qu'elles soient, sont publiées au Journal officiel.

Les trois premières options vont être développées dans les pages qui suivent.

Il y sera question de leurs principes, de leurs modalités et de leurs finalités.

Le débat public avec CPDP

1. Les principes et règles de base

La décision de la CNDP, prise en réunion plénière, d'organiser un débat public, est publiée au Journal officiel, puis notifiée au maître d'ouvrage, aux ministres et préfets de région concernés, ainsi qu'aux principales collectivités intéressées par le projet.

1. La CNDP désigne un président qui constitue sa CPDP

Dans un délai maximal de quatre semaines après sa décision, la CNDP désigne celui ou celle qui présidera la commission particulière du débat public (CPDP), laquelle se verra chargée de préparer et animer le débat.

Le président de CPDP peut être choisi parmi les membres de la CNDP (à l'exception de son président), mais il peut aussi s'agir de toute autre personne dont les compétences en matière d'aménagement et les qualités d'écoute et de concertation sont reconnues.

Le président de CPDP doit également satisfaire à certains critères :

- Il ne pas avoir d'intérêt dans le projet ni de lien, présent ou passé, avec le maître d'ouvrage ;
- Il posséder des qualités telles que : indépendance d'esprit, autorité morale, aptitude à l'écoute et au dialogue ;
- Il avoir la capacité d'animer une équipe.

C'est lui qui recrute les membres de sa CPDP et propose leurs noms à la CNDP.

Une commission particulière de débat public (CPDP) compte, en incluant son président, entre 3 et 7 membres, qui sont choisis pour la diversité de leurs profils, la variété de leurs expériences et leur capacité à appréhender les principes et les règles du débat public.

Une fois la CPDP constituée, elle est soumise à l'approbation de la CNDP, qui en nomme officiellement les membres.

2. CPDP mode d'emploi

Le choix des membres

Les membres d'une CPDP peuvent n'avoir aucune expérience préalable en matière de débat public, de même qu'ils peuvent n'avoir aucune compétence dans le domaine du projet soumis au débat.

Les qualités requises sont la disponibilité, la capacité d'adaptation, un tempérament sociable et ouvert, une bonne aptitude à l'écoute et le sens de l'équité.

Le président et les membres de la CPDP doivent posséder la capacité à maîtriser les échanges, sur des sujets suscitant parfois de fortes oppositions.

Il est en mesure d'acquiescer la confiance de tous les acteurs, celle du maître d'ouvrage comme celle du public, est un critère important.

La qualité d'une CPDP réside essentiellement dans l'équilibre de sa composition et c'est au président de veiller à cet équilibre par le choix des personnes dont il va s'entourer. La composition d'une CPDP respecte, autant que possible, le principe de la parité.

Les membres de la CPDP ont l'obligation d'être totalement indépendants du maître d'ouvrage.

Ils ne doivent pas non plus exprimer d'opinions préalables sur le projet, en vertu du principe de neutralité.

La compétence technique sur le sujet abordé par le projet doit être considérée avec prudence. Elle peut être jugée excessive par le maître d'ouvrage, et porter préjudice à la confiance du public. L'obligation de neutralité de la CPDP pourrait être alors remise en cause par une trop grande proximité des membres avec l'objet ou le sujet dont il sera question durant le débat.

Si la présence d'un spécialiste du sujet traité peut se révéler utile à la bonne compréhension du projet par l'ensemble de la CPDP, il importe que sa neutralité ne puisse jamais être mise en cause et qu'elle soit, tout au long du débat, clairement affichée.

Un savant dosage de néophytes et de personnes expérimentées, ainsi que le brassage des personnalités, paraît la solution la plus sûre à la formation d'un groupe qui doit rester, durant tout le temps du débat, cohérent et solidaire.

Ethique et déontologie

Accepter d'entrer dans une CPDP, c'est s'engager à respecter certaines règles, sans lesquelles l'exercice du débat pourrait être perturbé, voire altéré. Ces règles ont pour objectif de permettre des débats ouverts et transparents, assurant l'expression d'arguments plus que d'opinions et offrant, qui plus est, l'équivalence de cette expression. Ce n'est pas la position, la qualité ou le rang de celui qui s'exprime qui prévaut, mais bien la qualité de son argument. Les membres débattants doivent bien intégrer ce concept, pas toujours évident dans notre société d'experts.

Un document adopté par la CNDP le 4 juin 2004 rappelle en 15 points ces règles essentielles. Chaque membre est appelé à en prendre connaissance et à le signer.

Engagement en faveur du débat

Chaque membre de CPDP a pour mission de :

- mettre en œuvre les orientations générales, les directives et les recommandations méthodologiques de la CNDP ;
- œuvrer, sous la responsabilité du président de la commission, avec impartialité, loyauté et intégrité ;
- réserver aux travaux de la CPDP le temps requis pour la préparation, le déroulement et la conduite du débat jusqu'à son terme ;
- veiller à assurer à l'ensemble du public une information complète, objective, honnête et accessible ;
- favoriser l'expression du public et contribuer à ce qu'il obtienne les réponses aux questions posées ;
- veiller au respect de chacun et refuser les incivilités ;
- collaborer à une saine gestion des moyens humains, matériels et financiers mis en œuvre.

Indépendance

Nul ne peut participer à l'organisation d'un débat public s'il est, à titre personnel ou en raison de ses fonctions, intéressé à une opération concernée par le débat.

Les membres signent d'ailleurs une déclaration sur l'honneur en ce sens.

Chaque membre de CPDP est tenu de porter à la connaissance de son président tout changement d'état ou de statut susceptible de porter atteinte à son indépendance.

Il doit manifester, par son comportement et ses paroles, son indépendance par rapport aux diverses parties prenantes, que ce soit durant la préparation, le déroulement ou la suite du débat.

Il s'interdit évidemment d'accorder, de solliciter ou d'accepter tout avantage, direct ou indirect, au profit ou de la part d'un organisme ou d'une personne concernés, d'une manière ou d'une autre, par le projet soumis à débat.

I Devoir de neutralité et de réserve

Un membre de CPDP doit faire preuve de neutralité.

Il s'abstient, au cours du débat, puis jusqu'à la décision du maître d'ouvrage, et enfin dans les mois qui suivent la publication de cette décision, d'exprimer toute opinion sur le fond du projet soumis au débat.

C'est sans doute le point le plus important de sa mission, et celui qui exige le plus de contrôle de soi et d'abnégation. Au bout d'un certain nombre de mois, non seulement on a appris beaucoup de choses, mais on s'est forgé, au contact des arguments des uns et des autres, sa propre opinion. Ne pas en faire état, ne jamais prendre parti, est un exercice d'humilité parfois assez contraignant.

De la même manière, il s'interdit de remettre en cause les décisions prises collectivement par la CPDP ou de commenter ces décisions en public.

Il s'engage enfin à ne pas user indûment de sa qualité de membre de CPDP.

Au cours du débat, et même durant sa préparation, puisqu'il importe que tout argument puisse être exprimé, quel que soit le ton, l'expression ou la bonne foi de celui qui le porte, le membre de CPDP devra parfois faire preuve de tolérance et de patience devant certains interlocuteurs. C'est dans les situations les plus délicates que ses qualités humaines lui seront utiles et feront pour le débat plus que n'importe quelle compétence technique.

Le respect de ces principes, qui peuvent sembler astreignants mais constituent un cadre structurant pour l'ensemble de l'équipe, est la meilleure garantie de succès d'un débat public.

I Une activité prenante

Il convient, avant d'accepter la responsabilité d'un débat à conduire, que ce soit en tant que membre et à plus forte raison en tant que président, de bien mesurer la charge de travail que cela représente.

Le débat en lui-même ne dure que quatre mois, mais la phase de préparation qui précède l'ouverture du débat

public prend plusieurs mois et demande un certain investissement.

La rédaction du compte-rendu vient après la clôture, et si elle est ordinairement du ressort du président de la CPDP, il n'est pas rare que ce dernier sollicite l'aide des membres pour le seconder.

Il est important d'avoir en tête ces contraintes temporelles avant de s'engager. Les membres de CPDP doivent trouver, sur leur activité professionnelle ou leur temps personnel, un certain nombre d'heures à consacrer au débat.

Dans un premier temps, il s'agira d'une première lecture attentive du dossier du maître d'ouvrage et des documents nécessaires à une bonne appréhension du projet et du sujet. La révision de ce dossier sera un des temps forts de la phase de préparation.

Dans un second temps, interviendront les rendez-vous avec les acteurs, ce qui nécessitera souvent des déplacements sur le terrain.

Au fur et à mesure que la réunion d'ouverture approchera, l'emploi du temps des membres de la CPDP se chargera. Une fois le débat commencé, l'animation des réunions, la gestion des questions/réponses, les discussions entre membres pour ajuster sans cesse le positionnement de la commission, les éventuels rendez-vous locaux avec le public, tout cela occupera largement l'équipe.

Pris de la moitié des membres de CPDP sont de récents retraités (souvent d'anciens fonctionnaires), qui disposent de leur temps et trouvent dans cette activité l'occasion de mettre au service de tous leurs compétences et leur expérience. Néanmoins, plus de la moitié des membres de CPDP sont des personnes actives, qui acceptent de consacrer une partie de leur temps au débat.

À l'adresse des nouveaux membres, il faut savoir que l'aventure d'un débat est souvent très enrichissante humainement, non seulement parce qu'elle implique beau-

coup de contacts avec des personnes très variées, mais aussi parce qu'elle offre un excellent point de vue sur un pan de la démocratie participative. Prendre part de cette manière à la vie citoyenne est une responsabilité, mais aussi une source de satisfactions et de découvertes très stimulantes.

Fonctionnement d'une CPDP

Le président de la CPDP dirige les travaux menés lors de la préparation et du déroulement du débat. Il peut en confier certaines à tel ou tel membre, en fonction de sa spécialité, de ses activités ou de sa sensibilité. L'un pourra se consacrer à la gestion du système des questions/réponses, un autre à la préparation et à l'animation de telle ou telle réunion, un autre encore des relations avec un acteur spécifique (association, élu, etc.).

Rien n'oblige qu'une CPDP compte jusqu'à sept personnes (son président inclus).

Elle peut en prévoir moins si le débat s'annonce de moindre ampleur.

Le président et les membres reçoivent l'appui du secrétaire général, pour toutes les questions pratiques et d'organisation de leurs activités.

Il faut savoir que le travail entre membres d'une CPDP nécessite de nombreux et fréquents échanges, qui se font le plus souvent par mail. Aussi est-il souhaitable d'être équipé d'un ordinateur personnel; une pratique élémentaire de l'outil informatique est souhaitable.

Pour assurer leur indépendance, les membres et le président de la CPDP reçoivent une indemnité versée par la CNDP. Soumise à l'impôt, cette indemnité est plafonnée. Concernant le régime d'indemnité et le remboursement de leurs frais de mission (déplacements, hôtel, repas), la CNDP applique les dispositions de l'article du 22 décembre 2005.

3. Principes fondamentaux et règles de base

Il est primordial pour la qualité du débat que le public ait le sentiment que les règles du jeu s'élaborent dans le cours de l'échange. C'est un point crucial pour la sérénité des débats : il faut que les règles soient annoncées de la part et commentées devant le public.

Si des points d'achoppement ou des objections apparaissent, il faut qu'ils soient levés dès le début du débat. Les règles proposées ici offrent un cadre de portée générale, base de départ que chaque CPDP pourra ensuite enrichir et compléter, selon les circonstances et le contexte du débat qu'elle conduit.

Ces principes invariables doivent être repris en introduction de chaque réunion, sans crainte de la répétition.

Les membres de la CPDP sont indépendants du maître d'ouvrage

Il est important de rappeler ce point, qui fait d'ailleurs l'objet d'une inquiétude récurrente de la part du public. Lorsqu'on aborde la phase active du débat public (réunions publiques, ouverture du site Internet, etc.), les membres de la CPDP et le maître d'ouvrage ont déjà travaillé ensemble durant les mois qui ont précédé la préparation.

Les bonnes relations que la CPDP peut avoir établies avec l'équipe du maître d'ouvrage (et il est souhaitable qu'elles soient bonnes, dans l'intérêt du débat) ne doivent jamais entraîner la moindre connivence. Il faut absolument éviter de donner au public le sentiment d'une complicité, qui nuirait au principe de neutralité de la commission.

Il est indispensable de rappeler la totale indépendance de la commission, il est également essentiel de maintenir cette indépendance.

Si les frais du débat sont à la charge du maître d'ouvrage, ceux liés à l'indemnisation des membres de CPDP reviennent à la CNDP, pour éviter toute forme de collusion.

La CPDP ne prend pas parti sur le fond

Selon les termes de la loi, la CPDP et ses membres ne se prononcent pas sur le fond du projet mis en débat. C'est la principale différence entre débat public et enquête publique, au cours de laquelle le commissaire enquêteur rend un avis. Dans le débat public, rien de tel.

En revanche, la commission doit créer les conditions propices à ce qu'un nombre aussi élevé que possible d'éléments d'appréciation sur le fond du projet soient exprimés lors du débat. Ces arguments, portés par une diversité d'intervenants, ont pour objet d'éclairer le décideur, le moment venu. On les retrouve dans le compte-rendu de la commission.

La mission de la CPDP consiste à veiller à ce que les informations, opinions et argumentations délivrées lors du débat, que ce soit par le maître d'ouvrage, les acteurs ou le public, soient claires, sincères et aussi complètes que possible.

Pour autant, la CPDP n'a pas vocation à organiser un référendum ou ce qui pourrait s'apparenter à un sondage d'opinion sur le projet. De même qu'elle n'a pas à aller chercher les arguments si elle ne les voit pas apparaître.

Elle n'est pas là pour se poser en juge, ni pour compter les points entre les partisans et les détracteurs du projet, mais pour rendre compte des arguments changés.

Trois principes essentiels du débat public

Trois principes essentiels se dégagent de l'expérience : transparence, argumentation, équivalence de traitement.

1. La transparence, s'appliquant en particulier à la clarté et à l'accessibilité des dossiers.

La commission particulièrement doit veiller à ce que le maître d'ouvrage mette à disposition du public toutes les informations disponibles, toutes les études justifiant le projet et les critères qui ont conduit à ses caractéristiques. Le public souhaite et attend cette transparence, qui

seule lui permet de se faire une idée des motivations et des objectifs du maître d'ouvrage.

La recherche de transparence à laquelle s'appliquera la commission permet de lever la suspicion éventuelle du public quant à l'honnêteté du maître d'ouvrage et de répondre à ses interrogations légitimes en offrant une information complète et accessible.

Un des rôles de la commission est de faciliter l'accès du public à cette information.

2. L'argumentation, qui fonde les positions des uns et des autres.

La nécessité d'argumenter est l'un des piliers du débat public. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut espérer faire du débat un exercice intelligent, constructif et positif. L'élaboration collective d'un dialogue donnant du sens aux échanges entre maître d'ouvrage et public, élargissant la base de leurs discussions et conduisant à une réflexion nourrie et stimulante, voilà ce à quoi aspire toute CPDP.

Dans le débat public, le pouvoir est aux arguments, non au poids ou au nombre de ceux qui les expriment. La valeur des arguments ne dépend pas de la qualité de l'intervenant, mais de leur seule pertinence.

3. L'équivalence de traitement des points de vue exprimés. Ce principe intangible du débat est certainement le moins aisé à faire respecter.

L'égalité de traitement des participants constitue l'une des originalités du débat public. Cela signifie que chacun, quel que soit son statut, est encouragé de la même façon à participer au débat. Les mêmes moyens d'information, d'expression et de contribution sont mis à la disposition de tous ; la même qualité d'écoute et les mêmes règles de discipline dans le débat sont appliquées à chacun.

Les comptes-rendus relatent de manière équivalente les apports des uns et des autres.

L'application de ce principe n'a pas pour but de nier les positionnements spécifiques des différents acteurs : élus, associations, acteurs économiques, services de l'État, etc. Mais la CPDP se doit de faciliter la parole de ceux qui y sont le moins disposés.

Chaque CPDP doit faire en sorte que le débat, tout en garantissant l'égalité de traitement, permette à chacun de mieux percevoir le rôle, la part de responsabilité et l'argumentation des uns et des autres.

La définition de l'objet à débattre

C'est bien souvent une question récurrente. De quoi parle-t-on ? Quel que soit l'objet du débat, il doit être clairement défini, de manière à laisser ouvertes les possibilités suivantes : celle de mettre en discussion l'opportunité du projet ; celle d'examiner les variantes du projet, s'il en existe ; celle de débattre des conséquences du projet sur l'aménagement du territoire (notamment pour les ouvrages linéaires).

Ouvrir une aire de débat qui dépasse la stricte aire d'emprise géographique du projet s'impose bien souvent. Cette souplesse doit être considérée comme un élargissement de l'angle de vue, permettant de rendre la discussion générale sur le projet plus large et plus pertinente. La commission particulière ne doit pas perdre de vue que le débat a pour objectif de permettre la participation du public au processus d'élaboration du projet, et de clarifier ainsi la décision du maître d'ouvrage.

On remarque bien souvent dans les débats ce que l'on peut appeler une montée en généralité : les thématiques abordées, au départ assez pragmatiques et précises, s'élargissent peu à peu et ce sont alors des considérations plus générales qui apparaissent, sur le projet lui-même, son opportunité et son insertion dans un schéma plus global, mais aussi sur des options qui interrogent la société tout entière, ses fonctionnements et ses aspirations profondes.

Il n'est pas rare que surgissent, parfois même assez rapidement, des interrogations qui portent sur des concepts plus larges, relevant davantage de la gouvernance en elle-même, dépassant en cela les seules attributions du maître d'ouvrage.

C'est l'occasion de ce type d'échanges que peut s'exercer l'intelligence collective à laquelle aspire tout citoyen que l'on consulte, et qui est le fondement démocratique du débat public.

La commission ne doit pas craindre de s'éloigner lors de ces échanges du projet stricto sensu mis en débat. C'est souvent pour le maître d'ouvrage l'occasion de présenter une vision plus large de sa mission, et au public de faire sentir la capacité qu'il possède d'accéder à une réflexion plus profonde autour des choix de société qu'implique la réalisation de tel ou tel équipement.

Une définition trop restrictive de l'objet à débattre risquerait ainsi de limiter ou même d'empêcher ce type de généralisation, et priverait le maître d'ouvrage d'un éclairage souvent fort utile à sa décision.



2. La préparation d'un débat public

Pour réussir un débat public, il faut donner les délais imposés par les textes, la CPDP doit accorder un soin tout particulier à sa préparation.

La phase de préparation s'étend sur plusieurs mois, elle est rarement inférieure à quatre mois, et peut même, dans certains cas, atteindre près d'une année.

Le plus souvent, la durée moyenne de préparation d'un débat est d'environ huit mois. Nombreuses sont les tâches qui incombent à la CPDP durant cette période, et la manière dont elle s'en acquitte conditionnera la qualité des échanges à venir, lorsque le débat sera ouvert.

La disponibilité du président et des membres de la CPDP est importante dans cette période préparatoire, car il leur faut à la fois prendre connaissance du projet, de son territoire, des acteurs potentiels, se préoccuper des dispositions matérielles du débat, et créer les conditions les plus propices à son déroulement.

Ce sera pour la commission l'occasion de noter combien la loi est concise quant aux modalités du débat public. Autant elle encadre précisément le rôle et les missions de la CNDP, autant elle laisse un cadre relativement souple à l'organisation des débats eux-mêmes. C'est évidemment une des spécificités du débat public.

1. Choisir son secrétaire général

Le rôle du secrétaire général

La CPDP n'est pas seule. Elle s'appuie sur le secrétaire général dont la tâche consiste à tout mettre en œuvre pour que les différentes phases du débat public se déroulent dans les meilleures conditions.

Pour cela, il veille à ce que le président et les membres de la CPDP soient gagnés au maximum des problèmes matériels. Il prend soin également que les relations au sein de la commission particulières soient les plus tendues

possibles, afin de rendre le travail des uns et des autres aussi efficace qu'il est souhaitable.

Il facilite autant que possible les relations avec le maître d'ouvrage, en particulier dans la gestion du budget du débat.

Il s'assure également que les décisions prises par la commission sont parfaitement percutées en direction des personnes concernées, et se traduisent concrètement dans les meilleurs délais.

Il coordonne enfin les prestataires extérieurs afin qu'ils sachent précisément et en temps voulu, ce qui leur est demandé, de manière à ce qu'ils puissent agir les uns avec les autres en bonne intelligence.

Il réunit et ordonne les pièces nécessaires à la conservation des archives.

Autant dire qu'il est la cheville ouvrière indispensable au débat.

La liste des tâches qui relèvent de la compétence du secrétaire général ne saurait être exhaustive, car chaque débat réserve des surprises et constitue une expérience unique. Voilà pourquoi son rôle ne peut être cantonné à des responsabilités matérielles. Il doit certes être un bon gestionnaire et un excellent organisateur, mais il doit en outre être capable d'interpréter certaines situations délicates, capable de rappeler toujours les qualités de transparence qu'implique l'exercice du débat, il doit également savoir s'entourer de conseils (conseils juridiques, par exemple) et diversifier ses sources d'informations (auprès des services préfectoraux ou des services de concentration de l'état, par exemple).

Au vu de son importance, le choix du (ou de la) secrétaire général(e) est donc la première tâche dont s'acquitte le président d'une CPDP; celui-ci veillera à ce que, outre les qualités citées plus haut, le secrétaire général ait une personnalité qui s'accorde avec la sienne. Ensemble, ils formeront un tandem d'autant plus performant qu'il sera solidaire. Leur relation doit être fondée sur le respect et la confiance.

Recruter un secrétaire général

La CNDP tient à la disposition des présidents de CPDP un vivier de secrétaires généraux potentiels compétents dans l'exercice du débat public.

Lorsque le président a fait son choix (il peut rencontrer et auditionner plusieurs personnes), il en fait part au maître d'ouvrage, qui établit pour le candidat retenu un contrat durable et défini. C'est le maître d'ouvrage qui rémunère le secrétaire général.

Le niveau de rémunération du secrétaire général doit rester dans les limites de celles d'un cadre A de l'administration : convenable, mais raisonnable. Ce dernier peut toutefois bénéficier de remboursements de frais et d'avantages matériels liés à sa fonction et à ses besoins. C'est le secrétaire général qui, dès que possible, recrute une assistante, et éventuellement, un webmestre.

2. S'implanter localement

L'une des premières démarches de la CPDP et de son secrétaire général sera de trouver les locaux qui abriteront la CPDP durant plusieurs mois.

Il est conseillé, pour des raisons d'indépendance, d'éviter l'hébergement dans les locaux du maître d'ouvrage.

Les locaux de la CPDP doivent être situés au plus près de la zone concernée par le projet. Cette proximité favorise et facilite l'établissement de relations fréquentes et étroites avec les partenaires et le public.

Leurs caractéristiques devront notamment tenir compte de la nécessité d'accueillir du public. Il faut également prévoir une salle de réunion pour la commission.

Ils doivent être aisément accessibles, pas trop loin de la gare s'ils sont situés dans une petite agglomération, accompagnés si possible de facilités de parking et d'une signalétique adaptée.

Le secrétaire général s'occupera de les faire assurer et équiper (téléphone, accès Internet, courrier, matériel

informatique, fournitures, etc.) par le maître d'ouvrage.

Si le premier du débat est très tendu, la CPDP peut envisager des antennes afin de se rapprocher des populations concernées ; il peut alors s'agir d'un simple bureau destiné à recevoir le public lors de permanences, avec à disposition toute l'information nécessaire sur le projet et le débat.

3. Entrer en relation avec le maître d'ouvrage

Les relations avec le maître d'ouvrage

Certains maîtres d'ouvrage, familiers du débat (il s'agit le plus souvent d'établissements ou d'organismes publics, tels RFF, RTE, EDF), ont une habitude suffisante de l'exercice pour ne pas aborder le débat public avec crainte.

Ces organismes, qui savent qu'entrer dans un débat signifie pour eux de longs mois de travail, constituent des équipes dédiées au projet, qui vont accompagner le débat depuis son origine jusqu'à son terme.

Les équipes du maître d'ouvrage sont présentes toutes les réunions publiques, elles disposent généralement des conseils et des services d'une agence, et ce sont des interlocuteurs solides pour la CPDP en charge du débat.

Néanmoins, entrer dans un débat n'est pas évident, surtout quand un maître d'ouvrage initie son premier débat public. C'est sans conteste la confrontation avec le public qu'apprend le plus le maître d'ouvrage, qu'il soit novice ou non : donner l'image d'un maître d'ouvrage technocratique ; laisser le public sur l'idée qu'on a esquivé ses questions ou pratiqué la langue de bois ; ne pas réussir à tisser une relation de confiance avec le public ; rester prisonnier des codes habituels de langage entre techniciens et experts ; voilà les craintes les plus répandues du maître d'ouvrage à la veille d'une réunion publique, auxquelles s'ajoutent les doutes personnels des plus timides et réservés.

De l'attitude de la CPDP dépendra en partie que soit relevé ce dilemme. Il est primordial que la commission entretienne des relations courtoises avec le maître d'ouvrage, tout en gardant l'esprit l'essence de sa démarche et l'exigence de sa neutralité. Rappeler les principes du débat, les enseigner à ceux qui ne les connaissent pas, définir clairement sa position, fait partie du rôle que la commission particulièrement doit tenir face au maître d'ouvrage.

Il n'est pas toujours facile de trouver le ton juste et la bonne distance ; il faut parfois un peu de temps pour assouvir le terrain d'accord et d'entente qui permettra une animation sereine et efficace du débat.

Chacun ayant pour intérêt commun le bon déroulement du débat, il est indispensable d'établir des ponts ; il sera d'autant plus facile pour la commission d'obtenir du maître d'ouvrage une attitude ouverte et sincère envers le public qu'elle aura elle-même des échanges francs et corrects avec lui. La compétence technique des maîtres d'ouvrage dans leur domaine n'est pas un moindre atout, leur bonne volonté et leurs qualités humaines personnelles en sont un complément très appréciable.

La commission a pour mission de toujours garder l'esprit l'intérêt du débat ; favoriser la richesse des échanges en incitant le maître d'ouvrage à toujours plus de transparence, le soutenir dans cette voie ou l'y conduire avec fermeté et diplomatie, telle est la position des membres de la CPDP vis-à-vis du maître d'ouvrage.

Il n'est pas rare de voir un maître d'ouvrage changer d'attitude et évoluer d'une manière significative durant le temps du débat. Le contact avec le public, la prise de conscience de ses questionnements, de ses interrogations et de ses doutes joue parfois le rôle d'un révélateur puissant. La CPDP de profiter de cette évolution pour pousser plus loin le dialogue du maître d'ouvrage avec le public afin d'explorer à fond tout le champ des questions ouvert par le projet.

Le dossier du maître d'ouvrage (DMO)

Le dossier du débat est un élément primordial. Le débat ne peut commencer que lorsque la CNDP a jugé ce dossier suffisamment complet.

Cela signifie que le dossier du débat doit être au moins un bon instrument d'information sur le projet.

Le maître d'ouvrage constitue ce dossier, dans lequel il expose son projet, en précisant ses justifications, ses impacts, ses éventuelles variantes.

Dans cet exercice, la CPDP accompagne le maître d'ouvrage, en apportant les orientations nécessaires à l'approfondissement du dossier. Elle veille également à la qualité de l'information fournie.

Son rôle étant d'animer le débat, elle doit faire en sorte que le public, lorsqu'il aura ce dossier en main, y trouve des éléments de réponse aux questions qu'il se pose, et des pistes de réflexion qui le mettront dans de bonnes dispositions pour dialoguer avec le maître d'ouvrage. Cela est nécessaire à l'initiation d'échanges constructifs et, mesure que le débat gagne en profondeur, à ce qu'on peut appeler un exercice d'intelligence collective.

Plus le dossier est complet et honnête, plus le débat se fondera sur des bases saines.

Quel que soit le projet mis en débat, le maître d'ouvrage est souvent perçu par le public comme une entité en position de force, certains considérant que le dossier du débat est un document de marketing, d'autres refusant d'accorder au porteur du projet la confiance nécessaire à la discussion. C'est à la commission de veiller à ce que le dossier souligne, par sa rigueur et son ouverture, l'attention que le maître d'ouvrage porte à ceux qui vont intervenir dans le débat.

Le rôle de la CPDP est de l'inciter à approfondir les raisons du projet, à présenter des alternatives ou des mesures d'accompagnement.

Elle doit veiller à ce que le document soit lisible, accessible au plus grand nombre, honnête dans la présentation des données. La relecture du dossier mobilise généralement tous les membres de la CPDP. La commission peut demander des éclaircissements, des approfondissements sur telle ou telle variante, une première approche des objections qui ne manqueront pas d'être soulevées par le public. Le dossier est lu, relu et corrigé jusqu'à l'obtention d'une version qui est transmise par le maître d'ouvrage à la Commission nationale; si la CNDP estime que le dossier n'est pas suffisamment complet, il est alors repris et amendé par le maître d'ouvrage selon les recommandations de la CNDP.

Ce n'est que lorsque cette dernière juge le dossier suffisamment complet pour être soumis au débat qu'elle le valide et donne ainsi le feu vert pour l'ouverture du débat.

Les caractéristiques du DMO

- Il Le dossier du débat est un document accessible aux non-spécialistes, qui présente les objectifs et les caractéristiques du projet.
 - Il Il traite de l'opportunité du projet.
 - Il Il identifie les besoins actuels et prévisibles auxquels le projet envisagé apporte une réponse.
 - Il Il comporte une cartographie et des documents permettant de visualiser l'insertion du projet dans son environnement.
 - Il Il présente l'historique du projet, en rappelant les documents de planification et de programmation antérieurs.
 - Il Il s'appuie sur des études de base accessibles à la consultation.
 - Il Il expose les solutions alternatives possibles et en détaille les avantages et les inconvénients.
 - Il Il présente la préférence du maître d'ouvrage pour telle ou telle solution.
 - Il Il explicite les impacts significatifs sur l'environnement et cite les éventuelles mesures destinées à les minimiser et/ou à les compenser.
-

Il présente les enjeux socio-économiques du projet et en explore les effets potentiels sur le développement et l'aménagement du territoire local et régional.

Il présente le processus de décision et ses diverses procédures.

Il comporte des annexes techniques permettant de répondre à des attentes plus précises.

Une synthèse de 4 à 8 pages, résumant les éléments du dossier, doit compléter le DMO. Moins impressionnante que le dossier lui-même, cette synthèse permet à une partie du public de prendre connaissance du projet dans son ensemble, avant de se plonger dans la lecture d'un document qui intimide parfois par son volume et sa technicité.

Impératifs de calendrier

La CPDP doit informer le maître d'ouvrage du calendrier imposé par la loi : ce dernier dispose de six mois pour constituer son dossier, à compter de la publication au Journal officiel de la décision de la CNDP d'organiser le débat.

La CNDP doit en effet, après examen, soumettre le dossier aux 25 membres de la Commission nationale, pour approbation; ces derniers peuvent demander des modifications, substantielles ou non.

En conséquence, 35 dossiers doivent être adressés au secrétariat général de la CNDP, en temps voulu.

Exceptionnellement, la CNDP peut accorder au maître d'ouvrage, sur demande de la CPDP, un délai supplémentaire pour la constitution de son dossier.

4. Prendre connaissance du terrain

De nombreux débats publics s'inscrivent dans un territoire géographique bien délimité, quoique parfois assez vaste. Effectuer un repérage géographique permet d'inscrire visuellement le cadre du projet et de se figurer un peu mieux la réalité du contexte, dans ses aspects topographique, paysager, environnemental.

La demande de la CPDP, une visite du site d'implantation de l'équipement mis au débat peut être organisée par le maître d'ouvrage. Ce sera l'occasion pour lui de présenter le projet à la commission particulière, et pour celle-ci de mieux appréhender les enjeux soulevés par la réalisation du projet. Il est aussi plus facile, en se rendant sur place et en nouant les premiers contacts localement, de comprendre l'historique du projet.

Certains équipements promis, qu'ils soient attendus ou redoutés par le public qu'ils concernent sur place, ont une longue histoire qu'il convient de connaître pour en mesurer la portée. Cette visite de terrain illustre opportunément le dossier de contexte qu'il est souhaitable de voir figurer dans le dossier de saisine.

5. Définir le périmètre du débat

Si le projet mis au débat a dès le départ une localisation géographique précise (fuseau de tracés ou lieu d'implantation), celle-ci ne définit pas elle seule ce qu'on appelle le périmètre du débat.

Autant dire que le périmètre ne peut se résumer à la seule aire géographique du débat. Il a également trait son objet même, et surtout à sa portée.

C'est une des tâches premières de la CPDP de s'emparer de définir ce périmètre, en prenant en compte des éléments qu'elle découvrira du dossier du projet. C'est un travail

de décryptage en amont auquel doit se livrer la commission, en répondant pour cela à certaines questions.

Quelques exemples des interrogations indispensables :

Le projet s'inscrit-il dans un schéma d'aménagement plus large ?

Contribue-t-il à la mise en œuvre d'une politique caractéristique nationale ou internationale ?

A-t-il fait, déjà, l'objet de controverses, et à quel niveau ?

A-t-il des effets hors frontières ?

Entre-t-il en concurrence avec d'autres équipements existants ou en projet ?

Le travail de la commission est d'inscrire le débat dans un vaste réseau de questions, nourri de toutes les problématiques soulevées par le projet, et aussi cohérent que possible. Trop large, le débat peut se dissoudre dans des généralités qui atténuent sa portée ; trop restreint, il peut puiser trop rapidement les arguments et susciter la frustration des participants.

C'est en rencontrant divers acteurs, en particulier ceux qui ont déjà une opinion sur la question, que la commission affinera sa perception et définira le cadre dans lequel le débat doit se dérouler. La CPDP n'hésitera donc pas à se déplacer, et à identifier toutes les parties qui pourraient participer utilement au débat.

Elle recherchera principalement l'accès au débat d'un public le plus large possible, et fera la part belle aux questions environnementales, qui sont une des raisons d'être du débat public.

6. Rencontrer les acteurs

Identifier et approcher les acteurs

On désigne sous le terme d'acteurs tous ceux qui vont intervenir dans le débat pour y apporter arguments, contradiction, opposition et points de vue variés. C'est, en réalité, tous ceux qui, de près ou de loin, sont concernés par le projet. S'ils ne se présentent pas spontanément à elle, comme c'est souvent le cas de certaines associations, la CPDP a pour mission de les informer et de les rencontrer. Avec l'aide du secrétaire général, elle dresse la liste de tous ceux avec qui elle doit entrer en contact. Ce sont les élus, les associations (locales ou relevant d'une fédération nationale), les collectivités territoriales, les organismes socio-professionnels (chambres consulaires, syndicats), les administrations.

Suit une série de rendez-vous, auxquels se rendent le président de la CPDP et son secrétaire général, accompagnés éventuellement de deux ou trois membres.

Ils ont pour mission de présenter le débat, d'expliquer le rôle de la CPDP et de demander aux acteurs ce qu'ils attendent du débat public. La rencontre avec les acteurs est un bon moyen pour la CPDP, qui tiendra compte des demandes qui ont pu s'exprimer lors des échanges, de dresser rapidement le tableau des thématiques et problématiques soulevées par le projet. Il importe qu'un compte-rendu de ces rendez-vous soit diffusé à la commission.

Certains ont déjà des positions bien arrêtées, en particulier lorsqu'il s'agit d'un projet porté depuis longtemps par le maître d'ouvrage, d'autres sont plus circonspects. C'est au cours de ces premiers entretiens que la CPDP fait connaître à ses interlocuteurs la possibilité de réaliser un cahier d'acteur.

Les associations sont souvent parmi les premiers acteurs à se saisir d'un débat. Qu'elles soient locales ou qu'elles

appartiennent à une fédération nationale, elles sont de bons vecteurs de l'information à travers leurs réseaux et contribuent à une plus large diffusion de l'information auprès de leurs adhérents.

Les associations locales, qu'elles soient de riverains, de défenseurs de l'environnement, de chasseurs ou de pêcheurs, d'adeptes d'un sport ou d'une pratique sportive locale, sont des interlocuteurs intéressants pour la CPDP en phase de préparation : elles connaissent bien le terrain, le contexte, l'historique éventuel du projet et peuvent faire part utilement de leur expérience à la commission.

Le point de vue éventuellement radical de certaines d'entre elles doit être entendu par la CPDP, qui aura intérêt à en analyser soigneusement les arguments. D'une part, pour préparer le maître d'ouvrage à y répondre, d'autre part, pour montrer que tous sont écoutés avec attention. La commission évitera ainsi que le débat soit transformé en théâtre du conflit et réduit à une querelle de principe.

La commission ne doit pas hésiter à rencontrer ces associations sur leur terrain, à leur prêter une oreille attentive et à rappeler, inlassablement, les règles du débat. Chacun doit sentir qu'il sera entendu et que ses arguments seront pris en compte.

Une attitude ouverte de la commission permet souvent de débloquer les résistances, lorsqu'il y en a, d'assouplir les points de fixation et de prévenir les idées préconçues (le débat ne sert à rien, tout est déjà décidé).

La position des élus est variable selon la nature du projet. Il n'est pas toujours aisé pour la commission d'anticiper leur degré d'implication dans le débat. Parfois ils s'intéressent de près au débat et assistent régulièrement aux réunions publiques, parfois ils se font plus discrets et n'interviennent que rarement dans les échanges.

Mais inévitablement, se pose le paradoxe qui consiste à croiser démocratie représentative et démocratie participative.

La CPDP aura vis-à-vis des élus la subtilité de leur faire comprendre le principe d'équivalence, qu'ils sont appelés à respecter lors de leurs prises de parole. Chaque intervenant a droit à un même traitement et le grand public ne saurait comprendre que la commission accorde à l'un d'entre eux, fût-il un élu, un privilège particulier.

De manière générale, les élus sont le plus souvent interpellés par le débat, surtout lorsque le projet (et c'est presque toujours le cas) met en œuvre des enjeux territoriaux d'importance. C'est évidemment la raison pour laquelle ils interviennent le plus souvent dans les réunions publiques. C'est encore à la CPDP de faire œuvre de conviction et de diplomatie. Elle rappellera que le débat public traite avant tout de l'opportunité d'un projet, de ses objectifs et de ses caractéristiques. Elle renverra à l'article L1211, selon lequel la CNDP est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus de élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, etc.).

Les organisations socio-professionnelles sont également des partenaires actifs lors des débats publics. La CPDP sollicitera avec profit les chambres des métiers, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie qui ont le plus souvent déjà entendu parler du projet et apporteront leur éclairage et leur point de vue. Elle rencontrera les syndicats en qui elle trouvera des interlocuteurs concernés et actifs.

Durant la phase préparatoire, le préfet apporte à la commission des éléments de contexte et des informations fort utiles. Il connaît généralement le dossier et en a la plupart du temps déjà parlé avec les élus et les principaux acteurs concernés.

En fonction du contexte, le préfet participe à la réunion de lancement du débat, notamment pour situer le point

auquel est parvenue la procédure interne d'instruction du projet.

La CPDP peut être amenée à rencontrer, par l'intermédiaire du préfet ou sur sa propre initiative, un ou plusieurs services de l'État, dont elle rencontrera un représentant susceptible d'intervenir en réunion publique, en vue d'éclaircir un point particulier, commenter une réglementation, exposer une politique (agricole, industrielle, de transports, environnementale, culturelle).

Solliciter l'expression des acteurs

L'expression des acteurs dans le débat peut prendre diverses formes, que les membres de la CPDP exposent à leurs interlocuteurs lors des rendez-vous préalables. Il peut s'agir d'un avis ou d'une contribution, ces deux formules étant mises en ligne sur le site Internet du débat ; il peut s'agir aussi d'un cahier d'acteur, ayant vocation à être imprimé et diffusé plus largement durant le débat. Selon leur position, le poids et la nature de leurs arguments, les acteurs soumettront la forme qui leur paraît la plus adaptée à l'expression de leur point de vue.

1 Nature et fonction des cahiers d'acteurs

Les cahiers d'acteurs sont l'édiction imprimée du point de vue d'un acteur soucieux de faire porter à la connaissance du public ses arguments.

Chaque CPDP assure, aux frais du maître d'ouvrage, la publication et la diffusion de ces cahiers.

Ils se présentent généralement sous la forme d'un quatre-pages dont la charte graphique est la même pour tous. Émanant la plupart du temps de personnes morales (associations, collectivités, organismes, services de l'État), ils peuvent toutefois être le fait d'une personne isolée.

Les textes présentés par les acteurs sont rédigés en français et doivent satisfaire à un cahier des charges simple proposé par la commission particulière. Leur contenu engage leurs auteurs ; il ne doit pas, entre autres, révéler des

propos susceptibles de tomber sous le coup de la loi. Le cahier d'acteur doit présenter un argumentaire motivé, illustré si possible, et se rapporter exclusivement aux problématiques soulevées par le projet débattu. La CPDP, après lecture et examen, décide collectivement de leur publication. Elle veille entre autres à ce que les arguments développés soient solides et factuels. Elle peut proposer des corrections ou des améliorations aux auteurs, qui restent libres de les accepter.

La CPDP, dans les entretiens préalables qu'elle a avec les acteurs, doit présenter avec soin ce qu'est un cahier d'acteur, ainsi que le document répondra au mieux aux attentes du public. Il ne s'agit pas d'un tract militant, ou du programme déguisé d'un syndicat ou d'une instance politique.

Les cahiers d'acteurs peuvent intervenir à tout moment dans le débat. Il est préférable qu'ils soient disponibles au public dans les premiers temps du débat, mais il n'est pas rare que des acteurs ne produisent leur cahier qu'une fois le débat entamé, pour des raisons de calendrier, mais aussi parce qu'au fil des réunions publiques, ils ont développé de nouveaux arguments qu'ils jugent utile de faire partager au public.

Les cahiers d'acteurs sont publiés dans le cours du débat, après la séance d'ouverture et peuvent l'être théoriquement jusqu'à la date de clôture. Mais il est souhaitable qu'ils n'interviennent pas trop tard, afin que tous puissent en prendre connaissance durant le temps des échanges.

Les cahiers d'acteurs bénéficient du même type de diffusion que les autres documents du débat : envoi sur demande, mise en ligne sur le site Internet du débat, diffusion lors des réunions publiques, etc.

Lorsque les cahiers d'acteurs interrogent le maître d'ouvrage sur tel ou tel aspect du projet, il arrive que ce dernier répond directement, dans le cours du débat.

Au terme du débat public, le contenu des cahiers d'acteurs vient alimenter le compte-rendu de la commission.

Nombre de cahiers d'acteurs

Le nombre de cahiers d'acteurs est très variable d'un débat à l'autre. Il peut ne pas dépasser la douzaine, mais il est arrivé aussi qu'un débat suscite plus de cinquante cahiers d'acteurs. Le projet du Grand Paris, d'une ampleur exceptionnelle, en a publié 255 ! La moyenne, sur un débat public classique, est plutôt d'une vingtaine.

C'est à la commission de veiller à ce que le contenu de ces cahiers apporte réellement des arguments, et ne soit pas uniquement la présentation d'une posture, qu'elle soit de soutien ou d'opposition au projet.

Si certaines CPDP sont tentées, pour des raisons budgétaires en particulier, d'en limiter le nombre, on peut objecter que les cahiers d'acteurs ont deux vertus : celle de permettre à ceux qui les rédigent de présenter leur point de vue par écrit, et donc de l'étayer, voire de le préciser, ce qui n'est pas toujours facile dans le feu des discussions lors des réunions publiques ; et celle de toucher directement, par un document de consultation simple, le public qui n'est pas forcément familier d'Internet.

Quoi qu'il en soit, seule la commission, qui connaît le projet et entretient avec ses acteurs des liens privilégiés, peut trancher quant à la pertinence d'un cahier d'acteur et son apport au débat.

7. Établir le calendrier du débat

Ce document, qui s'établit progressivement dans la phase de préparation, décrit l'architecture et le déroulement du débat.

La commission, assez rapidement, doit dresser un calendrier théorique, qui propose un certain nombre de dates de réunions publiques, et les lieux dans lesquels se tiendront les réunions. Ces derniers sont choisis en fonction du périmètre du débat, de critères territoriaux, économiques, symboliques éventuellement.

Au fur et à mesure que la date de lancement du débat se précise (cela peut se faire assez vite si la préparation du dossier du maître d'ouvrage ne prend pas de retard), le calendrier s'affine.

Sont prises en compte les dates de vacances scolaires, les éventuelles échéances électorales, et les contraintes pratiques liées à l'organisation (disponibilité des salles susceptibles d'accueillir les réunions).

Ce calendrier provisoire peut recevoir avec profit les suggestions et avis des acteurs rencontrés. La commission, lors de ses rendez-vous, peut en proposer une version à ses interlocuteurs en précisant bien qu'elle ne doit pas être diffusée avant l'ouverture du débat.

Lorsqu'elle dispose d'une version finalisée, la CPDP soumet le calendrier du débat à la CNDP qui le valide. Cette étape intervient dans le même temps que la validation du dossier du maître d'ouvrage. Une fois le calendrier arrêté, il est bon qu'il soit diffusé aussi largement que possible.

8. Mettre en place les conditions pratiques du débat

Le choix des lieux de réunion

Pour toucher un large public, mieux vaut multiplier les lieux de rencontre et proposer une cartographie dissimulée des réunions afin de couvrir le territoire du projet aussi largement que possible.

Il n'y a pas de règle absolue dans le choix des lieux de réunion.

C'est à la fois le bon sens, l'étude du terrain, la rencontre des élus concernés, l'identification des thématiques, qui vont guider la CPDP dans ses choix.

Le choix des lieux où se tiendront les réunions est le fruit d'un dosage parfois subtil, et la commission doit s'appliquer à rechercher le meilleur équilibre entre les évidences qu'imposent certains éléments géographiques, les demandes plus ou moins fondées des uns et des autres (élus, industriels, associations), les susceptibilités diverses et les données politiques du projet.

Un autre élément de choix vient des thématiques soulevées par le projet, et des lieux, grandes agglomérations ou petites villes, qui lui sont directement associés. Il est judicieux d'associer tel lieu de réunion à telle thématique, dont on sait qu'elle intéresse particulièrement le public susceptible de s'y rendre.

Dans le même temps que la CPDP identifie les lieux de réunion qu'elle va privilégier, le secrétaire général et son équipe s'assurent de l'existence d'une salle adaptée et vérifient sa disponibilité et ses possibilités techniques.

Pour ce qui est de la manière dont les lieux choisis vont s'agencer en fonction des dates retenues, elle fera l'objet encore l'objet de toute la clairvoyance de la CPDP qui devra faire preuve de subtilité et de diplomatie, mais aussi de rigueur et de pertinence, car le cheminement géographique influe d'une manière ou d'une autre sur le déroulement du débat.

Ce tricotage des dates et des lieux dépend de la philosophie du président de la CPDP.

La plupart des présidents de CPDP préféreront aborder le débat par une série de réunions générales, pour aller peu à peu vers un resserrement des thématiques autour de quelques grands axes; d'autres au contraire, pour des raisons liées au contexte, souhaiteront débiter par des réunions thématiques.

Tout, encore une fois, est affaire de contexte et d'appréciation de la part de la CPDP qui alimentera sa perception du débat tout au long de la préparation.

Une forme de chronologie territoriale doit se dessiner, qui apparaisse à la fois cohérente et lisible par le public, comme elle le sera dans l'esprit de la commission.

Par ailleurs, il est toujours possible, une fois le calendrier arrêté et validé par la CNDP, d'ajouter une réunion en cours de débat, si celle-ci s'avère nécessaire, ou encore d'en éliminer une. Cette pratique, qui doit recueillir l'aval de la CNDP, reste exceptionnelle, mais les circonstances peuvent parfois conduire.

Il est souvent judicieux de prévoir, à deux ou trois reprises durant le débat, des rendez-vous locaux. Certains présidents de CPDP actionnent cette forme de rencontre de proximité. Le principe en est simple : deux ou trois membres de la commission se tiennent à disposition du public dans l'après-midi qui précède la réunion, au lieu même où elle se tiendra. Cette formule permet au public intéressé de prendre connaissance du projet, de venir discuter de son point de vue tout en se sentant plus libre dans son expression, de définir les questions qu'il formulera le soir en réunion; elle permet à la commission d'identifier des questions nouvelles, d'inciter le public à prendre la parole. C'est une bonne formule, accessoirement, pour mesurer, dans des conditions détendues, plus informelles qu'en réunion publique, le pouls du débat.

Cela peut être aussi l'occasion d'encourager certains intervenants plus serviles que d'autres et qui hésitent à

s'exprimer en public; les membres de la commission pourront utilement les mettre en confiance par quelques conseils simples, en les incitant par exemple à écrire leur question au préalable, quitte à la lire à voix haute au moment où la parole leur est donnée.

Le choix des horaires de réunion

De façon générale, les réunions débütent à 19 h. En campagne, on peut commencer plus tôt, dès 18 h ou 18 h 30. Dans les grandes villes, l'horaire habituel est plutôt 20 h. Tous les jours de la semaine peuvent être choisis. On ne prévoit pas de réunion le week-end, sauf cas particuliers. La durée d'une réunion publique est variable, on peut donner une moyenne de trois à quatre heures, mais il arrive que certaines réunions se prolongent et dépassent largement l'horaire prévu par les organisateurs.

La commission n'a pas pour tâche de faire respecter un horaire de fin de réunion, elle doit laisser ouvert le champ du dialogue, et il n'y a pas de raison de terminer une réunion tant que le public intervient et pose des questions. C'est le principe du débat public. Tant que la réunion est vivante, tant que les échanges avec le maître d'ouvrage sont alimentés, il est bon qu'elle se poursuive.

Les documents mis à disposition du public

Outre le dossier du débat réalisé par le maître d'ouvrage, dont nous avons déjà parlé, la CPDP prépare à destination du public un document présentant la commission particulière elle-même, ses liens avec la CNDP, ainsi que les principes essentiels du débat public. Ce document (quatre pages suivies) présente les modalités du débat, la CPDP et ses membres, et donne les règles du jeu essentielles.

Il fait état de l'indépendance de la commission, de sa neutralité et de son impartialité; il souligne l'équivalence de traitement accordée à tous les participants. Il retrace en quelques lignes l'historique de la CNDP.

9. Préparer l'information préalable du public

C'est l'un des défis du débat public : comment faire venir le grand public, l'informer de la tenue du débat, l'intéresser au projet, lui faire comprendre le sens et la portée de l'exercice de démocratie qui lui est proposé.

Les commissions particulières se posent toutes la question : par quels moyens diffuser l'information, de manière telle que les réunions soient largement suivies, et que le débat soit aussi ouvert que possible à des publics aussi variés que possible ?

Certains débats attirent normalement de monde, et l'on a pu voir, à l'occasion de débats récents, plus de mille personnes assister à une réunion.

Plus le projet a une incidence directe sur la vie de ses riverains, plus il est facile de faire salle comble.

Lorsque les impacts du débat sont circonscrits géographiquement, le public vient généralement en nombre. De même, lorsque l'opposition au projet est vive, nombreux sont ceux qui se déplacent pour questionner le maître d'ouvrage.

Mais il arrive qu'il soit plus laborieux de mobiliser les gens, en particulier lorsque l'objet du débat est considéré comme très technique et que le public redoute d'être embarqué dans un débat d'experts.

Certains craignent de s'exprimer, car ils ne maîtrisent pas l'aisance de langage et la confiance en soi qu'ils jugent nécessaires à une intervention en public. Ils hésitent à se mesurer à des décideurs rompus aux changements de points de vue.

Il y a aussi le doute qu'entretiennent une partie des citoyens sur les pouvoirs réels que leur confère le débat public, tel qu'il est connu par la CNDP et les textes.

Le débat public est encore mal connu du grand public, et nombreux sont les citoyens qui, par méconnaissance ou parce qu'ils sont désabusés des institutions et de la

chose publique, ne croient pas aux vertus de la démocratie participative.

Malgré tout, les commissions particulières doivent avoir cet objectif en ligne de mire et garder en tête cette quête incessante de la participation, aussi bien quantitative que qualitative. Car s'il est important de rassembler un public fourni, il est aussi essentiel de faire venir au débat une diversité de publics, aussi représentative que possible des citoyens concernés par le projet, et de la société en général.

Les relations avec la presse

La presse a un rôle évident à jouer dans la diffusion de l'information. L'impact qu'elle sert au débat a un impact non négligeable sur la participation du public. C'est souvent en lisant le journal local que le grand public découvre la tenue du projet, ses enjeux, ses impacts et sa portée.

C'est aussi dans les colonnes des journaux qu'il apprend l'existence d'un débat, en découvre le calendrier et en apprend l'avancée.

Bien avant la réunion d'ouverture, la commission particulière doit diffuser cette information aux organes de presse (journaux, presse quotidienne régionale, radios, TV locales éventuellement).

Le président de la CPDP prend lui-même contact avec les rédactions des organes de presse locaux pour présenter le débat et amorcer une coopération. C'est le plus souvent lui qui répond aux interviews.

De manière générale, il est préférable qu'un seul interlocuteur soit en charge des relations avec la presse, et il est assez naturel que ce soit le président de la CPDP. Toutefois, si un membre de la commission est particulièrement à l'aise dans cet exercice, il peut être affecté à cette mission d'importance.

Avant et pendant le débat, la commission organise des points presse, des conférences de presse, acquiert éventuellement des encarts pour annoncer les réunions.

Les supports de presse utilisés par les municipalités, les départements, les régions, mais aussi les associations, les chambres consulaires, les syndicats sont autant de moyens pour la commission de faire connaître le débat. Une fois les contacts noués, la commission de trouver le ton et la position justes dans ses échanges avec la presse. Elle doit toujours garder l'esprit sa neutralité. Elle veille à donner davantage de matière sur l'organisation et l'objectif du débat public que sur le projet lui-même.

Le site Internet du débat

Le site Internet du débat n'est accessible au public que le jour de l'ouverture du débat.

Mais il est constitué et alimenté bien avant son ouverture, car il sera utilisé tout au long du débat comme un moyen de diffusion privilégié des informations : organisation du débat, calendrier, composition de la CPDP, dossier du maître d'ouvrage, pièces complémentaires au dossier, cahiers d'acteurs, système de questions/réponses, contributions, etc.

Certains présidents de CPDP choisissent toutefois d'ouvrir le site à la consultation seule, deux ou trois semaines avant l'ouverture du débat.

L'adresse du site du débat doit être systématiquement mentionnée par la CPDP tout au long de la phase de préparation. L'utilisation grandissante de l'usage d'Internet par une bonne partie de la population en fait un outil d'information de plus en plus incontournable.

Le site Internet fait l'objet d'un marché passé par la CNDP, qui confie à un prestataire unique la mise en place du site de chaque débat. C'est ce prestataire qui se charge de la création des adresses électroniques des membres de la CPDP, de la gestion des contenus, de celle des questions/réponses et de l'archivage du site en fin de débat.

La CNDP a choisi le concept d'un site-type, qui offre à toutes les CPDP un modèle de site commun sur lequel se fonde l'identité de chaque CPDP. L'architecture et le graphisme du site Internet sont donc invariables. Cette base commune apporte une unité aux différents sites Internet

des débats et offre aux internautes familiers de la consultation en ligne des débats une continuité et une cohérence tant visuelles que structurelles.

Conformément à la loi, les sites Internet doivent être déclarés à la CNIL.

La campagne de communication

La CPDP, tout en préparant le débat, doit réfléchir rapidement aux modalités d'information qu'elle compte mettre en œuvre. Il existe un certain nombre d'outils, outre la presse, dont elle peut disposer : affichage, tractage, envois postaux dans les boîtes aux lettres, insertions publicitaires, carte T, etc.

Loin d'être obligée de tous les utiliser, la commission doit tenter de trouver les plus pertinents et les plus efficaces dans l'objectif qu'elle recherche, celui de la participation maximale.

Avant de faire son choix, la commission prendra en compte le coût de ces divers outils, ainsi que les délais nécessaires à leur conception, leur fabrication et leur diffusion, au regard de leur efficacité.

La CPDP, dans sa mission, est accompagnée par une agence de communication, rémunérée par le maître d'ouvrage.

L'identité graphique du débat

Une identité visuelle propre à chaque débat est créée, tout en respectant certains éléments graphiques imposés par la CNDP, en particulier son logo. C'est généralement l'agence de communication qui propose deux ou trois visuels, la CPDP fait son choix et le fait valider par la CNDP; cette identité graphique sera appliquée sur tous les éléments de communication du débat : affiches, cartes de visite des membres de la commission, panneaux de présentation, documents de la CPDP, calendrier du débat, flyers, etc.

10. Valider le dossier du débat

On approche de l'ouverture du débat lorsque la dernière version du dossier du maître d'ouvrage est validée; le dossier a souvent fait l'objet de plusieurs allers-retours entre les rédacteurs du maître d'ouvrage, le président et les membres de la CPDP.

La CNDP, auquel il a été communiqué, donne son aval lorsqu'elle l'estime suffisamment complet.

Une fois le dossier validé, la CNDP se prononce sur les modalités, et notamment sur le calendrier du débat.

11. Les relations avec la CNDP

Tout au long de la phase de préparation, le président de la CPDP doit rester en contact étroit avec la CNDP.

Si le Bureau de la Commission nationale (le président et les vice-présidents) ne participe pas directement aux travaux de la CPDP, il arrive souvent qu'un vice-président préside lui-même une commission particulière, il suit avec attention le déroulement de chaque débat dont il a la charge et la responsabilité.

La préparation est une phase cruciale, qui permet d'identifier les thématiques fortes, de comprendre le contexte et d'appréhender la manière dont les unions publiques, après l'ouverture du débat, pourront vraisemblablement se dérouler. Durant cette phase de préparation, les échanges entre la CNDP, qui a la charge de l'organisation du débat, et la CPDP, qui a la responsabilité de son animation, sont donc permanents.

La CPDP prend compte régulièrement la CNDP des conditions matérielles et administratives de l'avancée de la préparation du débat. Cette étroite collaboration entre commissions nationale et particulière permet à tous de progresser de conserve, sans que jamais les dossiers

échappent à la compréhension des uns et des autres. Cela facilitera également la tâche de tous au moment de la rédaction du compte-rendu et du bilan, lorsque le débat public sera clôturé.

12. Le coût d'un débat

Le budget d'un débat correspond à l'ensemble des dépenses liées à sa préparation et à son déroulement : dépenses matérielles de fonctionnement de la CPDP, coût des diverses prestations réalisées en matière d'information, frais de communication, etc. On peut avancer le chiffre de 800 000 euros TTC pour un débat moyen, portant par exemple sur un projet d'équipement ou d'infrastructure d'une importance ou d'un linéaire restreints, impliquant environ une dizaine de unions publiques.

Ce coût, à la charge du maître d'ouvrage, dépend selon l'importance des outils mis en place. Il peut être nettement inférieur dans l'hypothèse d'un nombre limité de unions publiques, d'une diffusion raisonnable des documents du débat ou d'un recours à des prestations techniques (infographie, impression, etc.) réalisées directement par le maître d'ouvrage.

Le coût d'un débat peut aussi dépasser le million d'euros, lorsque le projet est d'une ampleur plus considérable.

Au budget du maître d'ouvrage, il faut ajouter le coût pris directement en charge par la CNDP (indemnités et frais des membres de la CPDP), soit en moyenne près de 53 000 euros par débat.



3. Le déroulement d'un débat public

1. Des modalités diverses

La CPDP a préparé au mieux le débat, le maître d'ouvrage a peaufiné son dossier, fourbi ses arguments : voici venir le temps fort du débat, celui des réunions publiques et de l'ouverture du site Internet. Ce sont deux outils majeurs du débat, l'un permettant au public de rencontrer physiquement le maître d'ouvrage et de le questionner directement, l'autre permettant à un public plus large de consulter en ligne les documents du débat, de suivre les changements en lisant les verbatims et de participer au débat par le biais des questions/réponses. D'autres moyens de participation sont aussi offerts au public durant cette phase qui va durer quatre mois.

Les réunions publiques

La réunion publique est le lieu de débat incontournable. On pourrait résumer l'exercice par cette formule : le débat public, c'est avec le public, et en public.

Les réunions publiques restent, par-delà toutes les formules possibles et imaginables, le véritable pivot du débat public, son ossature la plus consistante.

C'est là que s'expriment quantité de facteurs humains indispensables au dialogue souhaité. Rien ne vaut la confrontation des uns et des autres, la liberté de parole, la personnalité des participants, la diversité des interlocuteurs, la synergie qui ne manque pas de s'opérer dans une salle réunissant plusieurs centaines de personnes.

↳ Animer une réunion

Animer une réunion publique n'est pas un art aisé. Tous ceux qui ont eu l'occasion de parler devant une salle bien remplie savent déjà combien il faut d'assurance et de confiance en soi pour posséder cette sorte de sérénité qui met l'auditoire à l'aise tout en lui inspirant respect et qualité d'écoute. Mais il faut un peu plus encore : celui qui anime une réunion de débat public. L'éloquence et au

charisme doivent s'ajouter la modération et même la modestie, car la CPDP joue le rôle d'intermédiaire entre deux parties, le maître d'ouvrage et le grand public.

Aussi l'animateur doit-il concilier plusieurs exigences et plusieurs contraintes.

Il doit faire preuve de diplomatie, mais aussi de fermeté, en particulier lorsque les changements se font très vifs ou que l'un des participants est pris à parti un peu trop brutalement.

Il doit endosser l'habit magistral de celui qui conduit la séance, tout en laissant la parole à tous ceux qui veulent s'exprimer.

Il doit permettre au maître d'ouvrage de présenter son projet et de le défendre, tout en ménageant une large place au public impatient de s'exprimer.

Il doit favoriser les changements, sans toutefois permettre les allers-retours d'invectives ni laisser se développer de polémiques stériles.

Il doit accorder aux intervenants une grande liberté de parole sans pour autant laisser la réunion dériver vers des sujets trop éloignés de l'objet du débat.

Il n'y a pas de méthode prouvée pour réussir une réunion publique.

Chacun adopte sa manière, s'adaptant aux situations diverses, plus ou moins consensuelles ou au contraire conflictuelles, aux différents contextes et enjeux économiques, aux publics, urbains ou ruraux, aux salles, plus ou moins chaleureuses.

C'est un exercice de composition subtile, où entre une grande part d'appréciation personnelle, l'important étant de concilier toujours les trois principes d'équivalence, de transparence et d'argumentation.

↳ Rappeler les principes du débat

La première mission de la CPDP est d'ordre pédagogique ; elle doit rappeler, inlassablement, en quoi consiste un

di bat public, quelle est la fonction des uns et des autres, préciser son indépendance par rapport au maître d'ouvrage, mettre le public en confiance, se montrer à la fois ouverte et rigoureuse.

Même si des critères rappellent les grandes règles du débat sont projetés en boucle au début de chaque réunion, il est indispensable que la personne qui anime la réunion (président ou membre de la CPDP) reformule ces principes et les annonce de manière claire.

Cela peut paraître répétitif à ceux qui, de semaine en semaine, reprennent le même discours inlassablement. Mais d'une réunion à l'autre, le public change, et ces principes sont essentiels à la compréhension de ce qui est en train de se jouer.

La démocratie participative n'est pas soumise à un cadre juridique très contraignant ; son exercice repose sur une base simple et complexe à la fois : la participation d'un ensemble invisible de citoyens, réunis pour débattre dans une commune liberté de parole.

Il n'est pas si courant pour le public et les acteurs de se prêter à cette démarche. Aussi la commission ne doit pas hésiter à préciser ce qui va se jouer entre les différents intervenants pendant la réunion, et durant le débat en général. Le concept d'intelligence collective, autant que l'exercice lui-même, mérite qu'on en donne une explication approfondie.

Il faut en rappeler le proclamer et définir les objectifs, reprendre les termes du contrat passé entre le grand public et le maître d'ouvrage, mais aussi insister sur le rôle que joue le législateur à travers la CNDP et la CPDP dans la maîtrise et le contrôle de cet exercice.

1 Faire respecter les règles du jeu

La nouveauté du débat public, qui n'a vu le jour qu'en 1995 et ne s'est installée véritablement dans le paysage politique français qu'en 2002, fait qu'il est non seulement mal connu du public, mais souvent mis en doute dans ses finalités et son utilité.

On entend souvent : « pourquoi nous consulter ? Les décisions sont déjà prises » ou « qui nous prouve que notre avis servira à quelque chose ? » ou encore : « vous n'êtes là que pour nous faire accepter les choses, pas pour nous entendre, c'est une mascarade ».

Face à ces critiques, la CPDP a un double rôle, celui de bien faire comprendre au public sa position, indépendante et au service de la démocratie ; celui de faire en sorte que le maître d'ouvrage se place dans une posture de franchise, d'ouverture d'esprit et d'écoute.

Il appartient aux membres qui animent une réunion publique de savoir imposer une certaine autorité, afin de donner aux échanges la hauteur nécessaire et de favoriser la sérénité du dialogue, même si les points de vue des uns et des autres sont contradictoires.

D'une réunion houleuse peuvent se dégager des éléments positifs, du moment que l'animateur de la réunion a permis à chacun, par son calme et son autorité spontanée, de transcender les clivages et de gagner en confiance et en objectivité.

Toutes les CPDP, à de rares exceptions, installent l'entrée des réunions publiques des panneaux précisant le débat et le projet. Il arrive même, dans certains cas particuliers, que la commission fasse réaliser et propose au public une véritable exposition. Ce fut le cas pour le débat sur la gestion des déchets radioactifs : 54 000 personnes ont pu visiter cette exposition à la Cité des sciences et de l'industrie de la Villette, pendant toute la durée du débat. Une exposition itinérante a été mise en place également (60 journées de présentation en 10 lieux différents) lors du débat sur le projet de prolongement de l'A2.

Ce type d'outil pédagogique, toujours apprécié car il permet à un large public de venir s'informer quand il le souhaite, sur une longue durée, s'adapte bien aux débats sur des options générales, pour lesquels une information préalable du public est indispensable lorsque les sujets débattus sont très techniques.

Le site Internet

Internet est devenu un outil incontournable des débats publics. C'est à la fois une source d'information sur l'organisation du débat (dates, horaires, salles, etc.), un outil de diffusion massif des documents du débat (dossier du maître d'ouvrage, cahiers d'acteurs), un mode de participation du public à travers le système des questions/réponses, la possibilité offerte au public de poster un avis, voire une contribution.

C'est aussi un outil d'archivage et de stockage des nombreux (parfois très nombreux) documents accumulés au cours d'un débat public.

Internet peut être utilisé, mais c'est loin d'être le cas dans tous les débats, comme un outil de consultation préalable au débat. Certaines CPDP ouvrent, dans la phase de préparation, une consultation en ligne permettant de dialoguer, parmi les souhaits et attentes du public, quelles sont les problématiques que le public désire voir aborder en priorité.

La visibilité du site de la CPDP est un objectif à prendre en compte dès la phase de préparation. Le nom du site à tant de terminer dès les premiers temps de la préparation c'est de manière générale le nom du projet lui-même, la commission le relaie auprès des divers acteurs qu'elle rencontre, en soulignant l'intérêt pour eux d'établir des liens permanents avec leurs propres sites dès l'ouverture du débat, de manière à multiplier les sources d'information du public.

De la même manière, la CPDP veille à communiquer systématiquement l'adresse du site dans ses contacts avec la presse et les autres médias.

La mise en place d'un dispositif de consultation du grand public en amont du débat sur les thématiques à débattre peut permettre également une bonne indexation par les moteurs de recherche, Google en particulier, un peu avant le lancement du débat. L'objectif est d'être rapide-

ment en tête des sites proposés lorsqu'on tape le mot-clé « débat public + nom du projet ».

Depuis 2003, la CNDP travaille avec un prestataire qui a défini la charte graphique et l'architecture des sites des différents débats. Les sites des débats publics reprennent les éléments graphiques et structurels (logo, couleurs) propres à la CNDP, tout en personnalisant le contenu. Cette personnalisation doit faire l'objet d'un dialogue avec le Bureau de la CNDP, tant sur l'aspect graphique que sur d'éventuelles modifications de l'architecture.

C'est, dans un premier temps, le prestataire qui se chargera de préparer la mise en ligne des premiers éléments disponibles avant l'ouverture officielle, puis d'ouvrir le site au public le jour du lancement du débat.

Le jour de l'ouverture du site, le grand public qui se connecte peut trouver en ligne :

- le dossier du maître d'ouvrage ;
- les informations sur la CPDP ;
- un guide du fonctionnement du débat public (liens sur le site de la CNDP) ;
- le calendrier du débat.

Au fur et à mesure du débat, le site est alimenté régulièrement, d'une part avec les comptes-rendus synthétiques des réunions et les verbatims (texte intégral des réunions), mais aussi par les cahiers d'acteurs, les avis et contributions, les documents complémentaires apportés au dossier, la lettre de la CPDP, etc.

Les questions/réponses

Sur le site Internet du débat se trouve la rubrique « questions/réponses », dans laquelle il est possible à tout un chacun de poser une question, que ce soit à l'adresse du maître d'ouvrage ou de la CPDP.

Toutes les questions posées par le public y sont regroupées, qu'elles soient parvenues à la CPDP en ligne, par la poste, par carte T, ou encore sur les fiches que la CPDP met à disposition du public dans les réunions publiques

et que les participants peuvent compléter pendant ou à l'issue de la réunion.

Cependant, il est souhaitable qu'à l'entrée des salles de réunion, des fiches de questions soient distribuées à l'assistance, permettant au public de poser une question par écrit. La rédaction de ces fiches varie d'une CPDP à l'autre : outre le nom et les coordonnées de la personne qui la remplira, et l'espace laissé à sa question ou contribution, on peut y voir apparaître diverses informations, telles la manière dont cette personne a entendu parler du débat, son âge, sa profession, quelles sont ses remarques éventuelles, etc.

Un membre de la commission se placera utilement à la sortie de la salle, pour saluer les participants qui quittent la réunion avant son terme. Il arrive souvent que des personnes ayant à partir en cours de réunion n'aient pas trouvé l'occasion de poser leur question, et il est bon dans ce cas de leur rappeler la possibilité de la laisser par écrit.

De façon générale, au terme de la réunion, il est indispensable qu'un ou deux membres de la commission soient présents dans le hall d'accueil pour recueillir les éventuelles questions restées informelles durant la réunion. Certains participants viennent souvent les poser à propos. C'est à la commission de faire comprendre à ces participants qu'en vertu des principes du débat, leurs questions ne peuvent trouver de réponse en dehors de l'espace public du débat. En revanche, il est toujours possible d'écrire sa question, la commission se chargera de la transmettre à qui de droit.

Lorsque les questions concernent la CPDP, elle y répond directement ; lorsqu'elles s'adressent au maître d'ouvrage, la commission les lui transmet et valide ses réponses, dans un temps aussi court que possible, avant la mise en ligne.

Une bonne réactivité et la promptitude des réponses aux questions est toujours appréciée du public ; ce dernier n'a

pas forcément conscience du travail accompli par le maître d'ouvrage, à la demande de la CPDP, pour répondre de manière satisfaisante (selon ses critères) aux questions déposées sur le site. Malgré tout, il ne comprendrait pas que des questions restent trop longtemps sans réponse. Un délai de trois à quatre jours semble une bonne mesure.

Le maître d'ouvrage, en règle générale, a préparé ses réponses à l'avance, et anticipé les demandes du public, mais cette préparation ne peut inclure toutes les attentes du public ; la commission, en relisant systématiquement les réponses et en les validant avant leur mise en ligne, est là pour l'aider à formuler les choses de manière parfois moins technique, ou plus personnelle, vis-à-vis de certains questionnements ou certaines craintes qui transparaissent de manière récurrente.

Sur un plan pratique, il est indispensable qu'un membre de la CPDP soit en charge de la gestion des questions/réponses. C'est lui qui lira les réponses du maître d'ouvrage et lui demandera, le cas échéant, de les compléter ou d'y apporter une précision. Les échanges directs par mail accélèrent le traitement des réponses et leur validation. Cet accompagnement par la CPDP a pour fonction à la fois de garantir la bonne foi et la rigueur du maître d'ouvrage dans le traitement des questions qui lui parviennent par Internet, et de veiller à ce que ce dernier respecte toujours scrupuleusement les intérêts du public et son information la plus complète.

Les contributions et cahiers d'acteurs

Au cours d'un débat public, le public, ou les acteurs institutionnels qui n'ont pas opté pour un cahier d'acteur, peuvent enrichir les échanges au moyen de contributions, individuelles ou collectives. Ces documents, qui doivent comme les cahiers d'acteurs répondre aux impératifs d'un débat démocratique, sont transmis à la CPDP et portés à la connaissance du public, grâce notamment à leur mise en ligne sur le site Internet du débat.

Certains débats suscitent des dizaines, voire des centaines de contributions.

Les cahiers d'acteurs, qui bibliocient quant à eux d'une version papier imprimée, sont également consultables en ligne.

La gestion du site

Un membre de la commission peut se charger d'établir une veille sur le site, de vérifier régulièrement qu'on y trouve aisément les informations, qu'elles ont été actualisées sur la page d'accueil, et que les documents ont été rubriqués de manière adéquate.

Devant la multiplicité des documents mis en ligne pendant un débat, le public peut avoir le sentiment d'une quantité insurmontable de données à lire et à intégrer. Une architecture bien conçue permet de contourner cet obstacle. C'est un élément auquel doit veiller la commission, et ce malgré la contrainte formelle imposée par l'architecture générale des sites de CPDP.

Il est toujours possible de créer une page d'accueil qui signalera aux visiteurs les documents à visionner en priorité, ou d'attirer l'attention sur tel ou tel élément jugé important à un instant particulier du débat.

La CPDP a une certaine latitude dans la gestion du site du débat et elle peut faire preuve de créativité, avec l'aide du prestataire, pour l'enrichir et le rendre plus attractif.

L'évolution des usages

Depuis sa création, la CNDP dispose d'un site Internet <www.debatpublic.fr> qui renseigne les internautes sur ses activités et renvoie sur les sites dédiés des débats en cours. Pour chaque débat, un site particulier est systématiquement créé par la CPDP en charge du débat.

L'utilisation grandissante d'Internet dans nos usages quotidiens a conduit la CNDP à réfléchir à la place que cet outil pourrait prendre dans la pratique du débat public. L'analyse et l'étude de plusieurs débats publics qui se sont

déroulés ces dernières années, et dans lesquels diverses modalités d'usage d'Internet ont été expérimentées, ont permis à la CNDP de définir quelques évolutions qui pourraient, dans l'avenir, développer la participation du public sur Internet.

La création d'un portail CNDP regroupant, sur un seul site, l'ensemble des activités de la commission et des espaces dédiés à chaque débat est d'ores et déjà acquise. L'élaboration d'une structure graphique plus cohérente, autour du logo de la CNDP, accompagnera la création de ce portail. L'organisation des sites des CPDP sera repensée.

Par ailleurs, seront proposés divers outils que les CPDP pourront, si elles le souhaitent, mettre en œuvre à titre expérimental.

Un socle commun d'outils participatifs comprendra deux espaces d'expression dédiés présents sur les sites actuels des CPDP : le système des questions/réponses ainsi que l'espace dédié aux cahiers d'acteurs et aux contributions. Un forum de discussion, éventuellement ouvert aux commentaires, pourrait être expérimenté.

Les commentaires seraient modérés par la CPDP, les messages étant filtrés avant publication, sous contrôle de la commission particulière. Le maître d'ouvrage serait éventuellement invité à répondre en ligne aux questions du public. Le site pourrait également proposer la diffusion en direct de tout ou partie des réunions publiques.

Néanmoins, quelle que soit la forme que prendra la participation du public sur Internet, les options prises par la CPDP seront soumises, en phase de préparation du débat, à l'approbation et à la validation de la CNDP.

Si certaines CPDP souhaitent expérimenter une animation plus directe des échanges en ligne, avec médiation et animation des échanges, elles devront en soumettre les modalités techniques et pratiques à la CNDP, avant leur mise en œuvre.

Les autres modes de participation

Des questions et des contributions peuvent également être reçues par courrier, ou encore déposées par écrit par des participants, lors des réunions publiques où des formulaires sont mis à disposition du public, ou à la fin de celles-ci. Les questions seront alors transmises au maître d'ouvrage, qui y répondra, sous contrôle de la CPDP, comme dans le cas des questions/réponses postées en ligne, puis enregistrées sur le site.

Les contributions arrivées par la Poste seront également rendues publiques sur le site.

La participation du public peut aussi prendre la forme d'une question ou d'un avis transmis par le biais de cartes T, si ce système a été mis en place par la CPDP.

Enfin, le public peut se rendre directement dans les bureaux de la CPDP, où doivent pouvoir être reçus toute question, avis, ou contribution à porter au débat.

La mobilisation du public

Toutes les CPDP ont pour objectif d'attirer un large public au débat. La question de la fréquentation des réunions publiques est pour certains le gage d'un débat réussi ; c'est considérer que l'interaction public nombreux = réussite, public clairsemé = échec est le critère indélébile. En réalité, il n'en va pas tout à fait ainsi. Rassembler 500 personnes, voire 800, ou même 1500 comme cela se produit de temps en temps sur un projet qui touche de nombreux riverains, c'est évidemment une bonne chose. Mais si cette assistance n'est venue que pour perturber les échanges, ce n'est pas forcément un bien pour le débat.

Si en revanche, une réunion ne rassemblant que quelques dizaines de participants voit émerger des arguments nouveaux, élargis, interpellant le maître d'ouvrage à un endroit laissé dans l'ombre jusque-là, on peut dire qu'elle a rempli sa fonction.

La CPDP, lorsqu'elle choisit les lieux de réunions et le nombre de réunions, doit avoir à l'esprit ces questions. Il n'est pas difficile de rassembler un public nombreux sur

un projet affectant les conditions de vie des populations avoisinantes. Mais tous les projets ne sont pas circonscrits à un territoire limité. On peut se demander, dans bien des cas, s'il est préférable de multiplier le nombre de réunions, avec pour objectif de n'oublier personne et d'aller voir partout. Il ne semble pas cependant qu'un grand nombre de réunions soit obligatoirement synonyme d'adhésion.

En revanche, si la commission se donne pour mission de faire le tour des arguments, ce qui se révèle prioritaire pour clarifier la décision du maître d'ouvrage, elle sera tentée de prévoir des réunions multiples dans des lieux variés. Il est possible toutefois d'atteindre cet objectif sans surcharger pour autant le calendrier. C'est à la commission de juger du meilleur équilibre.

Mais il faut rester conscient que le public participant à un débat n'est pas forcément représentatif de la société locale au sein de laquelle il se déroule. C'est pourquoi juger de la réussite d'un débat en termes purement statistiques est un peu court et donne une vision tronquée de l'exercice.

Il faut garder à l'esprit, en termes de mobilisation, que le public d'un débat ne se résume pas aux seules personnes qui participent aux réunions publiques ; nombre de particuliers consultent le site Internet du débat, posent des questions par courrier postal ou électronique, prennent connaissance des documents diffusés. Même si ces participants ne sont pas aussi visibles que l'assistance d'une réunion publique, la CPDP doit apporter toute l'attention nécessaire à leur information et à leurs préoccupations, quel que soit le mode d'intervention qu'ils ont choisi pour entrer dans le débat.

Du nimby aux questions de gouvernance

Le débat public fournit aux riverains d'un projet, et c'est un de ses aspects les plus utiles, d'exprimer leurs sentiments sur le projet et d'interpeller le maître d'ouvrage sur son opportunité et ses caractéristiques. Les réunions les plus fréquentes sont celles qui se tiennent à proximité du

site d'implantation envisagé. Le concept de «nimby» (acronyme de l'anglais not in my backyard = pas dans mon arrière-cour) est apparu dans les années 1980 pour désigner une attitude d'opposition par des riverains à un projet d'intérêt général.

On peut estimer qu'au cours des changements, une recherche accrue de solidarité se fait progressivement jour et que, du pas ici on passe au ni ici, ni ailleurs. D'une position individualiste, le public qui conteste le projet au nom de ses intérêts propres progresse vers un point de vue plus large, et donc plus général. Le questionnement sur l'opportunité des projets et leur relation avec des politiques publiques arrêtées au niveau national (dans les domaines de la production d'électricité, des transports, de l'eau, etc.) fait apparaître, au fur et à mesure que le débat avance, des questions qui peuvent embarrasser le maître d'ouvrage car elles présentent une mise en cause globale de la politique suivie. Exprimer son opposition à un projet autoroutier, c'est accuser le tout-voiture et le tout-camion ; refuser une ligne électrique THT, c'est remettre en cause la politique énergétique nationale, etc.

Les questions de gouvernance peuvent alors être abordées, et même si le maître d'ouvrage n'est pas toujours disposé ou compétent pour y répondre, il peut, par sa dialectique et sa conviction sincère, avancer ses propres arguments en faveur non plus du projet lui-même, mais du vaste schéma dans lequel il s'inscrit. C'est l'occasion, lorsqu'on parvient à ce type de discussions, d'obtenir des changements de qualité qui laissent au public le sentiment que l'on a traité de questions d'importance, même s'il est difficile d'y donner de véritables réponses.

Lorsque ces questions de gouvernance reviennent souvent, la CPDP peut jouer son rôle en consacrant une réunion thématique, au cours de laquelle il sera possible d'aborder des problématiques générales qui interrogent l'institution : rythme des décisions à prendre, compli-

mentarité de ces décisions, organisation et rôle des décideurs respectifs, information et partage des connaissances, juste équilibre entre les territoires, etc.

2. L'ouverture du débat

La réunion de lancement

C'est le démarrage officiel du débat. Tous les membres de la CPDP y prennent part.

Si l'information a été bien relayée et le lancement bien préparé, la salle est souvent pleine.

Deux tables sont installées sur l'estrade, celle de la CPDP et celle du maître d'ouvrage, distinctes et séparées l'une de l'autre, indépendance oblige.

Le président de la CPDP peut choisir d'être accompagné à la tribune d'un ou plusieurs membres de sa commission.

Au cours de cette première réunion publique, le président de la CPDP ouvre la séance, après avoir donné la parole au maire de la commune qui accueille la réunion.

Il présente ensuite le débat, en reprend tous les principes et en explique les règles. Il définit le rôle de la CPDP, fait connaître ses membres.

Si tous les membres de la CPDP ne sont pas sur scène (c'est souvent une question de place), le président présente également ceux qui sont installés dans la salle. Il est important que le public ait, lors de cette première réunion, la vision d'une équipe soudée et proche de lui.

C'est d'ailleurs l'intérêt de ce positionnement dans la salle des membres de la commission.

Le président profite de son introduction pour faire valoir au public la participation qui est attendue de sa part, et pour préciser le rôle qui est le sien dans la juste répartition de la parole.

La majorité du public découvre l'exercice, il arrive même qu'il n'ait jamais entendu parler du débat public, dans sa forme officielle du moins.

Car si le terme est souvent employé, bien des gens ignorent que le débat public, tel qu'il est défini par la loi, dispose d'un cadre légal et d'une Commission attribuée, la CNDP, chargée de le mettre en œuvre.

Au cours de cette réunion de lancement, le maître d'ouvrage va prendre la parole pour la première fois et présenter son projet devant le public.

Sa prestation initiale a d'autant plus d'importance qu'elle conditionne bien souvent certains points de fixation ou même de crispation d'un public attentif et actif. Le public n'est pas critique par principe, mais il vient au débat armé de certaines convictions, de points de vue souvent tranchés, porteur aussi de nombreuses interrogations; c'est une bonne chose pour le débat public de constater qu'il est prêt à discuter pied à pied chaque point qui lui paraît important.

C'est dire, la réunion de lancement a d'autant plus d'importance qu'elle révèle d'emblée une partie des thèmes qui vont être abordés de manière récurrente tout au long du débat.

La conférence de presse

La première réunion est le plus souvent précédée d'une conférence de presse, dans la matinée par exemple ou en début d'après-midi, au cours de laquelle le président de la CNDP et celui de la CPDP présentent le débat aux journalistes.

C'est un exercice formel, préparé à l'avance, qui va conditionner l'importance que les journalistes vont accorder non seulement au projet lui-même, mais surtout à l'exercice de démocratie auquel il est soumis.

3. Le temps du débat

Les réunions générales

Aucune réunion ne ressemble à une autre. Il n'est pas question ici de donner un mode d'emploi de la réunion publique.

Malgré tout, on peut fournir un cadre général, qui servira de guide à toute réunion et que la CPDP respectera tout en s'adaptant aux conditions particulières de chacune.

De fait, on généralise, le public est sensible à la qualité du travail, aux efforts manifestes et à la bonne volonté de ceux qui organisent le débat. Non que cela soit suffisant, mais il est important que le public ressente la proximité de la CPDP; la commission ne doit surtout pas s'enfermer dans une attitude trop formelle, qui pourrait faire penser qu'elle est inaccessible, ou paralyser l'expression du grand public.

C'est pourquoi le président et les membres d'une CPDP doivent s'attacher, c'est véritablement jouer le rôle qui est le leur vis-à-vis de tous les protagonistes du débat : un rôle de maieutique, qui consiste à faciliter, à permettre, à entretenir tout ce qui va favoriser le surgissement des multiples points de vue, y compris ceux qui font l'objet des plus puissantes crispations.

Garder à l'esprit cette mission, ne pas s'installer dans le ronron des réunions qui se suivent, aider le maître d'ouvrage à surmonter ses résistances, aider le public à formuler ses attentes, voilà le travail essentiel de la commission. Les modalités, ensuite, sont le plus souvent dictées par le bon sens.

L'animateur de la réunion, que ce soit le président ou un membre de la CPDP, donne tout d'abord la parole, s'il est présent, au maire de la commune qui reçoit la réunion. Ce dernier prononce un mot de bienvenue à l'adresse de tous les participants, sans pour autant lancer lui-même le

débat. Bien entendu, il pourra reprendre la parole plus tard pour exprimer son point de vue sur le projet.

La CPDP doit prévoir ensuite un temps d'explication des modalités du débat. C'est une introduction indispensable, même si elle peut paraître répétitive et redondante au fil des réunions. Énoncer les règles clairement, définir le rôle de chacun, reprendre brièvement l'historique du débat public, voilà en quelques phrases ce que ne peut manquer de dire en introduction la personne qui anime la réunion.

C'est le moment que choisit la commission pour rappeler sa neutralité et son indépendance.

Durant cette présentation, des messages reprenant les principes et règles du débat peuvent s'afficher sur grand écran. Dans ce cas, ils ont fait l'objet de discussions en boucle dès l'ouverture des portes au public.

La parole est ensuite laissée au maître d'ouvrage, lequel expose son projet, en s'appuyant sur des supports visuels qui s'affichent sur l'écran.

Après cette présentation, qui doit être précise et détaillée, sans s'étirer trop dans le temps (on prévoit généralement entre 20 et 30 minutes), la CPDP ouvre le débat lui-même : le temps des questions est lancé.

Il convient alors de distribuer la parole aux uns et aux autres avec tact, de manière équilibrée, tout en encourageant l'expression du plus grand nombre d'intervenants. Il est utile de préciser, néanmoins, que le temps de parole est limité pour chaque intervenant. On peut donner comme indication un temps de 3 ou 4 minutes environ, même s'il n'est pas toujours aisé de faire s'interrompre un intervenant trop bavard. Une des critiques que l'on entend souvent lors des débats est précisément le déséquilibre du temps de parole entre simples citoyens et élus. C'est à la CPDP de faire respecter le principe d'un partage équilibré du temps pris par chacun pour s'exprimer ou poser sa question.

La CPDP doit également veiller à l'équilibre des points de vue, de manière à ce que ne soient pas toujours mises en avant les mêmes positions. Cela demande de la diplomatie, en particulier vis-à-vis des élus, qui ont pour habitude de s'exprimer sans limite de temps.

Chaque intervenant doit avoir le temps d'exposer ses arguments, et c'est à la commission de veiller au respect de la parole de chacun, tout en limitant, autant que possible, les monologues interminables. Là encore, tact et diplomatie sont les armes nécessaires à l'harmonie des échanges.

On doit éviter, car cela se produit inévitablement, le cas des réunions houleuses, voire très chaotiques. Il ne faut pas craindre l'échauffement d'une salle ; certains intervenants peuvent aspirer à ce que la salle s'enflamme, c'est une stratégie de communication comme une autre. Parfois une partie du public réagit vivement à un propos du maître d'ouvrage, ou conteste une réponse de manière vigoureuse. Le ton monte, l'invective surgit, l'insulte fleurit et c'est toute la salle qui commente, faisant brusquement s'élever le volume sonore.

L'animateur de la réunion doit savoir dénouer les tensions, tenter de rétablir le calme ; il lui faut parfois allier persuasion et autorité naturelle pour apaiser les esprits, mais c'est l'occasion pour lui de faire la preuve que la CPDP est au-dessus des parties, et de rappeler que la recherche de l'argumentation reste l'objectif du débat.

Quelques rares débats publics se sont heurtés dès l'origine à un refus de participation. Cela a été essentiellement le cas à l'occasion de débats sur des options générales, comme celui sur les nanotechnologies par exemple.

Non seulement certains ont appelé à ne pas participer au débat lui-même, en boycottant les réunions publiques, mais il est arrivé que le débat lui-même soit attaqué en tant qu'institution et que le sabotage du débat ait été recherché par des groupes ou des associations aux positions très radicales. Le discours adopté par ces opposants

est que le débat est à la fois trop court (quatre mois ne suffisent pas), qu'ils ne sauraient mettre le doigt dans l'engrenage (participer c'est accepter) et entrer dans un jeu où les décisions sont prises.

Certaines CPDP ont ainsi perdu en cours de route des associations qui estimaient leurs positions insuffisamment mises en avant, ou qui doutaient de l'efficacité du débat public à faire valoir leurs arguments et leurs opinions.

Or, dans l'esprit de la CNDP, tous les acteurs ont leur place dans un débat, et il est important que la CPDP recherche par tous les moyens à faire s'exprimer le plus grand nombre de points de vue possibles. C'est un rôle de diplomatie et de persuasion qui est alors le sien, lorsqu'il s'agit de convaincre des acteurs réticents qu'ils auront tout loisir de se faire entendre et qu'il ne s'agit pas de les exclure des échanges avec le maître d'ouvrage.

Les réunions thématiques

Chaque projet soulève un certain nombre de thématiques, associées à l'équipement lui-même. On peut les définir durant la phase de préparation, en rencontrant les divers acteurs.

Le but des réunions thématiques est de donner la priorité, au cours d'une réunion dédiée, à une problématique particulière. Cela permet aux intervenants d'approfondir le sujet, au public de rester concentré sur un thème et aux questions de se préciser.

Les réunions thématiques peuvent porter, par exemple, sur les impacts environnementaux, ou agricoles, ou encore sur les politiques d'aménagement du territoire dans lequel le projet s'inscrit. Il peut également s'agir d'un thème inhérent au projet lui-même et abordant des questions techniques (sur la voie d'eau, la sécurité du transport du gaz, etc.).

Les rendez-vous locaux

La CPDP, dans certains cas, en particulier ceux où le sujet ou l'objet du débat peine à attirer le grand public aux réunions, peut décider d'organiser des rendez-vous locaux. Il s'agit d'une sorte de permanence, assurée par la commission, dans le local dont elle dispose sur le lieu du débat, ou dans la salle où se tiendra la réunion le soir.

Deux ou trois membres de la commission reçoivent le public, de 14 h à 17 h par exemple, et se tiennent à la disposition de tous ceux qui viennent les trouver. Il ne s'agit pas de donner des réponses relevant de la compétence du maître d'ouvrage, ni, encore une fois, de donner un avis sur le fond du débat, mais bien d'informer le public sur les modalités du débat et l'aider, le cas échéant, à préparer son intervention du soir.

Les rendez-vous locaux sont l'occasion pour le public de prendre le temps de s'informer et d'échanger avec les membres de la CPDP, de parler plus librement, dans un cadre souvent familial aux habitants du cru, de manière informelle et décontractée. C'est aussi pour la commission une manière de mieux appréhender les craintes ou les attentes de la population concernée par le projet.

Les ateliers thématiques ou techniques

Il arrive que, à la demande du public ou sur son initiative, la commission décide d'organiser un atelier thématique, ou atelier technique, au cours duquel seront abordées des questions spécifiques, pas toujours faciles à discuter dans une réunion à grand public, car elles concernent des aspects très techniques du projet.

Il peut s'agir, par exemple, d'un atelier hydraulique dans le cas d'un projet sur une voie d'eau. Y seront conviés des spécialistes appartenant aux services techniques du maître d'ouvrage, éventuellement des experts indépendants. Ces ateliers, décidés en cours de débat, sont annoncés comme une réunion publique, ils restent accessibles à tous, mais le public doit être prévenu qu'on n'y abordera pas les questions générales.

Les intervenants extérieurs

Lors de réunions thématiques, la commission peut inviter à s'exprimer divers intervenants qui clarifieront le débat de leur compétence et/ou de leur analyse.

Selon le thème du projet mis en débat, il peut s'agir de diverses autorités ou commissions, dont l'impartialité ne viendra pas enfreindre le principe d'indépendance.

L'État dispose d'une série d'autorités administratives indépendantes qui peuvent être sollicitées par les CPDP ; pour n'en citer que quelques-unes : l'Autorité environnementale (AE), qui peut venir présenter la note de cadrage qu'elle a rendue (à la demande du maître d'ouvrage) en vue de l'étude d'impact ; la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ; l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), etc.

L'étude complémentaire

Lorsqu'ilmane du public une demande qui ne peut trouver de réponse dans les documents disponibles destinés à son information, la CPDP peut demander une étude complémentaire. Tout acteur peut remettre en cause les données fournies par le maître d'ouvrage dans son dossier, ou considérer que les études initiales ne sont pas assez poussées, ou incomplètes.

C'est la CPDP qui juge du bien-fondé de ces demandes du public et qui, lorsqu'elles lui paraissent justifiées, demande une étude complémentaire.

Elle sera réalisée dans le temps du débat et financée par le maître d'ouvrage.

Les résultats en seront rendus publics, diffusés sur le site et communiqués en réunion publique.

L'expertise complémentaire sous la responsabilité de la CNDP

Il en va de même pour l'expertise complémentaire, si ce n'est qu'elle est confiée à un ou plusieurs experts, choisis par la CNDP pour leur indépendance et leur connaissance

du sujet traité. Il peut arriver, lorsque le sujet est un peu sensible, ou que les expertises du maître d'ouvrage ont été contestées ou mises en doute par le public, que la CPDP demande à la CNDP de décider d'une expertise complémentaire confiée à un groupe d'experts, certains pouvant même être choisis à l'étranger.

Dans un souci de transparence et d'indépendance, c'est la CNDP qui se charge de rémunérer les experts.

4. La clôture du débat

-

La réunion de clôture

La réunion de clôture, si elle reste une réunion publique participative, pouvant encore donner lieu aux questions du public et aux échanges du maître d'ouvrage avec la salle, a néanmoins une fonction un peu particulière : celle d'esquisser, devant tous, l'après-débat. La loi précise en effet que le débat public doit aussi porter sur les modalités d'information et de participation du public après le débat.

Non seulement la CPDP rappelle les futures étapes du débat public, compte-rendu et bilan dans un délai de deux mois, mais le maître d'ouvrage peut commencer à tracer les grandes lignes de son action future, à la lumière des enseignements du débat.

Il aura trois mois, à compter de la remise du bilan du précédent de la CNDP, pour faire connaître les suites qu'il donne au projet, ainsi que les conditions de sa réalisation, si la décision de poursuivre est prise.

Il arrive que le maître d'ouvrage, au cours de cette dernière réunion, prenne des engagements, et la présence du public donne bien sûr à ces engagements une valeur particulière.

5. Les relations avec le maître d'ouvrage pendant le débat

Même expérimenté, le maître d'ouvrage entre dans un débat public avec un peu d'appréhension. S'il attend du débat de nombreux enseignements, que ce soit sur les propositions faites par le public que sur les éventuelles oppositions au projet, il se livre néanmoins à la critique sociale, et ce n'est pas toujours facile pour des habitués aux cheminements classiques des processus de décision, de se plier à l'exercice d'humilité que représente un débat public.

La question de l'opportunité est évidemment ce qui constitue pour lui la pierre d'achoppement la plus angueuleuse, puisque, par définition, il tient à son projet et défend toutes les vertus et qualités. Le voir remis en question de manière parfois virulente, entendre contestés sa légitimité, son utilité, sa pertinence, met à mal ses convictions et jusqu'à sa propre raison d'être. C'est un exercice qui demande force de caractère, ténacité, qualité d'écoute et intelligence de l'autre.

Le rôle de la CPDP est d'aider le maître d'ouvrage à vouloir et à aller au-devant du public avec toute l'empathie nécessaire et tout le sérieux requis.

Au cours de la préparation du débat, la commission a déjà eu plusieurs occasions de dialogue avec le chef de projet et l'équipe qui, à ses côtés, est en charge du débat.

Mais elle ne peut connaître, avant la réunion d'ouverture, quelles seront l'attitude et la posture du maître d'ouvrage dans son dialogue avec le public. Restera-t-il très technique, prisonnier du langage qui est le sien avec ses pairs ? Ripondra-t-il aux questions embarrassantes d'un public parfois peu amène avec tact ou brusquerie ? Comment réagira-t-il aux questions qui le poussent dans ses retranchements ? Sera-t-il débonnaire, modeste, plein repêtoire, timide ? Parlera-t-il avec aisance et simplicité, ou au contraire demeurera-t-il confus et emprunté ?

Tout cela, la commission le découvrira très vite, et ce sera alors à elle de donner au maître d'ouvrage les indications nécessaires à un meilleur positionnement, si cela est nécessaire. Elle l'aidera à améliorer son discours, à le modifier ou à l'ajuster, selon les cas, elle le soutiendra de sa présence impartiale et tentera toujours de rechercher avec lui une relation de confiance et de respect. L'aventure commune va durer quatre mois, à raison en moyenne d'une réunion par semaine : autant dire que les relations vont gagner en profondeur, les personnalités se dévoiler, les initiatives se consolider.

Le maître d'ouvrage, entré au débat avec ses convictions, parfois ses a priori, va multiplier et gagner en maîtrise de son discours au fil des réunions. Il va participer à la constitution de cet « objet social » qu'est la mise en œuvre d'une intelligence collective. Ce sera toujours une expérience très riche pour lui, même si elle n'est pas dénuée de cahots et de heurts.

S'il sait entendre les critiques comme les avis, il améliorera son projet, il recueillera des suggestions utiles, des informations précieuses qui pourront se révéler capitales plus tard, il pourra également juger de l'importance des résistances à l'œuvre, et esquisser avec le public les éventuelles corrections et compensations permettant de réduire ou de nuancer les oppositions les plus vives.

La CPDP, en animatrice indépendante mais bienveillante, l'accompagnera sur le chemin de cette prise de conscience. Sans pour autant montrer de familiarité, ce qui pourrait être compris comme une collusion fâcheuse, elle entretiendra avec l'équipe du maître d'ouvrage des relations aussi franches que possible, permettant un dialogue constructif, dans l'intérêt du débat et du public.

4. La conclusion du débat

1. Le compte-rendu de la CPDP

Signé par le président de la CPDP, le compte-rendu est établi et remis à la CNDP dans un délai maximal de deux mois après la clôture du débat.

Selon l'article R1217V, le président de la commission particulière labore le compte-rendu du déroulement du débat, et l'adresse à la Commission nationale du débat public. Il s'agit généralement d'une œuvre collective, à laquelle participent non seulement le président de la CPDP, mais aussi ses membres et le secrétaire général. Ce document, qui peut être relativement conséquent (entre 80 et 120 pages environ), reprend les éléments de contexte et donne le cadre général du débat, en retrace les étapes : préparation, organisation, participation.

Il fait état de manière détaillée des apports au projet, présente les sujets abordés et les questionnements structurants : cela va de l'opportunité au financement, en passant par les divers enjeux, qu'ils soient environnementaux, fonciers, agricoles, etc., sans oublier les impacts du projet et ses conséquences sur le territoire concerné.

La commission doit faire en sorte que se dégagent du compte-rendu les arguments les plus marquants. Sans donner son point de vue ni se prononcer sur le fond, la CPDP doit livrer un argumentaire qui soit le plus fidèle possible aux préoccupations exprimées par le public, et présenter impartialement les divers points de vue non-censurés enregistrés pendant le débat.

Le compte-rendu livre enfin en annexe divers documents : à titre d'exemple, il peut s'agir de la liste des organismes rencontrés par la commission, des présentations visuelles de la CPDP et du maître d'ouvrage pendant les réunions, des documents de communication réalisés par le maître d'ouvrage, des cahiers d'acteurs, des références aux articles de presse parus durant le débat, etc.

Il est recommandé de ne pas attendre la fin du débat pour travailler au compte-rendu.

Les principales questions abordées, ainsi que les points de vue qui se dégagent du débat permettent à la commission de dresser assez tôt un plan du compte-rendu, puis de le nourrir au fur et à mesure que le débat avance. Au moment de sa rédaction, le travail sera déjà largement avancé.

Il ne faut pas toutefois négliger pour autant les dernières interventions, certains arguments majeurs n'émergeant qu'en toute fin de débat. Même à la dernière minute, ils devront trouver leur place dans le compte-rendu. Lorsqu'il est préparé, rédigé, relu, amendé et corrigé par l'ensemble de la CPDP, le compte-rendu est adressé à la CNDP. Le document est alors imprimé, aux frais du maître d'ouvrage.

La commission doit veiller à ce que le délai de deux mois soit scrupuleusement respecté.

C'est le secrétaire général qui se charge de déterminer le planning de réalisation, en tenant compte des modalités d'impression et de diffusion.

2. Le bilan du président de la CNDP

Le bilan du débat est un document de synthèse d'une dizaine de pages, dressé et signé par le président de la CNDP, qui porte sur le déroulement et les conditions du débat.

Le bilan donne un éclairage sur les conditions d'information et de participation du public, et sur la qualité des échanges. Tout comme le compte-rendu, il ne livre aucun avis sur le fond.

Le bilan doit être rendu public deux mois au plus tard après la date de clôture du débat public. La CPDP en fait réaliser l'impression. Le bilan accompagne son compte-rendu.

Sa date de publication détermine l'origine de la période de trois mois dont dispose le maître d'ouvrage pour faire connaître les suites qu'il entend donner au projet.

3. La décision du maître d'ouvrage

Le maître d'ouvrage rend publique sa décision dans un délai de trois mois⁴ après la remise du compte-rendu de la CPDP et du bilan de la CNDP. Cette décision annonce sa volonté de poursuivre ou non le projet et précise, s'il le poursuit, les conditions de sa poursuite, comme le prévoit l'article L12113 du code de l'environnement.

Sa décision doit être clairement motivée, au vu des enseignements tirés du débat, notamment en ce qui concerne l'opportunité du projet.

Elle peut faire l'objet d'un choix éventuel d'une variante.

La décision du maître d'ouvrage peut également annoncer le lancement d'études complémentaires.

Elle doit s'accompagner, en fin, de propositions relatives à la participation du public dans la phase post-débat (voir p. 63 et suivantes de ce volume).

⁴ Ce délai ne concerne pas les débats portant sur des options générales. Dans ce cas, aucun délai n'est imposé au maître d'ouvrage.

Le débat confié au maître d'ouvrage

Dans certains cas, assez rares cependant, la CNDP, en réponse à une saisine, décide de confier le débat au maître d'ouvrage lui-même.

Le débat se déroule alors dans les mêmes conditions et avec les mêmes règles que s'il s'agissait d'un débat public classique. Mais c'est le maître d'ouvrage seul qui a en charge l'organisation et la conduite du débat ; il ne dispose pas du soutien d'une CPDP pour assurer l'animation et tenir le rôle de témoin impartial des échanges.

Toutefois, pour des raisons de méthodologie évidente, il applique très souvent les mêmes règles que la CNDP en désignant une commission indépendante en charge d'animer le débat.

La CNDP ne prend cette décision que lorsqu'il s'agit de projets bien circonscrits, qui n'appellent pas la complexité d'un débat public avec CPDP et peuvent se contenter d'un dispositif plus léger.

Il importe également que le maître d'ouvrage soit connu pour sa bonne connaissance des principes du débat public, pour son empathie avec le public, et pour sa bonne volonté face à cet exercice pas toujours facile à conduire, en l'absence d'une instance qui assure la liaison entre maître d'ouvrage et grand public.

Il s'agit la plupart du temps de maîtres d'ouvrage ayant déjà pris part à un ou plusieurs débats sous la responsabilité d'une CPDP et donc familiers de la procédure.

Néanmoins, la difficulté pour l'organisateur du débat d'être à la fois juge et partie, inhérente à cette démarche, incite la CNDP à user de la formule avec une grande modération.

La concertation recommandée par la CNDP

Lorsque la CNDP ne décide pas, en réponse à une saisine, un débat public animé par une CPDP, elle peut **recommander au maître d'ouvrage une concertation**, avec ou sans **garant**.

1. Dispositions législatives et réglementaires

L'article L. 1219 du code de l'environnement modifié par la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II dispose : Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. À son initiative ou à la demande du maître d'ouvrage, ou de la personne publique responsable du projet, la Commission nationale du débat public peut désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.

Dans ce cas, selon l'article R121-9 du code de l'environnement, le maître d'ouvrage définit en fonction des recommandations de la Commission nationale, l'objet, les modalités, le déroulement et le calendrier de la concertation. Il en informe la Commission. À l'issue de cette concertation, le maître d'ouvrage en transmet le compte-rendu à la Commission.

La CNDP ne peut imposer une concertation au maître d'ouvrage. Elle ne peut que la lui recommander ; juridiquement, ce dernier n'est donc pas tenu d'y procéder.

Toutefois, tant donné que cette recommandation ainsi que les modalités proposées par la CNDP sont rendues publiques, il ne s'est jamais produit, jusqu'à présent, qu'un maître d'ouvrage ne s'y conforme pas.

Lorsqu'elle recommande une concertation, la Commission nationale demande le plus souvent qu'elle soit placée sous l'égide d'une personnalité indépendante, le garant, qu'elle désigne d'elle-même, ou sur la demande du maître d'ouvrage.

C'est la véritable nouveauté de la Loi Grenelle II.

Le garant d'une concertation recommandée est chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.

À cette fin, comme le recommandent souvent les décisions de la Commission nationale, il doit être attentif à la qualité et à la sincérité des informations diffusées et favoriser l'expression du public, notamment à l'occasion de réunions publiques.

Enfin, il donne à la CNDP son avis sur le déroulement de la concertation et les conditions dans lesquelles les recommandations de la Commission ont été suivies.

L'avis du garant est joint au compte-rendu que doit remettre le maître d'ouvrage à la CNDP.

Remarque : il arrive qu'un maître d'ouvrage, dont le projet n'entre pas dans le champ d'application des articles L1211 et suivants du code de l'environnement, choisisse d'organiser une concertation. Rien ne lui interdit, dans ce cas, de demander à la CNDP, qui l'a déjà fait, de lui proposer le nom d'un garant ou de lui demander d'en désigner un. Il va de soi que celui-ci devra alors s'inspirer le plus étroitement possible des principes posés par les dispositions citées ci-dessus.

Nomination et indemnisation

Une indépendance insuffisamment garantie jusqu'en 2009

Jusqu'en mai 2009, au titre des modalités qu'elle recommandait au maître d'ouvrage, la Commission nationale pouvait proposer, soit sur demande de ce dernier, soit en fonction de l'analyse à laquelle elle s'était livrée des caractéristiques du projet ou de son histoire, que la concertation soit organisée sous l'égide d'un garant.

La désignation de ce garant incombait ainsi au maître d'ouvrage qui se bornait à en informer la CNDP; par ailleurs, l'indemnité due au garant, assurée par le maître d'ouvrage, était fixée dans des conditions qui lui laissaient une large part d'appréciation.

Cette situation présentait le risque d'être ressentie de manière négative par les acteurs locaux, au point que les garants devaient parfois rappeler leur indépendance et leur neutralité.

Deux dispositions introduites par la Commission nationale en mai 2009

Lors de sa séance du 6 mai 2009, la Commission nationale a décidé de procéder elle-même à la désignation des garants. Cette décision répondait au souci de garantir plus clairement et renforcerait l'image d'indépendance des garants.

Elle a été confirmée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II), modifiant l'article L. 1219⁵.

De même, la décision de se référer aux règles applicables aux présidents de CPDP pour fixer leurs indemnités participe d'une volonté de transparence et de clarté.

⁵ Pour le détail de cet article, on consultera le volume bleu, CNDP 20020012 Evolution et moyens de la Commission nationale du débat public.

2. Comment se décide une concertation recommandée

1. Le choix entre débat public et concertation recommandée

Il n'est pas question ici de détailler les critères auxquels se réfère la Commission pour choisir entre débat public et concertation.

En termes de répartition, on peut toutefois noter que sur un total d'environ 140 saisines parvenues à la Commission au cours des dix dernières années, la CNDP a décidé environ 70 débats et 35 concertations. 35 dossiers ont été jugés irrecevables ou classés sans suite.

La CNDP tient compte en particulier, pour prendre sa décision, des rapports passés entre le maître d'ouvrage et la population à propos du projet. Ainsi, s'agissant d'un projet dont l'opportunité a déjà été tranchée, elle préfère une concertation à un débat.

Tel a été le cas, par exemple, fin 2008, de sa décision d'organiser une concertation sur la liaison électrique France-Espagne dont l'opportunité avait largement été discutée lors d'un débat public organisé en 2003.

2. Deux différences importantes entre les deux procédures

Un débat dure au plus quatre mois⁶.

Aucune durée maximale n'est fixée aux concertations recommandées qui peuvent donc s'étendre sur une période plus longue ou, à l'inverse, sensiblement plus courte. Par ailleurs, au terme d'un débat public, le maître d'ouvrage est tenu, dans les trois mois qui suivent la publication du bilan dressé par le président de la Commission nationale, de faire part publiquement des suites qu'il réserve à son projet au vu des enseignements tirés du débat. Aucun texte ne l'oblige à le faire en cas de concertation recommandée.

Il est d'usage, cependant, que le maître d'ouvrage indique dans son compte-rendu comment il tiendra compte des arguments exprimés.

⁶ Cette durée peut être portée à six mois par décision motivée de la CNDP, sur demande de la CPDP.



3. Le rôle du garant

1. Ce que n'est pas le garant

On peut être tenté d'assimiler le rôle du garant à diverses postures que l'on peut observer : le conciliateur ou le médiateur, dans maintes négociations ou échanges entre deux parties.

Avant de définir le rôle exact du garant, il nous a paru nécessaire de préciser celui, et même ceux, qu'il ne jouait en aucun cas :

Le conciliateur : il est un intermédiaire auquel se remettent des parties qui souhaitent aboutir à un accord. Il intervient soit en amont de la conclusion d'un contrat, soit au stade de l'exécution de ce contrat lorsqu'elle fait l'objet d'un litige.

Le rôle du garant n'est pas de se substituer au maître d'ouvrage pour faire accepter le projet au public, il n'a pas non plus à venir en renfort du public pour obtenir du maître d'ouvrage qu'il modifie son projet : il n'est pas un conciliateur ;

L'arbitre : les parties demandent à un tiers, l'arbitre, de régler le différend qui les oppose. L'arbitre rend une sentence qui s'impose aux parties, il n'a cependant pas le pouvoir de les contraindre à l'exécuter⁷.

Le conciliateur et le médiateur : la conciliation et la médiation font intervenir un tiers. Son rôle est de favoriser l'émergence d'un accord, fondé sur des concessions réciproques des parties, mettant fin au litige. Le conciliateur est habilité à formuler toute proposition susceptible d'aboutir à cet accord, souvent qualifiée de transaction. La transaction est un contrat écrit qui, en tant que tel, engage les parties.

Le rôle du garant n'est pas de mettre fin à une situation conflictuelle. Il n'a pas non plus à faire pression pour que le maître d'ouvrage et le public s'entendent sur un projet consensuel : il n'est ni un conciliateur ni un médiateur.

Le co-auteur du projet est la personne qui a la responsabilité à la fois de sa conception, des éventuelles modifications qui peuvent y être apportées et de son exécution.

Le rôle du garant n'est pas de reprendre le projet à son compte ou d'y adhérer, même implicitement. Il ne lui appartient pas non plus d'imaginer des modifications qui pourraient être apportées au projet et de les proposer : il doit veiller à ne pas apparaître comme un co-auteur du projet.

En dépit de toutes les réserves et limites citées ci-dessus, il n'est toutefois pas interdit au garant d'inviter les uns et les autres à préciser leur position et leurs arguments. Lorsqu'il a de bonnes raisons de penser qu'un point de désaccord voire un blocage peut résulter d'une confusion, d'une incompréhension ou d'une crispation collective ou personnelle qui empêche le dialogue, il doit intervenir.

Il peut, dans le même esprit, favoriser une collaboration commune du projet entre le maître d'ouvrage et le public, lorsque l'un comme l'autre ont donné des preuves concrètes de leur volonté d'agir en ce sens.

Le garant n'est pas un simple greffier : c'est au maître d'ouvrage qu'il appartient d'établir un compte-rendu détaillé de la concertation à laquelle il a procédé.

Il incombe seulement au garant de dire, dans son rapport joint au compte-rendu du maître d'ouvrage, si ce compte-rendu est fidèle et d'analyser les dispositions qui ont été prises pour assurer l'efficacité de la concertation et, le cas échéant, pour en souligner les carences, au regard notamment des modalités fixées par la CNDP.

⁷ Remarque : les personnes morales de droit public ne peuvent recourir à l'arbitrage que lorsqu'elles sont expressément autorisées à le faire par une loi.

2. Ce que doit être le garant

Au terme des concertations recommandées avec garant décrites par la CNDP ces dernières années, les garants, dans leur retour d'expérience, ont souhaité que leur rôle et leur marge de manœuvre soient clarifiés. Doivent-ils conduire des réunions? Sont-ils de simples observateurs? Jusqu'à quel point peuvent-ils recadrer les actions entreprises par le maître d'ouvrage?

Autant de questions auxquelles la CNDP a tenté de répondre en affinant sa conception du garant. Comme on le verra, le rôle du garant est assez variable d'une concertation à l'autre. On peut toutefois en délimiter le champ d'action, et le principe essentiel.

Le rôle du garant est de veiller à ce que les recommandations de la CNDP sur les modalités de la concertation soient suivies d'effet; d'en rendre compte à la Commission.

Le garant est donc, au premier chef, un observateur et un témoin. Pour autant, il ne doit pas rester passif dans l'exercice de sa mission. On parle de témoin actif.

Le garant doit être un pédagogue

Les maîtres d'ouvrage ne sont pas tous familiarisés avec les modalités d'une concertation recommandée, ni avec les outils susceptibles d'être mis en œuvre. C'est pourquoi le garant doit, si c'est nécessaire, faire œuvre de pédagogie vis-à-vis des équipes porteuses du projet : leur rappeler les principes du débat public, leur en parler plus loin; s'attacher à leur en démontrer l'utilité.

Ces échanges lui permettent de surcroît de préciser les relations qu'il entretiendra avec la maîtrise d'ouvrage, et de souligner leurs responsabilités respectives.

Le garant aura à cet effet, enfin, d'instaurer l'indispensable climat de confiance qui doit prévaloir entre lui et le maître d'ouvrage.

Cette pédagogie doit également s'exercer au bénéfice des interlocuteurs institutionnels et du public.

Le garant doit être actif

Si le garant ne doit pas laisser penser qu'il est le co-auteur du projet, il lui est pourtant recommandé de participer activement, dès le début de sa mission, aussi bien à l'organisation de la concertation (en veillant à ce que les recommandations de la CNDP soient prises en compte), qu'en prodiguant au maître d'ouvrage, à tous les stades de la concertation, toutes les suggestions qui lui paraîtraient utiles sur les modalités.

Il ne manquera pas, malgré tout, de prendre en compte le coût des mesures qu'il préconise.

D'une manière générale, il doit faciliter et éventuellement provoquer les échanges entre les différentes parties prenantes et le maître d'ouvrage.

On verra plus loin que son niveau d'implication dans l'organisation du débat et son déroulement peut aller très loin, lorsque les circonstances le justifient.

Le garant doit être neutre

En sa qualité de témoin, il va de soi que le garant doit être parfaitement neutre et objectif tant au cours de la concertation que dans le rapport qu'il fera de sa mission à la CNDP.

Ce double souci doit transparaître dans ses paroles comme dans ses écrits, mais aussi inspirer sa conduite. Il évitera par exemple d'apparaître publiquement en compagnie de représentants du maître d'ouvrage ou de se montrer excessivement familier avec les équipes qui portent le projet.

Enfin, le garant doit concevoir son rapport à la CNDP comme un élément essentiel de l'instruction de l'avis que rendra la CNDP sur la concertation. Aussi veillera-t-il à penser et à rédiger ce rapport en conséquence.

3. Du superviseur à l'organisateur

L'indispensable liberté d'action du garant

Nous avons vu que la loi du 27 février 2002 fixe un cadre assez peu contraignant à l'organisateur (la CNDP) et surtout à l'animateur (la CPDP) d'un débat public. La CNDP confère à la commission particulière un important degré de liberté.

De la même façon, il convient de ne pas définir de manière trop rigide et trop précise la fonction de garant. Aucun cadre immuable n'est imposé à la mission dont il est chargé : il lui principalement d'en tracer les contours, en fonction du constat qu'il est amené à établir. La diversité des expériences conduites jusqu'à présent témoigne largement de cette nécessaire souplesse.

La prise de connaissance du dossier de saisine, les premiers contacts avec le maître d'ouvrage et les acteurs (élus, associations, chambres diverses, etc.), la lecture de l'éventuelle analyse de contexte commandée par le maître d'ouvrage, etc., doivent lui permettre d'en préciser plus précisément les limites.

La mission du garant peut prendre des formes diverses, qui se définiront en fonction de nombreux éléments d'appréciation. Ce sont, pour ne citer que les principaux : l'ampleur et les caractéristiques du projet ; l'accueil qui lui est réservé par la population ; le degré de concertation dont le projet a pu être l'objet par le passé ; la stature du maître d'ouvrage et son image auprès de la société locale ; le contexte social et politique du territoire concerné, etc.

Le contexte orientera le garant vers l'attitude la mieux adaptée, se situant entre deux pôles extrêmes.

Les deux termes d'une large échelle

Une simple mission de supervision

Le maître d'ouvrage définit seul les conditions dans les-

quelles sont mises en œuvre les modalités proposées par la CNDP (moyens d'information et d'expression, calendrier, organisation de réunions publiques, etc.) et en informe la CNDP.

Ce schéma est celui qui prévient les actuelles dispositions législatives : l'organisation de la concertation relève de la seule responsabilité du maître d'ouvrage.

Dans ce cas, le rôle du garant se révèle relativement limité. Il se résume à veiller à ce que les objectifs mentionnés par la décision de la CNDP soient atteints :

- qualité et sincérité des informations diffusées ;
- bon déroulement de la concertation conduite par le maître d'ouvrage ;
- mise en œuvre des outils d'information et d'expression du public ainsi que de toute préconisation complémentaire éventuellement mise par la CNDP.

Le garant assure alors un conseil méthodologique et une veille qui s'opèrent à partir des informations et documents que le maître d'ouvrage s'engage à lui fournir de manière régulière.

Ce sont notamment :

- le dossier de présentation du projet ;
- le calendrier détaillé de la concertation ;
- la liste et le contenu des outils d'information ;
- la liste et les caractéristiques des outils d'expression du public ;
- le calendrier et les modalités d'éventuelles réunions publiques, auxquelles il peut assister ;
- les questions posées par le public et les réponses apportées par le maître d'ouvrage.

Si des dilemmes portant sur l'organisation se font jour après consultation de ces documents, le garant peut être amené à trancher.

Un rôle plus actif d'organisation

Le maître d'ouvrage peut, au contraire, souhaiter aucun

texte en vigueur ne l'interdit ni de lier au garant l'organisation et le déroulement de la concertation. Cela peut être le cas dans un contexte local tendu, caractérisé notamment par une forte suspicion vis-à-vis du responsable du projet. La concertation nécessite alors un fort engagement personnel du garant.

Dans cette hypothèse, outre les missions spécifiées ci-dessus, le garant aura la charge de :

- prendre contact avec les divers acteurs en vue de définir le périmètre et les conditions de la concertation ;
- identifier des outils d'information et d'expression du public à mettre en œuvre, et s'assurer de leur fonctionnement ;
- proposer le calendrier de la concertation ;
- prévoir les éventuelles réunions, qu'elles soient publiques ou restreintes.

Ainsi, la mission de supervision mentionnée ci-dessus s'ajoute-t-elle d'une mission d'organisation et d'animation, à l'image mais à moindre échelle de celle d'une commission particulière de dialogue public.

Afin d'éviter toute tension au cours de la préparation et du déroulement de la concertation, les contours de la mission doivent faire l'objet d'un accord préalable avec le maître d'ouvrage.

Par ailleurs, dans cette hypothèse, le maître d'ouvrage doit mettre des moyens humains et matériels à la disposition du garant.

Pour mener à bien cette tâche, le garant peut se reporter en particulier aux premiers chapitres de ce volume et se retourner, en cas de besoin, vers la CNDP qui l'a nommé.

Un tronc commun valable en toutes circonstances

Quelle que soit la position que le garant occupe dans la concertation, son rôle consiste au minimum à s'assurer :
- de la qualité et de la sincérité des informations diffusées aux partenaires institutionnels et au public ;

- du bon déroulement de la concertation ;
- de la mise en œuvre des outils requis pour l'information et l'expression du public ;
- de la sincérité et de l'adéquation des réponses apportées par le maître d'ouvrage aux questions posées par le public ;
- d'éventuelles études complémentaires ;
- de l'application de toute autre recommandation spécifique proposée par la CNDP.

Enfin, parallèlement au compte-rendu élaboré par le maître d'ouvrage, le garant transmet à la Commission nationale son propre rapport sur le déroulement de la concertation.

4. Président de CPDP et garant : les différences

La lettre et l'esprit

La différence première entre dialogue public et concertation recommandée réside dans le rôle attribué au maître d'ouvrage. D'après les textes en vigueur, c'est lui qui définit, sur la base des propositions de la CNDP, les modalités, le déroulement et le calendrier de la concertation. Il en résulte implicitement que cette tâche, dans la plupart des cas, n'incombe pas au garant.

Il en va de même pour le président d'une CPDP qui propose à la CNDP, avec les autres membres de la commission particulière, un dispositif que celle-ci approuvera.

La seconde différence porte sur le dossier : dans un dialogue public, la CNDP se prononce sur le caractère suffisamment complet du dossier de présentation du projet, établit et publie le calendrier du dialogue.

Il n'en va pas tout à fait de même en cas de concertation recommandée, puisque la CNDP est seulement informée de ces éléments par le maître d'ouvrage, bien qu'elle

puisse porter une opinion sur la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait faites.

Néanmoins, les concertations menées jusqu'à présent mettent en lumière que ces dispositions ont été interprétées en accord avec les maîtres d'ouvrage, de telle sorte que la mission du garant tend souvent à se rapprocher de celle d'un président de CPDP.

Il faut noter les personnes ayant eu à garantir une concertation recommandée, il apparaît que la majorité d'entre elles ne se sont pas mises autant en retrait que la lettre des textes l'aurait indiqué, mais qu'elles ont, en fait, adopté une démarche proche de celle d'un président de CPDP, tout du moins dans la phase de préparation.

Elles ne se sont pas systématiquement cantonnées dans un rôle de veille.

L'attitude des maîtres d'ouvrage y contribue largement : parce qu'ils ne se jugent pas toujours compétents en matière d'organisation de la concertation, ils ont tendance à laisser le garant, considéré comme porte-parole de la CNDP, de la même manière qu'ils laissent un président de CPDP.

On peut énumérer pour mémoire, de manière non exhaustive, les tâches auxquelles ces garants se sont effectivement livrés :

- discussions préalables avec le maître d'ouvrage sur les caractéristiques du projet ;
- travail avec lui sur le dossier destiné au public ;
- contact avec les acteurs locaux (élus, associations, milieux professionnels, ...) pour définir les modalités d'organisation de la concertation ;
- implication dans l'élaboration du calendrier de la concertation ;
- définition des outils d'information (site Internet en particulier) et d'expression du public (cartes T, système questions/réponses, réunions publiques).

En cas de réunions publiques, le garant ne les préside pas systématiquement, mais il peut être l'occasion chargé de les animer, tout en manifestant son statut d'indépendance en se plaçant à physiquement à l'écart du maître d'ouvrage.

Les principes fondamentaux du débat public applicables aux concertations

La mission des garants doit se dérouler dans le respect des principes généraux qui régissent le débat public, à savoir :

La neutralité : quelle que soit sa position personnelle, le garant ne prend pas parti sur le fond du projet.

La transparence : le garant veille à ce que l'information donnée par le maître d'ouvrage soit la plus complète possible et s'assure que celui-ci répond de manière adéquate aux questions que pose le public.

L'équivalence : le garant s'assure que toute personne qui souhaite s'exprimer peut le faire, qu'il s'agisse d'un institutionnel ou d'un simple citoyen.

L'argumentation : le garant veille à ce que chaque position et opinion soit émise afin qu'elle contribue utilement au débat.

Si ce cahier de méthodologie vise à aider les garants à mieux appréhender la tâche qui les attend, il ne peut suffire à lui seul à orienter leur action.

Une visite sur le terrain, accompagnée de la maîtrise d'ouvrage et des partenaires, contribue souvent à une meilleure appréhension des réalités. À l'issue d'une telle visite, le garant, s'il ne connaît pas déjà le projet, aura une vision plus claire des problèmes soulevés.

Il est aussi fortement suggéré aux garants qui rencontrent des difficultés de prendre contact avec des personnes ayant déjà assumé des fonctions identiques, avec le secrétaire général de la CNDP, ses vice-présidents, qui seront toujours prêts à l'entendre et à le conseiller.

4. Les outils adaptés à la concertation

1. L'étude de contexte

L'étude de contexte, lorsqu'elle est disponible⁸, retrace l'histoire du projet, en met en lumière les utilités ou inutilités reconnues, et fait généralement apparaître les opinions et l'état d'esprit de la société locale. En ce sens, elle constitue un document d'information fort utile pour le garant. Elle peut offrir l'occasion de repérer les thématiques susceptibles d'être abordées plus prioritairement ou approfondies en commissions ou ateliers (voir ci-dessous).

2. Un dossier de présentation « suffisamment complet »

Afin de s'en assurer, il convient d'être particulièrement attentif au contenu et à la forme du dossier diffusé par le maître d'ouvrage.

Comme dans un débat public, le dossier, pour être suffisamment complet, doit présenter :

- le projet, ses caractéristiques, les solutions envisagées (souvent les fuseaux ou les tracés) ;
- ses conséquences sur le territoire concerné : impacts socio-économiques, environnementaux, etc. ;
- son coût prévisionnel, accompagné si possible des modalités de financement ;
- le calendrier des travaux, ainsi que leurs conséquences.

3. Un dossier compréhensible par tous

Le dossier doit être clair, éviter le jargon technique et lisible par tout un chacun. Il est parfois utile, lorsqu'un vocabulaire technique s'impose, de l'accompagner d'un glossaire. Une synthèse de ce dossier doit être réalisée.

4. Un site Internet dédié à la concertation

S'inspirant des sites ouverts à l'occasion des concertations et des débats publics⁹, un site dédié à la concertation apparaît aujourd'hui indispensable. Habituellement, sont mis en ligne tous les éléments disponibles nécessaires à une information aussi complète que possible du public, en particulier les verbatims des réunions publiques. On se reportera pour plus de détails à l'article de ce volume, en p.35.

Le garant a tout intérêt à prendre connaissance avant leur mise en ligne des réponses apportées par le maître d'ouvrage, via le site Internet, aux questions du public. Il pourra ainsi, si besoin est, lui demander de les compléter.

5. Des outils d'expression et de questionnement

Divers outils sont prévus à destination du public : affiches ou affichettes annonçant et expliquant le déroulement de la concertation, cartes T mises à disposition dans des lieux fréquentés par le public, coupons libre réponse insérés dans les organes de presse, système questions/réponses du site Internet, numéro d'appel dédié permettant de traiter des demandes particulières.

Le garant jugera des outils les mieux adaptés au contexte et choisira ceux qu'il convient d'utiliser.

⁸ Aucun texte législatif ou réglementaire n'oblige les maîtres d'ouvrage à faire réaliser une étude de contexte.

En outre, s'ils en disposent, ils ne sont pas tenus de la transmettre à la CNDP. Il demeure que le principe de transparence voudrait qu'ils la rendent publique.

⁹ On peut y accéder par l'intermédiaire du site de la CNDP : www.debatpublic.fr

6. Les relations avec la presse

Il est indispensable d'organiser des points presse de lancement et de clôture de la concertation. Ces rendez-vous avec la presse peuvent être tenus conjointement par le garant et le maître d'ouvrage. éventuellement, la presse peut être conviée à des séances d'information en cours de concertation, c'est une bonne manière de l'informer de l'avancement des travaux et de favoriser la diffusion de l'information. Il peut être utile, dans certains cas, d'y donner la parole à des interlocuteurs locaux ayant activement participé aux échanges.

7. Des commissions ou des ateliers

Dans l'hypothèse où se posent des questions bien plus larges que celles des seules modalités de réalisation du projet, des commissions peuvent être créées. Par exemple, le nouveau projet de liaison électrique France-Espagne, soumis en 2009 à concertation, soulevait encore au sein de la population des inquiétudes en matière de santé humaine et de protection de l'environnement de l'ensemble du département des Pyrénées-Orientales. Deux commissions ont été créées, animées par des personnes indépendantes nommées par le garant, pour traiter de ces thèmes.

Au cas où il mergerait un problème particulier (comme par exemple les conditions d'insertion du projet au sein d'un territoire donné), un atelier de travail peut être mis en place et réunir maître d'ouvrage et partenaires concernés. Tel a été le cas, entre autres, lors de la concertation sur le projet de tram-train Massy-Ivry.

8. Des expositions

Des panneaux présentant la concertation et le projet qui lui est soumis sont généralement présentés dans des lieux fréquentés par le public (préfectures, mairies, offices de tourisme, locaux des associations).

9. Un journal de la concertation

Presque toutes les CPDP éditent un journal du débat, à parution périodique (en général trois ou quatre numéros sont publiés). Le garant peut juger utile de diffuser un document de cette nature dans une concertation.

10. Des réunions publiques

Convient-il d'en organiser?

Nous venons de voir que, dans la pratique, le garant se comporte fréquemment à l'image d'un président de CPDP lors de la phase de préparation. Qu'en est-il lors du déroulement même de la concertation, en particulier en ce qui concerne la place du public?

Force est de constater que les réunions publiques, dont l'expérience montre que chacune rassemble en moyenne 250 à 300 personnes (parfois près de 2000 lorsque le projet est vivement contesté), constituent le temps fort des débats publics.

Les concertations ont jusqu'ici présenté, à l'exception de l'une d'entre elles¹⁰, prévu des réunions de ce type. Leurs garants les ont jugées indispensables. L'assistance s'est révélée plutôt moins nombreuse que lors des débats publics, mais ces réunions ont permis de mesurer l'accueil

¹⁰ Celle concernant la liaison électrique France-Espagne. Le garant, disposé initialement à en prévoir et à les présider, a répondu en cela aux souhaits des partenaires locaux élus et associatifs, soucieux d'avancer dans la voie d'un compromis. Par ailleurs, l'opportunité du projet, dont il avait précédemment débattu six ans auparavant, serait sans doute revenue à l'ordre du jour sous l'impulsion de certains acteurs, très peu nombreux mais très actifs. Tel n'était pas le sens que la Commission nationale avait voulu donner à sa décision de recommander une concertation sur un projet ayant déjà fait l'objet d'un débat public.

du projet par la population à travers ses interventions, ses critiques et ses propositions.

Des réunions publiques s'imposent lorsque le public ne s'est jamais vu offrir l'occasion de s'exprimer largement. C'est pourquoi, au titre de ses recommandations, la Commission nationale précise qu'il convient de permettre à la population de s'exprimer, notamment dans le cadre de réunions publiques.

Qui doit les présider ?

Une question se pose forcément : qui doit présider les réunions publiques ? Le maître d'ouvrage ou le garant ?

Du fait de son caractère symbolique, certains militent pour une présidence par le garant. On y retrouve dans ce cas l'esprit d'État public qui est associé à l'adossement du garant à la Commission nationale.

Une présidence par le garant est recommandée si les réunions se déroulent dans un climat tendu ou passionné. Cette formule permet d'interposer un modérateur entre le public et le maître d'ouvrage, lorsque celui-ci suscite, auprès des habitants, la même hostilité que son projet.

Dans d'autres cas, moins conflictuels, le maître d'ouvrage préside, sans problème, les réunions publiques, le garant ne faisant alors qu'y assister parmi le public. Il peut être néanmoins amené à intervenir dans le cas par exemple où les questions posées par le public ne reçoivent pas de réponse assez complète de la part du maître d'ouvrage.

En d'autres termes, le garant doit d'autant plus s'impliquer que la concertation est conflictuelle.

11. À quoi le garant doit-il en outre être attentif ?

-

Échéances électorales

Une concertation à l'approche d'une consultation électorale est à proscrire. Un projet modifiant les conditions de

vie des administrés deviendrait inévitablement un enjeu de campagne, venant perturber le déroulement de cette concertation. De surcroît, les services de l'État pouvant être appelés à intervenir dans la concertation sont tenus de respecter l'obligation de servir à compter d'une certaine date précédant le scrutin.

Le choix des lieux de réunion

Il convient d'éviter, en application du principe de neutralité, que les réunions se déroulent dans les locaux du maître d'ouvrage.

Assurance

Il est indispensable que le maître d'ouvrage, s'il n'est pas l'État, se préoccupe des conditions d'assurance de la concertation (responsabilité civile, accidents du travail).

12. Les moyens matériels

-

Ils doivent être fournis par le maître d'ouvrage. Si la mission ne requiert pas de disposer de bureaux comme lors d'un débat public, le garant doit néanmoins pouvoir faire appel aux moyens mis en place, en particulier par l'agence d'assistance et de communication qu'aura sollicité le maître d'ouvrage.

Les remboursements de frais engagés par le garant comprennent les frais de déplacements et les frais induits par l'accomplissement de sa mission (frais d'impression et de photocopies de documents, d'envoi de courriers, de communication téléphonique, etc.).

En vertu des dispositions de la CNDP, le garant est indemnisé par le maître d'ouvrage selon le barème applicable aux présidents de CPDP. On peut souhaiter, dans un souci de transparence, que la législation à venir prochainement et qu'elle permette à la CNDP d'indemniser directement le garant qu'elle nomme.

5. La conclusion de la concertation

1. Comptes-rendus

La Commission nationale a souhaité, le 3 juin 2009, que le rapport établi à l'issue d'une concertation par le garant qu'elle a désigné, puisse être rendu public.

Ce rapport se réfère au compte-rendu du maître d'ouvrage et précise si celui-ci a fidèlement rapporté les échanges auxquels la concertation a donné lieu. Il doit être précédé d'un texte réglementaire qui le précise, la CNDP peut, au titre des modalités de concertation qu'elle propose, prévoir que le rapport du garant soit annexé au compte-rendu de la concertation que le maître d'ouvrage, en application de l'article R.1219 du code de l'environnement, doit lui adresser.

La décision par laquelle la Commission donne acte du compte-rendu de la concertation¹¹ peut prévoir, comme il est d'usage, que ces deux documents soient rendus publics et joints au dossier d'enquête publique.

2. La décision du maître d'ouvrage

Il a été souligné que le maître d'ouvrage n'est pas tenu, dans un délai donné, comme à la suite d'un débat public, de décider par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet.

C'est pourquoi, en vue de combler partiellement cette absence, le garant peut obtenir du maître d'ouvrage qu'il précise, dans le cadre de la concertation, les modalités de l'après-concertation (date approximative de sa décision et, au cas où il donnerait suite à son projet, relations avec ses partenaires, information et expression du public, etc.)

¹¹ Si elle le juge nécessaire, la CNDP peut étayer cette décision d'un avis sur le déroulement de la concertation.

Que se passe-t-il après ?

1. Après le débat

1. La concertation post-débat

La concertation postérieure à un débat public ne porte plus sur l'opportunité du projet ; ce point a été l'un des enjeux principaux du débat public.

C'est une obligation faite au maître d'ouvrage par l'article L. 12113-1 du code de l'environnement. La loi dispose :

« Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la Commission nationale du débat public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa contribution à l'amélioration du projet.

La Commission peut émettre des avis et recommandations sur ces modalités et leur mise en œuvre.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet peut demander à la Commission de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public. »

Cette concertation post-débat que le maître d'ouvrage doit mettre en œuvre, depuis sa décision de poursuivre le projet jusqu'à l'enquête publique, peut être très longue et durer plusieurs années.

Le maître d'ouvrage doit tout d'abord informer la Commission :

« des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ;

« ainsi que de celles de la contribution du public à l'amélioration du projet.

Il peut demander à la Commission la désignation d'un garant de cette concertation.

La Commission, pour sa part, informe des modalités de cette concertation, peut émettre avis et recommandations sur ces modalités.

Si le maître d'ouvrage demande à la Commission nationale la désignation d'un garant, la CNDP, une fois le garant désigné, demande au maître d'ouvrage de préciser les modalités de la concertation en liaison avec le garant.

Comme la concertation post-débat se déroule sur un temps long, au fur et à mesure que le projet se précise, elle est fréquemment menée sous forme de comité de pilotage, d'ateliers territoriaux ou thématiques.

En tout état de cause, les comptes rendus détaillés de ces ateliers doivent être rendus publics. Ainsi le garant, en sa qualité de superviseur, a-t-il le souci de veiller à ce que le public soit régulièrement informé des résultats des discussions et puisse émettre ses avis.

À l'issue de la concertation post-débat, le compte-rendu de la concertation et le rapport du garant sont rendus publics et joints au dossier d'enquête publique.

2. Le rôle et la fonction du garant

Si la CNDP émet des recommandations sur les propositions du maître d'ouvrage, il appartient au garant de s'assurer que ces recommandations sont effectivement suivies et d'en rendre compte à la Commission nationale.

Lorsque les instances de la concertation comportent des ateliers techniques, des comités territoriaux et un comité de pilotage, le garant doit s'assurer que le public est régulièrement informé des résultats des travaux de ces instances et que l'occasion lui est régulièrement offerte de contribuer à l'amélioration du projet avant décision.

Le garant nommé par la CNDP est une personnalité indépendante, qui peut avoir éventuellement appartenu à la CPDP qui a animé le débat public.

Il n'est pas souhaitable toutefois que le président de la CPDP lui-même soit garant de la concertation post-débat.

2. Après la concertation recommandée

3. Calendrier de la concertation

Il semble qu'un temps de transition soit nécessaire entre la fin du débat public et le début de la concertation post-débat. Un délai trop court entraîne une confusion chez le public, qui ne distingue pas l'un de l'autre; un délai trop long provoque son désintérêt, ce qui peut avoir des conséquences néfastes sur sa participation. Quelques mois, environ six à huit, paraissent un délai raisonnable.

La concertation post-concertation recommandée

Bien que cela ne soit pas prévu à l'article L. 1211311, il est de plus en plus fréquent que les maîtres d'ouvrages dont le projet a fait l'objet d'une concertation recommandée et non d'un débat public, souhaitent poursuivre volontairement la concertation et sollicitent la CNDP pour la désignation d'un garant.

Dès lors, si la CNDP accepte ainsi, cette concertation post-concertation recommandée se déroule selon les mêmes principes que la concertation post-débat public.

Les autres modalités de participation du public

1. Le débat local

1. Le principe du débat local

Le débat public décrit par la Commission nationale est, selon les termes de la loi, réservé aux grands projets d'équipement d'intérêt national. Mais les collectivités territoriales ou les établissements publics réalisent un très grand nombre d'autres projets pour lesquels peut aussi être assurée la participation du public au processus de leur élaboration; le maître d'ouvrage est alors libre de définir les modalités de cette participation qui peut, selon l'importance et la nature du projet, prendre des formes diverses. Toutefois, s'il souhaite apporter à la population la garantie d'un débat public présentant toutes les caractéristiques de qualité, de neutralité et de transparence, il peut demander les conseils et l'appui méthodologiques de la CNDP; après s'être assuré que les conditions en sont remplies, celle-ci apportera son concours à ce que l'on appelle désormais un débat public local.

L'animation du débat public local est confiée à une personnalité indépendante, nommée président du débat, éventuellement assistée d'autres personnes qui constitueront alors avec elle le Comité de pilotage du débat. Le président du débat tient sa légitimité à la fois de la collectivité territoriale maître d'ouvrage et de la Commission nationale du débat public dont il doit suivre les principes d'indépendance et de comportement. C'est à ce président, ou à ce comité de pilotage, que s'adressent ces éléments de méthode; ils pourront également aider les membres de la collectivité concernée à se positionner.

Le débat public local doit être, dans ses principes et dans sa méthode, conforme à ce qui institue le débat public selon la jurisprudence de la Commission nationale.

Mais son importance, en termes de délais et de moyens mobilisés notamment, et l'image qui en est donnée au public, doivent rester à l'échelle d'un projet local. Cette double condition crée la spécificité de ce type de débat public.

Les membres du comité de pilotage sont indépendants du maître d'ouvrage et des parties.

Bien que nommés par le maître d'ouvrage, les membres du comité de pilotage en sont indépendants. Il est important que les membres de ce comité ne soient pas issus d'un même secteur. Leur indépendance à l'égard du maître d'ouvrage comme de tel ou tel intérêt local est nécessaire à la posture attendue.

Ils doivent respecter des principes déontologiques, tels que l'objectivité, l'intégrité, l'impartialité, la confidentialité.

Les modalités du débat doivent être établies et explicitées par le comité de pilotage en dialogue avec la CNDP, et tenues tout au long du débat.

Les modalités du débat doivent tenir compte des principes adoptés par la CNDP (sur les buts, l'objet, les règles du débat) tout en les adaptant au contexte local. Elles portent sur : le calendrier, l'accès à l'information, les conditions d'intervention et de contribution. Elles doivent être présentées aux acteurs et au public le plus tôt possible. Il est souhaitable qu'elles fassent l'objet, dès avant le démarrage du débat, d'une concertation avec les acteurs.

Un rendez-vous d'échange avec le correspondant désigné par la CNDP est nécessaire avant l'ouverture du débat pour vérifier que le dispositif est suffisant pour permettre un débat conforme à l'esprit de la loi.

2. Les documents du débat local

Le débat s'appuie sur des documents écrits, imprimés et rendus publics par le comité de pilotage. Ces documents sont :

La présentation du débat

Rédigée par le comité de pilotage, elle informe le public des buts, des règles et des dispositions matérielles du débat : calendrier et lieux de réunions, moyens d'information et d'expression mis à la disposition du public. Cette présentation est diffusée avant le début du débat, et fait l'objet d'une conférence de presse.

La présentation du projet par le maître d'ouvrage

Elle doit être considérée comme un document de synthèse, accessible aux non-spécialistes. Elle traite de l'opportunité du projet. Elle décrit le projet et les solutions alternatives possibles et en détaille les inconvénients et avantages. Elle est également diffusée avant l'ouverture du débat.

Les contributions d'acteurs

Leur objet est d'offrir des moyens d'expression aux acteurs institutionnels². Publications écrites, rédigées sous la seule responsabilité des acteurs, elles doivent répondre à un cahier des charges élaboré par le comité de pilotage, s'appliquant à tous de manière identique.

À la charge du maître d'ouvrage, elles ne doivent faire l'objet d'aucune vente de la part des acteurs. Ces contributions sont diffusées au fur et à mesure de leur production en cours de débat.

Les autres apports : études complémentaires / propositions alternatives / expertises en séance ou écrites

Les études complémentaires souhaitées par le comité de pilotage, qui se traduisent parfois par de simples auditions d'experts, et l'approfondissement des propositions alternatives ou contre-projets qui émanent des participants, sont à la charge du maître d'ouvrage.

Le compte-rendu du débat

Rédigé par le président du comité de pilotage, il doit retracer le déroulement du débat, apporter tous les éléments permettant de se faire une idée du public participant, des moyens utilisés et de leur efficacité, du déroulement des réunions.

Sur le fond, il doit retracer les arguments changés et les points de vue exprimés sur le projet.

Le président du comité de pilotage ne doit pas prendre parti, contrairement, par exemple, au commissaire enquêteur de l'enquête publique.

La décision du maître d'ouvrage

Il est souhaitable que le maître d'ouvrage, après avoir reçu le compte-rendu du comité, rende publiques les conséquences qu'il tire du débat public et annonce, en la motivant, la décision qu'il prend au terme du débat local.

² On entend par là des associations, les collectifs d'associations ou d'usagers, les organismes consulaires, les organismes politiques, etc.

3. Les réunions

L'ossature du débat est constituée par les réunions publiques. L'annonce par le comité de pilotage des dates et des lieux de réunion est essentielle.

Réunions publiques générales

Leur maîtrise dépend beaucoup du sentiment d'être considéré, ou même pris en compte, auquel le public est extrêmement sensible. Aussi, la conviction que les jeux ne sont pas faits, que le comité est indépendant, que le maître d'ouvrage répondra à toutes les questions, qu'il y aura la possibilité d'entendre des experts indépendants, etc. sont les vrais paramètres de leur bon déroulement.

Ces réunions, essentielles, destinées à recueillir de la manière la plus authentique possible la diversité des arguments du public, que certains appellent réunions de proximité, se déroulent sur les lieux où l'on trouve un public concerné par le projet en débat.

Tables rondes thématiques

Pour approfondir un thème, il faut donner prioritairement la parole à ceux qui y ont réfléchi, en faisant tout pour y faire participer le public, mais sans pour autant transformer ces réunions en séminaires d'initiés.

Les autres supports du débat local

Les réunions ne sont pas les seuls moyens pour permettre au public de s'informer et de s'exprimer et au maître d'ouvrage de lui répondre. Un site Internet, un système de questions/réponses et un journal du débat sont devenus les moyens complémentaires courants.

Le journal du débat, document de quatre pages, est rédigé de manière périodique par le comité de pilotage. Il vise à tenir le public au fait de l'avancement du débat, peut ouvrir ses colonnes aux divers acteurs, rappelle le calendrier des réunions publiques. Il est réalisé aux frais du maître d'ouvrage.

Le public doit être régulièrement tenu au courant du déroulement du débat.

La presse locale, par les choix qu'elle donne du débat, constitue un partenaire important. Au moyen de conférences de presse, en particulier lors de l'annonce et de l'ouverture du débat local, de communiqués et de dossiers de presse périodiques, le CPDP l'alimente utilement en informations sur le déroulement et le contenu du débat.

2. La concertation volontaire

Bien que n'étant pas soumis aux règles du code de l'environnement, article L. 1211 et suivants et R. 1211 et suivants, certains maîtres d'ouvrage considèrent qu'il est souhaitable de concerter avec le public sur leur projet et saisissent la CNDP pour recevoir un appui méthodologique et le plus souvent solliciter la désignation d'un garant.

Si la CNDP décide de répondre favorablement à cette demande, le maître d'ouvrage s'engage à mettre en œuvre la concertation selon les principes que la CNDP fait appliquer pour les projets dont elle est saisie et selon les modalités.

À titre d'exemple, on peut citer la concertation volontaire sur le projet Cyrinié en Corse conduite en 2010 par son maître d'ouvrage GRTgaz, ou encore celle décidée en 2012 sur le projet Eclairage port fluvial à la demande de la ville de Creil dans l'Oise.

Table des matières

LE DÉBAT PUBLIC CONFIE AU MAÎTRE D'OUVRAGE	p.47	4-10. Des réunions publiques	p.60
		Convient-il d'en organiser ?	
		Qui doit les organiser ?	
LA CONCERTATION RECOMMANDÉE	p.49	4-11. À quoi le garant doit-il en outre être attentif	p.61
1. Dispositions législatives et réglementaires	p.50	Informations locales	
Nomination et indemnisation	p.51	Le choix des lieux de réunion	
Une indemnisation insuffisamment garantie jusqu'en 2009		Assurance	
Deux dispositions introduites par la Commission nationale en mai 2009		4-12. Les moyens matériels	p.61
2. Comment se décide une concertation recommandée	p.52	5. La conclusion de la concertation	p.62
2-1. Le choix entre débat public et concertation recommandée	p.52	5-1. Comptes-rendus	p.62
2-2. Deux différences importantes entre les deux procédures	p.52	5-2. La décision du maître d'ouvrage	p.62
3. Le rôle du garant	p.54	QUE SE PASSE-T-IL APRÈS ?	p.63
3-1. Ce que n'est pas le garant	p.54	1. Après le débat	p.64
3-2. Ce que doit être le garant	p.55	1-1. La concertation post-débat	p.64
Le garant doit être un pédagogue		1-2. Le rôle et la fonction du garant	p.64
Le garant doit être actif		1-3. Calendrier de la concertation	p.65
Le garant doit être neutre		2. Après la concertation recommandée	p.65
3-3. Du superviseur à l'organisateur	p.56	La concertation post-concertation recommandée	p.65
L'indispensable liberté d'action du garant			
Les deux termes d'une large échelle		LES AUTRES MODALITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC	p.66
– Une simple mission de supervision		1. Le débat local	p.67
– Un rôle plus actif d'organisation		1-1. Le principe du débat local	p.67
Un tronc commun valable en toutes circonstances		1-2. Les documents du débat local	p.68
3-4. Président de CPDP et garant : les différences	p.57	La présentation du débat	
La lettre et l'esprit		La présentation du projet par le maître d'ouvrage	
Les principes fondamentaux du débat public applicables aux concertations		Les contributions d'acteurs	
		Les autres apports : études complémentaires/propositions alternatives/expertises en situation ou critiques	
4. Les outils adaptés à la concertation	p.59	Le compte-rendu du débat	
4-1. L'étude de contexte	p.59	La décision du maître d'ouvrage	
4-2. Un dossier de présentation «suffisant complet»	p.59	1-3. Les réunions	p.69
4-3. Un dossier compréhensible par tous	p.59	Réunions publiques générales	
4-4. Un site Internet dédié à la concertation	p.59	Tables rondes thématiques	
4-5. Des outils d'expression et de questionnement	p.59	Les autres supports du débat local	
4-6. Les relations avec la presse	p.60	2. La concertation volontaire	p.70
4-7. Des commissions ou des ateliers	p.60		
4-8. Des expositions	p.60		
4-9. Un journal de la concertation	p.60		

CNDP
244, boulevard Saint-Germain □75007 Paris
www.debatpublic.fr

Document □dit □4 □000 exemplaires

Illustration de couverture □Denis Carrier

Photographies □Rapha □Dautigny,
droits r□serv□s
Design graphique □Lowe Strat□s
Impression □Imprimerie Comelli

Num □ro ISSN □110 □485



244, boulevard Saint-Germain*
75007 Paris
Tél: 0144498560
Fax: 0144498561
contact@debatpublic.fr

www.debatpublic.fr

* À compter d'avril 2013

cndp
Commission nationale
du débat public