

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 échanges 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 imaginées, 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 à celui qui anime une réunion de débat public. À 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 échanges 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 échanges, 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 éprouvée 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

débat 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 écrans préparés rappelant 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 énonce 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 imprévisible 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 procédé et en 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.

– Faire respecter les règles du jeu

La nouveauté du débat public, qui n'a vu le jour qu'en 1995 et ne s'est installé 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 à l'entrée des réunions publiques des panneaux présentant 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'A12.

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 dégager, 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 étant déterminé 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 déposer 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.

À cet égard, 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 informulées durant la réunion. Certains participants viennent souvent les poser « après coup ». 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 bénéficient 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 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 déjà 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'équation «public nombreux = réussite, public clairsemé = échec» est le critère indépassable. 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, étayés, 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'affluence.

En revanche, si la commission se donne pour mission de «faire le tour des arguments», ce qui se révèle précieux pour éclairer 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 édités. 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 fréquentées 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 résidents à un projet d'intérêt général.

On peut estimer qu'au cours des échanges, 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 élargi, 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 échanges 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 y 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, complé-

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 conçu par la loi, dispose d'un cadre légal et d'une Commission attitrée, 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 réactif. 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.

À ce titre, 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 « conducteur » à toute réunion et que la CPDP respectera tout en s'adaptant aux conditions particulières de chacune.

De façon générale, 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.

Ce à quoi le président et les membres d'une CPDP doivent s'attacher, c'est véritablement à jouer le rôle qui est le leur vis-à-vis de tous les protagonistes du débat : un rôle de maïeutique, 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'histoire 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 été projetés et déroulés 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 équitable, 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 équitable 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 évoquer, car cela se produit inévitablement, le cas des réunions houleuses, voire très chahutées. 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 « bidon » (*les décisions sont déjà prises*), « 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 dés sont pipés ».

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 saurait être question 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 « 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 éclaireront 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'il émane 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 à part entière, 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 président 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 équipes habituées 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 anguleuse, puisque, par définition, il tient à son projet et en défend toutes les vertus et qualités. Le voir remis en question de manière parfois virulente, entendre contestées 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 évoluer 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 ? Répondra-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, péremptoire, 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 ouvrage les indications nécessaires à un meilleur positionnement, si cela est nécessaire. Elle l'aidera à affiner son discours, à le modifier ou l'étayer, 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 affinités se consolider.

Le maître d'ouvrage, entré au débat avec ses convictions, parfois *ses a priori*, va mûrir 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.
