



On en parle encore : Cigéo

Participation de la société, alliance science société, expertise... Les sujets ne manquent pas à propos de ces exercices que chacun affirme vouloir réellement démocratiques et participatifs. Quelles parts peuvent prendre la réflexion, les connaissances, les questionnements des acteurs de la société dans les processus de décision à fort enjeu technique et scientifique, et qui structurent les formes de la société de demain ?

Il est tentant de limiter les débats aux confrontations des savoirs et expertises préexistants de chaque côté, et de trouver des procédures pour les juxtaposer, ou constater leur caractère irréconciliable et plaider quand même l'acceptabilité finale. Le débat public sur ces sujets, s'il est mené à bien, est une aventure bien plus complexe que cela. Parmi les retours sur l'article sur Cigéo, nous avons retenu une contribution très éclairée qui se livre à une triangulation politique et pratique des acteurs, et des comportements nécessaires et prévisibles. Cette analyse révèle que le débat démocratique, au-delà d'une procédure qui peut paraître désincarnée, est un véritable exercice de management et de politique pragmatique et sans illusions.

Analyse théorique et politique du débat public : leçons après CIGÉO

Pierre-Frédéric Ténier-Buchot (pftb@free.fr)

J'ai lu à la fois avec grand plaisir et beaucoup d'intérêt l'excellent article « Un, deux, trois tours et hop ? Débattre autrement ? Leçons du débat public CIGÉO » de Mesdames Barbara Redlingshöfer et Ariane Métails et de Monsieur Jean-Claude André dans le dernier *Courrier* ainsi que « La démocratie à l'épreuve du débat public CIGÉO, mise en scène d'un débat et d'un choix politique¹ » des mêmes auteurs.

Qu'il me soit permis, avant toute autre chose, de témoigner ma reconnaissance admirative aux auteurs à la fois pour leur courage (chercher une vérité n'est jamais aisé dans les contraintes qu'impose le devoir de réserve dans l'Administration), leur pertinence à décrire un processus complexe mais réglementé (l'organisation d'un débat public), leur indépendance d'esprit vis-à-vis de l'enjeu du débat (l'enfouissement à très long terme de déchets nucléaires²). Je suis d'accord avec leur analyse, leurs propositions et leur crainte de voir disparaître une forme honnête de débat public. Il s'agit ici simplement de relever quelques manques qui me semblent importants. Je souhaite les ajouter, me limitant à quelques aspects typiques dans l'espoir de faire réfléchir.

CIGÉO fut évidemment un sujet complexe dans le contexte particulier d'une structure mandante jeune et peu expérimentée (en 2013, un nouveau Président venait d'être nommé à la tête de la Commission nationale du débat public – CNDP), probablement plus anxieuse de résultats rapides

1. Ariane Métails, Jean-Claude André, Barbara Redlingshöfer in *Droit de l'environnement*, n°224, juin 2014.

2. Le projet CIGÉO d'enfouissement géologique des déchets nucléaires ultimes, situé à Bures, à la limite des départements de la Haute-Marne et de la Meuse.

(comme l'apportait son commode remplacement par une campagne dérisoire de communication via Internet), que de souplesse, de neutralité et d'indépendance.

Ces deux très bons articles qui analysent cette déroute énumèrent toutes les raisons dont l'accumulation a empêché le débat. Mais les aspects humains, organisationnels et économiques du débat ont été soigneusement omis. Or c'est tout cela qui fait aussi la différence entre une « procédure » désincarnée et une action politique avérée.

Un peu de théorie ou comment différencier un bon d'un mauvais débat public

Tel que défini par la loi Barnier de 1995 et les textes d'organisation pratique précisés par la CNDP, le débat public fait partie d'un ensemble quadripolaire que l'on peut positionner sur deux axes, dépendance et influence. Ces 4 pôles sont :

- Les instances gouvernementales et administratives (le « pouvoir ») qui dans le plan *dépendance* (en abscisses) et *influence* (en ordonnées) ont une grande ordonnée (une grande influence sur tous les autres éléments du système que leur confère leur pouvoir) et une abscisse très faible (ils jouissent d'une grande indépendance décisionnelle).
- Les « enjeux » socioéconomiques, environnementaux, culturels et symboliques (ici, le projet CIGÉO et son maître d'ouvrage ANDRA) ont à la fois une grande influence, par les conséquences présentes et futures de la réalisation du projet, et une forte dépendance vis-à-vis des éléments décisionnels, d'espérance ou d'hostilité, qui les entourent. Ils sont situés dans une zone de grande ordonnée et de grande abscisse.
- Un troisième pôle est constitué par les citoyens (notamment locaux) et les organisations (territoriales, écologistes, professionnelles et autres) qui les rassemblent. Concernés par le débat public, ils sont très dépendants des influences, pressions, promesses dont ils sont la cible : ils ont une grande abscisse. Mais ils se rendent assez vite compte que leur poids restera faible dans la prise de décision finale. Ils ont donc une très faible ordonnée n'étant ni experts ni habilités à prendre une telle décision.
- Le débat public vient compléter cette figure quadrilatère. Il s'efforce d'être le miroir neutre des trois pôles précédents mais avec peu d'influence (faible ordonnée) tout en gardant la plus grande indépendance possible (abscisse quasi-nulle).

Chacun pourra (effort individuel méritoire et pédagogique) positionner tout cela sur une feuille de papier.

Des relations d'équilibre (mais aussi de tensions et de conflits) s'établissent entre ces quatre pôles pris deux à deux. Elles sont au nombre de six (les quatre côtés du quadrilatère et ses deux diagonales) et se caractérisent classiquement³ de la manière suivante :

Une relation de nature hiérarchique s'établit entre le mandant (ici, la CNDP, figure paternelle) et son mandataire (la Commission Particulière du Débat Public – CPDP) chargée d'organiser et de mener à bien le débat public), figure filiale, spécialement créée par la CNDP. À père débonnaire, enfant confiant et soumis ; à père autoritaire, enfant rebelle et ingrat. Dans ce dernier cas, de tels conflits intrafamiliaux sont communément prévisibles...

La diagonale entre le pouvoir et les acteurs locaux correspond à la relation de nature réglementaire entre les décideurs administratifs et leur cible, les citoyens censés s'exprimer. Si ces derniers y parviennent, ils vont faire part de leurs valeurs éthiques, celles qui leur permettent de juger le projet présenté. Les décideurs, en revanche, n'émettront aucun jugement avant de décider, se contentant d'aligner des arguments juridiques et des règles de comportement civique, tentant ainsi d'encadrer l'expression des valeurs citoyennes. Cette dissymétrie entre ceux qui jugent sans pouvoir décider

3. Voir : Rawls J., 1971. *Théorie de la justice*. Edition française Seuil, « Points », 2009 ; Walzer M., 1983. *Sphères de justice : une défense du pluralisme et de l'égalité*. Edition française Seuil, « Couleur des idées », 1997 ; Boltanski L., Thévenot L., 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard ; et plus modestement Ténière-Buchot P.F., 1999. *L'autre côté du miroir. Aperçus stratégiques*, Transition, 1999.

et ceux qui s'efforcent de décider sans vouloir faire part de leur jugement intime est typique. C'est l'éternelle opposition entre le Roi qui légifère, en conflit larvé avec un Pape qui excommunie.

Le règne de l'économique et du social (combien le projet coûte-t-il, combien rapportera-t-il, combien d'emplois pendant les travaux, combien durant la maintenance ?), correspond à l'essentiel de la relation entre les représentants administratifs du pouvoir (les instances financières publiques et privées, secondairement la CNDP) et les intérêts porteurs du projet (le maître d'ouvrage). Les arguments concrets ainsi développés, qu'il ne faut pas considérer comme des éléments de connivence, sont le plus souvent âprement débattus entre les deux pôles considérés. Ils sont toutefois presque toujours masqués par un discours apparent et conciliateur : défense de l'environnement, progrès scientifique, histoire et tradition culturelle locales, devoir national dans un contexte de concurrence internationale intense, etc. Peu de chiffres, voire aucun, n'apparaissent – combien coûtera CIGÉO, nul ne semble s'en soucier mais des avalanches de démonstrations sur son innocuité tentent de compenser cette absence. Éloigner le débat de ce qui pourrait immédiatement y mettre fin est une tactique courante : *Don't think to the price, think to the quality !* disent les marchands ambulants à leurs victimes fascinées.

Une relation souvent violente est observée entre les « enjeux » (représentés par le maître d'ouvrage) et les acteurs de terrain (souvent opposés au projet, quel qu'il soit). Dans le cadre du débat public légal, le maître d'ouvrage essaie de surmonter la prudence et le conservatisme des habitants locaux en déployant un argumentaire sous la forme d'un *dossier du maître d'ouvrage (DMO)*. Les acteurs auxquels ce dossier est adressé, qu'ils soient favorables au projet ou critiques à son égard, répliquent de manière symétrique par le moyen de *cahiers d'acteurs (CAc)* de quelques pages mais très nombreux. Il est souhaitable que leur ensemble disparate soit, en nombre de pages, en équilibre avec le volume d'arguments présentés par le maître d'ouvrage dans son DMO. C'est un des rôles importants de la CPDP que d'y veiller.

Les organisateurs du débat (la CPDP) déploient tout leur talent pour établir une relation à la fois cordiale et distante avec le maître d'ouvrage. Selon cette seconde diagonale du schéma esquissé plus haut, il convient de faire souffler le chaud et le froid alternativement sur le projet pendant toute la durée du débat public. Un mauvais dossier du maître d'ouvrage (DMO) conduit inexorablement à un mauvais débat. Ce n'est plus le projet qui est jugé mais la compétence du maître de l'ouvrage qui risque d'y perdre la face. Il faut éviter cela en s'efforçant de corriger le DMO avant la tenue des séances publiques du débat, tout en l'orientant vers les questions et arguments adverses qui risquent de le mettre en difficulté. L'esprit à observer est celui d'un directeur de thèse qui rudoie le candidat doctorant avant la soutenance. Il ne s'agit pas de faire le travail du candidat, il importe seulement de le piquer, le harceler pour qu'il ne soit jamais totalement satisfait de la qualité de son dossier. Egalement promouvoir pour mieux faire douter. Lors du débat proprement dit, cette action de soutien critique doit cesser. C'est désormais au maître de l'ouvrage de montrer sa capacité à convaincre. Le plus grand soin sera toutefois apporté pour que respect et considération lui soient accordés : il est seul contre tous (ou presque). Néanmoins, il devra symboliquement être clairement distingué des membres de la CPDP : pas question de siéger à la même table et prévoir deux tables séparées lors des séances publiques, interdire les repas en commun (sauf s'ils sont publics et partagés), proscrire l'utilisation de véhicules appartenant au maître d'ouvrage, etc. Le soupçon de collusion d'intérêt se nourrit de « preuves » infimes qui sont évitées dès lors qu'on leur porte l'attention qu'elles méritent.

La plus grande écoute est requise de la part de la CPDP à l'égard des nombreux acteurs locaux inscrits dans le périmètre du débat. Il est nécessaire de les solliciter et de les rencontrer un par un avant les séances publiques. Ce travail préalable nécessite d'y consacrer généralement plus d'heures qu'au débat lui-même dans sa phase de rencontres publiques. C'est parce qu'on a consigné le rôle et les arguments de chacun que la pièce peut être jouée, c'est-à-dire qu'une confrontation constructive des intérêts en présence peut se dérouler à la satisfaction du plus grand nombre (avec toutefois le regret – inexprimable pour chacun – de ne pas rester le seul satisfait...). Ce préalable indispensable est le moment d'exiger que les arguments soient écrits sous la forme d'un cahier d'acteur. La CPDP s'efforce de les obtenir, de les éditer et de les distribuer à l'ensemble des participants avant les

réunions publiques. Chacun peut ainsi connaître le soutien ou l'opposition des divers interlocuteurs. Sans qu'il s'agisse d'un document contractuel strict, chaque auteur d'un cahier d'acteur se sent tenu de défendre les arguments qu'il a développés et d'expliquer les raisons qui l'en feraient changer si la présentation orale différait trop de la version écrite. L'exigence d'obtenir le plus possible de cahiers d'acteurs rééquilibre ainsi les contraintes imposées au maître d'ouvrage dans la rédaction du DMO : tous doivent travailler leurs arguments. Le débat public n'est pas une extension du Café du Commerce ni la préparation du divertissement que constitue une émission de télé réalité pour brailards. Un calendrier précis et le programme horaire des réunions publiques doit parachever cet équilibre. Certaines réunions donnent d'abord la parole au maître d'ouvrage qui présente un ou plusieurs chapitres du DMO, le public réagissant ensuite ; d'autres réunions donnent l'occasion de présenter un certain nombre de CAC, le maître d'ouvrage prenant note et réagissant immédiatement ou dans un délai court prescrit.

Le soutien de la CPDP au maître d'ouvrage doit impérativement être également disponible pour les rédacteurs d'un CAC. C'est souvent le cas pour l'iconographie (cartes, illustrations, crédits photos, etc.) qui vient compléter les textes, de sorte que les CAC observent une qualité de présentation analogue à celle du DMO. Ce peut être également une aide apportée à des acteurs qui, n'ayant pas l'habitude de rédiger, se trouvent embarrassés devant la nécessité de produire un document écrit. Dans ce cas, les membres de la CPDP ont le devoir de se mettre à leur service discrètement, rédigeant sous leur dictée et leur contrôle. Il faut noter que ces détails matériels, pour indispensables qu'ils sont, sont largement récompensés par l'originalité, l'inventivité, le bon sens créatif des acteurs sollicités. Nombre des arguments avancés ne figurent pas dans les développements de persuasion ou en défense qui figurent dans le DMO. C'est en posant des questions nouvelles que le débat peut surmonter les crispations et faire avancer les projets.

Des six relations précédentes, il est aisé de décrire succinctement ce qui distingue un bon d'un mauvais débat.

La CPDP et la CNDP

Dans un bon débat, la CPDP tout en respectant le père (la CNDP) n'agit (très sagement) qu'en conscience, tenant compte le moins possible des pressions que la CNDP peut exercer sur la conduite du débat. Responsable de ses actions, la CPDP doit observer l'acronyme ETAIN : les trois premières lettres (E pour Équité ou Équilibre, T pour Transparence, A pour Argumentation) correspondent à son comportement vis-à-vis des diverses parties prenantes au débat ; les deux dernières (I pour Indépendance et N pour Neutralité) à l'attitude qu'elle s'efforce de garder vis-à-vis d'influences extérieures et notamment hiérarchiques.

La docilité, la connivence, voire la partialité, le manque de transparence qui peut aller jusqu'à la dissimulation peuvent caractériser un mauvais débat. Garantir l'ordre du débat ne signifie en aucune façon être aux ordres.

La CPDP et le maître d'ouvrage

Soumis par la loi à la procédure du débat public (essentiellement parce que le projet envisagé dépasse les 300 M€ d'investissement), le maître d'ouvrage fait le plus souvent mauvais accueil à la CNDP à laquelle il est confronté en vue d'un débat dont le délai va s'ajouter à celui de l'enquête publique qui – dans une hypothèse positive – lui succédera. De surcroît, le maître d'ouvrage est persuadé de l'excellence de son expertise technique et de la médiocrité de celle de la CPDP, ce qui est presque toujours la vérité. Il est toutefois peu ou pas conscient de la faiblesse du poids du savoir technique dans une décision d'entreprendre ou d'abandonner un projet : ce sont à peine 25% dans la plupart des situations, les trois autres quarts se partageant entre la volonté politique (notamment lorsque celle-ci est endormie, voire absente) ; le montage financier, les perspectives d'emploi et les risques afférents ; enfin la popularité ou l'impopularité du projet (notamment en termes d'impact sur l'environnement, de dangerosité, d'utilité sociale). Une CPDP efficace doit s'efforcer de faire comprendre à son interlocuteur maître d'ouvrage que loin d'être une contrainte supplémentaire, le débat public est une opportunité qui lui permettra de compléter ses compétences. Si les connaissances

scientifiques et le savoir technologique sont nécessaires et même indispensables, ils sont loin d'être suffisants pour l'action réelle. La CPDP, jugée souvent a priori comme peu nécessaire, permet d'accéder – en travaillant, bien entendu – au stade du nécessaire et du suffisant.

A contrario, une CPDP inefficace finit par partager l'opinion du maître d'ouvrage : celui-ci sait tout (ce qui se limite en fait à la seule technique, et encore...). Il convient donc de le laisser faire, évitant de lui poser trop de questions naïves qui ridiculiserait la CPDP. Les insuffisances du dossier, non critiqué et mal préparé, éclateront donc au grand jour au moment des séances publiques, réjouissant alors dans son for intérieur une CPDP médiocre et complexée car dépassée par son rôle...

La CPDP et le public local ou la gestion du temps et de l'espace

L'excellent papier du *Courrier de l'environnement* sur les malheurs du débat public portant sur le projet CIGÉO, qui a recueilli en tête du présent article des éloges mérités, souligne l'impossibilité de tenir des séances publiques, un certain nombre d'acteurs, locaux ou importés, ayant rendu impossible toute discussion par le charivari qu'ils imposaient.

L'une des revendications importantes de ces perturbateurs est mise en avant avec justesse. C'est leur demande d'abrogation de la loi de 2006 sur le devenir des déchets nucléaires à long cycle de vie, le choix de l'enfouissement géologique ayant été adopté à cette occasion en tant que technique officiellement la meilleure. C'est sur ce vote que – sept ans plus tard, c'est à souligner ! – le projet CIGÉO de l'ANDRA appuie sa légitimité (tirée de la règle démocratique *représentative* et républicaine). Le coût du projet (inconnu en fait mais estimé à plus de 300 M€) a rendu obligatoire son examen en débat public (effet d'un processus démocratique *participatif* consultatif). Certains acteurs (antinucléaires) du projet ont considéré que le débat de Bures était une tentative sournoise du gouvernement et de l'Administration pour faire entériner la loi de 2006 et le choix technologique qui en découlait. Cette considération, parfaitement recevable dans le cadre d'un débat public où la parole est censée être libre, aurait dû faire l'objet d'un ou plusieurs cahiers d'acteurs si un temps de préparation suffisant avait été observé par la CPDP avant que les réunions publiques se tiennent (ou tentent de se tenir). Le participatif ne peut pas se substituer au représentatif mais il peut et doit avertir celui-ci grâce à des *arguments* susceptibles d'enclencher les règles constitutionnelles prévues pour abroger une ou plusieurs lois. Il semble que cette possibilité ait été écartée sous la pression d'un calendrier devenu brusquement urgent (au bout de sept ans !). Au lieu de cela, une comédie fut hâtivement montée, consistant à substituer au débat (dont l'intérêt est une confrontation d'acteurs) un pseudo sondage sur un échantillon invérifiable digne d'un radio-crochet. Cet évènement pénible a montré à l'envi l'incapacité de l'administration du débat public à tenir son rang.

Il est néanmoins facile de critiquer après un désastre. Celui-ci était-il évitable ? La réponse est probablement dans la maîtrise du temps et de l'espace. Pour ce qui concerne le temps, nous avons bien dit que le débat se prépare minutieusement avant les séances publiques, qui ne sont que le reflet (public et enregistré sous plusieurs formes) des compromis et des désaccords sagement élaborés et actés avant le calendrier des réunions. Le calendrier n'est jamais urgent tant qu'on ne sait pas à quel genre de conclusions il faut s'attendre. Dans le cas de CIGÉO, au bout de sept ans (pourquoi donc ?), la précipitation a été, comme toujours, la mère de bien des désillusions.

La seconde maîtrise est celle de l'espace, nommé dans le jargon d'une CPDP « le périmètre du débat ». Jusqu'où un problème technique local, ou réputé tel, doit-il s'étendre ? La réponse ne tient évidemment pas aux seules considérations techniques (les puits et galeries de CIGÉO ne prennent pas beaucoup de place en surface) mais sont à étendre aux acteurs politiques de tous ordres qui feront probablement le déplacement jusqu'aux sites des réunions. Comment le savoir ? En allant tout simplement leur poser la question. Ce sont eux qui, s'ils s'engagent à venir sur place, définissent le périmètre de la consultation. Une CPDP qui se limite à une définition géographique du périmètre du débat dont elle a la charge fait fausse route. Le périmètre doit inclure tous les acteurs qui se sentent concernés, où qu'ils se trouvent. Dans le cas de CIGÉO, ce sont des membres d'associations nationales qui ont fait localement le plus de bruit. De même, les déchets ultimes n'étaient pas réputés être produits à proximité des régions Champagne-Ardenne et Lorraine. D'autres régions

sont à traverser pour y parvenir. Des directives européennes – qui présentent un degré d'obligation supérieur à une loi nationale – ou des dispositions internationales sur les déchets nucléaires ultimes auraient peut-être dû être examinées plus attentivement. Dans tous les cas ces réflexions, qu'elles soient retenues ou rejetées avec les justifications correspondantes, montrent que le périmètre du débat CIGÉO dépasse probablement les alentours du village de Bures, même en les poussant jusqu'à Bar-le-Duc...

Un peu de pratique en vue de rétablir de véritables débats publics, loin des simulacres et des usurpations

Les quelques propos qui maintenant viennent conclure sont plus particulièrement destinés aux pouvoirs publics, si jamais ceux-ci souhaitent redonner vie aux débats publics, aujourd'hui étouffés par l'isolement craintif d'une démocratie représentative coupée de ses racines populaires ; par la défiance administrative en quête d'une utilité reconnue et crédible ; enfin par l'envahissement d'une communication sourde, vautrée dans sa propre futilité et sa propagande.

Bien sûr, l'auteur de ces lignes ne possède ni la Vérité, ni une vision précise de l'avenir. Son expérience lui permet seulement d'avancer prudemment quelques remarques pratiques (sans prétendre à l'exhaustivité) dont la mise en œuvre aurait des effets immédiats, bénéfiques pour le plus grand nombre.

Le débat public réglementé (démocratie participative, telle qu'elle a été conçue par la loi de 1995) permet de nourrir la réflexion des élus (démocratie représentative de la République) qui, pour la plupart, ont perdu le contact avec leurs électeurs et, plus encore, avec ceux qui, de plus en plus nombreux, dédaignent les urnes. Beaucoup d'élus se contentent en fait de l'image partielle et déformée que leur offrent les médias. Le débat public participatif peut faire mieux. Il autorise un retour aux réalités, bonnes comme inquiétantes, loin des informations qui ne sont, trop souvent, que le miroir médiatique des vanités.

Lorsqu'il est organisé honnêtement, dans le respect des règles précises qui l'ont défini, le débat public est un outil pédagogique remarquable. Il interpelle des populations sur des sujets réels qui nécessitent des décisions, loin des promesses virtuelles, idéologiques et électorales, qui ne sont jamais tenues ou presque jamais. L'action plutôt que le rêve ou le cauchemar, c'est la proposition du participatif à une population désorientée.

Ce sont les contacts individuels pris à tous les niveaux et selon une démarche pluraliste systématique, conduits à l'occasion de la préparation d'un débat public qui offrent la plus grande richesse d'informations et de suggestions créatives. Durant un débat, le contenu des échanges entre acteurs est important mais ne vient que confirmer ou amender ces propos recueillis initialement. C'est cette investigation *bottom-up*⁴ qui présente le plus d'intérêt tant pour les gouvernants que pour l'administration d'exécution. Ce processus de maturation des décisions n'est pas spectaculaire. Il est donc particulièrement utile que la décision soit mise en œuvre (les opposants ne seront pas majoritaires et le sauront) ou qu'elle soit rejetée (les frustrations seront mieux raisonnées et acceptées). Une décision ainsi partagée rassemble mieux une population qu'un autoritarisme incompris qui la révolte.

L'administration locale est souvent (pas toujours !) inquiète de la transparence (le « T » de ETAIN) que prône le débat public. C'est pourquoi une CPDP doit, avant toute autre prise de contact, rencontrer les principaux représentants administratifs territoriaux (préfets, sous-préfets, corps techniques concernés par le débat) en vue de les informer, de les rassurer et de les associer. Il est important de rappeler à ces acteurs particuliers que le débat public a un caractère consultatif et qu'il sera suivi d'une procédure d'enquête publique que désormais il prépare. Le dernier mot reviendra, comme il se doit, à l'instance administrative. Pour avoir le dernier mot, encore convient-il que celui-ci soit précédé de nombreux propos les plus divers.

4. Une stratégie *bottom-up* ou ascendante prend en bas, près du terrain, les éléments pour les synthèses et décisions aux niveaux supérieurs.

L'équilibre (le « E » de ETAIN) à établir entre le maître d'ouvrage (en faveur du projet) et les acteurs concernés – dont les opinions sont contrastées, certaines très favorables, d'autres très hostiles, toutes très passionnelles – est à rappeler sans cesse. La CPDP, organisatrice du débat, doit être attentionnée avec chacun tout en se gardant de prendre parti. Lors d'un rendez-vous préparatoire, elle doit avertir l'interlocuteur des visites qu'elle a rendu ou rendra à d'autres parties prenantes dont les positions sont réputées différentes. C'est la confiance qui est recherchée dans ce processus et non la sympathie.

L'argumentation (le « A » de ETAIN) est accessible à tous. Elle n'est pas la propriété des experts comme ceux-ci auraient parfois tendance à le faire croire. Le débat public leur laisse bien entendu la parole, qu'ils soient commissionnés par le maître d'ouvrage ou qu'ils représentent des intérêts opposés. Au passage, ceci montre à tous qu'à la faculté d'expression près (généralement aisée), les arguments des sachants sont souvent divergents. Si leurs arguments éclairent, ils ne doivent pas éblouir. De la même façon que la démocratie représentative s'appuie sur le principe « un homme, une voix », la démocratie participative met à égalité tous les arguments, d'où qu'ils viennent. Chaque participant devient un expert du débat.

Le débat public fait régner l'écrit. Comme partout, les paroles s'envolent et sont à la source de nombre de quiproquos et de contestations. On a souligné l'importance des rédactions des dossiers de maître d'ouvrage (DMO) et de cahiers d'acteurs (CAc) le plus en amont possible des réunions publiques. Les échanges qui ont lieu durant ces réunions sont doublement enregistrés (sténotypie et régie vidéo) pour servir de double preuve aux déclarations exprimées. Des synthèses écrites puis un compte-rendu du débat à son issue constituent un travail juridique indispensable très loin d'une conférence de presse, d'une consultation Internet, d'un sondage d'opinion ou autre micro-trottoir. Obéissant à des règles précises, le débat public n'a pas pour but d'offrir des distractions à une société du spectacle dont il se garde de faire partie.

Questionnement de la théorie sur la pratique effective lors du débat CIGÉO

L'article du *Courrier de l'environnement* n°64, je l'ai dit, est précieux mais :

– Il ne dit rien des relations entre les membres de la CPDP « CIGÉO », ni de leurs relations avec leur Président. Dans ce cas précis, trois d'entre eux au moins, les auteurs, semblent bien s'entendre – un point positif – mais les autres ?

– Aucune réflexion n'accompagne le changement intervenu dans les relations entre la CNDP (et son Président) et la CPDP qu'elle avait nommée pour conduire le débat. Que ce soit dans le monde public comme dans le monde privé, quand une mission se passe mal, le Président central et son conseil d'administration remplacent le président ou le directeur chargé de la mission mais se gardent bien (ce qui est sage) d'intervenir directement et à sa place. Pourquoi la CNDP s'est-elle substituée à la CPDP ?

L'essentiel de l'article se concentre sur la tenue du débat proprement dit, c'est-à-dire sur ses séances publiques – avortées dans le cas de CIGÉO – or je prétends qu'il y aurait une réflexion à mener sur l'avant-débat, c'est-à-dire la préparation des dites séances publiques. Comment la CPDP a-t-elle accompagné de manière critique l'élaboration du dossier du maître d'ouvrage ? Quel que soit le sujet, y compris le nucléaire, le maître d'ouvrage est sûr de lui pour le contenu technique du projet – à tout le moins, il fait semblant de le croire – et observe une attitude condescendante pour tout ce qui n'est pas technique, c'est-à-dire les aspects politique, économique, social, culturel, éthique, etc., qui le paniquent quand bien même il s'entoure de conseils et experts extérieurs. Ceux-là le plus souvent ne font qu'attiser ses inquiétudes. Le temps passé par la CPDP auprès du maître d'ouvrage pendant l'élaboration du cahier sur lequel reposera plus tard l'essentiel des réunions publiques a-t-il été suffisant ? Pour CIGÉO, on a l'impression que non. Que vaudrait la thèse d'un étudiant qui n'aurait pas repris plusieurs fois son projet de thèse sous les « sarcasmes » incessants d'un maître de thèse qui le guide ? C'est avant la soutenance qu'on passe l'épreuve et non au moment de la présentation publique qui n'est qu'un détail final... Il en est de même pour un débat public.

La CPDP « CIGÉO » ne semble pas avoir passé des accords préalables avec l'ensemble des intervenants exigeant de leur part que ces accords soient rendus transparents et publics sous la forme écrite des cahiers d'acteurs disponibles *avant* (et non pendant) les réunions publiques. En fait le principal intérêt des cahiers d'acteurs ne tient pas à leur contenu (favorable ou défavorable) mais au contrat passé avec la CPDP : garantir la constance de l'argumentaire présenté publiquement, faire réfléchir à l'avance chaque acteur sur les forces et faiblesses des arguments des autres acteurs. Les débats s'en trouvent simplifiés et densifiés. Il s'agit de diversifier la concurrence entre tous les acteurs (y compris le maître d'ouvrage, l'Administration, les financiers et preneurs de risques souvent taiseux) en évitant surtout de créer une opposition stérile entre le maître d'ouvrage d'un côté et tous les autres acteurs de l'autre.

Il n'y a pas eu de débat public durant les quinze dernières années sans qu'une échéance électorale ne soit en préparation à l'issue du débat. Quel que soit le sujet traité (y compris le nucléaire), l'aspect électoraliste prend une place plus ou moins grande mais toujours présente, parfois omniprésente dans le débat. Par ses réunions publiques il offre une tribune rêvée – et hors quotas de prise de parole – à tous les professionnels locaux, régionaux, nationaux parfois professionnels de la politique, associatifs, journalistes. La CPDP s'en est-elle préoccupée avant que les séances de CIGÉO ne soient programmées ? Si oui, il est étonnant que les tenants de l'organisation démocratique républicaine n'aient pas fait valoir leur avantage sur les opposants au débat. Si non, c'est bien naïf... Ce sont les visites préalables rendues – sans en omettre aucune – qui amènent le calme voire la sérénité dans l'enceinte d'un débat, et des explications seraient ici nécessaires.

Les aspects économiques et financiers du débat semblent avoir été oubliés tant pour le projet que pour l'organisation du débat. Ces aspects garantissent le sérieux du projet et passionnent le plus souvent les participants : combien va-t-il coûter, qui va payer, selon quel calendrier, qui va bénéficier des travaux, qui sera employé ? Tout maître d'ouvrage répugne à fournir ce genre d'informations. C'est à la CPDP de les faire connaître par estimation ou par comparaison tant il est vrai qu'un chiffre (faux) annoncé se corrige tandis qu'un chiffre tu reste oublié. L'article est peu explicite à cet égard. À un niveau moindre mais essentiel pour la transparence du débat, le coût global de celui-ci doit être commenté avec le public, tant pour ce qui est à la charge du maître d'ouvrage (l'essentiel) que pour ce qui est à celle de la CNDP (les émoluments des membres de la CPDP). Faire apparaître le coût des conseils et experts extérieurs est un détail complémentaire qui crée la confiance. Ne pas aborder ces aspects alimente la suspicion vis-à-vis de la CPDP et la conduite des débats, de manière générale. L'article ne semble pas se soucier de ces questions d'intendance. Pourquoi ?

Dans de nombreux débats, le maître d'ouvrage s'exprime oralement le plus souvent trop longtemps et de manière absconse, laissant peu de temps à une salle fatiguée, usée, pour présenter ses arguments qui souvent s'avèreront faibles, d'ordre affectif, parfois confus. Après avoir assisté de manière positive et honnête le maître d'ouvrage dans la rédaction de son cahier, c'est le devoir de la CPDP de devenir le « coach » de tous ceux qui souhaitent prendre la parole en les entraînant techniquement s'ils en ont besoin. On ne s'improvise pas rédacteur de cahier d'acteur, encore moins bon orateur mais on peut le devenir. C'est un rôle primordial d'une CPDP qu'aucun sondage par Internet ne saurait un jour remplacer.

J'arrête ici ces quelques considérations qui n'entament en rien la qualité de l'article portant sur le quasi-débat CIGÉO. Il rappelle opportunément qu'on peut craindre la disparition des débats publics dans notre pays au profit (dans tous les sens du terme) d'avis d'experts. Le retour à l'âge des médecins de Molière serait une régression pitoyable ■