

2. La préparation d'un débat public

Pour réussir un débat public, étant donné 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 dégagés au maximum des problèmes matériels. Il prend soin également que les relations au sein de la commission particulière soient les plus détendues

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 répercutées 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 secrétariat 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 déconcentrés 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. À eux deux, 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 à durée déterminée. 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 périmètre du débat est très étendu, 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 à 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'appréhende 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 défi. Il est primordial que la commission entretienne des relations courtoises avec le maître d'ouvrage, tout en gardant à 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 particulière 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 asseoir 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 à 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. À 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, à 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

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

À 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'histoire 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 à 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 à son objet même, et surtout à sa « portée ».

C'est une des tâches premières de la CPDP de s'employer à définir ce périmètre, en prenant en compte des éléments qu'elle déduira 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'insère-t-il dans un schéma d'aménagement plus large ?
- Contribue-t-il à la mise en œuvre d'une politique à caractère national ou international ?
- 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 atténueront sa portée; trop restreint, il peut épuiser 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 spécifique 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 subtile tâche 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 intéressés 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 L-121-1, selon lequel « la CNDP 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, 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.

– Nature et fonction des cahiers d'acteurs

Les cahiers d'acteurs sont l'édition 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 collégalement de leur publication. Elle veille entre autres à ce que les arguments développés soient solides et étayés.

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, afin que le document réponde 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 réponde directement, dans le cours du débat.

Au terme du débat public, le contenu des cahiers d'acteurs vient étoffer 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 » disséminée 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 là 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 affinera 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 ôter une. Cette pratique, qui doit recueillir l'aval de la CNDP, reste exceptionnelle, mais les circonstances peuvent parfois y conduire.

Il est souvent judicieux de prévoir, à deux ou trois reprises durant le débat, des «rendez-vous locaux». Certains présidents de CPDP affectionnent 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 réservés 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 débutent 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 suffisent) 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 à ce 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 énormément 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 échanges 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 conçu 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'écho qu'elle réserve 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 teneur 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 édités 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, à la commission de trouver le ton et la position justes dans ses échanges avec la presse. Elle doit toujours garder à l'esprit sa neutralité. Et veiller 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 conçu 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 réunions 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 rend compte régulièrement à 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 réunions publiques.

Ce coût, à la charge du maître d'ouvrage, diffère selon l'importance des outils mis en place. Il peut être nettement inférieur dans l'hypothèse d'un nombre limité de réunions 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.
