

La démarche Ducsai ou le difficile apprentissage du débat public

***Un regard de l'intérieur
sur une expérience nouvelle
de concertation publique,
le dispositif mis en place,
les lacunes du dossier
et l'animation
des débats.***

par Serge Vallemont

Ingénieur général

des Ponts et Chaussées

Membre de la commission Ducsai

Les expériences de débats publics conduits depuis une dizaine d'années en France ont montré combien l'apprentissage de ces nouvelles pratiques de concertation se révèle difficile tant il exige de la part des différents protagonistes, un renouvellement de leurs logiques d'action et, de la part des organisateurs des débats, la nécessité de partager une véritable « culture » du débat public. La démarche

d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international (Ducsai) offre l'exemple d'une nouvelle application de cette modalité de concertation qu'il est intéressant d'analyser pour apprécier si, de par son originalité et les conditions de son déroulement, elle constitue une avancée dans le processus d'institutionnalisation du débat public et ce faisant s'inscrit dans la dynamique des innovations réalisées sur le terrain lors des premiers débats publics organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le cadre de la loi Barnier.

Originale, cette démarche l'est, en ce sens qu'elle concerne un débat public portant, non pas sur un projet défini, mais sur un dossier préalable à l'élaboration d'un grand projet d'aménagement. Cette expérience est d'autant plus intéressante à analyser qu'elle anticipe sur les dispositions du projet de loi sur la « démocratie de proximité », tant du point de vue du rôle dévolu à la CNDP que de celui de la nature des dossiers pouvant être soumis au débat public. Ducsai préfigure en quelque sorte les nouvelles missions de la CNDP.

Le dispositif mis en place

Pour assurer la mission que lui a confiée le Premier ministre, le président de la CNDP s'est appuyé sur une première structure, la mission Ducsay, en charge de l'organisation du débat et de la communication. Une seconde structure complétait le dispositif, la commission Ducsay, chargée de « veiller à la qualité du débat public, à la clarté et au caractère complet des échanges ».

Un partage des rôles entre mission et commission ambigu

La nature du débat, l'importance des enjeux et l'impact du projet en termes d'aménagement du territoire expliquent la complexité du dispositif mis en place. Il reste que celui-ci est apparu d'entrée de jeu comme porteur d'un certain nombre d'ambiguïtés dans les rôles impartis à ses différentes composantes, principalement la mission et la commission. La première ambiguïté concerne le rôle dévolu au président Zémor puisqu'il était

tout à la fois, chargé personnellement d'une mission par le gouvernement, comprise par le public comme devant le conduire à faire des propositions précises, mission du même type que celle confiée en 1995 à Jacques Douffiagues à propos du troisième aéroport et, par ailleurs, en charge d'organiser dans la transparence et en pleine indépendance la concertation, cette dernière responsabilité découlant de sa fonction de président de la CNDP.

L'ambiguïté qui, à l'origine, résultait de la lettre de mission du Premier ministre, a été renforcée, selon nous, par la place insuffisante prise dans le débat par le maître d'ouvrage, singulièrement lors des réunions de proximité. De sorte qu'au fil des rencontres sur les sites, le président Zémor se voyait le plus souvent assimilé, malgré lui, au maître d'ouvrage et, par voie de conséquence, son statut de président de la CNDP, garant du débat, s'en trouvait mis à mal.

La seconde ambiguïté concerne les responsabilités incombant à la commission. Présentée comme ayant la charge de surveiller la qualité du débat, au sens où on l'entend pour les commissions particulières prescrites par la

loi Barnier, la commission Ducsay apparaissait dans le dossier explicitant et commentant l'organisation de Ducsay, comme devant être un élément central dans le fonctionnement du débat. L'importance de son effectif, 27 membres, et la qualité des personnalités la composant — cinq parlementaires en étaient membres — venaient confirmer cette opinion première. Enfin celle-ci se trouvait validée par le fait que la présidence de la commission était confiée à Bernard Poignant, député européen, ancien député-maire de Quimper. Tout concourait donc pour que les participants au débat assimilent le rôle dévolu à la commission Ducsay à celui habituellement tenu par une commission particulière type « loi Barnier ».

Or telle n'était pas la conception retenue par le dispositif Ducsay, puisque la commission était, par construction, étroitement articulée avec la mission elle-même. Ainsi Pierre Zémor, chargé de la mission Ducsay, mais aussi garant du débat public en tant que président de la CNDP, était animateur de la commission parallèlement à son président Bernard Poignant.

Plus important était le fait que, de par son positionnement dans le dispositif, la commis-

sion n'était pas autorisée à réagir directement auprès du maître d'ouvrage, par exemple pour l'obliger à améliorer le dossier et à satisfaire aux attentes du public participant au débat. Cette fonction, essentielle, dévolue aux commissions particulières était, dans le cas de Ducsaï, réservée à la seule mission.

A cette confusion dans les rôles respectifs de la mission et de la commission, s'est ajouté un problème de fonctionnement de la commission. Son effectif pléthorique, du moins au départ, son positionnement ambigu par rapport à la mission, le manque de disponibilité de beaucoup de ses membres enfin, ont rendu plus difficile l'émergence d'un vrai travail collectif, indispensable dans une telle instance.

Pour toutes ces raisons la commission n'a pu assumer complètement son rôle de garant de la qualité du débat tel que le public l'attendait. Plus généralement, il nous semble que la complexité du dispositif Ducsaï et la répartition des rôles entre la mission et la commission qui en a résulté, ont rendu difficilement compréhensibles les règles du jeu et certainement nuit à la clarté et à la transparence nécessaires à la qualité de ce type de démarche.

Les lacunes du dossier du maître d'ouvrage

L'expérience des débats publics précédents a clairement démontré que la qualité du dossier est une condition de la qualité du débat. Dans le cas présent, alors que l'on aurait pu s'attendre, compte tenu de l'antériorité du problème posé, à disposer d'un dossier support au débat, complet et très approfondi, en même temps qu'accessible et lisible par le public, il s'est rapidement avéré que tel n'était pas le cas. Le dossier présenté par le maître d'ouvrage était loin de répondre aux exigences énoncées par la CNDP, à savoir que l'ensemble des aspects permettant de saisir les enjeux soit évoqué et que le dossier puisse être compréhensible par tous les citoyens.

Les lacunes du dossier sont surtout apparues évidentes avec la montée en puissance de la question de l'opportunité de l'ouverture d'un nouveau site. Elles ont alors rapide-

ment renvoyé au problème posé par l'existence d'une unique expertise, celle du maître d'ouvrage. Pour un débat de cette nature, préalable à l'élaboration d'un projet aux enjeux particulièrement importants, il aurait été essentiel de pouvoir confronter plusieurs expertises. La contre-

La contre-expertise demandée par les associations est intervenue trop tardivement. Les conditions dans lesquelles elle a été présentée, à la séance de clôture du débat public, n'en ont pas permis une exploitation sérieuse au regard de la question centrale, celle de l'opportunité de construire ou non un nouvel aéroport dans le bassin parisien.

expertise demandée par les associations est intervenue trop tardivement. Les conditions dans lesquelles elle a été présentée, à la séance de clôture du débat public, n'en ont pas permis une exploitation sérieuse au regard de la question centrale, celle

de construire ou non un nouvel aéroport dans le bassin parisien.

En définitive, il nous paraît regrettable que cette question n'ait pu être traitée dans le cadre d'une confrontation directe, contradictoire et publique d'experts aux positions radicalement différentes. Cette mise en scène, obligeant les uns et les autres à aller au fond de leurs arguments, aurait, à l'évidence, contribué à éclairer l'opinion des différents acteurs.

L'animation des débats

La qualité de l'animation des débats est évidemment essentielle pour que soient facilités les échanges et l'expression la plus complète. L'attention portée par le maître d'ouvrage aux questions posées au cours des débats, quelle que soit la qualité de celui qui les pose, sa capacité à faire évoluer tant sur le fond que dans la forme son argumentaire seront aussi des éléments importants qui contribueront à la plus ou moins bonne réussite du débat public.

Dans le cas présent, on a pu observer les difficultés rencontrées par le maître d'ouvrage pour entrer dans la dynamique du débat en évoluant dans son argumentaire et en prenant en compte l'élévation du niveau de connaissance du dossier par les citoyens, au fur et à mesure de la progression du débat, et donc de leurs exigences toujours plus grandes en termes de pertinence des réponses. Ces insuffisances du maître d'ouvrage ont eu des

conséquences encore plus dommageables lors des rencontres sur les sites.

Ducsai : quels enseignements ?

On citera d'abord, pour mémoire, les enseignements déjà tirés des débats précédents et que Ducsai a amplement confirmés. Le premier de ceux-ci est l'importance de soumettre à la discussion publique des dossiers parfaitement préparés et qui nécessairement devraient avoir été validés par la commission. On le savait, le rôle de celle-ci, en tant que garante de la qualité du débat, est essentiel au cours de la phase de mise au point par le maître d'ouvrage du dossier précédant le lancement du débat. Le calendrier de l'organisation du débat public doit impérativement prendre en compte cette exigence.

Un autre enseignement qui s'inscrit dans le prolongement de ceux tirés des expériences précédentes, est la nécessité pour la commission en charge de surveiller la qualité du débat, de

disposer d'une réelle indépendance par rapport à l'instance organisatrice.

Ducsai a également confirmé la nécessité pour le maître d'ouvrage de se préparer sérieusement à assumer son rôle tout au long du débat en sachant anticiper sur les questions qui émergeront et écouter ce qui ressort du débat, en répondant aux questions quel que soit le statut de celui qui la pose, en sachant évoluer dans ses argumentaires compte tenu de la dynamique du débat, bref, en acceptant, pour reprendre l'expression de Jean-Luc Mathieu, membre de la CNDP, « sans rien abandonner de sa compétence, de descendre de son piédestal de maître d'ouvrage » sachant (1). Enfin Ducsai a permis de mesurer, une fois de plus, les difficultés rencontrées pour conduire des réunions publiques et faire en sorte qu'elles ne soient ni la « grand messe », ni le « cirque ». Ce qui renvoie à la nécessité de choisir, en fonction de la nature des débats, de leur avancement et leur degré de maturation, les types d'espaces de relations (réunions publiques ou restreintes, générales ou thématiques,...) où les acteurs se rencontreront pour informer, s'informer, exprimer des points de vue, poser des questions.

Mais l'apport principal de la démarche Ducsaï en termes d'enseignements tient surtout au fait qu'elle concernait un débat se situant en amont d'une décision portant sur un sujet important, complexe et à forts enjeux. Il me semble, au regard des difficultés rencon-

trées dans la conduite de ce genre de débat mélangeant enjeux nationaux, régionaux et locaux, que deux questions se posent :

✓ faut-il scinder ou non le débat en deux temps ?

✓ faut-il utiliser les mêmes méthodes pour organiser la discussion publique sur des projets d'équipement bien identifiés et sur des dossiers préalables à l'élaboration d'un grand projet d'aménagement ?

En scindant le débat en deux temps on gagnerait en clarté et en rigueur et on ne lancerait des débats locaux qu'après que des réponses aient été apportées au plan national. Mais surtout on pourrait retenir pour la première phase concernant l'opportunité du projet, des méthodes de discussion publique plus adaptées. Ainsi les conférences publiques de consensus telles qu'elles sont pratiquées à l'étranger (2), qui permettent de faire coexister débat d'ex-

perts et débat public, répondraient certainement mieux aux exigences particulières liées à la nature même des questions posées, que le modèle de débat public type « loi Barnier ».

Dans le contexte expérimental dans lequel elle s'inscrivait, la

Mais l'apport principal de la démarche Ducsaï en termes d'enseignements tient surtout au fait qu'elle concernait un débat se situant en amont d'une décision portant sur un sujet important, complexe et à forts enjeux.

démarche Ducsaï, au-delà des enseignements qu'elle confirme, nous montre le risque qu'il y aurait à s'enfermer trop vite dans un modèle unique de débat public. Un

certain empirisme est sans doute encore nécessaire pour trouver progressivement les formes les plus appropriées d'organisation des débats publics répondant au mieux à la nature des décisions en jeu.

Notes

(1) L'expérience du débat public « Port 2000 » par J.L.Mathieu dans l'ouvrage : Le débat public : une réforme dans l'Etat aux éditions LGDJ.

(2) Sur les expériences étrangères, voir la contribution de Dominique Donnet-Kamel dans l'ouvrage : Le débat public : une réforme dans l'Etat aux éditions LGDJ.