

**GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION  
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN**

Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996  
Agréée pour la protection de l'environnement pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Arrêté préfectoral PACA n° 2004-277 du 9 septembre 2004)  
Membre de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (DIACT) et de la COFHUAT

SECRÉTARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON  
Tél/Fax : 33 (0)4 93 35 35 17 - Courriel : [gir.maralpin@wanadoo.fr](mailto:gir.maralpin@wanadoo.fr) ; Internet : [www.gir-maralpin.org](http://www.gir-maralpin.org)

## Institutionnalisation du Débat public en Uruguay Entretiens de *Víctor L. Bacchetta* avec Jacques Molinari

●  
**Réponses de J. Molinari aux questions de V. Bacchetta sur le débat public en France**

(traduction de l'espagnol et original français)

sources de l'article publié dans l'hebdomadaire *Voces*  
28 de febrero de 2013 - Año IX - n° 375 - paginas 14 & 15

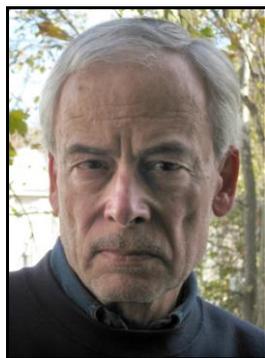
[www.voces.com.uy](http://www.voces.com.uy)

●

À l'occasion d'un court séjour en Uruguay, pour participer à un atelier sur l'avenir de la Côte océanique, à l'invitation du *Laboratoire de Prospective territoriale* de la *Faculté d'Architecture*, le Secrétaire scientifique du GIR Maralpin a été reçu, le 17 novembre 2012, par des responsables de MOVUS pour échanger sur les problématiques d'aménagement du territoire communes à la France méditerranéenne et à l'Uruguay, ainsi que sur les dispositions institutionnelles en usage en France en matière de démocratie participative, notamment sur le *débat public*.

C'est au sujet de ce dernier point que Víctor L. Bacchetta, animateur du Mouvement MOVUS, lui a posé une série de questions écrites auxquelles Jacques Molinari s'est appliqué à répondre, également par écrit, de la manière la plus précise possible.

L'ensemble, précédé d'une courte présentation par Víctor L. Bacchetta, a été traduit et transposé, pour sa publication en espagnol [*Semanario VOCES*], par adjonction de sous-titres et retrait des quelques références figurant dans la version originale française reproduite ici *in-extenso*.



### **Victor L. Bacchetta, Écrivain, Éditeur et Journaliste**

Ingénieur de formation, Víctor L. Bacchetta fut, pendant sa jeunesse, un important acteur des mouvements syndicaux et politiques uruguayens qui conduisirent à mettre fin aux pouvoirs dictatoriaux puis militaires de son pays. À partir de 1968, il entreprit une carrière journalistique qu'il poursuivit dans le reste de l'Amérique latine, de 1974 à 1991, au cours d'un long exil politique. Depuis son retour en Uruguay, il se consacre tout à la fois au journalisme, à l'écriture de nombreux ouvrages et à l'édition de revues, tout en poursuivant un combat qu'il oriente désormais dans la perspective d'un développement durable de son pays. Il anime à ce titre, depuis sa création, le Mouvement Movus dont il est co-fondateur.

### **MOVUS : Qui sommes-nous ?**

Nous sommes de simples citoyens uruguayens, habitants d'un territoire en péril. Nous venons de la campagne, de la côte ou de la ville, jeunes et vieux, hommes et femmes, autoconvoqués ou organisés sans bannières politiques. Agriculteurs de l'ensemble du pays, associations de protection de l'environnement, de l'eau et de la vie, syndicats, comités, groupes de quartier, étudiants et centres de recherche. Média indépendants et communautés virtuelles regroupant des milliers de membres.

[cf. [http://movusuruguay.org/?page\\_id=80](http://movusuruguay.org/?page_id=80)]

**movus**  
movimiento por un  
Uruguay sustentable

**Institutionnalisation du Débat public en Uruguay**  
**Entretiens de Víctor L. Bacchetta avec Jacques Molinari**  
*Réponses de J. Molinari au questionnaire de V. Bacchetta sur le débat public en France*  
*[Traduction de l'espagnol et original français]*

*Présentation par Víctor L. Bacchetta*

"Le débat public doit se dérouler avant toute décision sur la suite à donner au projet. Le débat public peut conduire à poser la question sur la nature même du projet, à redéfinir son contenu et même influencer sur son sort" explique Jacques Molinari, un expert français sur les questions d'aménagement du territoire et actif participant dans son pays au dispositif du débat public sur les projets de développement.

En Uruguay, quand surgit un projet de développement d'une certaine envergure, la majeure partie de l'information et des débats sont consacrés à convaincre le public que les Autorités, qu'elles ressortent du maître d'ouvrage ou de l'État, sont les seules à être en capacité de prendre les décisions. Les fonctionnaires ont pris l'habitude de considérer pour acquis un projet avant même que n'aient été conclue son approbation par les instances techniques et légales, l'urgence des décisions à prendre constituant l'argument usuel pour justifier le manque d'information et de temps requis pour un débat public libre et ouvert.

Cependant, l'institutionnalisation du débat public dans d'autres pays n'a pas été un obstacle, mais au contraire un avantage, pour leur développement. Les principes de la "démocratie participative" inclus en 1992 dans la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, également signée par l'Uruguay, furent reconnus par la Convention d'Aarhus sur l'Accès à l'information, la Participation du public dans la prise de décisions et l'Accès à la justice sur les questions environnementales, qui, dès 2008, fut ratifiée par l'ensemble de la Communauté européenne et 40 autres pays.

L'ingénieur Jacques Molinari qui s'est rendu en Uruguay à la fin de l'année 2012 pour participer à un atelier sur l'avenir de la Côte océanique, invité par le *Laboratoire de Prospective territoriale* de la *Faculté d'Architecture*, exerça notamment au *Commissariat à l'Énergie Atomique* et à l'*Office International de l'Eau* en France, et accomplit de nombreuses missions d'expert dont l'une en Uruguay, et plusieurs autres en Argentine, Brésil, Mexique, qui lui ont offert de revisiter notre pays à diverses reprises.

En 1996, il fonda le *GIR Maralpin*, une association scientifique se consacrant à l'aménagement du territoire transfrontalier franco-italien. En tant que citoyen et technicien, il connaît de près le système français de débat public.

●

*Réponses de Jacques Molinari aux questions posées par Victor L. Bacchetta*

●

## **Q1. En quoi consiste le mécanisme de débat public en France quand l'État doit décider de projets de développement à grand impact social et environnemental ?**

Le débat public est imposé pour tout projet d'une certaine importance<sup>1</sup>, quel que soit son maître d'ouvrage (État, organisme public ou organisme privé). Le débat public doit se dérouler *avant toute décision* sur la suite à donner au projet. Le débat public peut être conduit à remettre en question la nature, le contenu et même le sort du projet.

Le Débat public n'a cependant pas pouvoir de décision, lequel revient au porteur du projet, à savoir le maître d'ouvrage (MO) et, le cas échéant, à l'État.

## **Q2. Comment ce mécanisme est-il institutionnalisé ? Par voie de décret ? de loi ?**

L'instauration du débat public sous sa forme actuelle résulte d'un long cheminement<sup>2</sup> finalisé par la *Loi relative à la démocratie de proximité* du 27 février 2002

## **Q3. Crée-t-on à cette fin un mécanisme permanent ou bien doit-on en créer un chaque fois que se présente un projet d'une certaine importance ?**

[1] L'autorité sous laquelle se déroulent tous les débats publics est la *Commission nationale du débat public* (CNDP).

- La CNDP est érigée en *autorité administrative indépendante*
- Sa compétence aux *projets d'aménagement ou d'équipement* a été récemment élargie aux *options générales en matière d'aménagement ou d'environnement* [par exemple Débat public national sur les nanotechnologies]
- Elle veille au respect des bonnes conditions d'information du public des projets dont elle est saisie *jusqu'à réception des équipements et travaux*.

[2] Chaque débat public se déroule sous l'autorité et le contrôle d'une *Commission particulière du débat public* (CPDP) dont la composition [de 5 à 9 membres] est désignée par la CNDP

- La CPDP exige du maître d'ouvrage (MO) la rédaction du dossier de projet dont elle contrôle le contenu
- La CPDP définit l'extension géographique du débat et son organisation
- La CPDP assume la responsabilité du déroulement du débat.

## **Q4. Comment se finance le déroulement, depuis les études jusqu'au débats ? D'où proviennent les ressources ? Qui est responsable de leur administration et d'en rendre compte ?**

- Le budget de la CNDP est assumé par l'État
- Les frais des membres de la CPDP (indemnités et déplacements) sont pris en charge par la CNDP
- Tous les autres frais

---

<sup>1</sup> deux seuils sont instaurés :

- au dessus du seuil supérieur : saisine obligatoire
- entre les deux seuils : publication du projet obligatoire, puis *saisine possible* à la demande de collectivités ou d'une *association de protection de l'environnement agréée sur le plan national*
- pour des projets d'importance moindre, le débat public n'est pas obligatoire mais peut être imposé à la demande

<sup>2</sup> cheminement dont le premier stade a été la loi Bouchardeau du 1<sup>er</sup> juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques [cf. planche 7 du diaporama référencé en fin de note]

- Rédaction et impression du dossier de projet
- Secrétariat de la CPDP
- Frais d'organisation, de publicité, d'impression des documents produits (dont les cahiers d'acteurs des participants), d'enregistrement intégral des débats
- etc.

sont pris en charge par le MO

La responsabilité de l'ensemble de l'opération est assumée par la CPDP sous le contrôle de la CNDP.

**Q5. Comment peut-on s'assurer que l'État et le public puissent disposer d'études et d'informations techniques et scientifiques de qualité et objectives ?**

La CPDP a toute autorité pour exiger du MO toutes les informations jugées nécessaires, au niveau préliminaire de rédaction du *dossier de projet*, puis dans le cours des débats. Il peut faire appel aux experts qu'il estime compétents. Le public peut formuler lui même des propositions en ce sens et faire référence à ses propres experts.

**Q6. Quelles sont les conditions qui permettent à un technicien ou à un scientifique d'intervenir en toute indépendance ou neutralité dans l'étude d'un projet ?**

Techniciens et scientifiques peuvent intervenir, soit en leur nom propre à titre de citoyen, soit à la demande d'autres citoyens, associations ou collectivités.

**Q7. Comment le débat public est-il organisé ? Qui le coordonne ? Comment sont choisis les parties intéressées ou les groupes d'intérêt devant participer au débat ?**

[1] voir (Q8)

[2] La coordination de l'ensemble du débat public est assurée par la CPDP.

[3] Avant de pouvoir lancer le débat public, la CPDP doit disposer du *dossier* du MO, en examiner au préalable le contenu, et faire procéder aux modifications et compléments qu'il juge indispensables. Il met généralement à profit ce délai [qui est nécessairement long (quelques fois plusieurs mois)] pour prendre l'attache des acteurs qu'il pressent devoir être impliqués dans le débat. Il procède donc à des consultations d'élus, de collectivités locales et institutions, et de la société civile, notamment associations.

Ces auditions lui permettent de percevoir le "climat" du débat, d'évaluer ses enjeux et de discerner des acteurs potentiels, pertinents et représentatifs, susceptibles d'amorcer efficacement le débat en les conviant à participer, à titre d'invités, pour des communications courtes (6 minutes par exemple).

Du fait de l'ouverture absolue du débat public, tout intervenant (en son nom propre et/ou à celui d'associations ou de collectivités) y a accès dans le cadre des *réunions publiques* et dans la limite du temps disponible (au moins la moitié d'une séance dont la durée est de l'ordre de 4 à 5 heures).

**Q8. Quelle est la durée du débat ? De quelle manière est-il organisé, tables rondes, visites, conférences ? Comment se conclue-t-il ? Comment la conclusions s'élaborent-elles ?**

[1] La durée du débat public est fixée à 4 mois, avec prolongation éventuelle d'un demi mois si le déroulement du débat le rend nécessaire (par exemple pour une expertise complémentaire)

[2a] Le débat public ne peut débiter avant mise à disposition du public du *dossier* du projet. Il est organisé sous forme d'une série de *réunions-débat (réunions publiques)* généralement thématiques échelonnées entre séance d'ouverture et de clôture. Ces *réunions-débat* peuvent être d'autant plus nombreuses que le champ géographique du débat est étendu.

Sur des sujets particuliers nécessitant des examens approfondis, des *ateliers-débat* et/ou *tables-rondes* peuvent être organisés.

Pour faciliter la participation du plus large public, ces réunions sont préférentiellement organisées en soirée.

[2b] Les *réunions-débat* sont toujours amorcées par une présentation du projet par le MO, elles se poursuivent par des présentations d'experts sollicités ou agréés par la CPDP (au nombre desquels des experts du MO), et s'achèvent par un débat ouvert à tous, citoyens, associations, collectivités, élus, sans conférer aucune priorité à ces derniers. La CPDP veille à ce que les interventions constituent des contributions et apports à la réflexion commune

[2c] Une autre forme de participation est offerte par les *Cahiers d'acteurs* auxquels peuvent avoir recours tout participant (institutionnel, associatif, citoyen). Le contenu de ces *Cahiers d'acteurs* est normalisé [8 pages, nombre de caractères, de planches et d'illustrations limité]. L'édition de ces *Cahiers d'acteurs* (en quadrichromie), sous le contrôle de la CPDP est à la charge du MO. La remise de ces contributions doit respecter le délai nécessaire à l'impression et à leur diffusion avant la fin du débat.

[3] L'ensemble des débats fait l'objet d'un enregistrement et d'une transcription intégrale. Il fait également l'objet de synthèses partielles et globales. Ces documents sont mis immédiatement en ligne sur le *site Internet* du débat-public. Outre le *Dossier de projet* mis à disposition du public dès l'ouverture du débat public, les autres documents écrits (dont les *cahiers d'acteurs*) le sont au fil du déroulement du débat.

[4] À la fin du débat public, dans un délai de deux (2) mois, la CPDP et son Secrétariat produisent un *Compte rendu* détaillé du débat qu'ils adressent à la CNDP pour validation.

À son tour, la CNDP, produit et publie le *Bilan du débat*.

[5] Dans un délai de trois (3) mois, le MO est tenu "d'annoncer publiquement sa décision quant au principe et aux conditions de poursuite du projet".

### **Q9. Quelles relations s'établissent-elles entre le processus et la société ? De quelle manière les activités et les étapes distinctes du processus sont-elles portées à connaissance de la population ?**

Au niveau national, l'information sur la tenue d'un débat public est toujours largement assurée par les différents médias. Paradoxalement, au niveaux régional et local, la diffusion de l'information reste soumise au bon vouloir (et parfois aux réticences) de la presse concernée, sur laquelle la CPDP n'a pas de prise. Aussi cette dernière fait-elle procéder à des affichages et des distributions de feuilles d'information dans les lieux publics les plus importants.

On constate de ce fait que les *réunions-débat* remplissent rarement les grandes salles généralement mises à disposition par les organisateurs, l'affluence cumulée pour les plus grands débats auxquels s'est impliqué le GIR Maralpin est de l'ordre d'au plus quelques milliers de participants par débat public.

Il apparaît en revanche que des organismes, associations ou particuliers, particulièrement motivés s'attachent à suivre et à participer à la quasi-totalité des réunions. Ce type de participation a généralement pour effet bénéfique l'approfondissement d'une réflexion qui doit, si possible, s'inscrire dans la durée du débat public en sa totalité.

Ainsi, si on ne peut prétendre que le débat public intéresse une partie substantielle de la population, on peut admettre que cette dernière reste assez largement représentée par la diversité des associations qui s'y impliquent, mais beaucoup moins par leurs élus qui, pour la

plupart, ne jugent pas prudent d'intervenir en débat mais le font parfois par des voies détournées.

**Q10. Quelle relation s'établit-elle entre ce processus et les moyens de communication ? Relève-t-elle d'une réglementation ou est-elle laissée au bon vouloir des médias ?**

La CPDP ne dispose pas de moyens pour inciter la presse locale et/ou régionale à annoncer les réunions et à informer sur le déroulement. Cette presse s'en détourne généralement pour ne mettre en exergue que les positions souvent partisans qu'elle défend et, surtout, les divergences et polémiques qui occultent le réel travail de réflexion engagé par le débat.

**Q11. Enfin, comment les conclusions du débat public peuvent-elles peser sur les décisions finales de l'État sur le projet ainsi analysé ?**

Les indications figurant aux points [4] et [5] de la Question [9] répondent à celle-ci.

La présentation publique du *Bilan du Débat public* par la CNDP a un effet d'annonce important, tant pour le MO que pour le public et les Autorités de l'État.

Bien que la décision finale relève formellement du MO, au cours du délai de 3 mois dont il dispose, le MO dispose de tout loisir pour convenir, avec les Autorités de l'État et les collectivités éventuellement impliquées, de la nature des suites à donner pour tenir compte des observations ou recommandations se dégageant d'un *Bilan* établi selon les dispositions édictées par la loi.

Comme le GIR Maralpin l'a relevé pour les débats publics dans lesquels il s'est impliqué, dans tous les cas, les décisions prises ont conduit à modifier parfois profondément le projet, à le repousser pour deux d'entre eux et même à le rejeter définitivement pour l'un d'eux [cf. tableau ci-dessous].

**Issues des nombreux débats publics auxquels le GIR Maralpin a participé (parfois en qualité d'expert invité)**

- Extension du Port de Nice : *projet rejeté et ensuite abandonné*
- Autoroute alpine Grenoble-Sisteron : *projet abandonné*
- Vallée du Rhône - Arc Languedocien (doublement d'autoroute) : *domaine d'étude étendu à l'Arc provençal ; priorité accordée au ferroviaire ; projet sans suite*
- Doublement de l'autoroute de contournement de Nice : *projet abandonné*
- Ligne à grande vitesse Provence -Alpes-Côte d'Azur (LGV Paca) : *extension du projet à l'Arc Méditerranéen ; tracé radicalement modifié; priorité au réseau existant ; remise en cause de la grande vitesse ; prise en considération du fret ferroviaire.*
- Ligne ferroviaire nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP) : *Projet modifié et partiellement lancé.*

•

Nota bene : on trouvera sur le site du GIR Maralpin [<http://www.gir-maralpin.org>] le diaporama d'une conférence de Jacques Molinari à l'Université de Genova (Italia) "*Regards croisés sur les débats publics en France*" auquel on peut se référer en complément des réponses qui suivent

<https://www.google.com/url?q=http://www.gir-maralpin.org/confnvxdossiers/GenovaPolisSemDpMolinariDiaporama1005z>

•