



**HAL**  
open science

# La sélection des participants dans les dispositifs de démocratie participative : un citoyen plus amateur qu'ordinaire

Jean-Michel Fourniau

► **To cite this version:**

Jean-Michel Fourniau. La sélection des participants dans les dispositifs de démocratie participative : un citoyen plus amateur qu'ordinaire. 2008. halshs-00432696

**HAL Id: halshs-00432696**

**<https://shs.hal.science/halshs-00432696>**

Preprint submitted on 17 Nov 2009

**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.

# LA SÉLECTION DES PARTICIPANTS DANS LES DISPOSITIFS DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : UN CITOYEN PLUS AMATEUR QU'ORDINAIRE<sup>1</sup>

Jean-Michel FOURNIAU  
EHESS-GSPR et INRETS-DEST  
[fourniau@inrets.fr](mailto:fourniau@inrets.fr) - <http://debatpublic.inrets.fr/>

L'action publique est marquée depuis une quinzaine d'années en France par la diffusion d'un discours sur la participation du public aux processus décisionnels, l'expérimentation de multiples dispositifs participatifs et délibératifs et l'institutionnalisation de certains, à l'instar de la Commission nationale du débat public qui entame un 3<sup>ème</sup> mandat. Loïc Blondiaux (2008a) qualifie ce mouvement de « nouvel esprit de la démocratie ». Malgré le (et grâce au) flou de la notion, l'idéal normatif de la démocratie participative se transforme en programmes d'action publique, en particulier dans le champ du développement durable. Ainsi une véritable ingénierie de la participation se constitue progressivement, tant à l'initiative de l'État (au sens large, en y incluant la CNDP, autorité administrative indépendante), des grands maîtres d'ouvrage publics (l'administration des routes, Réseau ferré de France ou Réseau de transport d'électricité), de collectivités territoriales que de chercheurs et de professionnels de la concertation et de la médiation. La qualification des publics auxquels s'adressent les dispositifs mis en place est sans doute la plus disputée des questions que font surgir l'institutionnalisation et la professionnalisation de la participation. La multiplicité des instruments et l'inventivité déployée pour ajuster les dispositifs aux contextes décisionnels dans lesquels ils prennent place dessinent un espace de variation des pratiques qui bouscule l'ordonnement classique opposant citoyens et riverains patiemment produit par les procédures d'utilité publique. Les diverses expérimentations qui promeuvent le tirage au sort comme instrument de sélection des publics des conférences, ateliers ou jurys citoyens tendent à forger une nouvelle opposition entre citoyen ordinaire et citoyen concerné en diffusant la notion de « profane ».

Pour prendre part aux discussions ouvertes sur l'usage peu contrôlé de la notion de « profane » dans les travaux de sciences sociales consacrés aux nouveaux modes de participation à la délibération politique (Blondiaux, 2008b), ce papier tire parti d'une situation quasi-expérimentale : l'organisation d'une conférence de citoyens dans le cadre d'un débat

---

1. Communication présentée à la table ronde n° 4 du colloque « Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique » (SAIAP) 26 - 28 juin 2008, Lyon

public organisé par la CNDP, celui sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien qui s'est déroulé au printemps 2006. On se propose d'analyser de manière comparative l'activité des publics de ces deux dispositifs. Dans un premier temps, nous suggérons que l'opposition entre citoyens ordinaires et citoyens concernés aujourd'hui avancée pour justifier la sélection de « profanes » dans les dispositifs de délibération renoue contre toute attente avec l'opposition classique entre intérêt général et intérêts particuliers depuis longtemps traduite dans la notion d'acceptabilité sociale véhiculée par la tradition consultative de l'administration. Pour dépasser cette opposition, nous procédons dans un second temps à la comparaison détaillée de ce qui est demandé aux participants des dispositifs de l'Atelier citoyen et du débat public. Malgré des différences réglées par les modes de sélection et de fonctionnement distincts des deux dispositifs, l'activité de ces publics est celle d'amateurs, au sens où Bruno Latour (1993) s'est qualifié d'amateur de sciences, qui goûtent et apprécient les forces et les faiblesses des politiques et des solutions techniques préconisées pour les mettre en œuvre. Nous discutons pour conclure le rapport entre cette activité d'amateur et l'exercice de la citoyenneté.

## **I. CITOYENS ET RIVERAINS : CRITÈRES SUBSTANTIELS DE SÉLECTION DU PUBLIC VS CRITÈRES PROCÉDURAUX DE CONDUITE DU DÉBAT**

La question de la participation du public aux processus décisionnels en matière d'aménagement s'est posée en France au tournant des années 1980 et 1990, en réponse aux grands conflits d'aménagement, notamment celui du TGV Méditerranée qui est particulièrement emblématique (Lolive, 1999). La concession procédurale apportée à ces conflits avec l'institutionnalisation du débat public (Blatrix, 2000 et 2007) a été dominée, quant il s'agit de désigner les publics visés par les procédures, par l'opposition entre les catégories de citoyens et de riverains, directement reliée à l'opposition entre intérêt général et intérêts particuliers. L'invention du débat public a constitué le signe d'un renversement de cette construction de l'intérêt général (Rui, 2004), ce dont prend acte la Commission nationale du débat public en reconnaissant que la première fonction du débat public est de permettre la critique sociale (CNDP, 2007). Il s'agit alors moins de définir les critères substantiels de sélection des participants que d'expérimenter les critères procéduraux de conduite du débat permettant de « faire le tour des arguments ». Cependant l'opposition entre citoyens et riverains continue de justifier d'autres projets de dispositifs délibératifs, en particulier le projet d'institutionnalisation des conventions de citoyens (Jacquemot, 2007). Il nous font donc préciser dans cette première partie comment se situe le débat sur les critères de sélection du public des dispositifs participatifs.

## **1. Enquête et débat publics : de l'opposition entre citoyen et riverain au « citoyen en tant que riverain »**

La longue tradition consultative que représente l'enquête d'utilité publique s'adresse à des individus riverains d'un projet d'intérêt général qui peut léser leurs intérêts particuliers. L'enquête d'utilité publique a ainsi pour fonction de mettre en balance les avantages attachés à la réalisation du projet, qui fondent son intérêt général, avec l'ensemble des préjudices occasionnés, la théorie du bilan du Conseil d'État stipulant que les atteintes portées ne doivent pas excéder l'intérêt de l'opération, sous peine de lui retirer son caractère d'utilité publique<sup>2</sup>. Malgré la loi de démocratisation de l'enquête publique (Loi Bouchardeau de 1983) qui a fait de la protection de l'environnement et du cadre de vie l'objet central de l'enquête, celle-ci continue de s'adresser prioritairement — par son déroulement même qui privilégie le face à face et les doléances écrites sur le registre tenu par le commissaire enquêteur — à des individus ayant des intérêts particuliers à défendre (liés avant tout à la propriété), et à des collectifs ayant des intérêts locaux à faire valoir. Le public consulté n'a pas voix à la construction de l'intérêt général du projet qui est finalement essentiellement lié au statut du porteur de projet.

L'originalité du « droit au débat public » que la création de la CNDP a institué est d'avoir renversé cette logique parce que ce droit a été revendiqué et sa pratique inventée dans les conflits que suscitent les grands projets d'infrastructures. Contrairement au champ de la « démocratie de proximité », dont toutes les analyses attribuent l'initiative du développement aux élus locaux, dans le champ de l'aménagement le processus a été déclenché par la recrudescence des conflits d'usage du territoire au tournant des années 1980/1990 (Guérin, 2005). Dans le conflit du TGV Méditerranée, les associations qui contestaient le projet de la SNCF ont inventé le débat public pour équilibrer une situation vécue comme une « lutte du pot de terre contre le pot de fer » (Fourniau, 2001) : elles ont choisi de faire valoir leur capacité à représenter des problèmes qui n'étaient pas pris en compte par le maître d'ouvrage (l'articulation des dessertes régionales et du TGV, l'inscription du tracé dans le paysage, la protection des riverains, etc.) en organisant des forums où elles invitaient les différents protagonistes à discuter à égalité leurs propositions et le projet du maître d'ouvrage. Elles ont exigé la transparence de la décision, en ont imposé l'exercice pratique durant le conflit, quelque deux mille réunions publiques ayant été tenues avec la SNCF en six ans, et ont

---

2. Voir par exemple CE, contentieux n° 289393, 289395, 289813 et 289982, arrêt du 10 juillet 2006 annulant la déclaration d'utilité publique de la ligne à très haute tension entre Boutre (83) et Carros (06), projet qui avait l'objet en 1998 du second débat public organisé par la CNDP.

obtenu du ministre Jean-Louis Bianco la création d'un collège d'experts indépendants — c'était une première — pour évaluer le dossier de la SNCF avant l'ouverture de l'enquête d'utilité publique. En rendant possible un débat public en amont des décisions, la circulaire rédigée fin 1992 par le ministre tirait les premières leçons de la perte de légitimité des pratiques de conduite de projet opposant terme à terme un intérêt général abstrait, défini avant tout débat par l'État, et tout autre intérêt, a priori suspecté de n'être qu'un intérêt particulier (Vallemont, 2001). Cependant la circulaire Bianco maintient l'opposition entre citoyens et riverains. Si « les citoyens » sont appelés à participer au débat, parmi d'autres catégories, la circulaire énonce un critère de sélection : les participants sont déterminés par le préfet coordonnateur qui anime le débat « en raison de la globalité des intérêts défendus », et le débat en amont, qui porte sur les enjeux globaux et l'opportunité du projet, est une phase clairement distinguée des consultations en aval qui impliquent les riverains.

La première institutionnalisation du débat public en réponse aux conflits d'aménagement recréait donc des situations de parole dans lesquelles la dénonciation du Nimby par les aménageurs s'oppose au soupçon du public de n'être convié à la discussion que pour avaliser une décision déjà prise par ailleurs. Le rôle donné à un préfet, les modalités de sélection le public ont très vite fait l'objet de critiques. En résistant, débat après débat, à un partage des rôles prédéfini par les procédures, en refusant de se cantonner aux places antinomiques que les dispositifs leur assignent dans la discussion publique, les habitants ont rouvert le débat sur l'attribution de ce à quoi les uns et les autres peuvent avoir part. Leurs associations locales de défense, en incarnant la figure du citoyen en tant que riverain (Fourniau, 2007), ont fait émerger un sujet politique en excès par rapport au modèle classique de production de l'intérêt général et à la tradition d'administration consultative qui, certes, en se modernisant avec la circulaire Bianco, concédait au citoyen sa place dans le débat en amont sur l'opportunité, mais cantonnaient toujours le riverain à discuter en aval de la réduction des impacts<sup>3</sup>. Elles se sont alors fait reconnaître comme sujet collectif d'une recomposition de l'intérêt général en imposant notamment l'institution d'un tiers garant indépendant (Rui, 2007) avec la création de la Commission nationale du débat public par la loi Barnier du 2 février 1995.

## **2. Un débat public ouvert à la critique sociale**

Ainsi, le débat public a d'abord été une invention des associations riveraines, la forme qu'elles ont trouvée pour se donner (et donner au public) les moyens de vérifier la légitimité

---

3. J. Rancière propose le concept de police pour nommer ces opérations qui donnent à chacun son identité avec sa part, concept qu'il oppose à celui de politique

des décisions, de vérifier l'intérêt général annoncé des projets par leur mise en débat. La création du débat public comme nouvelle figure du conflit a eu comme conséquence l'institutionnalisation d'un débat ouvert. Soulignons-en l'importance en considérant qu'au même moment différentes lois de protection de l'environnement constituent des comités de concertation fermés, au sens où les parties prenantes sont désignées au préalable. Le débat public a rompu avec la tradition consultative de l'administration française qui consiste à nommer dans un comité de concertation, dès ses textes de création, les personnes et les associations parce qu'elles représentent tel ou tel intérêt, soit localisé, soit général mais spécialisé (protection des oiseaux, etc.). Certes, la création de ces comités de concertation constitue une ouverture du processus de décision à de nouveaux acteurs, mais elle enferme d'emblée leurs possibilités d'expression dans la défense des intérêts qu'ils sont censés représenter. En revanche, le débat public a d'emblée été ouvert à tous, sans qualification préalable des publics. Par rapport au reste de l'Europe, il s'agit d'une expérience typiquement française qui reflète bien le contre-pied pris face à l'ensemble des asymétries de pouvoir, d'information, au poids des grands corps dans le champ de l'utilité publique

Quelles ont été les conséquences de cette ouverture du débat ? En premier lieu, le décideur ne désigne ni ne qualifie plus les publics. L'objectif du débat n'est donc pas d'être représentatif. C'est une rupture par rapport à une logique républicaine classique. La CNDP constate aujourd'hui que l'objectif du débat n'est pas d'être représentatif puisque cela ne correspond pas à la réalité d'un public constitué essentiellement d'opposants, et reconnaît que c'est bien ainsi. L'objectif du débat est alors de jouer un rôle de critique sociale, rôle qu'il ne jouerait pas si on lui imposait d'être représentatif de différents points de vue, comme si on pouvait, avant même que le débat n'ait eu lieu, fixer la totalité des points de vue à représenter.

L'autre conséquence, c'est que ce débat est ouvert aux enjeux portés par les différents publics concernés, et notamment ouvert à un conflit sur la définition de ce que sont les enjeux et les publics qui les portent. Face à la critique de la séparation entre citoyens et riverains, faite à l'encontre de la circulaire Bianco, la Commission nationale du débat public garantit que l'on n'a pas à se qualifier de l'un ou de l'autre dans le débat public. Pour le tiers indépendant il n'y a pas d'enjeux qui seraient définis simplement comme riverains ou citoyens, car cela ne peut être que le résultat de la discussion collective sur ce que sont les enjeux à prendre en compte. Cette expérience de la Commission nationale du débat public l'a conduit à considérer dans son bilan du printemps dernier (2007) que l'objet central du débat est de faire le tour des arguments plutôt que de chercher à être représentatif de différents segments de la population.

Enfin, le débat est ouvert à la discussion des territoires concernés. Dans tout débat territorial, on commence toujours par discuter la délimitation des enjeux et des territoires concernés, c'est-à-dire de ce qui se joue dans les conflits. Le débat public est donc ouvert à l'ensemble de ceux qui souhaitent y participer, ouvert quant aux enjeux qui sont débattus et quant aux territoires sur lesquels portent ces enjeux. Il est d'abord reconnaissance de la critique sociale.

Ce processus singulier de l'institutionnalisation du débat public souligne le lien intrinsèque entre la façon d'envisager la participation et la façon de définir le public, que formule autrement la Convention d'Århus en faisant du droit à la participation un droit de l'homme. La tradition consultative de l'administration française conduit à définir et à contrôler les rôles dans des dispositifs où chacun ne prend la parole qu'au titre des compétences que l'État lui reconnaît. En revanche, la démocratie participative s'expérimente par la mise à l'épreuve de règles de discussion permettant l'expression de tous et l'échange le plus ouvert. Le « débat sur le débat » permet de mettre à l'épreuve de la discussion l'égalité des participants, la transparence et tous les principes formulés par la CNDP, et d'inventer des solutions pratiques pour garantir leur mise en œuvre. Le rôle des conflits dans son institutionnalisation, celui du débat sur le débat dans sa mise en œuvre confèrent ainsi ses caractéristiques propres au débat public, qui est *une expérience française de démocratie participative* : « Le débat public est intéressant pour lui-même, en temps qu'institution originale, mais aussi pour bien autre chose que lui-même, pour sa capacité à faire surgir des questions plus générales sur les évolutions de la démocratie contemporaine. » (Revel et al., 2007)

### **3. Le retour du refoulé ? Citoyens ordinaires vs citoyens concernés**

Malgré cette expérience française de démocratie participative que constitue le débat public, l'opposition entre citoyens et riverains refait surface là où on ne l'attendait guère, pour justifier le projet d'institutionnalisation de conventions de citoyens, nouveau nom proposé par un groupe de chercheurs pour labelliser et développer le recours à la méthodologie des conférences de consensus danoises. Sous la direction de Michel Callon, Marie-Angèle Hermitte, Dominique Rousseau et Jacques Testart., le rapport rédigé par Florence Jacquemot (2007) dans le cadre d'un PICRI de la Région Île-de-France assoit la proposition d'institutionnalisation des conventions de citoyens (C.V.C.) sur l'opposition entre « citoyens ordinaires » et « citoyens concernés » :

*« La Convention de citoyens (...) se range dans la catégorie des techniques de participation démocratique réunissant des " citoyens ordinaires ". Avant de poursuivre, il convient de préciser cette notion car le citoyen a un visage polymorphe suivant les*

*procédures participatives dans lesquelles il intervient. Les citoyens “ ordinaires ” enrôlés dans une Convention doivent notamment être distingués des “ citoyens riverains ” qui composent le “ public ” de l’enquête publiques et celui du “ débat public ” mené sous l’égide de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Cette distinction est liée à la nature des procédures participatives suivant qu’elles relèvent d’une “ démocratie participative citoyenne ” ou d’une “ démocratie participative localisée ” voire “ de proximité ” mais elle est aussi (et concomitamment) liée à la nature de l’intérêt défendu par le citoyen.*

*Ainsi, à la catégorie “ démocratie participative localisée ” voire “ de proximité ” correspond un type de citoyen qui est caractérisé par sa position de partie prenante voire de personne intéressée par le projet en cause. Dans l’hypothèse d’un “ débat public ”, comme ceux organisés par la CNDP, la notion de citoyen peut être rapprochée de celle de “ riverain ”. Les deux notions peuvent même apparaître comme interchangeables. **Dans notre acception, cette catégorie de “ citoyens riverains ” englobe plus largement toutes les personnes “ concernées ” par le débat en cause. (...)** Les “ citoyens riverains ” renvoient ainsi à la conception agrégative de la démocratie puisqu’ils sont **rassemblés pour défendre des intérêts particuliers, individuels ou communautaires**. Le citoyen participant aux C.V.C. n’appartient pas à cette catégorie. En effet, les Conventions de citoyens (C.V.C.) réunissent des citoyens issus de milieux et d’origines divers, **profanes et sans partis pris** dans le domaine soumis à leur évaluation. Par ailleurs les C.V.C. portent sur des sujets d’intérêt général (OGM, Changement climatique..). **Les citoyens ordinaires sont donc caractérisés par le fait qu’ils consentent à participer à une convention d’information et de débat sur un sujet d’intérêt général sans y avoir le moindre intérêt spécifique à défendre. Les citoyens ordinaires sont ainsi présumés être préoccupés par le seul intérêt général.** » (c’est nous qui soulignons)*

Cette longue citation se passe presque de commentaires. L’histoire du débat public marque les limites qu’impose l’institutionnalisation d’un dispositif participatif aux revendications portées dans les conflits : si le tiers garant s’est imposé, le pluralisme de l’expertise n’a pas trouvé de garantie équivalente, par exemple. Le passage du projet d’institutionnaliser les conférences de citoyens au crible d’un regard juridique produit un effet non seulement réducteur mais qui en inverse la logique : d’un point de vue juridique le citoyen est défini par son statut, qui oppose le citoyen à la personne, et c’est de ce statut que découle ses qualités, ses droits et devoirs : le citoyen, pour être au fondement de l’ordre politique, est nécessairement un citoyen abstrait. La question semble alors entendue : le seul citoyen de la démocratie participative est le « profane », citoyen non seulement sans qualité mais sans attachement. La boucle est ainsi bouclée qui revient aux vieilles antiennes de la République des clercs et à sa « haine de la démocratie » pour reprendre la charge de Rancière (2005). Soulignons ainsi comme l’opposition réactivée entre citoyen profane et citoyen concerné s’alimente de l’opposition entre consentement et concernement : le profane consent à débattre quand le riverain, concerné, se mobilise. Malgré l’importance attachée par les conventions de citoyens à la délibération, l’intérêt général n’y est jamais matière qu’à consentement, non à construction

par la discussion. Celle-ci a lieu en vue de l'intérêt général, et non pas sur la manière dont l'intérêt général est en jeu dans la question soumise à discussion. On est fort loin des propos d'un Serge Vallemont, haut fonctionnaire qui, introduisant en 2001 le premier ouvrage publié sur le débat public, écrivait : « La tradition démocratique ne suppose pas a priori qu'il y ait, en matière d'intérêt général concernant n'importe quelle question déterminée, une seule vérité dont on s'approcherait asymptotiquement par des efforts persévérants, et dont l'État serait, à l'origine et avant tout débat, nécessairement le plus proche. En réalité, l'intérêt général est *arrêté* par décision publique, après que tous aient pu réfléchir et se soient exprimés : sa fabrication est un processus qui s'achève par un compromis entre des vues et des thèses distinctes, voire parfois opposées ».

#### **4. L'enjeu des procédures de sélection : substance ou procédure**

Pour élargir l'angle de vue par rapport à un débat qui peut paraître très franco-français, parcourons la littérature qui se propose de synthétiser la multiplication des dispositifs participatifs. Force est de constater que la question de la sélection des publics n'est pas la variable la plus communément retenue pour différencier des pratiques foisonnantes et les évaluer. Le modèle le plus référencé est celui des échelles de la participation : S. Arnstein s'attachait dès 1969 à analyser le partage du pouvoir que réalisent les dispositifs et à les distinguer selon les degrés de ce partage. D'autres approches évaluatives ont ensuite voulu porter attention à ce que produisait le déroulement même de la participation : Quels sont les meilleurs dispositifs pour assurer une participation effective ? Quels est l'effet des choix d'organisation des dispositifs sur la qualité des échanges entre participants et sur la décision ? sont les questions plus fréquemment traitées. S'attachant à la première question, G. Rowe et L. Frewer [2000, 2004 et 2005] différencient les niveaux d'engagement du public dans les dispositifs de communication, de consultation et de participation selon le flux d'information entre les participants et le maître d'ouvrage. La question de la représentativité est l'une des variables qui fondent la légitimité du mini-public.

S'attachant à la seconde question, A. Fung [2003] caractérise les conséquences fonctionnelles du *design* institutionnel des dispositifs sur la participation. Il identifie 8 variables du design institutionnel — finalité du dispositif (éducatif, consultatif, de coproduction) ; Qui : sélection et recrutement ; Quoi : sujet et portée ; Comment : modalités délibératives ; Quand : récurrence et itération ; Pourquoi : les enjeux ; Empowerment ; Conduite (monitoring) — et quatre ensembles de conséquences fonctionnelles, selon 10 variables : caractère de la participation (Quantité, Biais, Qualité de délibération) ; information et changement individuel

(Information des responsables, des citoyens, Compétences démocratiques) ; contrôle populaire (Imputabilité des responsables, Justice de la politique, Effectivité de l'action publique ; Effets politiques : mobilisation populaire). Il construit un tableau croisant ces deux séries de variables, et indiquant les conséquences plus ou moins fortes des choix de design institutionnel sur les dimensions fonctionnelles de la participation. Ce tableau permet de comparer des dispositifs très divers en reliant le *design* et les effets de la participation. La sélection des participants n'est fortement reliée qu'à la quantité de participation, à ses biais, et à l'obtention de politiques plus justes, alors que d'autres variables du *design* influent sur plus de dimensions de la qualité de la délibération. Cependant, Fung a proposé en 2006 une version simplifiée de son modèle, permettant de décrire la multiplicité des dispositifs participatifs selon seulement trois variables, en fait trois échelles dont l'une concerne les modes de sélection des participants (une autre, proche des propositions de Rowe et Frewer, concerne les modalités de communication, la dernière reprend l'échelle de partage du pouvoir d'Arnstein). L'échelle concernant la sélection des participants distingue notamment les dispositifs ouverts ou fermés. Plus le mode de sélection s'ouvre à la société civile plus il est considéré répondre aux critères de légitimité attendus des dispositifs de participation. Il ressort de son « cube de la démocratie » qu'un dispositif donné ne peut combiner les valeurs démocratiques associées à chacun des axes du cube (légitimité, justice, effectivité). Les travaux de Brugidou, Jobert et Dubien (2007) relève également ce type de contrainte pour insister, en revenant au cas du débat public et des conférences de citoyens, sur la dimension normative du choix des critères d'évaluation des dispositifs de débat public. En particulier, les modalités de sélection des publics (en particulier dispositif ouvert vs dispositif fermé) traduisent des conceptions différentes de la participation et de la délibération.

Avec des approches distinctes, tous ces auteurs convergent donc vers l'idée simple, que recouvre l'emploi anglo-saxon du terme *minipublic* – ce terme désigne à la fois un dispositif et son public –, selon laquelle la légitimité d'un minipublic tient aux procédures de sélection des participants, celles-ci devant assurer leur représentativité. De manière assez différente, Sandrine Rui (2004) a montré que la nature des intérêts défendus, le degré de représentativité et niveau de compétences sont les trois critères substantiels constitutifs de la grille d'évaluation normative mobilisée par les différents participants dans les débats publics. Mais la question de savoir qui répond à ces critères et qui, de ce fait, a part à la discussion sur l'intérêt général, y est en litige : elle ouvre ce que Jacques Rancière (1995) appelle des situations de mésentente. Au nom de cette grille qu'ils ont eux-mêmes construite en thématissant leur idéologie de l'intérêt général, les maîtres d'ouvrage disqualifient les riverains

(stigmatisés par le vocable NIMBY) et cherchent à les cantonner dans la discussion des questions de riveraineté, de réparation des dommages, se réservant de parler au nom de l'intérêt général. Quand ils font irruption sur la scène du débat public, les riverains retournent cette même grille d'évaluation contre les maîtres d'ouvrage. Cette grille d'évaluation joue ainsi comme un moyen de qualifier et de disqualifier tous les intervenants dans le débat et alimente le « débat sur le débat ». Sandrine Rui a montré que, par ce processus de qualification/déqualification croisée des interlocuteurs, la légitimité des uns et des autres s'avère toujours limitée. La pratique du débat rend alors visible que, puisque la légitimité de chacun est limitée, chacun se retrouve à égalité pour construire l'intérêt général. La pratique du débat nous a conduit à observer qu'à l'opposé de la rationalité du soupçon qui trie les acteurs en fonction de leur représentativité politique, de leurs compétences techniques et du degré de généralité des intérêts qu'ils défendent, la mise à l'épreuve des règles délibératives engage dans le débat un travail de re-présentation de ces catégories : celles-ci doivent pouvoir être jugées non comme des qualités préalablement, et définitivement, acquises, mais en fonction de la dynamique propre du débat. Il s'agit d'apprécier dans le cours du débat son équilibre, le respect de son caractère égalitaire plutôt que la représentativité des acteurs. Il s'agit d'estimer les capacités de convaincre et d'être convaincu dans le cours du débat plutôt que les compétences des uns et des autres. Il s'agit d'évaluer la participation au débat, son caractère pluraliste et contradictoire, plutôt que la généralité des intérêts défendus.

Le retour sur l'histoire de l'institutionnalisation du débat public, la brève incursion dans la littérature anglo-saxonne sur la participation délibérative, la référence aux conceptions juridiques qui prétendent fonder l'institutionnalisation des conventions de citoyens, ont finalement permis de mettre à jour une tension qui parcourt la conception des dispositifs participatifs : la question de la sélection des participants relève soit de la recherche de critères substantiels – l'utilité publique nous a livré trois critères : les compétences qui reposeraient sur l'autorité de la science et des experts, la représentativité qui dépendrait de la reconnaissance politique, le degré de généralité des intérêts défendus, attesté par un agrément administratif –, soit, à l'instar de la Convention d'Århus, d'une définition générique du public, et compte alors les critères procéduraux de conduite du débat. La définition substantielle revient à dire que chacun doit consentir à son rôle – celui de riverain ou celui de profane – alors que la conception procédurale s'intéresse aux activités des participants, par lesquelles ils vérifient et mettent à l'épreuve la publicité de l'information, la transparence des dispositifs, l'égalité des participants, la pluralité des échanges et de la force des arguments.

## II. DÉBAT PUBLIC ET CONFÉRENCES DE CITOYENS : COMPARAISON DE LA SÉLECTION DES PUBLICS DANS DEUX PROCÉDURES DÉLIBÉRATIVES

Cette tension a parcouru l'expérimentation que nous avons faite en conduisant une conférence de citoyens dans le cadre d'un débat public de la CNDP, en 2006, le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. L'objectif premier de l'Atelier citoyen dans le cadre du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien était en effet de favoriser une large participation du public à ce débat. Dans un débat sur une problématique générale, les modalités classiques du débat public semblaient devoir limiter la participation à la consultation des groupes constitués, sans parvenir à mobiliser les citoyens ordinaires, ce que le déroulement du débat a en effet confirmé. Il s'agissait donc d'organiser un dispositif permettant à un groupe de simples citoyens<sup>4</sup> de délibérer de manière autonome sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien pour que son point de vue contribue à structurer le débat public et le rende plus accessible à un large public.

On se propose dans cette section d'analyser cette expérimentation en construisant une grille de comparaison entre les deux dispositifs de participation délibérative. Nous retenons ici ce terme qui recouvre plus généralement les processus délibératifs impliquant directement les citoyens, qui se développent selon de multiples procédures. Tous ont en commun de permettre la délibération de minipublics, en entendant le mot délibération au sens faible d'un ensemble réglé d'échanges argumentés. La délibération qu'instaurent dans un minipublic les dispositifs de participation présuppose l'accès des citoyens à une information transparente et objective, contradictoire et la plus complète possible, et c'est ce que garantit et ordonne le dispositif organisationnel. Elle n'a pas, en général, pour but d'aboutir à un consensus, mais de permettre l'expression la plus complète possible des points de vue, des arguments sur un projet, une mesure ou une politique. Certains dispositifs, comme la conférence de citoyens, s'approchent toutefois d'une délibération au sens fort, c'est-à-dire un échange argumenté débouchant sur l'adoption d'une décision par consensus. Dans tous les cas « *la discussion rationnelle est supposée être publique et inclusive, accorder des droits égaux aux participants, requérir sincérité et interdire toute sorte de force autre que la faible force du meilleur argument. Cette*

---

4. Nous reprenons dans cette partie des éléments écrits pour le compte rendu du Comité de pilotage, que je pilotais, remis en septembre 2006 à la CNDP. Nous l'avons vu dans la première partie, la terminologie importe. Le choix du Comité de pilotage a été de parler de « simple citoyen », dénomination fréquemment employée spontanément dans les réunions publiques, et dont s'était prévalu un groupe radical grenoblois, plutôt que « citoyens ordinaires », le qualificatif nous ayant semblé péjoratif, ou « profane », catégorie totalement hors de l'expérience linguistique des personnes ainsi désignées par les sciences sociales.

*structure de communication est supposée créer un espace délibératif pour la mobilisation des meilleures contributions disponibles sur les sujets les plus pertinents* » (Habermas, 1997, p. 45). Les principes formulés par la CNDP — transparence de l'information ; équivalence des participants ; argumentation des échanges — résumant bien, avec le caractère ouvert et public du débat, ces conditions normatives de la délibération.

Retenons quatre axes pour la comparaison des deux dispositifs : l'adéquation de l'objet mis en débat au public sollicité pour en débattre ; l'adéquation de l'information et de la connaissance dispensées à l'objet mis en débat ; l'adéquation du mode opératoire à la dynamique de l'argumentation ; enfin, le résultat du processus délibératif.

## **1. Objet et public du débat : le processus de concernement**

Ce qui différencie en premier lieu les deux dispositifs, ce sont les processus de concernement (Callon et alii, 2001) du public auxquels ils font appel pour aborder une question, un objet d'intérêt général. L'Atelier citoyen a consisté à réunir seize citoyens, recrutés par l'IFOP, à l'image de la diversité de la population des trois régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc Roussillon<sup>5</sup>, pour délibérer sur le futur des transports dans la vallée du Rhône et vers l'Espagne. Les questions posées à ce minipublic, définies par la CPDP – les mêmes que celles mises en débat public – concernent la perception du fonctionnement actuel et futur des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, les orientations souhaitables et l'acceptabilité des mesures proposées par l'État. Au cours de trois week-ends, les participants ont pu discuter collectivement de cette thématique très vaste et recueillir des informations auprès d'une quinzaine d'intervenants – universitaires, fonctionnaires, experts – pour formuler les problèmes auxquels il leur semble nécessaire d'apporter des solutions. Le quatrième week-end, lors de *l'Audition citoyenne*, le 22 avril 2006 à Avignon, ils ont questionné publiquement une vingtaine d'acteurs du débat qui avaient répondu à leur

---

5. Le recrutement par l'IFOP est réalisé en deux étapes : dans une première étape sur le terrain (en fonction des critères sur le département et la catégorie de commune d'habitat), les enquêteurs recherchent les personnes intéressées (filtrée par leur niveau d'intérêt pour les questions de société) et disponibles aux dates arrêtées pour les 4 week-ends de l'Atelier citoyen, en fonction de critères sur le sexe, l'âge, la profession et le niveau d'études, la proximité partisane. Les fiches des personnes sont transmises au centre, et le recrutement s'effectue après un entretien téléphonique visant à tester la motivation à participer au dispositif. D'autres instituts de sondage peuvent avoir d'autres techniques, préselection d'un panel plus large, puis sélection finale. La méthode de l'IFOP présente des opacités dans sa phase de terrain, qui se révèle après coup, notamment du fait du délai de recrutement : les derniers à recruter doivent répondre à des critères très resserrés désignant en général les catégories les plus difficiles à recruter : les hommes actifs entre 35 et 55 ans. Cela conduit souvent à devoir accepter des biais par rapport à la structure de la population de référence. Dans notre cas, 9 femmes pour 7 hommes ; trop d'inactifs et surtout 8 personnes sur 16 ayant le bac ou plus (dont 4 avec bac + 4).

invitation, venus d'horizons différents : ministères, associations, agence d'urbanisme, élus, experts, etc. Le lendemain, le groupe a délibéré, pour formuler ses propositions et recommandations sur la politique des transports à conduire dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Afin d'alimenter le débat public, l'avis du groupe a été édité sous la forme d'un cahier d'acteurs, diffusé au même titre que les autres cahiers d'acteurs, selon le principe d'équivalence, et présenté par quelques participants à l'Atelier citoyen lors des trois auditions publiques du débat, à Marseille, Lyon et Montpellier.

Lorsque l'on interroge le public sur l'opportunité d'introduire dans l'alimentation des Français et dans leur agriculture des OGM, sur les mesures à prendre face aux conséquences des émissions de gaz à effet de serre sur le changement climatique, sur la gestion des déchets nucléaires, lorsque l'on met en discussion les impacts globaux de ces problèmes, le processus de concernement mis en jeu est bien différent, a-territorial (même si certains impacts sont circonscrits territorialement). Dans le cas du débat VRAL, les participants à l'Atelier citoyen sont des personnes dont on sait d'abord ce qu'elles ne sont pas : ni des experts, ni des acteurs sociaux constitués autour des enjeux en débat. Mais le processus de recrutement du groupe sélectionne finalement des citoyens dont les caractéristiques les rapprochent des citoyens isolés qui prennent part au débat public : ceux, rares il est vrai, qui y participent à titre individuel car ils se sentent concernés par l'objet et/ou par le dispositif. L'Atelier citoyen constitue en quelque sorte un dispositif permettant que s'expriment des participants autrement isolés et difficilement repérables dans les débats, dont on sait qu'ils peinent le plus à se prononcer dans un espace où experts et acteurs sociaux quadrillent l'échange. C'est en cela que leur délibération autonome importe et nécessite un dispositif spécifique dans le débat public pour que se constitue, même de façon tout éphémère, un collectif dont l'avis tire sa légitimité de l'ensemble du processus (formation, Audition citoyenne et délibération).

À l'inverse, le débat public CNDP est public et ouvert à tout un chacun mais dans une aire géographique liée aux impacts anticipés du projet ou de la politique mis en discussion. Ce qui fonde et délimite alors la participation à un débat public est un processus de concernement territorial : chaque habitant (ou chaque usager non résident) d'un territoire peut appréhender de manière sensible les avantages ou les inconvénients à ce que tel projet se réalise dans son environnement, par exemple un tracé de TGV, de THT ou d'autoroute, l'installation ou l'extension d'un site industriel ou portuaire. La CNDP organise donc le pari qu'en s'adressant prioritairement aux riverains potentiels, aux habitants ou usagers directement concernés par les nuisances (et, en général, seulement partiellement par les avantages), le minipublic des

participants au débat sera suffisamment divers et pluraliste pour que tous les aspects du problème soient abordés. Pour que la critique sociale puisse s'exprimer de la manière la plus large, les cahiers méthodologiques de la CNDP (2007) recommande d'organiser les premières réunions publiques là où les projets sont les plus contestés. L'épreuve de la participation est alors fondamentale pour vérifier le caractère suffisamment inclusif du dispositif et garantir le pluralisme des échanges : elle réclame donc que le débat soit réellement ouvert à tout un chacun. Dans plusieurs débats publics ce pari n'a pas été réussi.

## **2. Clarification des controverses socio-techniques et prise en compte de l'expérience sensible du territoire**

Les conférences de citoyens sont appropriées à des controverses socio-techniques. L'objet, inséparablement politique et scientifique, de ces controverses est la connaissance des causes des phénomènes et de leurs conséquences alors même que désigner des faits revient à désigner des intérêts et des acteurs précis (Roqueplo, 1997). Les conférences de citoyens sont donc appropriées à des sujets complexes drainant une part importante d'incertitudes scientifiques relatives à des recherches en cours (et non à de la science faite), dans laquelle la confrontation publique des expertises est nécessaire à l'objectivation des connaissances. De ce fait, la connaissance mobilisée dans le processus est presque exclusivement extérieure à l'expérience des participants, apportée au cours de la période de formation. Grâce à cette formation et au questionnement public des experts, le processus donnent aux simples citoyens un rôle actif pour comprendre les multiples dimensions tant sociales et politiques que techniques et scientifiques reliées dans les différents schémas de connaissance qu'expriment les divers experts. L'avis résultant de la délibération opère cette clarification et vise en conséquence à hiérarchiser des éléments de solution.

Les participants à l'Atelier citoyen ont ainsi été extrêmement frappés lors de l'Audition citoyenne par les divergences entre le représentant du gestionnaire de l'autoroute (ASF) et les représentants de l'État au sujet des données de congestion, données de base du dossier soumis à débat. Quelques autres contradictions entre experts les avaient également troublés au cours des séances d'information. Face à ces contradictions des experts, que de simples citoyens n'ont aucun moyen de trancher, leur exigence vise l'explicitation des conditions de construction de l'information pour comprendre en quoi les mesures proposées sont des solutions au problème défini à partir de ces informations contradictoires. Les participants à l'Atelier citoyen ont vite compris que la mesure de la congestion repose sur une norme : le sentiment de gêne commence en France lorsqu'on ne peut plus rouler à la vitesse limite

autorisée, alors que d'autres pays utilisent la modulation des limitations de vitesse pour réguler le trafic. Leur travail souligne alors que débattre des faits impose toujours aussi de débattre des normes qui constituent les données en faits sur lesquels on se propose d'agir. Pour cela, les simples citoyens revendiquent— sans doute de manière assez inattendue pour la technostructure<sup>6</sup> — de pouvoir s'approprier la métrologie sur laquelle s'appuie l'identification des problèmes à résoudre et les propositions de solutions.

Dans les débats publics sur des projets d'aménagement, les controverses socio-techniques sont, en général, circonscrites à quelques aspects du dossier touchant à certains impacts environnementaux (par exemple, les effets de l'extension du port du Havre avec Port 2000 sur l'écologie de l'estuaire de la Seine) ou sanitaires (par exemple, les effets sur la santé des rayonnements électromagnétiques des THT), ou à des « boîtes noires » techniques qu'il faut rouvrir (par exemple, lors du conflit du TGV Méditerranée, la question de l'utilisation des voies existantes par des trains pendulaires). Mais pour les impacts des projets touchant à l'aménagement du territoire, aux paysages ou à la qualité de vie, la controverse socio-technique n'est pas même constituée<sup>7</sup>. Ainsi, les maîtres d'ouvrage parlent volontiers d'une décision rationnelle lorsqu'elle suit leurs préconisations, d'une décision politique, autrement. Le débat porte alors sur ce qu'il est convenu d'appeler les valeurs, les choix de société, les maîtres d'ouvrage acceptant que ceux-ci hiérarchisent la décision politique au nom du respect du pluralisme des valeurs. Faute de savoirs suffisamment reconnus pour désigner des faits, la séparation des faits et des valeurs n'est pas mise en cause.

La connaissance mobilisée dans le cours du débat est de ce fait fortement reliée à l'expérience du territoire qu'ont les participants et le premier objet du débat est l'inventaire et la prise en

---

6. Le représentant du MTEMT a rétorqué à la mise en public des contradictions des experts : « Depuis 5 ans, le trafic a pris 20%. Vous croyez vraiment qu'il ne va pas augmenter de 40% d'ici 20 ans ? Il ne faut pas nier les évidences, le trafic va augmenter. Bien sûr, il y a des hauts et des bas : quand il y a une hausse du prix du pétrole, il est probable que la croissance freine, mais la croissance est certaine, et ce n'est pas une question d'expert. Il n'y a pas un expert qui se présenterait en disant « vous vous trompez », je n'en ai pas vu un en tout cas. Il ne faut pas dire les choses de cette manière-là. Vous avez eu des réponses aux questions que vous avez posées. » [Verbatim de l'audition publique de Marseille, le 17 mai 2006, p. 25]

7. Pour en prendre un exemple frappant dans le débat sur la LGV Paca : l'effet du TGV Méditerranée sur l'augmentation des prix du foncier à Marseille n'est pas constitué comme fait : le dossier du maître d'ouvrage renvoie à une hausse générale des prix du foncier dans les villes françaises sans corrélation avec leur desserte ou non par le TGV ; les opposants renvoie à des cas (la rue de la République rachetée par des fonds de pension américains ; le rôle des promoteurs dans les choix d'aménagement des zones périphériques) emblématiques des phénomènes. Ni d'un côté ni de l'autre, il n'y a de schéma de connaissance suffisamment construit pour prêter à controverse.

La controverse sociotechnique étant insuffisamment constituée, le débat public peine à faire émerger des demandes de contre-expertise qui alimente vraiment le débat. C'est plus le soupçon, l'absence de confiance dans les études des maîtres d'ouvrage qui désigne les objets soumis à contre-expertise que l'existence d'une réelle controverse sur ces objets, alimentée par une véritable pluralité des expertises.

compte de cette expérience : les habitants sont considérés être porteurs d'une « expertise d'usage » que leur participation doit conduire à prendre en compte dans le processus décisionnel. Le compte rendu du débat retrace ainsi la diversité des points de vue exprimés sans prétention de hiérarchisation (mais il peut chercher à dégager des zones de consensus ou de désaccords délibératifs).

### **3. L'équilibre interne du couplage de la formation et de la délibération du panel de citoyens**

Pour réaliser les conditions de la délibération, un accord sur les procédures à suivre pour assurer le bon fonctionnement des conférences de citoyens s'est peu à peu dégagé des expériences réalisées. Ces procédures ne sont pas destinées à contraindre artificiellement le déroulement du débat mais à lui fournir des règles assurant son équilibre interne. Des modes de délibération plus légers, ou d'autres plus complets, ont également été imaginés, respectant sinon toutes les règles de la méthode du moins son esprit : en Suisse, les publi-forums se déroulent sur une année entière et les groupes de citoyens sont plus nombreux que dans la méthode Danoise, dans d'autres cas de figure la formation est plus brève et le jury de citoyens moins fourni. Pourtant, quelles que soient les adaptations du modèle, quelques règles de base doivent, selon Dominique Bourg et Daniel Boy (2005), être suivies faute de dénaturer l'esprit même de la méthode. En particulier, trois critères fondamentaux doivent être respectés : l'apport de connaissances ; le huis clos de la délibération ; l'équilibre du processus.

La principale spécificité pratique d'une conférence de citoyens par rapport au débat public est donc constituée par la délibération du panel. Au cours d'une conférence de consensus, les citoyens doivent délibérer et construire leurs recommandations finales au cours même du processus. Différents travaux (Sunstein 1999, Manin, 2004) ont insisté sur le fait que l'idéal de la délibération n'était pas celui de la conversation. Rien ne garantit en effet que la présence de points de vue divers dans une discussion suffise à son caractère critique. Au contraire, de nombreux travaux de psychologie sociale ont montré que la discussion entre citoyens aux opinions diverses tendait à renforcer les opinions de départ de chacun des membres du groupe de discussion (polarisation accrue par effet de renforcement, comme l'indiquent les travaux de Cass Sunstein). Il en résulte qu'au sein d'une assemblée délibérante, la diversité ne suffit pas ; la contradiction doit être instituée, non pas seulement espérée. Bernard Manin (2004) insiste sur la nécessité, bien plus que d'assurer au sein des instances de délibération une simple expression du pluralisme (c'est-à-dire de points de vue différents), d'adopter des mesures délibérées (ne correspondant pas toujours à l'idéal de la discussion publique), pour organiser

l'expression et la prise en compte de points de vue opposés, c'est-à-dire contradictoires. Il est donc nécessaire d'organiser la délibération de manière spécifique, de recourir à des arrangements concrets — rôle de l'animateur et des formateurs, mise à disposition de documents pour améliorer l'information des participants, etc. — si l'on veut que des arguments opposés y soient présents et que le panel pèse adéquatement le pour et le contre des actions envisagées. De ce point de vue aussi, débat public et conférences de citoyens se différencient, les CPDP n'ayant guère d'autres possibilités que de se reposer sur la diversité des participants pour assurer le caractère contradictoire du débat.

#### **4. La dynamique politique du processus**

L'ensemble du processus de la conférence de citoyens vise à conférer au panel les caractères de représentativité (par le tirage au sort), de compétence (par la formation) et de positionnement dans la logique de l'intérêt général (par l'équilibre interne du processus) qui sont attendus pour discuter rationnellement d'une décision dans l'intérêt général. C'est le respect de ces critères qui donne un poids politique à l'avis qui résulte de la délibération du panel : il est censé représenter ce que décideraient leurs concitoyens, s'ils avaient accès aux mêmes conditions d'information et de délibération.

L'activité déployée par les participants dans le déroulement du débat public comme la construction d'une argumentation sur le projet à l'amont puis à côté de la scène du débat, dans un cadre associatif, constituent les participants en acteurs sociaux autour de l'enjeu de la reconnaissance de leur capacité à prendre part à la discussion de l'intérêt général. Cette activité, qui alimente un intense « débat sur le débat », est nécessaire pour constituer un public du débat, une communauté d'argumentation, condition centrale pour que le débat s'oriente vers un fonctionnement délibératif, et n'en reste pas à un fonctionnement consultatif, à la consultation des différents points de vue des acteurs qui s'expriment dans le débat. C'est pourquoi l'attitude proactive de la CPDP en faveur du débat sur le débat, en faveur de la constitution d'un public du débat, différencie fortement les débats organisés par la CNDP.

#### **5. Le résultat de la délibération**

Dans ces conditions favorables de délibération (qui sont loin d'être réunies dans chacun des débats organisés par la CNDP), les positions des participants peuvent évoluer (puisque'il s'agit alors d'argumenter pour convaincre et être convaincu) et le projet changer. Plus précisément, des mises en équivalence peuvent être formulées dans la confrontation entre les intérêts généraux sectoriels et territoriaux. Une structure de raisonnement en deux temps caractérise

cette mise en équivalence (Fourniau, 2007). Il s'agit, dans un premier temps d'affirmer le partage d'un principe universel (ou général) (dans le cas du débat sur la THT Boutre Carros, le principe du service public, celui d'EDF et celui revendiqué par les habitants, de conservation de leur territoire pour les générations futures). Il s'agit dans un second temps, d'en déduire les conséquences : les obligations que le maître d'ouvrage tire de ce principe doivent être soumises à une épreuve de critiques publiques, celles que les habitants tirent de ce même principe doivent également être soumises à cette épreuve commune. Rancière (1998) nous enseigne que dans un tel schéma d'argumentation, l'universalité politique n'est pas dans l'affirmation d'un principe général (le 1<sup>er</sup> temps). Elle est dans le « *qu'est-ce qui en résulte ?* » du 2<sup>ème</sup> temps, dans sa mise en œuvre discursive et pratique par laquelle se crée une communauté d'argumentation où ceux, naguère stigmatisés pour défendre égoïstement leur territoire, peuvent être comptés comme argumentateurs de l'intérêt général. Cela a permis, dans le cas de la ligne à très haute tension traversant le Verdon, l'émergence d'une solution nouvelle au problème de sécurisation électrique de la région de Nice, reconnu dans le débat comme étant le problème commun à traiter, à savoir, en lieu et place de la construction d'une nouvelle ligne à très haute tension, le couplage du renforcement de la ligne existante (solution annulée par l'arrêt du Conseil d'État de juillet 2006) et d'un vaste programme de maîtrise de la demande d'électricité.

Dans les débats publics, le résultat de la délibération (quand elle a lieu) tient donc essentiellement dans la composition d'une communauté d'argumentation. Finalement, les modalités d'organisation du débat déterminent la formation d'un collectif en capacité de manifester la légitimité de la procédure par ce qu'a produit le débat, de faire vivre l'intelligence collective créée et valoir la reconnaissance sociale acquise dans le débat. Le lien entre débat et décision passe donc par la composition de ce collectif que nous avons nommé « communauté débattante » (Fourniau, 2007).

Le travail de l'Atelier citoyen s'est clairement démarqué du cadrage technocratique initial du débat faisant de la congestion le principal problème à résoudre, illustré par l'image du ciseau « congestion croissante/dégradation de l'environnement ». Ce thème central du diagnostic de l'État fut d'ailleurs peu partagé dans le débat. En explorant les conséquences des mesures envisagées pour les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, l'Atelier citoyen a au contraire constamment réintroduit les préoccupations plus larges de la société et resitué le débat autour des préoccupations des citoyens ordinaires quant à l'organisation de la vie commune.

Il faut souligner ce point. Par construction, le débat public tend à recruter ses participants parmi les acteurs préoccupés par les questions sectorielles soumises au débat par le maître d'ouvrage et construites essentiellement à partir des projections des tendances passées. Certes, chacun est usager des transports, mais l'Atelier citoyen a rappelé que cela n'implique pas d'aborder les questions du seul point de vue de l'utilisateur. Les regarder d'un point de vue de citoyen consiste à les rattacher à la hiérarchie des valeurs constitutives de l'intérêt général, hiérarchie mettant aujourd'hui en tête l'environnement et la santé publique (avec la sécurité, les enquêtes sur l'opinion que les citoyens ont des grandes questions de société le mesurent régulièrement). L'urgence mise en avant par le cahier d'acteurs n'est donc pas seulement temporelle : elle concerne aussi le nécessaire changement de regard porté sur les politiques à mettre en œuvre. On ne peut répondre aux préoccupations des citoyens nées des « *signaux d'alarme* » perceptibles dès aujourd'hui en matière de réchauffement de la planète, de nuisances environnementales et de santé publique, que si l'on part de ces préoccupations.

La réflexion transversale de l'Atelier sur les enjeux se double d'une attention particulière portée à la mise en place de mesures accessibles à tous, définies en termes de faisabilité plutôt que d'acceptabilité, et liant étroitement transformation globale de la société, changement des mentalités et mise en œuvre de l'action « par le bas ». Les participants à l'Atelier citoyen ont ainsi été particulièrement réceptifs à une session de formation parlant des agendas 21 locaux ou aux intervenants relatant dans l'Audition citoyenne des actions concrètes (auto-partage, éducation populaire, etc.), et convaincus par les considérations sur la révision des valeurs collectives et la solidarité dans l'action pour « *après le tout État et le tout individu, passer au "tous ensemble"* » [titre de la conclusion de leur *Cahier d'acteurs*].

L'Atelier citoyen confirme de ce point de vue les constats faits dans d'autres dispositifs de délibération de simples citoyens : leur positionnement sur un sujet controversé s'effectue en fonction des conséquences transversales — sur l'environnement, la santé publique, la sécurité, etc. — des mesures sectorielles proposées, et en fonction de certaines valeurs morales largement consensuelles (Doury, 2004). L'exigence d'un raisonnement ancré dans des valeurs partagées par les simples citoyens est une condition pour leur permettre de s'approprier des sujets complexes trop souvent négligés dans la préparation des débats publics mobilisant, par construction, des acteurs déjà experts des questions sectorielles. Ainsi, l'État a présenté une quarantaine de mesures, regroupées en six familles, mais n'a finalement pas souhaité élaborer des scénarios de politiques des transports que le débat VRAL aurait pu ordonner ; leur absence a limité le déploiement du travail de l'Atelier qui ne pouvait entreprendre l'exercice

expert de construction de scénarios, et contraint sa capacité de proposition puisque rien ne lui permettait alors de se faire une idée précise des conséquences des nombreuses mesures proposées.

Les structures de raisonnement dégagées dans le cas de débats publics et de conférences de citoyens dans lesquels le processus de délibération a bien fonctionné sont donc assez proches : à partir d'un raisonnement sur les conséquences, les citoyens relient (mettent en équivalence) dans leur questionnement des questions auxquelles les experts ne cherchent pas à répondre d'eux-mêmes. Typiquement, ils posent la question : en quoi consiste le monde associé au choix de telle ou telle mesure, et à quelles conditions est-il acceptable ? La conférence de citoyens peut donc tout à fait utilement structurer certains questionnements, ceux relatifs aux controverses sociotechniques, dont se saisira le public du débat. Mais, la différence entre les deux procédures est double. D'une part, le débat public peut déboucher sur l'émergence d'un nouvel acteur collectif dans le processus de décision, qui y porte la dynamique d'argumentation et les résultats du débat, ce à quoi ne peut prétendre une conférence de citoyens (le panel n'acquière pas d'existence collective au-delà de la conférence). D'autre part, alors que le panel rend un avis, le débat public n'en produit pas ni ne cherche « la meilleure réponse sociale et générale possible aux questions soulevées par le problème qui est soumis » (Bourg et Boy, 2005) au débat, mais inventorie les réponses portées dans l'action collective.

## **6. Des dispositifs distincts mais complémentaires**

Publics auxquels ils s'adressent, nature des objets mis en débat, processus de connaissance mobilisés, dynamiques politiques, résultats des dispositifs : sur tous ces aspects, le débat public et la conférence de citoyens se différencient nettement. Le tableau ci-dessous résume ces différences.

L'examen des deux procédures, nous a conduit à souligner des questions peu traitées par le débat public. Mentionnons la question de l'explicitation de l'équilibre interne de la procédure : force est de constater que les mêmes principes posés par la CNDP (transparence, équivalence, argumentation) sont mis en œuvre de manière fort variée par les différentes CPDP. Les réflexions sur la composition du comité de pilotage d'une conférence de citoyens, son pluralisme, conduisent également à souligner que les principes de composition des CPDP ne sont jamais vraiment explicités : pourquoi faire valoir une diversité de compétences plutôt qu'une diversité d'opinions par rapport à l'objet mis en débat ? Là aussi la pratique offre

quelque diversité (par exemple, la CPDP du débat EPR affiche une diversité d'opinions de personnes toutes liées au dossier nucléaire depuis longtemps). Enfin, les principes d'organisation de la délibération conduisent à souligner l'importance du contradictoire, qui doit « être organisé et pas seulement espéré » (Manin, 2004), ce à quoi les modalités d'organisation du débat public peinent à aboutir, se reposant largement sur la diversité des intervenants, là encore parce qu'il ne s'agit pas pour les CPDP de mener l'enquête.

**Tableau 1 - Débat public CNDP et conférence de citoyens : deux dispositifs de participation délibérative distincts**

<b>Processus</b>	<b>Débat public</b>	<b>Conférence de citoyens</b>
<b>Sélection des participants</b>	débat ouvert à tout un chacun mais organisé dans l'aire géographique des impacts du projet	tirage au sort au sein du corps électoral compétent vis-à-vis du projet
<b>Public</b>	Personnes territorialement concernées et « acteurs du débat »	personnes intéressées au même titre que tous leurs concitoyens
<b>Objet</b>	Impacts sur l'environnement et sur l'aménagement du territoire	Controverse socio-technique ou scientifique
<b>Connaissance</b>	Résultant de l'expérience sensible du territoire	Formation préalable et objectivation par la confrontation publique des expertises
<b>Dynamique</b>	Construction de sujets politiques, reconnaissance d'acteurs sociaux ayant part à l'intérêt général	Construction des conditions d'une discussion rationnelle, au nom de l'intérêt général
<b>Mode opératoire</b>	Confrontation publique des arguments élaborés par les groupes concernés dans leurs assemblées respectives	Délibération à huis clos du panel
<b>Résultat</b>	pas d'avis collectif résultant du débat mais compte rendu du débat par la CPDP	Élaboration d'un avis collectif résultant de la délibération du panel

### III. UN CITOYEN PLUS AMATEUR QU'ORDINAIRE

Les différences que nous avons pointées entre le débat public CNDP et les conférences de citoyens marquent les origines distinctes des deux dispositifs qui apparaissent chacun être adapté à sa situation d'émergence : conflits d'aménagement et d'environnement pour le débat public ; controverses sociotechniques pour les conférences de citoyens. En fonction de la variété des situations où l'intervention directe des citoyens est légitime et nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie, d'autres dispositifs ont été inventés. La conférence de citoyens est cousine du jury de citoyens, beaucoup plus pratiqué à l'échelle locale. Les Danois ont inventé à côté de ces dispositifs consultatifs des démarches de co-construction : ateliers scénarios pour la planification locale, ou évaluation technologique interactive, qui mélangent citoyens ordinaires et représentants de groupes constitués. De son côté, les outils de la CNDP se sont accrus avec la loi de démocratie de proximité : débat sur des politiques, débat confié au maître d'ouvrage, concertation recommandée pour tenir compte des concertations préexistantes dans le processus d'élaboration des projets. Les vertus propres de chacun de ces dispositifs, que garantit le respect d'une méthodologie rigoureuse, leur donne une extension plus générale que l'adéquation à la situation dans laquelle chacun a émergé. Ces dispositifs ne sont plus liés à leurs contextes spécifiques de développement mais, y ayant fait la preuve de leur intérêt, ils sont devenus des procédures matures de démocratie participative.

Si l'on en reste aux conceptions de départ qui ont présidé à l'émergence des deux dispositifs, les modes de constitution des publics ne renvoient pas à la même conception de la citoyenneté. *« Si la citoyenneté est entendue comme un statut qui qualifie des sujets, on dira que c'est l'ensemble de ceux qui sont citoyens, en ce qu'ils possèdent certains droits, qui sont à même d'exercer le pouvoir en participant à l'ecclisia et aux magistratures. La citoyenneté est ici un état qui définit les sujets. L'exercice politique s'en déduit, et c'est son appartenance à la communauté qui fonde la participation au pouvoir. Si, à l'inverse, la citoyenneté est entendue comme la participation en acte par lequel s'établit le double rapport aux autres et au pouvoir, c'est au contraire l'action menée de concert avec les autres qui fonde la citoyenneté et ouvre la communauté de fait à son existence politique. »* (Tassin, 2003, p. 287)

La procédure ouverte du débat public mobilise des processus de concernement liés au partage possible de l'expérience sensible des impacts du projet (notamment territoriaux, mais le territoire même à l'échelle de son jardin peut bien sûr être envisagé comme patrimoine commun de l'humanité), renvoyant de fait à une conception de la citoyenneté comme activité.

La conférence de citoyens est fondée sur l'absence de processus de concernement spécifiques, autres que son seul statut de citoyen, ce que garantit le tirage au sort.

Mais si l'on prend en compte l'activité délibératives des citoyens dans les deux dispositifs, les oppositions s'estompent. L'expérience réalisée dans le cadre du débat public VRAL nous montre en effet que les publics constitués selon des procédures de sélection radicalement différente (auto-sélection dans un débat public ouvert ; mixage de tirage au sort et de sélection en fonction de la motivation dans le cas d'une conférence de citoyens) sont finalement assez proches. Il est tentant de les désigner sous l'appellation commune d'amateurs, en prolongeant la dérivation que Bruno Latour a fait subir au vocable « amateur d'art » pour installer la figure de l'amateur de science. Sauf à rester dans la stigmatisation des riverains par le NIMBY (Jobert 1998), les citoyens mobilisés dans les conflits d'aménagement et les débats publics qui leur offre un cadre d'expression, sont des amateurs de l'intérêt général et de sa mise en discussion démocratique. Comme l'amateur de science, qui « *apprécie les sciences et les techniques pour ce qu'elles sont : fragiles, mêlées, rares, masquées, troubles, médiées, intéressantes, civilisatrices* » (Latour, 1993, p. 11), le riverain apprécie assez l'intérêt général pour s'intéresser à sa construction et y participer à partir de ses propres préoccupations. De même, le citoyen engagé dans une conférence de citoyen, consacre à la discussion et à l'élaboration d'une position collective en vue de l'intérêt général une énergie qu'il ne soupçonnait pas au départ.

Pour autant, les deux dispositifs restent bien distincts, et n'inscrivent pas les « amateurs » qui s'y engagent dans la même dynamique. Nous y avons insisté, le débat public en se donnant pour objet central la critique sociale des projets d'aménagement, engagent un processus de constitution d'une communauté d'argumentation, une « communauté de débat » qui s'apparente à la constitution d'un public au sens de Dewey et peut devenir à la suite du débat un acteur social porteur des acquis du débat en terme d'intelligence collective, de reconnaissance sociale et de légitimité de la procédure (Simard, Fourniau, 2007). Mais le débat public peine à associer à ce processus les « amateurs » s'ils ne deviennent à travers le débat des militants.

En revanche, une conférence de citoyens se donne comme objet central de permettre à de tels « amateurs » de participer à une délibération sur une question d'intérêt général. L'expérience de l'Atelier citoyen a montré comment le travail individuel et l'enquête collective des trois week-ends d'information et de l'Audition citoyenne constituent également le groupe en

communauté d'argumentation. L'enquête collective met le groupe, dans sa diversité, en capacité de bâtir un raisonnement autonome très différent de celui des experts, ancré dans les valeurs partagées par les simples citoyens. Il y a là une forme de critique sociale qui va bien au-delà de la simple « expertise d'usage » à laquelle on limite souvent la prise en compte du public critique d'un débat. En effet, la reconnaissance de l'expérience ordinaire comme point d'appui critique partagé pointe vers un autre rapport des simples citoyens à l'action publique. Mais le dispositif lui-même ne permet pas d'engager la construction de cet autre rapport, comme dans le cas du débat public. L'apport de l'Atelier citoyen est néanmoins de clarifier l'espace public à construire pour que les simples citoyens aient part à la décision. Concluons par là. L'espace public inclusif qu'organise un dispositif participatif doit permettre à ses participants de :

- 1/ construire un cadrage du débat partant de leurs préoccupations quant à la vie commune (les *signaux d'alarme*) ;
- 2/ s'approprier l'information leur donnant de réelles prise pour qualifier les problèmes et évaluer les solutions ;
- 3/ clarifier les leviers d'action à leur disposition (*éducation, incitation concertation*) ;
- 4/ préciser la portée qui sera donnée à leur délibération (« *quel suivi peut être donné à ces différentes concertations, qu'elles soient au sein d'un atelier ou d'une conférence de citoyens ou de différentes concertations au niveau local ?* » a questionné la représentante de l'Atelier lors de la réunion de clôture du débat).

## RÉFÉRENCES CITÉES

- Sherry R. ARNSTEIN, « A ladder of Citizen Participation », *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, n° 4, July 1969, pp. 216-224.
- Cécile BLATRIX (2007), « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in REVEL et alii, *Le débat public, une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Recherches, pp. 43-56.
- Cécile BLATRIX (2000) *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*. Thèse de doctorat en Science Politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Loïc BLONDIAUX (2008a), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, Paris, Seuil, La couleur des idées.
- Loïc BLONDIAUX (2008b), « Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion », in FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, Logiques politiques.
- Loïc BLONDIAUX, Yves SINTOMER (2002) « L'impératif délibératif », in *Politix*, n° 57.
- Loïc BLONDIAUX (2001), « La délibération : norme de l'action publique contemporaine », *Projet*, n° 168, décembre : *Décider en politique*.
- Dominique BOURG et Daniel BOY (2005) *Conférences de citoyens : mode d'emploi*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer-Descartes et Cie.

- Daniel BOY, Philippe ROQUEPLO, Dominique DONNET-KAMEL (2000) « Un exemple de démocratie participative : la conférence des citoyens sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, Paris, Presses de Science Po, pp. 779-810.
- Mathieu BRUGIDOU, Arthur JOBERT et Isabelle DUBIEN, « Quels critères d'évaluation du débat public ? Quelques propositions », in REVEL et alii, *Le débat public, une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Recherches, pp. 305-317.
- Michel CALLON (1999) « Des différentes formes de démocratie technique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure* n° 38 : *Risque et démocratie*, 4<sup>ème</sup> trimestre, pp. 37-54.
- Michel CALLON, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, La couleur des idées.
- Comité de pilotage de l'Atelier citoyen (2006), *Une conférence de citoyens dans le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Compte rendu du Comité de pilotage*, CPDP VRAL et Inrets, septembre.
- Commission nationale du débat public (2007), *Les cahiers méthodologiques*, Vol. 1 : *Les conceptions du débat*, et Vol. 3 : *Catalogue des instruments*, Paris, CNDP.
- Conseil d'État (1999), *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation française.
- Marianne DOURY (2004), « L'activité argumentative dans la conférence des citoyens sur les OGM » in BOURG D. (dir.), *Les Conférences de consensus : un nouveau mode de délibération politique ?*, MEDD, Rapports du programme « Concertation, décision, environnement », pp. 91-125.
- Daniel J. FIORINO (1990), « Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms », *Science, Technology & Human Values*, vol. 15, n° 2, pp. 226-243.
- Jean-Michel FOURNIAU (2007) « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV, n° 136, février, Genève, Droz, pp. 149-179.
- Jean-Michel FOURNIAU (2001), « Le conflit du TGV Méditerranée : la structuration d'un espace public de discussion de la légitimité des décisions », in Donzel, A. (dir.) *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp. 467-485.
- Archon FUNG (2006), « Varieties of participation in complex governance », *Public Administration Review*, décembre, pp. 66-75.
- Archon FUNG (2005), « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative » in Bacqué M-H., H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp. 49-80.
- Archon FUNG (2003) « Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, n° 3, pp. 338-367.
- Archon FUNG & Olin WRIGHT (eds) (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso Press.
- M. GUÉRIN et al. (Groupe de projet Manon du Commissariat général du Plan) (2005), *Conflits d'usage à l'horizon 2020 : quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains ?*, Paris, La Documentation française.
- Herman R. van GUNSTEREN (1998) *A Theory of Citizenship*, Boulder, Westview Press.
- Jürgen HABERMAS (1997) « Sur le droit et la démocratie. Notes pour un débat », *Le Débat* n° 97, nov.-décembre.
- Florence JACQUEMOT (2007) *Des conférences de citoyens en droit français*, rapport PICRI, ENSMP-Région Île de France, octobre.

- Bruno LATOUR (1993) *La clef de Berlin et autres leçons d'un amateur de sciences*, La Découverte.
- Bruno LATOUR (1999) *Politiques de la nature. Comment faire entrer la science en démocratie*, Paris, La Découverte, Armillaire.
- Bruno LATOUR (2007), « Turning around politics : A note on Gerard de Vries' paper », *Social studies of science*, Vol. 37, n° 5, octobre, pp. 811-820.
- Jacques LOLIVE (1999), *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan.
- Bernard MANIN (1996) *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, Champs.
- Bernard MANIN (2004) « Délibération et discussion », *Swiss Political Science Review*, vol.10 n° 4
- Jacques RANCIÈRE (1995) *La mésentente. Politique et philosophie*, Paris, Galilée.
- Jacques RANCIÈRE (1998), *Aux bords du politique*, Paris, La Fabrique.
- Jacques RANCIÈRE (2005) *La Haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique éditions.
- Ortwin RENN, Thomas WEBLER & Peter WIEDEMANN (eds), *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1995.
- Martine REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J-M. FOURNIAU, B. HÉRIARD DUBREUIL ET R. LEFEBVRE (DIR.) (2007) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, « Recherches »
- Philippe ROQUEPLO (1997) *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Éditions, Sciences en questions.
- Pierre ROSANVALLON (2006), *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, Les livres du nouveau monde.
- Dominique ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, Paris, L.G.D.J.-Bruylant, 1995.
- Gene ROWE, Lyon J. FREWER (2005), « À Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30, n° 2, pp. 251-290.
- Gene ROWE, Lyon J. FREWER (2004), « Evaluating Public-Participation Exercises: À Research Agenda », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 29, n° 4, pp. 512-556.
- Gene ROWE, Lyon J. FREWER (2000), « Public Participation Methods: À framework for Evaluation », *Science, Technology, and Human values*, vol. 25, n° 1, pp. 3-29.
- Sandrine RUI (2007) « Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions Bianco à la CNDP », in REVEL et alii, *Le débat public, une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Recherches, pp. 101-111.
- Sandrine RUI (2004) *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Sandrine RUI, Marianne OLLIVIER-TRIGALO et Jean-Michel FOURNIAU (2001) *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite des projets – Volet 1 : L'expérience de la mise en discussion publique des projets d'aménagement. Ateliers de bilan du débat public*, Paris, INRETS, Les Collections de l'INRETS n° 240.
- Louis SIMARD et Jean-Michel FOURNIAU, « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in REVEL et alii, *Le débat public, une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Recherches, pp. 318-331.
- Cass R. SUNSTEIN (2002) "The Law of Group Polarization", *The Journal of Political Philosophy*, 10(2): 175-195.
- Étienne TASSIN (2003) *Un monde commun*, Seuil, la couleur des idées
- Serge VALLEMONT (dir.) (2001) *Le débat public, une réforme dans l'État*, LGDJ.