

Le débat public

au ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables



La Commission nationale du débat public s'inscrit dans un processus déjà ancien et progressif du développement de la concertation. Diverses instructions et directives successives marquent d'abord le souci d'une bonne information du public (directive R. Barre de 1976) puis celui de favoriser l'expression du public (note H. Bouchardeau de 1984 sur l'« expression du public », circulaire Bianco de 1992).

La loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement crée la Commission nationale du débat public (CNDP), officiellement instituée le 4 septembre 1997.

En 1998, la convention européenne d'Aarhus « Participation du public », transposée en 2002, note que, dans le domaine de l'environnement, « un meilleur accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement (...). La participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles

et que le public peut exercer une réelle influence. »

La loi « Démocratie de proximité » du 27 février 2002 transforme la Commission nationale du débat public (CNDP) en autorité administrative indépendante et en élargit le champ de compétences.

En lien étroit avec le ministère chargé des transports

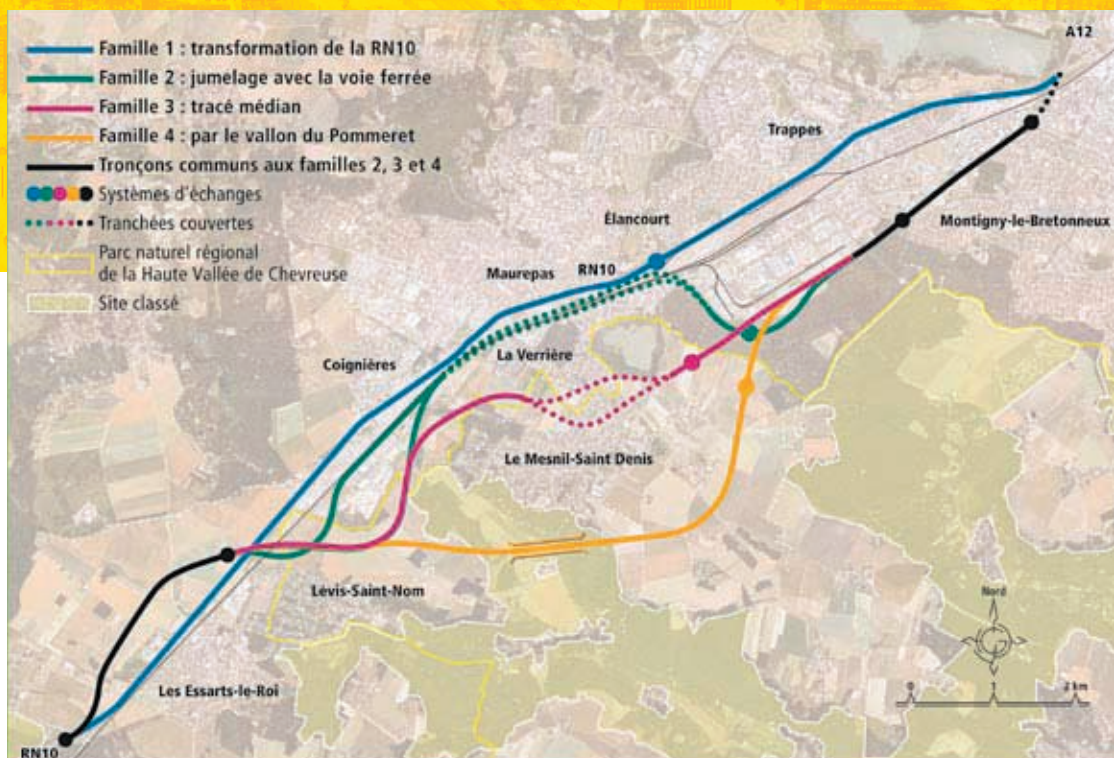
Depuis sa création, la CNDP a organisé trente débats publics sur des projets avec commissions particulières. Dix-huit d'entre eux concernent notre ministère : six projets de lignes ferroviaires, deux projets portuaires (Port 2000, Fos), un aéroport

(Nantes), huit liaisons routières ou autoroutières. Récemment, la CNDP a organisé un débat de politique générale sur la vallée du Rhône et l'Arc languedocien. À ces dix-huit débats, il faut ajouter celui du troisième aéroport organisé selon des modalités spécifiques.

Des acteurs fortement impliqués

Les acteurs, associations et maîtres d'ouvrage ont, à quelques exceptions près, joué le jeu : les uns par leurs questions et leurs arguments, les autres par leurs réponses et leur ouverture aux suggestions du public. Dans certains cas, des solutions nouvelles ont pu apparaître.

**Prolongement de
l'autoroute A 12 :
quatre familles
de tracés à débattre.**



Commission particulière du débat public

Les décisions du maître d'ouvrage ont beaucoup évolué, depuis les premiers arrêtés laconiques jusqu'aux documents beaucoup plus précis, reprenant les arguments évoqués dans le débat public et y apportant des réponses.

Les présidents des Commissions particulières du débat public (CPDP), mais également les associations remarquent la qualité du travail et l'expertise des équipes de maîtrise d'ouvrage qui ont su, dans un délai court, s'adapter au nouveau contexte, assurer les formations nécessaires, préparer les dossiers et tirer tous les enseignements du débat.

Une participation active des associations dans tous les débats

La position des associations ne peut se résumer à celle de Nimby*. Certes, certaines d'entre elles ont parfois adopté des positions d'opposition bruyante et n'ont pas toujours adopté une attitude d'écoute et de dialogue. Mais ces attitudes n'ont pas duré et à un moment ou à un autre, elles sont entrées dans les controverses.

Elles ont appris à monter en généralité (en passant du local à la problématique plus globale de la politique des déplacements, voire de la politique d'aménagement et de développement durable). Dans un certain nombre de cas, elles ont apporté des idées nouvelles. Certaines fondent leurs réflexions sur les problématiques environnementales, climatiques et économiques qui interpellent actuellement notre société.

Le débat public est une critique sociale du projet du maître d'ouvrage qui sert à en apprécier l'opportunité et à le faire évoluer. Pour que le résultat soit de qualité, tous doivent avoir la conviction d'avoir été entendus et d'être pris en considération dans la suite des études et des réflexions. Il ne peut y avoir d'interaction productive entre le maître d'ouvrage et le public que si une confiance s'établit entre les deux pôles de cette interaction.

Un public non représentatif de la société civile

Le public qui intervient activement dans les débats, qu'il s'agisse des réunions

publiques ou des autres outils (cahiers d'acteurs, Internet...) est souvent composé d'opposants aux projets. Le grand public est relativement absent et difficile à mobiliser.

Cette difficulté tient en partie au fait que les projets sont souvent d'intérêt national alors que les débats sont conduits dans les zones d'impact environnemental. En conséquence, le débat ne peut pas être considéré comme une délibération sur le projet, mais plutôt comme sa « critique sociale ».

On ne doit donc pas laisser croire que le débat est le lieu où se dégagera une majorité que le décideur suivra mécaniquement. La décision appartient aux élus. L'interaction avec le public est un élément de sa maturation.

Une mobilisation des élus à développer

Force est de constater que les élus ne trouvent pas toujours bien leur place dans les débats sur les projets de l'État. Certes les élus des grandes collectivités s'engagent de plus en plus. Mais, dans certains cas, des collectivités territoriales importantes ont été absentes. Il est arrivé aussi que des élus anticipent les conclusions du débat avant sa clôture.

Parmi les arguments invoqués, on trouve le reproche fait à certains intervenants de chercher à instrumentaliser le débat, ou alors, celui de leur difficulté à inscrire

Création du pôle de compétences « concertation et débat public »

Le CGPC a reçu mission du ministre de créer et d'animer un pôle de compétences « Concertation et Débat public ». Concrètement, une équipe légère a été constituée, un réseau de correspondants territoriaux a été créé, un site Intranet a été construit, des formations spécifiques ont

été conçues et mises en œuvre, notamment celle, particulièrement utile, de l'avant-débat. En outre, un retour d'expériences systématique de chaque débat est effectué avec le maître d'ouvrage délégué, le président de la CPDP et des responsables associatifs, puis mis à disposition.

* Acronyme américain de *Not in my backyard* : pas dans mon arrière-cour, terme péjoratif qui désigne la lutte d'associations pour la préservation de leurs intérêts, au détriment de l'intérêt général.

cette phase amont dans le processus décisionnel d'un projet dont la réalisation est lointaine.

Mais compte tenu de l'importance des enjeux d'aménagement et d'environnement des grands projets, les élus sont globalement de plus en plus présents. Le contexte de décentralisation, le transfert de compétence de certaines infrastructures routières aux Conseils généraux, le développement des pratiques de démocratie participative locales concourent à une meilleure implication des élus dans le débat public.

Une interaction durable entre le maître d'ouvrage et la société civile

Le débat public n'est qu'un moment très bref de la préparation d'un ouvrage mais il crée une interaction durable entre le maître d'ouvrage et la société civile.

De l'aveu même des maîtres d'ouvrage, c'est plutôt la phase d'avant le débat qui est encore assez mal maîtrisée. Le débat public oblige, en amont, à un changement de perspective, à s'interroger sur l'utilité du projet, sur les attentes des collectivités et des citoyens, sur les conséquences en

Une modification en profondeur des relations entre les acteurs

La CNDP avait proposé une trilogie d'objectifs pour les débats : informer, échanger et effectuer un exercice d'intelligence collective. Selon tous les acteurs interrogés, cela a bien fonctionné, notamment pour les trois débats « Port 2000 », « Charles-de-Gaulle Express », « Extension du terminal conteneurs de Fos-sur-Mer ». C'est lorsque l'intervention du public, étayée par celle d'experts appelés par la CPDP, modifie l'agenda ou l'univers des possibles en suggérant de nouvelles pistes, que le débat est jugé par tous le plus réussi.

Mais dans de nombreux cas, cet exercice d'intelligence collective a du mal à se développer. Le sentiment, pour bien des débats, est qu'il reste, sur le fond, des questions de principe non résolues. Si bien que dans la concertation qui suit, la question de l'opportunité n'est toujours pas acquise.

Il n'en reste pas moins que les représentants des maîtres d'ouvrage soulignent que le débat leur a beaucoup appris sur le projet dans le territoire, et que le débat a changé en profondeur leurs relations avec les acteurs.

termes d'aménagement du territoire, sur le périmètre du débat, donc à définir une stratégie de projet qui en tienne compte. Il est probable qu'il soit nécessaire de revisiter l'ensemble du processus d'élaboration et de consultation en amont d'un projet pour lui donner une plus grande cohérence.

Au cours du débat, il arrive que le représentant du maître d'ouvrage apparaisse comme le porteur du projet et qu'il connaisse des difficultés à prendre le recul nécessaire. Comment bien séparer la fonction de représentant du maître d'ouvrage et celle de porteur du projet ? La question est importante mais reste controversée.

Il doit y avoir un « avant-débat public » et un « après-débat public », auxquels le maître d'ouvrage ne peut et n'a surtout pas intérêt à se soustraire. Comment, à l'issue du débat, renouer les fils de la dynamique et entretenir la confiance qui s'est établie entre les acteurs ? Comment précisément et rapidement informer les élus et les acteurs socio-économiques et associatifs de la décision prise et des méthodes que compte adopter le maître d'ouvrage pour la concertation qui suit ?

Une logique de travail de partenariat et d'écoute

Le débat public s'est installé dans le paysage administratif et politique national comme un élément fondamentalement innovant. Sous l'égide d'une commission indépendante, il a instauré un dialogue constructif entre le public et les décideurs. Il s'impose désormais comme une partie intégrante et nécessaire du métier de maître d'ouvrage. Au-delà des circonstances



Réunion du 16 juin 2006 à Montigny-le-Bretonneux.

qui l'ont provoqué, il répond aux aspirations profondes de la société et suppose d'imprimer sa perspective dans l'élaboration et la réussite des projets.

Pour conclure, le débat public illustre bien le nouveau positionnement de notre administration dans une logique de travail de partenariat et d'écoute. Nos maîtres d'ouvrage ont appris à bien tenir leur place dans les débats. Il nous reste à mieux appréhender le processus global qui permet de rendre cohérentes les diverses étapes : l'amont, le temps du débat et l'après-débat, qui suscite encore de nombreuses questions et attentes. ■

Thierry Masnou, IGPC, 2^e section, co-coordonnateur de la mission d'appui Débat public



POUR EN SAVOIR PLUS

<http://www.debatpublic.fr/>

<http://www.debatpublic-a12.org/index.html>



Le bouclage de la Francilienne a fait l'objet de nombreux débats publics.



TROIS QUESTIONS À...

Gilbert Carrère,

préfet de Région honoraire,
président de la CPDP sur le projet de prolongement de l'A 12

Quel est le public des débats et le rôle des élus ?

La région parisienne a un public spécifique : beaucoup d'associations notabilisées, des professionnels du débat public que l'on retrouve à toutes les réunions... Tout ceci produit de la « grand messe » et ne peut pas attirer facilement le grand public et les associations de base qui se sentent découragées. Le débat public, tel qu'il est conçu, rencontre un problème de forme.

Le positionnement des élus n'a pas été homogène. Il existait une certaine concurrence entre les villes. Les maires n'avaient pas tous les mêmes intérêts, et donc, les mêmes comportements : de manipulateurs à coopératifs, en passant par autoritaires. Ces difficultés de relations ont nui au débat avec le public.

Quels sont les relations avec le maître d'ouvrage et les principaux enseignements du débat ?

Elles ont été bonnes tout au long du débat. Entre le débat LAALB* et celui de l'A12, le ministère de l'Équipement a fait de grands progrès. Il a approfondi sa préparation de l'exercice du débat public et organisé ses services pour une réponse rapide et, le plus souvent, satisfaisant aux nombreuses questions du public.

Ce débat public s'est fait sur un projet en discussion depuis trente à quarante ans. Les positions ont eu le temps de se figer. L'échelon régional du ministère de l'Équipement a joué un rôle important dans le déroulement du débat. Conseil régional et Conseil général ont été très, voire peut-être trop, discrets. Faut-il envisager un débat public d'évaluation sur l'ensemble de l'Île-

de-France afin de réaliser un état des lieux et d'envisager les évolutions à venir ?

Y-a-t-il des évolutions souhaitables de la démarche ?

Le débat public est un exercice utile et perfectible. À l'exception des « irréductibles », il fait évoluer les points de vue. Souvent, les participants se rendent compte de la complexité du sujet et affinent leur point de vue qui s'est enrichi des argumentations apportées pendant le débat. Dans le cas particulier de l'A12, en revanche, les insistances des élus municipaux, la pression des associations ont contribué à figer trop souvent les positions d'un public déterminé et peu sensible à la valeur de l'argumentaire. ■

* Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique.

Propos recueillis par Céline Brailon



Montigny-le-Bretonneux : autoroute A12 et base de loisirs.