



L'évaluation des débats publics

Stéphanie Antoine

► **To cite this version:**

| Stéphanie Antoine. L'évaluation des débats publics. 2016. hal-01503029

HAL Id: hal-01503029

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01503029>

Submitted on 6 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'évaluation des débats publics

Proposition d'un dispositif participatif piloté par la Commission nationale du débat public (CNDP)

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère Spécialisé Politiques et Actions Publiques pour le Développement Durable, année universitaire 2015-2016.

Mission professionnelle à la CNDP

Stéphanie ANTOINE

Sous la direction du Professeure Cécile Blatrix, chercheuse à AgroParisTech

Encadré par Monsieur Christian Leyrit, Président de la CNDP

Le débat public ne disposait jusqu'alors d'aucune procédure d'évaluation centralisée. Nous nous intéressons à la construction d'une telle procédure au sein de la CNDP et au dispositif d'évaluation participatif auquel elle a abouti.

Le débat public est une forme particulière de **participation du public** aux décisions relatives à certains grands projets, qui existe depuis 1995 et a été profondément modifiée en 2002 notamment avec la reconnaissance du statut d'autorité administrative indépendante à l'institution chargée de l'organiser : la **CNDP**. En 20 ans, le débat public a significativement évolué, de même que la société, ses institutions et ses procédures. Pour autant, comment être sûr que le débat public répond pleinement aux attentes citoyennes et institutionnelles en matière de démocratie participative ? En effet, aucune évaluation des débats publics permettant d'**objectiver leurs apports** n'avait jamais été mise en place jusqu'ici.

Le présent travail répond à une ambition de la CNDP : se doter d'un dispositif d'évaluation à déployer de façon **systématique** sur tous les débats

publics à venir, en s'intéressant non seulement au débat public en tant que **procédure** dont la qualité doit être appréciée, mais aussi au débat public en tant que **processus** dont les effets doivent être mesurés.

Commençons par nous intéresser à la **démarche collégiale d'élaboration** du dispositif d'évaluation en réponse à la commande politique de la CNDP, avant de décrire le **dispositif pluraliste proposé** dans ses dimensions théorique (**référentiel d'évaluation**) et opérationnelle (**gouvernance, modalités, outils**), et enfin de conclure en soulignant les **défis** à relever par ceux qui devront désormais le mettre en œuvre.

La construction du dispositif d'évaluation

Il est aujourd'hui indispensable et urgent de doter la CNDP d'un dispositif d'évaluation permettant de démontrer ou d'infirmer les postulats sur lesquels le débat public a prospéré, alors que l'institution du débat public vit un moment critique de son histoire où elle est tout autant valorisée (car en passe d'acquiescer de nouvelles missions dans le cadre du chantier de démocratisation du dialogue environnemental) que menacée (parce que d'autres formes de concertation concurrentes fleurissent et qu'une proposition de loi en seconde lecture au

Parlement supprimerait son statut d'autorité administrative indépendante).

De façon schématique, on peut considérer que les **attentes** à l'égard d'une évaluation des débats publics sont **multiples** et qu'elles proviennent :

- des plus fervents partisans du débat public, dans un souci de **légitimation**,
- des acteurs ou partenaires du débat public, dans un objectif d'**efficacité** et de **progress**.

La présente mission professionnelle visait à proposer à la CNDP un dispositif d'évaluation répondant à ces finalités plurielles. Pour ce faire, il semblait naturel **d'inclure les diverses parties prenantes** du débat public dans la construction d'un dispositif se voulant participatif puisque portant sur un « objet » par nature participatif.

Ainsi, la première phase de la construction du dispositif d'évaluation a consisté en :

- des **entretiens préalables** auprès d'une trentaine d'acteurs afin de recueillir les visions et les attentes des parties prenantes du débat public,
- une réflexion **préliminaire** au sein de la formation **plénière de la CNDP**, afin qu'elle définit les **finalités** d'un débat public qu'elle considère comme « réussi » et arrête quelques **axes méthodologiques** directeurs, posant en cela les bases du dispositif d'évaluation à venir.

Partant de là, il a été possible de se livrer à l'élaboration d'un **référentiel d'évaluation**, c'est-à-dire un répertoire de **questions évaluatives** interro-

geant chacune des finalités retenues et déclinées en un jeu de **critères d'évaluation**. Ce travail a été réalisé au sein du Secrétariat général de la CNDP, avec l'appui d'un expert de l'évaluation des politiques publiques au Commissariat général à l'environnement et au développement durable du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Il a été présenté à un **panel d'experts universitaires et praticiens** de la **concertation** et de **l'évaluation de la concertation**. Cette consultation des experts était essentielle dans la mesure où il n'existe pas aujourd'hui en France de cadre théorique commun pour l'évaluation des démarches participatives sur lequel le dispositif d'évaluation des débats publics aurait pu s'appuyer.

La dernière phase s'est intéressée à la **gouvernance**, aux **modalités** et aux **outils de l'évaluation**, dans une démarche de **co-construction** avec des représentants des **acteurs de l'évaluation** du débat public, à savoir les commissions particulières du débat public (CPDP), les maîtres d'ouvrage et la société civile représentant le public participant au débat, dans le cadre de **groupes de travail** dédiés.

Le dispositif d'évaluation proposé

Par souci de pragmatisme, partant du principe que l'organisateur du débat en fixe les objectifs et donc en évalue les effets, il est proposé de ne pas créer de structure *ad hoc* dédiée au **pilotage** de l'évaluation des débats publics, mais de le confier à la **CNDP**, une institution par essence collégiale, qui devra se doter des moyens humains et financiers nécessaires, notamment en identifiant un **référént « évaluation »** au sein de son Secrétariat général. La CNDP exposera et confrontera la mise en œuvre et les résultats de l'évaluation à un regard extérieur, en s'adjoignant un **comité d'évaluation « miroir »** associant des experts de la concertation et de l'évaluation.

Le dispositif d'évaluation proposé peut être qualifié d'**in itinere** (préparation du débat, débat, suites du débat) et s'inscrit dans un **temps long**, celui des effets du débat public. Il est **multi-scalaire**, en ce sens qu'il porte :

- sur le **cas particulier** de chaque débat et processus décisionnel dans lequel ce dernier s'inscrit,
- plus globalement sur des **acteurs** (citoyens, décideurs, maîtres d'ouvrages...) et un **système** (les politiques publiques, la démocratie des territoires...) sur lesquels la pratique récurrente de

débats publics peut avoir des effets d'apprentissage collectif et de transformation.

A cet effet, le dispositif comporte 3 composantes :

- **l'évaluation particulière** du débat (de la décision de la CNDP d'organiser un débat à la décision du maître d'ouvrage rendue à l'issue du débat),
- le **suivi particulier** des effets du débat sur les phases clés de la suite du processus décisionnel (concertation post-débat, enquête publique, autorisations administratives),
- **l'évaluation transversale** pluriannuelle à l'échelle de plusieurs débats (capitalisant sur les évaluations et suivis particuliers, à compléter par une étude qualitative et sociologique).

Il était incontournable d'appliquer à l'évaluation du débat public un principe fondamental de ce dernier : celui de l'inclusion, permettant l'émergence de points de vue contradictoires. L'**évaluation** est donc **pluraliste** et implique plusieurs « **contributeurs** » :

- elle est en partie **interne** et conduite par les protagonistes du débat public, d'une part sous forme « d'**endo-évaluation** » par les **CPDP** et **maîtres d'ouvrage** dans une logique d'auto-cor-

rection et d'apprentissage, d'autre part sous forme d'enquêtes et entretiens auprès des publics participants ;

– elle est aussi **externe**, incluant à chaque fois que possible une prestation de **tiers évaluation** pour assurer une forme de distanciation et d'indépendance par rapport au débat.

A travers les **5 finalités** retenus pour caractériser un débat public « réussi » et les **75 critères d'évaluation** proposés, l'évaluation fixe des lignes directrices aux organisateurs du débat et au maître d'ouvrage, mais elle leur laisse le soin de fixer la cible à atteindre en fonction des spécificités du débat considéré, qui est la résultante d'un projet, d'un territoire et d'un contexte particuliers. Aussi n'est-il pas question de « noter » le débat sur une échelle de valeurs commune ni de comparer les débats entre eux.

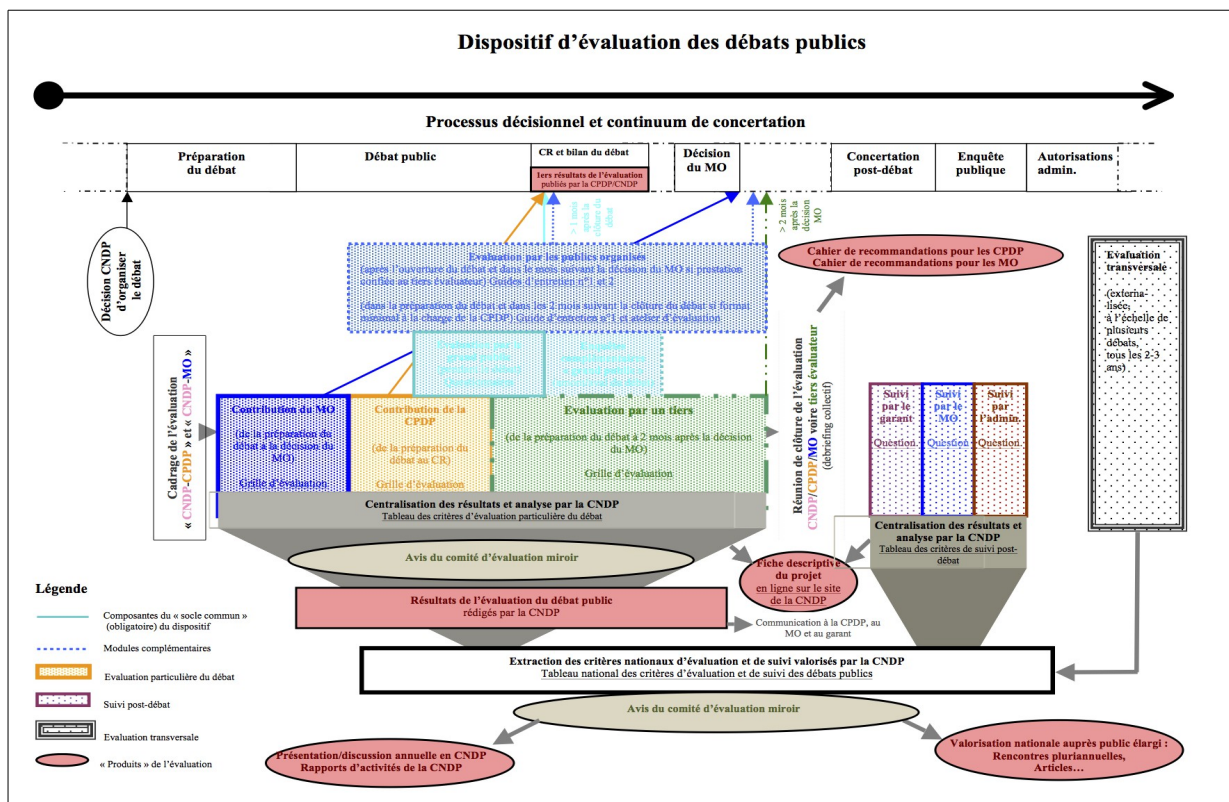
Le souci d'opérationnalisation de la démarche évaluative a conduit à mettre au second plan certains critères d'évaluation considérés comme non indispensables pour qualifier la réussite d'un débat public et/ou supposant des analyses plus difficiles à systématiser en termes de lourdeur, de durée et de coût. Ainsi, les **34 critères prioritaires** retenus pour une valorisation nationale (21 critères d'évaluation particulière, 9 critères de suivi post-débat, 4 critères d'évaluation transversale) se concentrent

sur les points clé sans viser l'exhaustivité proposée par le référentiel d'évaluation.

Les **outils de l'évaluation et du suivi** proposés déclinent les questions à poser aux différents « contributeurs » à l'évaluation afin de pouvoir renseigner les critères d'évaluation. Ils sont conçus pour être utilisés de façon systématique mais souple et adaptable. Tout en respectant un cadre de cohérence permettant une centralisation par la CNDP, ils laissent la place à une adaptation au contexte par les acteurs qui les mettront en œuvre sous l'égide de la CNDP dans son rôle de coordinateur.

Les **résultats** de l'évaluation seront formalisés par la CNDP et donneront lieu à :

- une communication de résultats intermédiaires auprès du grand public à l'issue du débat, dans un souci de transparence,
- une diffusion des résultats complets restreinte aux organisateurs du débat et au maître d'ouvrage après la décision rendue par le maître d'ouvrage, dans un souci de progrès,
- une communication élargie des résultats à l'échelle de plusieurs débats agrégés au niveau national (rapport d'activité annuel, séminaires, articles...).



Conclusion

Le dispositif d'évaluation proposé doit être **expérimenté** sur quelques débats et régulièrement passé au « filtre » de l'examen du comité d'évaluation « miroir » avant de pouvoir être considéré comme stabilisé. En tout état de cause, même à terme, il devra laisser la place à l'**adaptation** et l'**innovation** pour s'ajuster aux évolutions de la société, des institutions, de la démocratie participative et de la place du débat public en son sein.

Ainsi, le dispositif d'évaluation ne vivra et ne remplira sa fonction que sous réserve de réunir certaines conditions *sine qua non* :

- l'allocation d'un minimum de **moyens humains et financiers** par la CNDP (réfèrent « évaluation », prestation de tiers évaluation à chaque fois possible et d'évaluation transversale de façon pluriannuelle) ;
- l'**investissement sincère** des CPDP et des maîtres d'ouvrage ;
- la capacité du comité d'évaluation « miroir » à faire progresser le dispositif pour **accompagner l'évolution des besoins**.

Bibliographie

Antoine, 2016, *L'évaluation des débats publics*. Ecole des Ponts ParisTech.

Blatrix, 2009, *Peut-on évaluer la concertation ? Synthèse de la littérature et des débats récents*, Séminaire Concertation, Décision, Environnement, Paris, 10 juin 2009

Brugidou, Jobert, Dubien, 2007, *Quels critères d'évaluation du débat public ? Quelques propositions*, in Blatrix et al, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris La Découverte

C&S Conseils, 2004, *Évaluation des débats publics*, étude réalisée pour la CNDP

C&S Conseils, 2004, *Retour d'expérience du milieu associatif sur cinq débats publics*, étude réalisée pour la CNDP

Fargevieille, Hézard, *Concertation entre parties prenantes et développement économique*, avis du CESE, mars 2014

Fourniau, Simard, 2007, *Ce que débattre nous apprend – Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public*, in Blatrix et al, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris La Découverte

Mercadal, *Le débat public : pour quel développement durable ?*, septembre 2012

Mermat, Dubien, Emerit, Laurans, 2004, *Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation en aménagement*, Politiques publiques et management, Vol.22 (1)

Milot, 2012, *L'essentiel sur : Construire une ville participative en 10 questions*, Territorial éditions, p91

Reichel et al, 2009, *Le débat public sur l'autoroute A12 (France) en termes d'effets : une analyse en trois temps*, VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne], Vol. 9(2), mis en ligne le 23 septembre 2009 sur <http://vertigo.revues.org/8798>

Rui, 2008, *Débats publics et politiques des grands projets : la performance délibérative en question*, in *La participation et l'action publique* (p97-111), Centre d'analyse stratégique, La documentation française