



HAL
open science

Pratiques délibératives et engagement des profanes

Revel Martine

► **To cite this version:**

Revel Martine. Pratiques délibératives et engagement des profanes. Formes et lieux de production de l'activité politique, Apr 2009, Paris, France. pp.567-580. halshs-00484680

HAL Id: halshs-00484680

<https://shs.hal.science/halshs-00484680v1>

Submitted on 18 May 2010

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.

Colloque AFS
RT 34 Sociologie Politique
Formes et lieux de production de l'activité politique

Martine REVEL

Enseignante chercheur, ENSGSI et CERAPS Lille 2.

mart.revel@gmail.com

Pratiques délibératives et engagement des profanes : la montée en généralité des associations

Résumé : La loi de démocratie de proximité de 2002 a rendu obligatoire la saisine de la Commission Nationale de Débat public en France pour les grands projets d'aménagement. Un débat public peut alors être organisé durant quatre mois, animé par une commission particulière, garante de sa qualité, et qui fixe le calendrier des réunions publiques. Dans le cadre d'une étude collective comparative de six débats publics routiers¹, nous analysons comment l'émergence de certains acteurs inattendus fait évoluer la dynamique du débat. Un discours expert alternatif émerge de la salle, et parvient parfois à conquérir une plus grande légitimité en interprétant et en sollicitant les outils et les modes de régulation mis en place par la commission pour garantir la neutralité des débats.

Cette expertise non professionnelle se développe différemment suivant le type d'organisation retenu par la commission, en fonction de différents critères (animation des débats, définition du cadre du débat, plus ou moins grande ouverture des échanges délibératifs, temporalité).

Nous montrons que si les travaux de Habermas sur l'éthique de la discussion nous permettent bien de définir l'espace public, ils laissent impensés les questions de dissymétries et de reproduction sociales. Dès lors, il nous faut aussi considérer les phases de résistance aux assignations de rôle, de négociation et de légitimation croisée qui tendent à redéfinir les équilibres entre acteurs institutionnels et contestataires. On parvient ainsi à saisir l'équilibre spécifique qui s'instaure au cours de chaque débat, ainsi que les principales tendances transversales, regroupées autour de trois axes : le cadrage du débat, le positionnement des acteurs et les modes de régulation.

Le matériau empirique mobilisé est constitué des débats publics routiers de la Laalb, de Bordeaux, de Rouen, de Nice, de Neuilly et de l'A 12, organisés par la Commission Nationale du Débat Public entre 2003 et 2007. Il s'agit des résultats d'une enquête comparative menée collectivement intitulée « Etude sociologique d'analyse des interactions entre les acteurs participant à des débats routiers et de définition du cadre théorique de déroulement de ces débats » pour le compte du Ministère de l'Équipement (Direction des Routes) et du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Dans une première partie nous définissons le lien entre expertise alternative et débat contradictoire, avant de nous pencher, dans une seconde partie, sur les formes multiples de légitimation de ces pratiques discursives. Enfin, nous discutons l'existence de facteurs non dialogiques dans l'émergence d'une forme de discours alternatif.

¹ Réalisée avec la participation de Bertrand Hériard (CERAS), Fernand Doridot (CETS), Sylvain Lavelle (CETS), de l'association Arènes et de plusieurs étudiants ingénieurs.

Introduction

Le contexte politique contemporain est marqué par l'essor d'une participation démocratique des citoyens à des processus de discussion et de décision identifiés à un 'nouvel esprit de la démocratie' (Blondiaux, 2008). Cette demande de participation parfois diffuse est reconnue dans le droit européen et national et s'est concrétisée notamment dans des dispositifs institutionnels (débat public, conférence de citoyens, etc). Elle émerge désormais dans le champ de la gouvernance publique (Etat, collectivités) et dans une moindre mesure dans celui de la gouvernance « privée » (entreprises).

Deux phénomènes semblent aujourd'hui se conjuguer dans la construction de nouvelles théories et pratiques de la démocratie ancrées dans le recours au débat public. D'un côté, au sein de la sphère académique, on assiste depuis le milieu des années 1980² à l'émergence, puis à la multiplication des travaux en science politique et en philosophie sur le concept de « démocratie délibérative ». Inspirés par la philosophie de Jürgen Habermas et de John Rawls, de nombreux auteurs cherchent à promouvoir une définition procédurale et discursive de la démocratie. Si la plupart des spécialistes de cette question sont Américains, le champ académique français s'intéresse de plus en plus à ce nouveau paradigme (Revel, Blatrix, Blondiaux, Hériard et Lefebvre, 2007). Parallèlement, de nombreuses études de sciences sociales attestent de l'évolution du mode de décision collective de nos institutions publiques, la participation des citoyens étant désormais considérée comme une étape nécessaire à l'élaboration de politiques publiques légitimes. Tout autant dans le discours des acteurs publics, que par l'évolution du cadre législatif et l'émergence de dispositifs de participation au niveau local, les citoyens sont fermement invités à s'exprimer et à donner leur avis, même si le lien avec la prise de décision reste problématique. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer évoquent ainsi le « nouvel esprit de l'action publique moderne.³ » Un numéro spécial de la revue *Politix* paru en 2006 est ainsi consacré aux « dispositifs participatifs ». Il témoigne de la vitalité de la recherche sur ces questions et montre combien ces formes de démocratie constituent des « objets sociologiques à part entière »⁴.

La généralisation des débats publics est liée à une crise de la démocratie [Beck, 1986 ; Feenberg, 1999], de la légitimité des politiques et d'une forme de rationalité scientifique (Callon, 2001). Le débat public a ainsi été mis en place pour faire face à un déficit de légitimité des décisions des aménageurs. Il généralise la discussion comme moyen d'anticiper et de réguler les conflits. Les principaux enjeux d'un tel débat public sont multiples. Assurer d'abord une forme d'intervention du « citoyen ordinaire » dans les enjeux collectifs. Créer ensuite des forums de discussions hybrides, rassemblant experts et profanes sur une pied d'égalité (principe d'équivalence de la CNDP). Elargir, enfin, les frontières classiques de la représentation politique. Cependant, la participation recèle une ambiguïté liée à la loi qui fait du débat public un lieu de discussion. La prise de décision reste l'apanage du Ministre concerné.

La question que nous nous posons dans cet article est celle de *la capacité de dispositifs institutionnels tels que le débat public à produire une expression alternative, plus ou moins construite, de connaissances et d'analyses par des profanes, que nous qualifions d'expertise non professionnelle⁵, et plus largement de la capacité du paradigme délibératif à rendre compte des différentes dimensions de l'échange.*

² L'article de Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique » paru in *Le Débat*, n°33, janvier 1985, comme un des articles pionniers en la matière.

³ Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif » in *Politix*, Vol. 15, n°57, 2002, p. 17

⁴ Préface rédigée par le Comité Editorial, « dispositifs participatifs », revue *Politix* n°75, 2006.

⁵ Au sens de la définition de l'expertise avancée par Trépos, voir infra.

Partie 1 le rôle du débat contradictoire dans l'émergence d'une expertise alternative

Dans cette première partie, nous analysons le rôle du débat contradictoire dans l'émergence d'une prise de parole des personnes issues de l'auditoire, laquelle présente nombre de caractéristiques cognitives et analytiques d'un discours expert, tout en s'en démarquant.

1.1 Tentative de réouverture du cadrage du débat

Lors des réunions organisées par une commission particulière de débat public (CPDP)⁶, toute personne intéressée peut assister aux débats, prendre la parole, poser une question ou faire des propositions (sous la forme de contributions ou de cahiers d'acteurs). Les acteurs, qui participent à ces débats, le plus souvent associatifs, mais aussi élus ou simples citoyens, vont tenter de saisir l'occasion qui leur est offerte de *prendre part* au débat. Selon les cas, cette « prise » de parole, repose sur une tentative de revendication d'une place légitime à être non seulement écouté, mais reconnu comme sujet pensant digne de respect. Face d'un côté aux représentants de la maîtrise d'ouvrage qui portent le projet (et le défendent), et d'un autre côté face aux membres de la commission particulière qui sont les garants de la neutralité du débat (entre autres), et confrontés aux « personnes de qualité » dont la place est non discutée (les élus, les experts, les chefs d'entreprise principalement), ils ont à construire leur espace de reconnaissance sociale légitime au sein du débat.

Pour ce faire, ils procèdent à un recadrage du débat, cherchant à ouvrir le questionnement en amont du projet présenté, pour discuter de *l'implicite du projet*. Se faisant, ils se positionnent comme partie prenante des choix implicites qui ont contribué à l'élaboration souvent longue du projet (diagnostic sociétal, études préliminaires, négociations préalables à la tenue du débat public). Il s'agit ainsi de rattraper en quelque sorte l'avance des personnes déjà informées du projet, et de les obliger à se mettre à un niveau d'un *échange égalitaire* en leur faisant apparaître d'autres visions du problème (si l'existence d'un problème est reconnue). Ainsi les « failles », les oublis, les incertitudes sont-elles instrumentalisées pour obtenir une discussion sur la phase préalable à tout projet : la situation sensée poser problème et son analyse. Un autre mode de recadrage consiste à élargir le questionnement, pour tenter de mettre en débat la politique des transports, mais aussi le diagnostic et les choix qui ont amené la sélection de telle ou telle variante du projet parmi toutes celles potentiellement envisageables.

Dossier et scénari techniques de la Maîtrise d'Ouvrage critiqués

Dans le cadre des débats publics organisés par la Commission Nationale de Débat Public (CNDP), les objectifs poursuivis ne se limitent pas à l'information du public, il s'agit aussi de recueillir l'avis des citoyens, et des représentants (élus, mais aussi syndicats, organisations patronales et territoriales, ou associations) sur **l'opportunité du projet** d'aménagement (ici la

⁶ Pour tout projet d'aménagement national dont le budget est supérieur à 350 millions d'euros et/ou présentant des impacts sociaux, économiques ou environnementaux importants, le porteur du projet a l'obligation de saisir la Commission Nationale de Débat Public, qui décide si elle organise un débat, et la nature de celui-ci. Par exemple on discutera de l'opportunité de construire un autoroute, ou une ligne TGV, ou une ligne d'électricité Haute Tension, ou un aéroport etc...

construction éventuelle de nouvelles autoroutes, ou d'un contournement autoroutier d'une ville) et sur ses hypothétiques caractéristiques. C'est pourquoi le principal document fourni par la Maitrise d'Ouvrage (MO entité responsable du projet et de sa réalisation) est un dossier assez complet sur le projet qui comporte généralement de nombreuses données dites « techniques ».

C'est autour de ce document, et de la définition du diagnostic qu'il contient, que va s'engager le débat. Une des premières interventions systématiques lors des réunions publiques consiste à critiquer ce document, et à demander une contre expertise, qui porte principalement (par ordre décroissant de demande) sur les prévisions de flux de véhicules, et sur les impacts socio économiques et environnementaux prévisibles du projet. Il s'agit d'une première étape de « test » qui porte à la fois sur la neutralité et l'indépendance de la commission par rapport au porteur de projet, et sur la crédibilité et la légitimité des études techniques qui sous-tendent l'argumentation en faveur de la réalisation de telle ou telle autoroute. Certains participants parviennent à construire une ou plusieurs alternatives, notamment en termes de tracés, aux propositions des ingénieurs de la Direction des Routes. Une voix alternative sera-t-elle entendue ?

Questionnement du statut des experts invités

Alors que les données techniques présentées par les porteurs du projet sont systématiquement critiquées et mises en doute, le statut des experts invités à s'exprimer par les membres de la commission qui anime les débats est lui-même discuté et évalué par certains participants. On constate ainsi que dans certains cas, les experts présentés par la commission comme « indépendants » ont partie liée au projet (par exemple, dans le cas du débat Laalb⁷, un expert invité se révèle être salarié d'un groupe susceptible de construire le dit autoroute).

En outre la complexité des données techniques mobilisées par la MO, et des questions soulevées notamment dans la thématique environnementale, créent de l'incertitude, et les querelles d'expert ne permettent pas de fermer des hypothèses en ayant recours à l'argument d'autorité. La connaissance scientifique universelle montre ses limites. Certains participants revendiquent alors l'idée selon laquelle ce sont des visions du monde qui s'affrontent plutôt que des échanges d'argument purement rationnel. Dans ces conditions, la discussion se déplace d'un champs technique proprement dit pour aborder des questionnements plus larges : sociaux, économiques et environnementaux, et parfois politiques. La discussion sur l'opportunité du projet peut aussi conduire à la non reconnaissance du problème tel qu'il est formulé pour justifier la construction d'une autoroute. Les opposants au projet en appellent à l'intermodalité : il n'y a pas qu'une solution envisageable au problème. Pourquoi ne pas avoir recours au ferroutage ou aux transports en communs ? Or, les débats publics non thématiques portent sur un projet d'équipement spécifique (ici la route) et non sur la recherche de solutions multimodales à un problème identifié. « L'intelligence collective » s'en trouve ainsi largement bridée.

Parallèlement à cette dynamique de mise en doute et de remise en cause du diagnostic de la situation et du problème identifié (avant de se pencher sur la solution éventuelle à y apporter), un autre mouvement émerge à travers le débat contradictoire : la montée en capacité de certains participants.

⁷ Liaison Autoroutière Amiens Lille Belgique, débat public organisé de septembre 2003 à janvier 2004. Le président de la CPDP le reconnaît à la réunion suivante.

1.2 Conditions d'émergence d'un discours expert alternatif

Le débat public vise à restaurer la légitimité des projets, en sollicitant l'expression des avis du public, synthétisés par les membres de la CPDP. Un débat public ne se déchiffre plus uniquement par l'opposition de l'intérêt général aux intérêts particuliers. Il s'agit de saisir les conditions d'expression, de reconstruction du sens accordé aux projets et de formation d'une communauté d'acteurs concernés. Ce processus complexe va suivre plusieurs étapes. La capacité du débat à offrir les conditions d'un échange égalitaire entre institutionnels et citoyens, entre experts et profane, en constitue une étape centrale.

L'effet des choix d'animation de la CPDP

Cette expertise non professionnelle se développe différemment suivant le type d'organisation retenu par la commission, en fonction de différents critères (animation des débats, définition du cadre du débat, plus ou moins grande ouverture des échanges délibératifs, temporalité). Le mode d'animation le plus courant consiste à commencer les réunions par des présentations d'experts et témoins invités par la commission, puis à consacrer du temps aux questions du public. Chaque réunion a en outre un thème précis. Il se trouve souvent que les premières questions ne puissent être posées avant deux heures de présentation, ce qui est fastidieux.

En outre, les choix des différentes commissions pour organiser cette prise de parole du public ont la même conséquence ; il n'existe pas de dialogue spontané entre les personnes présentes. Les questions de la salle posées à l'oral ou à l'écrit trouvent une réponse formulée par les personnes présentes sur l'estrade. La dynamique du débat est donc très contrainte, limitant les prises de parole spontanées. Le dialogue au sein du public ou entre des personnes présentes dans la salle et des experts ou les porteurs du projet est soigneusement évité. D'après nos calculs, le temps de parole alloué à la salle est systématiquement inférieur aux temps de parole des représentants de la MO, de la commission ou de celui des experts invités.

En outre, le rythme des réunions, en moyenne deux par semaine pendant 4 mois, a tendance à épuiser les participants assidus. Peu d'acteurs sont présents d'un débat à l'autre, ce qui ne facilite pas l'approfondissement de la réflexion. Il est aisé de déclarer une question « hors sujet », ou de la grouper avec d'autres, pour contourner la difficulté ou le conflit.

Quelles formes d'expertise peut-on identifier ?

Un discours expert alternatif émerge de la salle, et parvient parfois à conquérir une plus grande légitimité en interprétant et sollicitant les outils et les modes de régulation mis en place par la commission pour garantir la neutralité des débats (principes de transparence, de publicité, d'équivalence). Selon Trépos, (1996), « on est tantôt dit « expert » en plein exercice professionnel (dans ce cas, la synonymie avec « compétent » et « véritable professionnel » est forte), tantôt dans des situations inhabituelles (que justement le « simple professionnel » serait incapable de traiter avec succès) »⁸. La dénomination d'expert ne tient pas alors seulement à la nature des compétences engagées par la personne mais plutôt au cadre dans lequel elle les engage. L'expertise est ainsi définie comme « l'ensemble des positions sociales que produit la tension entre l'exercice professionnellement contrôlé et l'exercice auto-proclamé d'une compétence, en réponse à des situations confuses appelant une décision d'attribution ou de validation »⁹.

Le flou et l'incertitude favorisent l'émergence d'une expertise alternative

⁸ Trépos, JY, 1996, *La sociologie de l'expertise*. PUF, page 3.

⁹ Trépos, *ibidem*.

C'est précisément le cas rencontré lors des réunions de débats publics. Dans le cadre des délibérations autour d'un projet socio technique complexe, comme une autoroute ou une ligne à haute tension, les controverses entre experts et la complexité des informations à comprendre sont telles, que la situation est souvent floue et incertaine, même si lors d'un débat public aucune décision n'est prise (elle relève du Ministre concerné). Les experts « officiels » ne s'accordent pas entre eux, si bien qu'il existe une possibilité de se hisser à leur niveau. On constate ainsi que les connaissances mobilisées peuvent être de nature diverses, depuis l'expertise d'usage, l'expérience quotidienne, jusqu'à l'expertise technique sur un sujet précis (par exemple les scénarii de prévision de trafic lors du débat public de contournement autoroutier de Nice). On constate également que des informations et des personnes circulent d'un débat à un autre, produisant des apprentissages inter débats. Si un discours expert alternatif émerge bien de la salle, il nous reste à nous interroger sur la façon dont il parvient parfois à conquérir une plus grande légitimité, notamment en interprétant et en sollicitant les outils et les modes de régulation mis en place par la commission pour garantir la neutralité des débats.

Partie 2 : Formes multiples de crédibilité et de légitimité de ces pratiques discursives

Lors des premières réunions d'un débat public, le président de la commission particulière expose traditionnellement une partie des règles à respecter, et institue les modalités selon lesquelles le public peut participer, ainsi que l'organisation du débat (calendrier, lieux et thèmes des réunions prévues). La compréhension de ces éléments et des marges d'autonomie qu'elles permettent est capitale pour la prise d'initiative potentielle d'acteurs issus du public.

2.1 Formes de légitimité située dans l'espace public

Le débat public en tant qu'institution de « participation délibérative » est soumis à un ensemble de règles de discours d'ordre déontique qui s'apparentent aux principes d'une *éthique de la discussion* (Habermas). Selon les travaux de Habermas, la délibération doit avoir lieu dans l'espace public, défini comme un espace plus ou moins informel, « détaché des décisions... [et] qui rassemble en un réseau ouvert et inclusif de publics appartenant à des sous groupes culturels qui présentent des frontières temporelles, sociales et culturelles solides ». (Habermas, 1996, p.307).

Le débat public à la française s'inspire beaucoup de cette vision de la délibération, même si elle puise aussi dans les modalités classiques de l'action publique en ayant recours notamment à la consultation et à la négociation avec les partenaires habituels de l'Etat, avant, pendant et après le débat.

Des « amateurs » éclairés ?

Les citoyens ou représentants associatifs qui parviennent à comprendre ces informations et à produire des connaissances complémentaires sur le projet ne s'auto proclament, pas souvent expert ; ils revendiquent parfois leur statut « d'amateur ». Ils marquent ce fait de leur prise de parole en la situant dans le champ de l'amateurisme, de la « naïveté » afin de mieux prétendre se hisser hors des conflits de connaissance. Ils espèrent ainsi montrer qu'ils défendent l'intérêt général, ce qui leur procure une plus grande légitimité. La caractérisation de ce type d'expertise est complexe car elle est composée de types multiples de connaissances et de

parcours professionnels. Nous allons retracer les formes de légitimité que ces pratiques discursives produisent et ce qu'elles nous permettent de comprendre des tensions entre les différentes positions sociales engagées et représentations de la connaissance (et subséquemment des experts porteurs de la connaissance « officielle »).

Il y a quelque chose de paradoxal à s'affirmer en tant que détenteur de connaissance tout en se réclamant de la figure de l'amateur ou de l'amateur éclairé. Dans certains débats ce sont les membres d'associations environnementales nationales, mais aussi des associations locales, plus ou moins récentes, plus ou moins représentatives (au sens d'actives et mandatées pour représenter les intérêts d'un collectif existant), qui s'emparent des dossiers et éléments prospectifs fournis par les experts de la maîtrise d'ouvrage pour les réinterpréter, les prendre en défaut voir les compléter.

L'analyse des échanges lors des réunions publiques montre une montée en capacité inégale des membres d'associations, et de certains citoyens impliqués dans les délibérations, qui dans certains cas se focalisent sur des aspects très précis du projet (traitement des fumées du tunnel lors du débat de l'enfouissement de la RN13 à Neuilly sur Seine) ou déploient une analyse globale du projet intégrée dans un contexte plus global (débat du contournement autoroutier de Nice). L'expertise non institutionnelle produite n'est pas elle-même indépendante, elle vient en contre point de l'expertise officielle. Elle réorganise le poids des arguments et la quantification du trafic, elle apporte des connaissances sur des éléments peu analysés (nuisances, impact environnemental, captage d'eau, histoire locale) ou produit des recadrages d'échelle (enjeux locaux, nationaux, internationaux) et introduit des éléments nouveaux (politique régionale des transports, intermodalité, relations avec les pays voisins).

Cette tension exprimée envers l'expertise officielle, issue d'une rationalité scientifique à prétention universelle, souligne d'une part la volonté d'intégrer d'autres types de connaissances (savoirs particuliers, contextualisés ou ancrés dans un vécu), et d'autre part un refus d'assignation de rôle qui porte sur le riverain l'accusation de défendre des intérêts particuliers. Le « citoyen en tant que riverain » (Fourniau, 2007) oscille ainsi entre la figure du NIMBY, et celle du « bon » citoyen (celui qui n'a pas d'intérêt à défendre). La mise à distance du rôle de l'expert est une déclinaison de la revendication par des individus particuliers de leur capacité à défendre l'intérêt général, en retournant la présomption vers les experts (c'est-à-dire les ingénieurs mandatés par l'Etat pour défendre le projet en discussion).

Traducteurs ou passeurs : transférer des compétences issues d'un autre champs

Mais ces experts issus du public peuvent aussi être des « professionnels » dans leur vie active. Ainsi des ingénieurs, des urbanistes ou architectes retraités se livrent souvent à des analyses des projets présentés. Dans le cas du débat de Nice, les associations existantes se mobilisent très rapidement et développent une grande capacité de questionnement technique du projet.

Les participants capables de produire de tels discours sont parfois eux-mêmes des chercheurs ou des experts professionnels du transport à la retraite par exemple, qui vont mobiliser leurs compétences dans un registre autre que professionnel. Ils peuvent aussi être des correspondants d'associations, qui sont habitués à intervenir dans des débats et qui acquièrent progressivement un savoir-faire. Des représentants d'associations récentes, souvent locales, et qui au départ sont des « débutants », parviennent à capitaliser des connaissances au fur et à mesure de l'avancée des réunions grâce à un gros travail de lectures et d'utilisation des outils mis à leur disposition. Des élus peuvent aussi se présenter comme experts, jouant de leur double « casquette », en fonction des questions posées. Enfin, des citoyens impliqués à titre individuel peuvent se saisir d'un sujet qu'ils vont répéter et approfondir tout au long des débats.

Lors du débat de Nice, parmi les opposants aux solutions proposées par la DDE, certains contestent le diagnostic de saturation du trafic qui est présenté comme un diagnostic partagé et unanime (on pense évidemment à Jacques Molinari pour le Gir Maralpin, mais aussi par exemple au député Lionel Lucas lors de la cinquième réunion). Surtout, les partisans d'une *solution alternative* sont unanimes pour contester les prévisions résultant des modèles de la DDE. Certains, comme Patrick Allemand dès la réunion d'ouverture, considèrent que ces prévisions ne prennent pas suffisamment en compte l'ensemble des projets de transports collectifs existant dans le département et les reports modaux de trafic qu'ils induiraient. D'autres vont plus loin : ils demandent à ce que les prévisions de trafic prennent en compte des scénarii de rupture (hausse brutale du prix du pétrole par exemple) avec une hypothèse de changements forts des comportements individuels en matière de déplacement. La DDE dément, essaie d'infléchir sa position. Des ateliers spécifiques¹⁰ sont organisés, réunissant principalement des « experts ». Ces ateliers réclamés par le Gir Maralpin (association) dès avant le débat, ont fonctionné comme un retour à l'entre-soi de la communauté débattante (constituée lors de la concertation sur la DTA et lors des luttes autour du projet A8 bis). Le débat se joue vraiment lors des ateliers (en quelque sorte entre personnes qui se reconnaissent mutuellement une forme d'expertise sur le projet). Si le débat public n'a pas réellement permis l'émergence de nouveaux acteurs, les ateliers ont été le lieu d'expression privilégié des acteurs associatifs.

Ils assument un véritable rôle de traduction du discours technique déployé par les experts officiels. Ils sont ainsi parfois reconnus par les membres de la commission qui les invitent à la tribune, ou publient leurs propositions dans un cahier d'acteurs.

2.2 Tensions entre les différentes formes de connaissances mobilisées.

La légitimité d'un expert « non professionnel » semble se construire en fonction de chaque contexte du débat, mais nous avons pu repérer des étapes de reconnaissance de cette légitimité par la commission. D'abord, en comprendre les règles, savoir les utiliser. Ainsi nombre de membres de commission considèrent-ils avec bienveillance les personnes qui les sollicitent ou viennent leur présenter leurs idées. Parmi les centaines de contributions envoyées lors de chaque débat (145 contribution pour le débat sur le prolongement de l'A 12) peu sont retenues pour être transformées en « cahiers d'acteurs » (19 dans le cas pré cité), et les critères de choix sont très flous. Ainsi, interrogé le président de la commission de l'A 12, M. Carrère nous répond-il « il n'y en a pas (de critères). Ce sont les plus pertinents, et aussi les mieux écrits ». Or les cahiers d'acteurs sont édités à plus de 10 000 exemplaires et distribués lors des réunions. Un bon moyen de se faire connaître et entendre. Les acteurs dits « institutionnels » (CCI, Conseils régionaux etc) s'ils en font la demande, sont systématiquement publiés. Chaque personne ou groupe qui publie un cahier d'acteurs, est invité à présenter ses idées à la tribune lors d'une réunion publique par la commission et ses arguments sont systématiquement repris dans le compte-rendu rédigé par la commission à l'issue du débat. Evidemment, les « experts » qui parviennent à ce niveau sont bien plus légitimes, et leur discours gagne en crédibilité auprès des autres participants. Cette capacité s'accompagne d'un apprentissage important. Ces acteurs développent une expression alternative, une véritable argumentation, généralement plus nuancée que

¹⁰ Le premier atelier traite **des prévisions de déplacements, du report modal et des politiques de transports** (autour de l'importance des transports en commun). Le deuxième atelier traite **des différentes solutions proposées par la DDE et des contre-propositions des associations**. Le troisième atelier aborde la question **des conséquences environnementales du projet**.

l'opposition ou l'acceptation du projet. Le renforcement de savoirs non académiques et/ou académiques, portés principalement par des acteurs associatifs avec efficacité, mais aussi par de « simples » citoyens ou par des élus, avec plus de difficultés, permet des échanges qui font évoluer le projet. Il est rare qu'un projet ne soit pas modifié après un débat public, et même si les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont frustrés, ils reconnaissent quelques apports des débats, notamment dans leur propre organisation, et la façon dont ils conçoivent et réalisent désormais leurs études.

Si la référence à l'intérêt général, étant incoutournable, peut être détournée, les formes d'expertise non professionnelles peuvent s'exprimer lors des réunions de débat public. Leur prise en compte par le décideur est souvent réduite. Pour autant elle a permis de modifier l'organisation interne des équipes de la maîtrise d'ouvrage, vers une plus grande réflexivité et ouverture (Dziedzicki, 2007).

Une montée en généralité des associations émerge progressivement des situations délibératives organisées lors des débats publics.

La légitimité de cette source de connaissance mobilisée lors des débats dépend du statut de son locuteur et notamment des gages d'indépendance qu'il donne par rapport au porteur de projet et/ou par rapport aux pouvoirs des décideurs (principalement les élus) mais aussi de sa capacité à développer un discours recevable du point de l'intérêt général. L'analyse discursive des échanges montre que plusieurs définitions de l'intérêt général cohabitent, avec des priorités différentes, mais se rejoignent sur la volonté de se démarquer de la défense d'intérêts uniquement privés ou sectoriels. On constate ainsi que la montée en généralité peut au moins porter deux sens. Le premier est celui de dépassement ou de sublimation des intérêts particuliers, et le second celui de capacité à redéfinir le cadre de la discussion en jouant sur les **échelles** (territoire local/national/international) et les **enjeux** (intermodalité, politique des transports au niveau régional, etc).

Partie 3 Discussion : les éléments non dialogiques

Le paradigme dialogique, qui sous-tend l'idéal du « bon débat », en dépit des critiques qui lui ont été adressées fonctionne encore comme un cadre de référence pour les procédures et expériences de participation démocratique. Mais il souffre d'un tropisme délibératif et cognitif et d'une relation complexe et souvent confuse entre le modèle délibératif et les modèles participatif et représentatif.

3.1 : Idéalisme et conflit

Habermas depuis la *Théorie de l'agir communicationnel* n'a cessé d'opposer *l'agir instrumental* et *l'agir stratégique* d'un côté, orientés tous les deux vers le succès, et *l'agir communicationnel* d'un autre côté, orienté vers l'entente. C'est surtout l'agir communicationnel orienté vers l'entente entre les partenaires communicant qui possède une dimension éthique, puisqu'il proscrit la violence, la contrainte et l'autorité de la situation de parole. Habermas introduit une différence entre la *communication* qui relève d'une activité spontanée et ordinaire, et la *discussion* qui prend le relais de la précédente lorsque se font jour des points de litige qu'il convient de soumettre à un processus d'argumentation.

Habermas identifie quatre idéalizations fondamentales qui sont présupposées selon lui dans l'agir communicationnelⁱ, de même que quatre présuppositions pragmatiquesⁱⁱ:

- (1) la *publicité et l'inclusion* : quiconque peut apporter une contribution pertinente à la controverse dont une prétention à la validité est l'objet ne peut être exclu.

- (2) *l'égalité des droits dans la communication* : tous reçoivent les mêmes chances de s'exprimer sur la question débattue.
- (3) *l'exclusion de toute mystification ou illusion* : les participants doivent penser ce qu'ils disent.
- (4) *l'absence de contrainte* : la communication doit être affranchie de toute restriction susceptible l'empêcher la manifestation du meilleur argument et de déterminer l'issue de la discussion.

Lavelle, 2007, a bien montré comment Habermas suggère que les présuppositions de la pratique argumentative ne sont pas de simples constructions idéales, mais ont une efficacité opératoire qui est manifeste dans le comportement des participants confrontés à une discussion insatisfaisante. En outre, il insiste sur le caractère fallible des arguments et sur la qualité du processus de discussion comme seul et ultime garant de la disponibilité et de l'efficacité des informations et des raisons. Mais que se passe-t-il si les conditions idéales élaborées par le philosophe ne recourent pas les conditions idéales et *a fortiori* les conditions réelles identifiées par les acteurs eux-mêmes et par les sociologues qui s'en font les interprètes ?

En outre, l'échange peut se régler sur le principe de la conversation, qui suggère une référence à la situation idéale de parole, à l'usage d'arguments et à un horizon d'entente entre partenaires. Cependant, il est aussi 'travaillé' par le principe de *négociation* qui suggère quant à lui une référence à une situation réelle de conflit, à un enjeu de coopération, ou à un échange de menaces et de promesses, à un rapport de force. Par ailleurs, il peut très bien y avoir égalité des participants, sans qu'il y ait pour autant égalité des compétences, en particulier dans la manière de discourir, de raisonner et d'argumenter. Enfin, l'opposition entre la conversation impliquant le recours à l'argumentation et la *persuasion* pouvant impliquer un recours à l'émotion renvoie à la question capitale de la force du meilleur argument, véritable critère éthique de la discussion pour Habermas¹¹.

Cependant qu'est-ce qui fait qu'un argument est un 'bon' argument ? Habermas reste évasif. Cela pourrait se nommer le *paradoxe de l'argumentation* : la force de l'argument dans la discussion ne peut en toute logique être elle-même un argument.

Les normes de la discussion ne sont pas toujours présupposées comme le suggère Habermas, elles sont également *négociées* au moyen de stratégies pouvant impliquer des moyens de pression et de contrainte. Une *situation idéale de parole* est celle décrite dans le paradigme de la discussion (liberté, égalité, entente, ...), cependant, il n'existe pas une seule situation idéale de parole. Un *contenu idéal de parole*, quant à lui, ne concerne pas les règles formelles de la discussion, mais les thèmes substantiels que d'aucuns voudraient aborder (tracé d'une autoroute, ...).

3.2 La dynamique de l'échange repose sur la possibilité de l'échange conflictuel

La négociation et le conflit sont bien présents dans les débats publics. Il semble que la dynamique du débat et la qualité des échanges soit fortement diminuée du fait de l'évitement du conflit, obtenu par le contrôle de la parole effectué par les membres de la commission.

La condamnation normative des intérêts particuliers conduit également à brider le potentiel du débat et notamment la participation du « grand public ». Le fait que les tracés n'aient pas été défini a sans doute amené de la sérénité aux débats qui sont restés policés, mais il a aussi

¹¹ Lavelle, Sylvain, « La politique de la discussion » in Revel, Blatrix, Blondiaux, Fourniau, Hériard, Lefebvre, 2007.

contribué au manque de mobilisation des fameux « riverains » qu'on accuse systématiquement d'effets perturbateurs (en référence au premier modèle de démocratie technique de Callon, Lascoumes et Barthe). Généralement, le « public » au sens de citoyen dialogique qui se sent concerné par le projet à titre personnel (et non professionnel ou en tant que représentant d'un collectif) disparaît progressivement.

Conclusion :

La création de la CNDP pour organiser des débats publics correspond aussi à une volonté de réforme des modalités de consultation du public, soutenue par des textes comme la convention d'Aarhus. En France la CNDP s'est constituée en tension avec l'association des commissaires enquêteurs qui mène les très nombreuses enquêtes d'utilité publique organisées chaque année en France (on cite une moyenne de 5000 Enquêtes d'Utilité Publique par an). Alors que l'EUP est un processus d'information du public et de recueil des doléances dont les limites sont nombreuses, mais qui continue à fonctionner, le débat public a été conçu comme un dispositif participatif qui permette l'information du public, l'expression et le recueil des avis exprimés durant la phase amont du projet. Les questions posées au public commencent toujours par l'opportunité de réalisation du projet, ainsi que sur ses objectifs. En d'autres termes, le projet présenté est à l'état d'esquisse, il n'est pas encore décidé (du moins officiellement) de le réaliser et on ne connaît pas précisément le tracé retenu ou les modalités précises de mise en œuvre qui seront choisies : il est encore modifiable.

L'expertise alternative émerge d'autant plus que le débat est contradictoire. De ce point de vue le mode d'animation privilégié par les membres de la commission organisatrice du débat produit, et la plus ou moins grande ouverture du porteur de projet, ont des effets sur l'apparition et le développement de cette forme de connaissance pragmatique. Un mode d'animation directif, centré sur le contrôle de la prise de parole et du temps d'expression est par exemple peu compatible avec l'expertise alternative. Or, on constate qu'il existe un modèle dominant d'organisation des débats qui s'impose progressivement, normalisant de manière implicite une procédure sensée rester volontairement floue et ouverte.

Finalement, cet engagement des citoyens tendrait malgré tout à faire évoluer les éléments d'analyse pris en compte à la fois pour la définition du projet, de l'action publique qui le sous-tend, et pour la justification de la décision prise de réaliser ou non le projet mis en débat, et de ses conditions.

Les éléments non dialogiques que nous avons identifiés dans le cadre des débats publics observés, nous conduisent à penser que le recours à la négociation dans l'espace et dans le temps de la discussion est aussi un moyen stratégique de faire le lien entre la phase du débat et la phase de 'post-débat', afin de rapprocher la discussion de la décision. Le débat public représente une forme composite de délibération, en ceci qu'il ne vise pas directement une prise de décision, laquelle n'intervient qu'après le débat. Cependant, il vise à exercer une *influence* sur la décision à venir, et par ailleurs, en son enceinte, ou dans des arènes plus confidentielles, suscite des discussions qui sont orientées vers la prise de décision. (Lavelle, 2007) La décision, en effet, demeure l'horizon implicite de la discussion, tant et si bien que l'examen d'un point litigieux nécessitant le recours à l'argumentation peut s'accompagner d'un recours à la négociation avant, pendant, ou en marge d'un débat public.

Bibliographie :

- Blondiaux, Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris Seuil.
- Callon, « Des différentes formes de démocratie technique ». Paris, Annales des Mines, n°9, janv 1998.
- Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.
- Elster, Jon, 2005, « L'usage stratégique de l'argumentation », revue Négociations, n°4.
- Feenberg, A., *(Re)penser la technique. Vers une technologie démocratique*. Paris, La découverte, 2004.
- Fourniau, Jean-Michel, 2007, « Les citoyens en tant que riverains », in Revel, Martine, Blatrix, Cécile, Blondiaux, Loïc, Heriard Bertrand, Fourniau, Jean-Michel, Lefebvre, Rémi, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris, La Découverte, chap 5.
- Fritsch, Philippe, 1985, « Expertise et action publique ».
- Habermas, Jürgen, 1978, *L'espace public*, Paris, Payot.
- Habermas, Jürgen, 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Lascoumes Pierre, 2002, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », in Revue française d'administration publique 2002/3, N° 103, p. 369-377.
- Lavelle, S., 2007, « La politique de la discussion » in Revel, Martine, Blatrix, Cecile, Blondiaux, Loïc, Heriard Bertrand, Fourniau, Jean-Michel, Lefebvre, Rémi, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris, La Découverte, chapitre 5.
- Lochard, Jacques, 2002, « Expertise et gestion des risques en matière nucléaire » in Revue française d'administration publique, 2002/3 (n°103)
- Manin, Bernard, 2004, « Délibération et discussion », Swiss Science Political review, vol 10.
- Piriou Odile, 2005, AFS.
- Revel, Martine, Blatrix, Cécile, Blondiaux, Loïc, Heriard Bertrand, Fourniau, Jean-Michel, Lefebvre, Rémi, 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris, La Découverte.
- Rui, Sandrine, 2004, *La démocratie en débat : Les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin
- Trepos, JY, 1996, *La sociologie de l'expertise*. PUF.
- Urfalino, Philippe, 2005, « La conversation n'est pas une délibération ».

ⁱ Jürgen Habermas, *Idéalisations et communication*, pp 20-21

ⁱⁱ idem, p 56