

Paris, le 16 juillet 2018

De
Madame Chantal JOUANNO, Présidente de la CNDP
à
Madame Isabelle HAREL-DUTIROU
Madame Lucie ANIZON
Monsieur Michel BADRÉ
Monsieur Pierre-Yves GUIHÉNEUF
Madame Catherine LARRERE
Monsieur Antoine TILLOY

Objet : Lettre de mission Commission Particulière Débat Public – Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs

Mesdames, Messieurs,

Contexte

Les ordonnances du 3 août 2016, ratifiées par la loi du 2 mars 2018, prévoient la saisine obligatoire de la CNDP pour les Plans et programmes nationaux. Dans ce cadre, la CNDP a été saisie le 4 avril dernier par Monsieur Nicolas Hulot, Ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, pour la concertation de la cinquième édition du Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur un plan national aux forts impacts environnementaux et je souhaitais vous en préciser les attentes pour la Commission nationale.

Comme vous le savez, un débat public, inscrit dans le cadre d'une chaîne de décisions et de procédures, a pour vocation d'interroger l'opportunité des projets débattus et leurs conditions de faisabilité selon les contextes locaux. La CNDP a une longue expérience des débats publics et des concertations portant sur des projets, depuis 1997.

En revanche, son expérience sur la mise en place de débats portant sur des plans ou programmes est très limitée. À l'heure actuelle, un seul débat public sur un plan a été conduit sous l'égide de la CNDP, celui portant sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Aucune doctrine stabilisée de la CNDP n'a donc pu se créer dans ce domaine alors que de nombreuses questions se posent dans le cadre de l'ouverture au grand public de l'élaboration de ces outils de programmation et planification gouvernementaux :

- comment appréhender et poser la question de l'opportunité alors que les plans et les programmes, en tant qu'outils de programmation, ne peuvent pas être remis en cause ?
- comment mobiliser le public à une échelle nationale et le faire participer autour d'enjeux à la fois techniques et clivants (exemple: nucléaire, nanotechnologie etc) ?
- quelle est la méthodologie de débat la plus appropriée pour recueillir le point de vue des citoyens non pas sur un projet précis mais sur des politiques publiques ?
- comment articuler les résultats du débat public à une « décision » se concrétisant non pas dans un acte ou une délibération précis, mais dans un document de programmation et dans des orientations pluriannuelles ?

Au regard de ces questions et des autres qui pourraient se poser, cette lettre de mission a pour objectif de poser un certain nombre d'éléments permettant de guider la présidente et les membres de la future CPDP dans la préparation du débat PNGMDR, dans sa conduite, dans les relations de la CPDP avec le bureau de la CNDP, dans les livrables qui accompagneront cette mission.

La clarification des actions attendues de la CPDP est d'autant plus importante que le débat PNGMDR est d'ores et déjà très suivi et qu'il mobilise les acteurs politiques au plus haut niveau.

1. Préparation du débat

La phase de préparation doit porter une attention particulière à trois étapes majeures :

- travaux préparatoires : la connaissance et la cartographie détaillées du contexte institutionnel, politique, technique et territorial dans lequel s'inscrit le plan débattu.
- annonce du débat : l'information préalable du grand public pour faciliter sa montée en compétence sur les thématiques du débat public.
- Le dossier du maître d'ouvrage (DMO) : le DMO est le document central du débat, il fait référence et engage la maîtrise d'ouvrage pour la suite du processus. Sincère, pédagogique et le plus exhaustif possible, il doit présenter le plan, ses grands enjeux, et expliciter au public les sujets de fond sur lesquels une discussion est attendue.

Travaux préparatoires

Pour identifier les thématiques et les enjeux à soumettre au public, plusieurs actions seront entreprises par la CPDP.

La CPDP sera particulièrement attentive à établir le plus tôt possible des échanges réguliers avec la maîtrise d'ouvrage, pour s'assurer de l'ouverture de véritables possibilités de discussion sur le fond du projet, sur ses éventuelles modalités de mise en œuvre et de participation du public.

La CPDP organisera dès que possible des entretiens préalables et un ou plusieurs ateliers de travail préparatoires avec les acteurs concernés, les parties prenantes, les experts afin d'élaborer les thématiques et les hypothèses à soumettre au débat public.

C'est à partir de l'analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques que la CPDP souhaite toucher, que s'élaboreront l'organisation du débat et ses modalités participatives.

Les formes du débat public devront donc répondre à une analyse contextuelle préalable et s'adapter aux différents publics, aux sujets traités et aux objectifs du débat. Vu la nature du plan mis en débat, la CPDP demandera également à l'ensemble des parties prenantes et aux différents experts auditionnés quelles sont les données qu'ils estiment nécessaire de mettre à la disposition du public afin de pouvoir efficacement discuter sur le fond avec lui.

Le cas échéant, la CPDP pourra demander à la maîtrise d'ouvrage la transmission de certaines données dans un format compatible avec leur exploitation par le grand public.

Au terme de ce travail, la CPDP réalisera une synthèse de l'ensemble de ces échanges et des ateliers préparatoires pour expliciter sa démarche, la méthodologie du débat et son organisation, auprès du grand public et des acteurs ; cette synthèse sera présentée tout d'abord au bureau de la CNDP, puis en séance plénière de la CNDP et, enfin restituée sous la forme la plus appropriée, aux citoyens à l'ouverture du débat.

Le site Internet du débat PNGMDR sera ouvert dès que possible, en amont de l'ouverture du débat public. Une page spécifique de l'espace de débat sera consacrée à un forum ouvert au grand public pour lui permettre de suggérer des thématiques ou des enjeux qu'il souhaite être mis au débat. Il ne s'agit pas ici de démarrer le débat sur le fond, mais de permettre au grand public de signaler tous les points qui lui paraissent liés au plan et qui méritent une discussion. La CPDP se mobilisera pour que le public indique également les lieux et les types de rencontre et de réunions qui lui paraissent opportuns.

Parallèlement à l'ouverture du site Internet, la CPDP devra ouvrir le plus rapidement possible une page Facebook et un compte Twitter du débat. La CPDP sera en contact permanent avec le community manager de la CNDP afin de convenir d'un mode de fonctionnement commun pour une forte mobilisation du public sur les réseaux sociaux. Les principaux messages de la CPDP seront validés et relayés par la CNDP.

La CPDP utilisera le compte DailyMotion de la CNDP pour la diffusion de toute son information audiovisuelle en créant une liste spécifique pour son débat.

La campagne de communication et d'information proposée par la CPDP devra être validée par le bureau de la CNDP.

Par ailleurs, tous les membres de la CPDP s'engagent à recevoir une très courte formation Media Training (demi-matinée).

Annonce du débat :

Un document d'annonce du débat de 4 à 6 pages devra être élaboré en priorité afin de servir d'outil de communication à la CPDP avant le démarrage du débat public. Il présentera un aperçu du plan et de ses grands enjeux. Il contiendra aussi toutes les coordonnées des organisateurs du débat et des réseaux sociaux.

La CPDP pourra, si elle le souhaite, faire réaliser une infographie et/ou vidéo en ligne de deux minutes maximum pour présenter le débat public, son organisation et ses enjeux. Cette infographie aura pour vocation de circuler sur les réseaux sociaux et de servir d'entrée dans le débat pour le grand public.

Ces outils de communications seront validés par le bureau de la CNDP.

Ces outils devront être réfléchis et élaborés suffisamment tôt pour pouvoir être diffusés un mois avant l'ouverture officielle du débat et permettre à ce dernier de s'installer dans la sphère publique. En ce sens, une série de partenariats avec la presse nationale pourrait être mise en place.

Le dossier du maître d'ouvrage (DMO)

Le DMO est le document central du débat. Il devra être élaboré en discussion étroite avec la CPDP qui veillera à son accessibilité et son intelligibilité pour le plus grand nombre.

Un DMO portant sur un projet précis d'infrastructure ou d'aménagement peut facilement indiquer les modalités d'élaboration précises d'un projet et s'approcher ainsi du dossier de saisine. Pour le DMO concernant un plan ou programme, le contenu doit tenir compte tout d'abord de la particularité de l'objet (un document rédigé de programmation au lieu d'un projet précis) et de la technicité du sujet (gestion de matières et déchets radioactifs).

Compte tenu de ces éléments, le DMO PNGMDR n'aura pas forcément vocation à adopter exactement la même structure du plan, au contraire il faudra se détacher du plan en lui-même pour proposer un DMO qui donne à voir :

- les éléments factuels concernant l'outil de programmation en lui-même : à quoi sert le plan, dans quel processus il se situe, quelles échéances d'approbation et les avis auxquels il sera soumis, etc. ;
- les enjeux à débattre et dont le plan est porteur ;
- les points précis du plan : état des lieux et inventaires, gestion des matières et déchets et perspectives de valorisation, mode de gestion existants des 4 types de déchets, filière de gestion à mettre en place, etc...

Le DMO PNGMDR devra être adapté aux différents publics du débat.

La CPDP devra veiller à ce que :

- le dossier soit accessible en termes de compréhension au grand public (ne dépassant pas 50 pages), laissant une large part à l'infographie ;
- il évite tous les termes abscons et définit les termes spécialisés avec un glossaire ;
- il indique également les attentes de la maîtrise d'ouvrage vis-à-vis du débat public, c'est-à-dire quel apport précis il s'attend du public (et non seulement son propre apport)
- il explicite dans quel processus décisionnel se situe le plan ;
- Il présente les contraintes qui pèsent sur la maîtrise d'ouvrage ainsi que les zones d'incertitude qui doivent être explorées ;
- Il ouvre de réelles perspectives de discussion sur des points clés du plan.

Le DMO devra être accompagné d'une synthèse de 4 à 8 pages.

2. Conduite du débat

La CPDP veillera à développer des formes variées de débat en mobilisant à la fois des outils des débats en présentiel et de débats numériques.

1) Débats en présentiel

Toute une panoplie d'outils de débats en présentiel doit être exploitée en fonction des besoins. La CNDP peut accompagner et conseiller les CPDP sur l'utilisation appropriée de ces méthodes de débat. La CPDP attachera une importance particulière à l'animation des réunions (qui peut être confiée aux membres de la CPDP les plus expérimentés dans cet exercice ou à des facilitateurs externes).

Tous les outils ci-dessous sont décrits dans des fiches techniques disponibles en ligne.

S'agissant des réunions publiques ouvertes à tous, les réunions publiques traditionnelles doivent être réservées aux réunions d'ouverture, de clôture. D'autres modalités de réunions publiques doivent être exploitées qui permettent au public de travailler par petit groupe sur des thématiques : forum ouvert, dispositif world wide views (travail en petit groupe), world café etc. Ce type de réunions permet un échange de fond très riche entre participants. Elles sont particulièrement bien adaptées pour réaliser des diagnostics et construire des propositions.

La CPDP peut organiser des ateliers d'acteurs, des auditions d'experts, des focus groups prospectifs / diagnostics, des ateliers citoyens (formule allégée de conférences de citoyens) etc., autant de dispositifs à effectifs restreints (on parle alors de « mini-publics »). Ces outils permettent soit de faire un travail de fond sur une thématique, soit de rassembler des publics spécifiques, des relais d'opinions ou éloignés du débat pour recueillir d'autres points de vue.

Le recours éventuel à la mise en place d'un Atelier citoyens doit être décidé en accord avec la CNDP.

La CPDP peut également prévoir des partenariats spécifiques avec des universités et grandes écoles qui pourront organiser un atelier de jeunes/ thématique, ou toute autre démarche participative impliquant un public spécifique. Des étudiants peuvent être mobilisés sur une partie du débat public (via des projets ou stages de Master 2 par exemple).

Les réunions publiques peuvent également être retransmises en direct avec possibilité d'intervention du public à distance via SMS ou une interface dédiée sur le site du débat. Ces retransmissions doivent faire l'objet d'une large communication pour attirer le public en ligne afin de rentabiliser le coût de l'opération. Un live-tweet simultané permet de renforcer l'attractivité du dispositif à distance.

2) Espaces d'expression en ligne

Pour tous les débats, des espaces d'expression seront mis à disposition du public et des parties prenantes au débat. Ils permettent l'expression de tous les points de vue, du plus informel au plus officiel. Les expressions peuvent se faire soit en nom propre, soit au nom d'une personne morale ou encore d'une institution.

Trois espaces de prise de parole sont prévues sur le site :

- un forum de discussion permet une expression ouverte et rapide pour tous les publics qui souhaitent interagir au cours du débat public. Le forum de discussion est ouvert à tous, dès le lancement du débat public. Il fait l'objet de synthèses régulières, en fonction de l'activité des internautes.
- un espace d'expression rassemble les points de vue des acteurs, c'est-à-dire leurs contributions et les cahiers d'acteurs et permettent une prise de position plus officielle des acteurs. Les points de vue rassemblent à la fois les contributions et les cahiers d'acteurs dans un espace dédié du site de débat. Les contributions constituent des prises de position sur une ou plusieurs thématiques du débat. Elles peuvent émaner de tout acteur qui souhaite développer une argumentation construite sur un point particulier du débat. Plusieurs contributions peuvent être émises par un même acteur. Les contributions sont envoyées à la CPDP qui s'assure de leur conformité avec les règles du débat et qui les met en ligne. Elles sont susceptibles d'être commentées par les internautes. Les cahiers d'acteurs doivent être réservés aux acteurs personnes morales qui souhaitent donner un point de vue argumenté

sur l'ensemble des questions du débat public. Les cahiers d'acteur peuvent être commentés en ligne par les internautes. Les cahiers d'acteur sont en priorité diffusés en ligne et sont envoyés à la CPDP qui s'assure du respect de la charte de modération avant de les publier. La date limite de réception des cahiers est fixée au début du débat public de manière à permettre l'impression pour la réunion de clôture, mais les cahiers d'acteur peuvent être déposés jusqu'à la fin du débat public, auquel cas leur diffusion se fera exclusivement en ligne.

- l'espace question-réponse offre la possibilité à l'ensemble des acteurs d'obtenir une réponse officielle du MO sur une question précise. L'espace question-réponse est ouvert à tous. Les questions peuvent parvenir à la CPDP sous forme papier ou électronique. Elles doivent faire l'objet d'une réponse par le maître d'ouvrage dans un délai de 15 jours. Ces réponses sont validées par la CPDP qui s'assure de leur pertinence, clarté, complétude et sincérité. Toutes les questions et leurs réponses sont ouvertes aux commentaires par les internautes. Le maître d'ouvrage n'est pas contraint de répondre aux commentaires qui lui sont adressés après qu'il ait proposé sa réponse. La CPDP peut néanmoins attirer son attention sur certains commentaires qui méritent un retour de sa part.

Toutes ces modalités doivent être articulées entre elles et clairement présentées sur le site Internet.

La CPDP veillera à ce que les échanges réalisés en mini-public et dans les espaces en ligne soient synthétisés et diffusés de manière à assurer une circulation de l'information. À titre d'exemple : un résumé des contributions en ligne pourront ainsi être discutés en présentiel et les conclusions des ateliers mis à dispositions pour commentaires en ligne. Il convient ainsi de ne pas s'en tenir à une segmentation des populations et d'assurer la circulation des arguments. Dans ce contexte, une synthèse à mi-débat est indispensable.

3. Articulation des relations entre la CPDP et le Bureau de la CNDP

Les actions de la CPDP doivent être étroitement articulées à celles de la CNDP. Cette dernière doit pouvoir être, tout au long de la démarche, au courant de l'actualité du débat, des conditions de sa tenue, des difficultés éventuelles rencontrées par la CPDP ou pendant le déroulement d'un débat.

La CPDP, et notamment sa présidente, s'engage à :

- réaliser un point d'information hebdomadaire avec le Bureau de la CNDP,
- à remettre toute note écrite concernant le débat sur demande du Bureau de la CNDP,
- à établir en accord avec le bureau de la CNDP toute prise de position publique ou décision concernant le débat et sa tenue en cas de tensions, de conflits ou de forte médiatisation du débat.

Vous remerciant encore chaleureusement pour votre engagement dans cette démarche, je vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de ma considération distinguée.

Chantal JOUANNO

