



HAL
open science

Le débat public en question

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Le débat public en question. Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, 2007, 978-2-247-074413-6 6783153. halshs-03283271

HAL Id: halshs-03283271

<https://shs.hal.science/halshs-03283271>

Submitted on 9 Jul 2021

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.

LE DÉBAT PUBLIC EN QUESTION

Par Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

Directeur du CERSA-CNRS

1° En prévoyant que les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national « présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement » pourraient faire l'objet d'un « débat public organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets », la loi Barnier du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement a introduit un dispositif nouveau de participation¹ qui ne peut manquer de susciter des interrogations, voire une certaine perplexité. S'ajoutant aux procédures de participation préexistantes, certaines anciennes (l'enquête publique), mais dont la portée avait été sensiblement modifiée², d'autres nouvelles, comme la « concertation préalable obligatoire » avec les habitants pour les décisions locales importantes en matière d'aménagement³, sans oublier le référendum local introduit par la loi du 6 février 1992 — au risque de susciter un problème d'articulation⁴ —, la formule du débat public présente une incontestable spécificité, résultant du moment de son déroulement⁵, des conditions de son organisation⁶ et surtout du souci de toucher le public le plus large. Le dispositif a été ultérieurement renforcé, à la suite de la signature le 25 juin 1998 de la convention d'Aarhus⁷, par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (art. 134), assortie du décret d'application du 22 octobre 2002 : érigée en autorité administrative indépendante, la « Commission nationale du débat public » (CNDP) voit ses compétences étendues⁸, ses conditions de saisine élargies⁹ et les modalités de réponse diversifiées¹⁰.

¹ J. MORAND-DEVILLER, « Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique », *RFDA* 1996, n° 2, pp. 218 sq. ; J.C. HÉLIN, « La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovations », *RJE*, 1995, n° 2, pp. 219 sq.

² Par la loi du 12 juillet 1983. La loi Barnier elle-même lui apporte à nouveau, conformément aux conclusions du rapport Bouchardeau de 1993, certains aménagements, visant à accroître l'indépendance du commissaire-enquêteur, à lui donner une plus grande latitude pour conduire les enquêtes, ainsi qu'à renforcer le poids de l'enquête publique dans la procédure de décision.

³ Lois du 18 juillet 1985 et du 13 juillet 1991.

⁴ J.C. HÉLIN, « Le citoyen et la décision d'aménagement », in J. CLAM, G. MARTIN, *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, Coll. Droit et Société, 1998, pp. 91 sq.

⁵ La consultation devant se situer « en amont des décisions d'aménagement », pendant la phase de l'« élaboration » des projets.

⁶ La procédure est placée sous l'égide d'une « Commission nationale du débat public ».

⁷ Portant sur l'accès à l'information et à la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, la convention prévoit notamment (article 6 § 3) que « la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et si le public peut exercer une réelle influence ».

⁸ Celles-ci s'étendent aussi aux projets d'aménagement ou d'équipement émanant de « personnes privées ».

⁹ Pour les projets situés au-dessus d'un seuil fixé par décret, la saisine est obligatoire ; pour les projets situés entre ce seuil et un autre seuil, elle est facultative mais largement ouverte.

¹⁰ Si la CNDP estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut l'organiser elle-même, en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet ; elle peut aussi se borner à recommander l'organisation d'une simple concertation.

Néanmoins, s'il s'agit bien d'une formule originale, sa portée est en général relativisée : le débat public ne serait en fin de compte qu'un simple procédé nouveau de participation, imposé par la nature particulière des interventions touchant à l'environnement et visant à compléter la panoplie des moyens existants. Comme le soulignait Michel PRIEUR, « la protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'État, est avant tout un devoir des citoyens. Pour que ce devoir s'exerce en pratique, les citoyens doivent, directement ou par leurs groupements, être en mesure d'être informés et de participer aux décisions pouvant exercer une influence sur leur environnement... L'environnement est la chose de tous »¹¹. Ce principe de participation a été reconnu depuis longtemps par le droit international¹² et érigé par la loi Barnier au rang d'un des quatre grands principes sous-jacents au droit de l'environnement : si, curieusement, le texte le réduit alors au principe « selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses », la loi du 27 février 2002 y a ajouté le droit pour le public d'être « associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » ; les citoyens doivent disposer d'un droit de regard sur les questions qui touchent à leur cadre de vie. La formule du débat public n'est qu'une traduction nouvelle d'une exigence qui aurait été présente dès l'origine en matière immobilière¹³ mais a pris une dimension nouvelle : le souci de parvenir à une participation toujours plus authentique constitue un puissant moteur de réforme, comme en témoigne la rénovation en profondeur de l'enquête publique dans le sens d'une plus grande démocratisation. La procédure de l'enquête publique reste cependant caractérisée par une série d'insuffisances, liées notamment à son caractère tardif, le public étant amené à se prononcer sur un projet très avancé et sont le bien-fondé n'est plus susceptible d'être discuté¹⁴. Ce sont précisément ces insuffisances qui ont conduit, au début des années 1990, suite au mouvement de contestation suscité par l'implantation de grands équipements, autoroutiers et ferroviaires¹⁵, à rechercher des modes nouveaux d'information et de consultation du public, situés plus en amont de la décision et pilotés par une instance indépendante du décideur¹⁶. En plaçant le débat sous l'égide de la CNDP^{17,18}, la loi Barnier a donné à la formule toute sa portée, avant que la réforme de 2002 ne lui donne une nouvelle impulsion¹⁹. Ainsi, le débat public semble se présenter comme une technique de participation indissolublement liée au problème spécifique de l'environnement.

¹¹ *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 3^{ème} éd., n° 104 et 5^{ème} éd. 2003.

¹² Après la déclaration de Stockholm de 1972, la conférence d'Helsinki de 1975, la déclaration de Rio de 1992 le pose comme un des principes cardinaux du droit de l'environnement : le principe 11 affirme que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qu'il convient. Au niveau national, chaque individu doit...avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision ».

¹³ On peut en trouver la préfiguration dans l'enquête administrative instituée en 1833 en matière d'expropriation (J.C. HÉLIN, préc.).

¹⁴ A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, Coll. Thémis, p. 194.

¹⁵ J. LOLIVE, *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, 1999.

¹⁶ Suite au rapport Carrère sur la politique des transports, le circulaire Bianco du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, insiste sur la nécessité d'un « large débat », situé « dès la conception du projet » et « auquel doivent participer tous les partenaires concernés ; la circulaire Billardon du 13 janvier 1993, relative aux projets d'ouvrages électriques d'ADF relève de la même inspiration. Le fait cependant que le débat soit placé sous la responsabilité du « préfet coordonnateur » réduit l'intérêt de l'exercice.

¹⁷ R. ROMI, « La Commission du débat public », *Petites Affiches*, 26 juin 1996.

¹⁸ B. DELAUNAY, « La réforme de la procédure du débat public entre en vigueur », *AJDA*, 2002, n° 23, pp. 1447 sq.

¹⁹ Alors que six débats publics seulement avaient été organisés entre 1997 et 2002, en 2003 sept débats ont été organisés par la CNDP et sept concertations recommandées aux maîtres d'ouvrages (*Rapport CNDP*, 2003).

2° Un point de vue plus large apparaît cependant indispensable. Sans doute, les opérations d'aménagement, et plus largement d'intervention sur le territoire, posent, dans la mesure où elles touchent aux conditions d'occupation de l'espace et affectent le cadre de vie des habitants, des problèmes spécifiques d'« acceptabilité sociale »²⁰ et appellent la prise en compte des différents intérêts sociaux ; elles sont donc bien, comme le notait Michel PRIEUR, le point d'application naturel, voire privilégié, des procédures participatives. Néanmoins, la question de la participation en matière d'environnement est indissociable de données socio-politiques plus générales et du type de rapports État/société. Les interventions de la puissance publique sur le territoire ont été en réalité pendant longtemps exclusives de toute idée de participation : la procédure traditionnelle de l'enquête publique ne pouvait être rangée au nombre des techniques participatives, dans la mesure où elle visait pour l'essentiel à la défense des droits de propriété ; sa démocratisation progressive à partir des années 1980 s'inscrit dans le cadre d'une dynamique participative qui s'est développée dans toutes les sphères de l'action publique à partir de la fin des années 1960²¹. Si l'aspiration à disposer d'une emprise plus directe sur les décisions touchant au cadre de vie²² a joué un rôle dans la promotion du thème de la participation, elle n'en est pas le seul moteur. Les technologies de pouvoir mises en œuvre dans le champ de l'environnement ne sauraient donc être isolées du contexte social global.

Corrélativement, il convient de ne pas sous-estimer la nouveauté du débat public au regard des techniques classiques de participation : l'idée même de « débat », les conditions de son organisation sous l'égide d'une « instance indépendante », sa déconnexion par rapport au système de décision lui donnent une coloration singulière ; or, loin d'être présente dans le seul secteur de l'environnement, la logique du débat public tend à gagner d'autres sphères de l'action publique²³. D'abord, l'élaboration de réformes touchant à des questions sensibles ou dont la faisabilité est incertaine faute de consensus suffisant tend à être précédée de grands débats nationaux, visant à élargir le cercle de la réflexion. La méthode avait été adoptée par Paul Quilès fin 1988, pour préparer la réforme des Postes et Télécommunications²⁴ : il recourra en octobre 1991 à la même démarche, en confiant, cette fois en tant que ministre de l'Équipement, à Gilbert Carrère la responsabilité d'animer un débat national sur les infrastructures de transport, qui conduira à la circulaire Bianco ; et la formule deviendra par la suite d'usage courant. La préparation des grandes réformes procède ainsi désormais de deux démarches différentes. L'une recourt à la médiation d'expert et à la négociation avec les partenaires sociaux : les réformes des retraites (loi du 21 août 2003) et de l'assurance maladie (loi du 13 août 2004) relèvent de ce processus classique. L'autre passe par l'organisation d'un grand débat national, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler des « états généraux » : états généraux de la Santé en 1998-1999, ayant préparé l'adoption de la loi du 4 mars 2002 sur les droits des malades²⁵ ; états généraux de

²⁰ R. ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Coll. Domat - Droit public, 5^{ème} éd., 2004, p. 127.

²¹ J. CHEVALLIER, « La participation dans l'administration française : discours et pratiques », *Bull. IIAP*, n° 37, janv.-mars 1976, pp. 85 sq et n° 39, juillet-sept. 1976, pp. 85 sq.

²² Voir le rapport Delmon sur « la participation des français à l'amélioration de leur cadre de vie », Février 1976.

²³ S. VALLEMONT (Ed.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, LGDJ, Coll. Systèmes, 2001, p. 6.

²⁴ Le 6 décembre 1988, l'organisation d'un « débat public » sur la place de la Poste et des Télécommunications était confiée à Hubert Prévot, ancien commissaire général du Plan : après qu'un pré-rapport, fruit d'une première série d'auditions, eût été remis le 11 avril 1989, une opération sans précédent de consultation des agents, mais aussi des usagers et partenaires du service public allait être engagée ; au terme de ce débat, la loi du 2 juillet 1990 sera adoptée, sans que des mouvements sociaux d'envergure aient été enregistrés (voir J. CHEVALLIER, « La mutation des Postes et Télécommunications », *AJDA*, octobre 1990 pp. 667 sq).

²⁵ La loi a été précédée par l'organisations d'états généraux de la Santé, pilotés par un comité national d'orientation installé le 16 juillet 1998 : huit mois de discussions et de « forums citoyens » dans les

la sécurité routière en septembre 2002, en vue de préparer un dispositif plus énergique de lutte contre la « violence routière » (loi du 12 juin 2003) ; débat national sur l'avenir de l'école lancé en septembre 2003, en vue de préparer la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école²⁶ ; états généraux de la recherche réunis à Grenoble les 28-29 octobre 2004, en vue de préparer une loi d'orientation sur la recherche. Le débat public est ainsi devenu un exercice récurrent, sinon une figure imposée, pour la préparation des grandes réformes. Ensuite, des formes originales de débat public ont été inaugurées autour des choix scientifiques et techniques, compte tenu de l'importance des risques éventuels et des incertitudes des experts : utilisées de manière courante depuis une dizaine d'années dans une série de pays²⁷, la formule de la « conférence de consensus » ou « conférence de citoyens » a été expérimentée pour la première fois en France en 1998, à l'initiative de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, à propos de l'utilisation des « organismes génétiquement modifiés » (OGM) dans l'agriculture et dans l'alimentation ; elle a de nouveau été utilisée en février 2002 à propos du réchauffement planétaire, puis en novembre 2003 pour les boues domestiques. Etats généraux et conférences de citoyens ne constituent que certaines des formes possibles d'un débat public qui, comme le montrent les exemples étrangers²⁸, peut passer par d'autres voies et se lover dans des modes plus classiques de participation ; les expériences de budget participatif, qui tendent à se diffuser à partir du modèle de Porto Alegre, tendent ainsi à donner une large place au débat public²⁹ : la définition des priorités d'investissements résulte en effet de discussions organisées au niveau des quartiers et ouvertes à l'ensemble des habitants.

Si les formes actuelles du débat public sont ainsi caractérisées par une extrême *diversité*, qui tient à la fois aux domaines concernés, aux procédures utilisées et à leur degré de formalisation, elles n'en relèvent pas moins d'une démarche identique : le débat public en matière d'aménagement et d'environnement n'apparaît plus dès lors que comme une expression, parmi d'autres, d'un mouvement beaucoup plus général, duquel il ne saurait être dissocié ; mettre l'accent sur son irréductible singularité, en considérant que l'identité des termes « recouvre des réalités profondément différentes »³⁰ ne permettrait pas de saisir les enjeux inhérents à son institution. Il convient dès lors d'adopter une perspective large en entendant par débat public « toute forme, instance ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs »³¹. Cette perspective conduit à montrer que, si les procédures du débat public ont des

régions, pour réfléchir à la place de l'utilisateur dans le système de santé, conduiront à une journée nationale de synthèse (30 juin 1999), avant qu'un groupe de travail n'élabore un rapport (mars 2000) préparant plus directement les orientations du projet de loi (voir A.M. BROCAS, in S. VALLEMONT, *op. cit.*).

²⁶ Cadré par un document préparatoire, ce débat, piloté par une commission d'une cinquantaine d'experts, installée le 15 septembre 2003 et présidée par Claude Thélot, sera l'occasion d'une vaste réflexion collective : quelque 30.000 réunions seront organisées entre novembre 2003 et janvier 2004, rassemblant plus d'un million de participants ; une synthèse du débat sera établie par la commission en avril 2004 (« Miroir du débat ») et un ensemble de propositions concrètes seront formulées dans un rapport (« Vers la réussite de tous les élèves »), remis au Premier ministre en octobre 2004.

²⁷ Née au Danemark, la formule a été transposée dans une douzaine de pays, notamment anglo-saxons (Grande-Bretagne, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) (voir D. DONNET-KAMEL, in S. VALLEMONT. *op. cit.*)

²⁸ D. DONNET-KAMEL (préc.) montre par exemple, à partir de l'exemple du Danemark et des États-Unis, que les conférences publiques de consensus n'excluent pas d'autres dispositifs, tels les « jurys de citoyens », les scénarios *workshop* » ou les « *voting conferences* ».

²⁹ J.P. GAUDIN, *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po-Dalloz, Coll. Amphi, 2004, pp. 163 sq.

³⁰ *Rapport CNDP*, préc., p. 6.

³¹ S. RUI, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, A. Colin, Coll. Sociétales, 2004, pp. 19, 32. Dans le même sens, S. ALLEMAND, « Débat public, mode d'emploi », *Sciences humaines*, n° 149, mai 2004, pp. 14 sq.

implications fortes, en remettant en cause la conception traditionnelle des rapports État/société (I), ses effets pratiques sont en fin de compte limités.

I / DES IMPLICATIONS FORTES

Le développement du débat public témoigne d'une crise des processus d'élaboration des choix collectifs, et partant du cadre institutionnel commandant leur déroulement. Dans le schéma classique, il appartient aux autorités politiques, éclairées par la délibération parlementaire ainsi que par la consultation éventuelle des intérêts sociaux, d'arrêter les choix : parées du sceau de l'intérêt général, leurs décisions sont dotées, non seulement de la force normative attachée aux commandements du pouvoir, mais encore d'un bien-fondé de principe ; « ceux du public » (élus, gouvernants, fonctionnaires) sont censés disposer de la compétence et de la hauteur de vues nécessaires pour définir le sens de l'action collective. Or, ce schéma se heurte à un triple constat. D'abord, le nouveau contexte auquel sont confrontées les sociétés contemporaines génèrent une incertitude croissante, qui accroît les difficultés de définition du sens de l'action collective : cette incertitude est particulièrement forte dans le domaine scientifique et technique ; mais elle s'étend peu ou prou à tous les secteurs de l'action publique. Corrélativement, le bien-fondé des actes émanant du pouvoir ne relève plus de l'évidence : la délibération parlementaire ne suffit plus à parer la loi d'une légitimité de principe ; cette légitimité doit être en permanence conquise, par la rigueur des méthodes d'élaboration et la démonstration de la pertinence des effets. Enfin, une pression sociale nouvelle s'exerce pour obtenir une plus grande ouverture du jeu politique : le principe de dépossession sur lequel est fondée la démocratie représentative tend à être mis en cause ; tout se passe comme si les citoyens entendaient désormais disposer d'un droit de regard et de possibilités d'intervention dans l'élaboration des choix collectifs.

Traduction de ces exigences nouvelles, le débat public révèle l'existence de nouveaux modes de construction de l'action publique (A) ; au-delà, se profile une adaptation plus en profondeur des mécanismes démocratiques (B)

A) L'adaptation de l'action publique

L'inflexion apportée par les procédures du débat public aux modalités de construction de l'action publique doit être exactement mesurée. La définition des choix collectifs ne saurait être, et n'a jamais été, le produit d'un processus purement endogène, relevant des seuls acteurs étatiques : l'action publique vise à résoudre des problèmes sociaux ; des dispositifs de contact existent dès lors nécessairement avec les intérêts sociaux, tant au niveau des autorités politiques que des services administratifs. Des porte-parole représentatifs des différents groupes sociaux ont toujours été associés à l'élaboration des politiques, soit dans le cadre de procédures de consultation formelles, soit par le biais de mécanismes plus souples de concertation ; cette ouverture aux représentants des forces sociales est indispensable pour localiser les sources potentielles de conflit, baliser les terrains d'affrontement, situer les zones de compromis envisageables ; les groupes d'intérêt ont toujours eu la possibilité de se faire entendre des décideurs politiques et administratifs. Cette ouverture aux intérêts sociaux repose cependant traditionnelle sur un principe de sélectivité et de hiérarchisation. L'accessibilité des acteurs sociaux aux processus décisionnels dépend des ressources qu'ils peuvent mobiliser, de leur degré d'organisation, ainsi que de leur aptitude à se plier aux contraintes du jeu collectif : les groupes puissants, organisés et coopératifs ont les meilleures chances de se faire entendre ; en revanche, les groupes faibles, peu organisés, voués à un mode d'expression protestataire, et a fortiori les simples citoyens, sont tenus en lisière des circuits de décision. On a ainsi assisté, au stade de l'État providence, à la constitution de systèmes fermés et stables d'échange, de nature néo-corporatiste, faisant des politiques publiques le produit d'interactions entre les administrations

sectorielles et les organisations professionnelles, dotées d'un monopole de représentation, de droit ou de fait.

1° Deux aspects différencient le débat public de ces formes classiques de relations avec les groupes d'intérêt.

D'une part, le débat public entend *élargir le cercle des acteurs concernés*, en allant au-delà des seuls représentants des groupes d'intérêt : il s'agit de s'adresser à la « société civile », de chercher à entendre la « voix des citoyens », en prenant langue avec les structures résultant de leur libre association, mais surtout en s'efforçant de recueillir directement le point de vue des intéressés ; si les groupes d'intérêt sont partie prenante au débat, ils perdent leur monopole de représentation et entrent en concurrence avec d'autres types d'acteurs, qui étaient jusqu'alors exclus et dont le point de vue mérite une égale considération. Le débat public constitue « une scène ouverte, dans laquelle le 'principe d'équivalence' posé comme règle de fonctionnement bouleverse les logiques de représentation »³² : tous les acteurs sont censés être mis sur le même plan, placés sur un pied d'égalité, bénéficier d'un traitement semblable. A la faveur de cette ouverture, un acteur nouveau entre en scène, le « citoyen », à qui le débat public donne la possibilité d'exprimer son point de vue³³. Cette figure du citoyen comporte cependant une part d'équivoque : la participation au débat présuppose toujours l'existence d'un « intérêt », qui l'explique et la légitime ; derrière le citoyen, se profilent ainsi l'« habitant », dans les débats relatifs aux opérations d'aménagement, l'« usager », dans les débats relatives à l'avenir des services publics, voire le « citoyen impliqué », pour les conférences de citoyens. Ce dernier cas est le plus significatif, dans la mesure où ces conférences prétendent s'adresser aux « profanes » : les participants sont en apparence « totalement désintéressés » et « motivés par leur seule qualité de citoyen »³⁴ ; la confrontation aménagée avec les experts, dans le cadre de ces « forums hybrides »³⁵ montre que le savoir expert traditionnel est désormais tenu de composer avec une « expertise citoyenne ». Néanmoins, les participants sont bel et bien recrutés sur la base du volontariat, ce qui témoigne au moins de l'existence d'un « intérêt à savoir ».

L'autre spécificité du débat public réside dans le fait qu'il se situe *en amont du processus décisionnel* et alors que les orientations ne sont pas encore arrêtées. Cet aspect différencie le débat public institué en matière d'opérations d'aménagement de l'enquête publique, qui se situe en aval, et alors que l'opération est d'ores et déjà arrêtée : débat public et enquête publique constituent deux phases distinctes et successives, puisque le compte-rendu du bilan dressé à l'issue du débat est mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête (loi du 2 février 1995), l'enquête publique ne pouvant être décidée qu'à compter de la date de publication du bilan (loi du 27 février 2002) ; aussi le débat public peut-il, à la différence de l'enquête, porter, non seulement sur « les objectifs et les caractéristiques principales du projet » (loi du 2 février 1995), mais encore sur son « opportunité » (loi du 27 février 2002). Le débat public n'a dès lors de sens que si le champ des possibles reste ouvert ; la CNDP prend ainsi très logiquement en compte l'état d'avancement du projet pour décider de l'organisation ou non d'un débat : il n'est à ses yeux « plus temps d'organiser un débat public lorsque le projet a fait l'objet d'une concertation régulière et approfondie, que cela a permis de trancher les principales options »³⁶. Cette remontée vers l'amont se retrouve dans les autres hypothèses évoquées. Si, par ce trait, le débat public se distingue clairement des procédures de consultation,

³² P. CHAMBAT, J.M. FOURNIAU, « Débat public et participation démocratique », in S. VALLEMONT, *op. cit.*, p. 22.

³³ G. DUMONT, *La citoyenneté administrative*, Thèse Paris 2, décembre 2002 (ronéo.)

³⁴ D. BOY, « L'expert-citoyen, le citoyen-expert », in Les nouvelles dimensions de la citoyenneté, *Les Cahiers français*, n° 316, sept.-oct. 2003, pp. 20 sq.

³⁵ M. CALLON, B. LATOUR (Eds.), *La science telle qu'elle se fait*, La Découverte, 1991 ; M. CALLON, P. LASCOUMES, Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain*, Seuil, 2001.

³⁶ *Rapport CNDP préc.*, p. 8.

qui impliquent l'existence d'un projet tout élaboré, il se rapproche des procédures de concertation, qui se situent plus en amont : cependant, la concertation relève d'une autre logique, dans la mesure où elle suppose une élaboration conjointe et partant un certain partage du pouvoir, appelant fermeture et sélectivité.

2° Par ces deux traits, le débat public apparaît comme l'expression emblématique des transformations qui affectent l'action publique dans les sociétés contemporaines. Il manifeste tout d'abord l'abandon de la prétention de l'Etat au monopole de l'« intérêt général » : en dépit des dispositifs de consultation et de concertation, l'intérêt général restait perçu en France comme l'apanage des agents de la sphère publique, censés être les seuls capables de le concevoir et de la réaliser. Ce mode d'énonciation, de type « performatif »³⁷, est désormais caduc : l'intérêt général n'est plus censé sortir tout armé du cerveau des élus et des fonctionnaires ; à la base de sa formation, on trouve nécessairement les intérêts particuliers des individus et des groupes ; de ce fait, intérêt général et intérêts particuliers n'apparaissent plus comme étant de nature radicalement différente et leur opposition tend à s'estomper. Au modèle traditionnel de type « synoptique » ou « stato-centrique », succède un modèle d'« ajustements mutuels », dans lequel les acteurs sociaux sont appelés à discuter de l'opportunité et du contenu des choix³⁸. Ensuite, la sélection par l'État du cercle fermé de ses interlocuteurs fait place au souci de prendre en compte la diversité constitutive du social : le bien-fondé de l'action publique est d'autant mieux assuré que les intérêts sociaux de toute nature ont eu la possibilité de s'exprimer ; « l'ouverture du processus à un public élargi dépasse le cadre des habituels intéressés à une procédure et permet la représentation des divers intérêts qu'il s'agira de considérer dans la pesée des intérêts »³⁹. La construction de l'action publique fait place à de nouveaux venus : le monopole d'accès dont disposaient les représentants des groupes d'intérêt est battu en brèche⁴⁰ ; des intérêts qui avaient été jusqu'alors ignorés ou marginalisés sont désormais invités à se faire entendre. Il s'agit de faire « resurgir la société dans sa réalité pluraliste de groupes sociaux aux intérêts multiples et souvent antagonistes »⁴¹. Ce processus de décloisonnement ne joue cependant qu'à ce niveau : la décision finale restera négociée dans des arènes plus fermées, construites autour du principe traditionnel de sélectivité ; l'émergence du débat public contribue par là à cristalliser la distinction entre les deux étapes du processus décisionnel, celle de la formulation du problème et des enjeux, celle de l'élaboration de la décision.

L'essor des procédures de débat public illustre ainsi le passage à une *conception pluraliste et interactive* de l'action publique, qui tend à prévaloir dans les sociétés contemporaines. Mais, derrière cette adaptation, que résume assez bien le vocable de « gouvernance »⁴², se profile une inflexion plus profonde de la logique démocratique.

³⁷ G. MONÉDIAIRE, « A propos de la décision publique en matière d'environnement », in J. CLAM, G. MARTIN, *op. cit.*, pp. 105 sq.

³⁸ G. MASSARDIER, *Politiques et action publique*, A. Colin, 2003, pp. 67 sq.

³⁹ M. DESCLOUX, « Pondération et protection de l'environnement », in C.A. MORAND (Ed.), *La pesée globale des intérêts. Droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, Helbing et Lichtenhahn-Faculté de droit de Genève, 1996, pp. 87 sq.

⁴⁰ Les conférences de citoyens ont ainsi pour objectif de « contribuer à créer un véritable espace de débat public sur des sujets où la parole et même l'information sont trop souvent réservés à certains groupes défendant des intérêts particuliers » (D. BOY, D. DONNET-KAMEL, P. ROQUEPLO, « Un exemple de démocratie participative : la conférence de citoyens sur les OGM », *RFSP*, n° 4-5, 2000, pp. 379 sq.).

⁴¹ P. DURAN, *Penser l'action publique*, LGDJ, Coll. Droit et Société, n° 27, 1999, p. 11 ; J.P. GAUDIN, *op. cit.*, p. 21.

⁴² J. CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *RFAP*, n° 105-106, 2003, pp. 203 sq.

B) L'inflexion des mécanismes démocratiques

L'émergence du débat public met en cause quelques-uns des principes fondamentaux sur lesquels repose le modèle démocratique libéral. D'une part, la logique représentative, qui implique certaines modalités d'aménagement du pouvoir : le peuple n'a pas la responsabilité directe de la gestion des affaires publiques ; ce sont des représentants élus par lui qui sont chargés d'agir et de décider en son nom. A la différence de la démocratie antique, exclusive de toute idée de représentation, la démocratie libérale a été conçue comme une démocratie « gouvernée », dans laquelle le pouvoir effectif est exercé par des représentants. D'autre part, la construction du Parlement comme espace exclusif de délibération politique : c'est dans l'enceinte parlementaire que les choix collectifs sont mis en débat et les compromis négociés ; la délibération parlementaire permet ainsi, par une étrange alchimie, de passer *des* discours pluriels des représentants, exprimant des points de vue par essence particularistes, au discours de *la* Loi, imputée à un législateur collectif et anonyme⁴³. Les différents vecteurs d'expression des intérêts sociaux ou de l'« opinion publique » ne sauraient constituer d'authentiques espaces de délibération : le seul débat politique légitime ne peut se dérouler que dans l'enceinte parlementaire ; la démocratie délibérative se coule dans le moule de la représentation. La crise de la représentation conduit à la réévaluation de ces deux postulats.

1° L'essor du débat public témoigne du fait que la logique représentative ne suffit plus dans les sociétés contemporaines à assurer la légitimité des choix politiques : celle-ci dépend des conditions dans lesquelles ces choix sont effectués ; à une légitimité intrinsèque, fondée sur le principe de l'élection, succède une *légitimité procédurale*, litée aux modes concrets de prise des décisions. L'introduction du débat public aboutit ainsi à doubler les procédures formelles relevant de la démocratie représentative d'un *moment délibératif*, situé en amont : avant que les orientations soient arrêtées, il conviendrait de confronter les différentes formulations des problèmes, d'explicitier les préférences et les interdits des acteurs sociaux, de mettre au jour les zones d'acceptabilité et les terrains de compromis ; il s'agit d'explorer « la pluralité des mondes », préalablement à « l'institution d'un monde commun »⁴⁴. Ce moment délibératif est appelé à ouvrir plus largement le champ des possibles, à accroître la pertinence des choix, en assurant que les différents points de vue puissent se faire entendre. Ce faisant, le débat public ne ferait que revenir aux fondements mêmes de la démocratie, qui implique la confrontation permanente des opinions, à travers les procédures instituées à cet effet⁴⁵. Pour Habermas⁴⁶, ce sont en effet les « conditions procédurales » présidant à la formation de l'opinion et de la volonté qui, dans une société démocratique, constituent « les seules sources de légitimité » : il faut que les citoyens « puissent se concevoir à tout moment comme les auteurs du droit auquel ils sont soumis en tant que destinataires » ; et ceci passe nécessairement par des processus de discussion et de délibération par lesquels la norme juridique se construit progressivement⁴⁷. Le débat public relèverait ainsi d'une conception plus exigeante de la démocratie, en relativisant la légitimité issue de l'élection.

2° Il la relativise d'autant plus que le moment délibératif échappe à la maîtrise des représentants : ceux-ci perdent le monopole que leur était traditionnellement reconnu sur la fonction de délibération ; le Parlement voit se construire, en dehors de lui et en amont de son intervention, un *espace de délibération* parallèle et concurrent. Ouvert sans exclusive à tous les

⁴³ E. LANDOWSKI, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *RFSP*, 1977, n° 3, pp. 428 sq.

⁴⁴ B. LATOUR, *Politique de la nature*, La Découverte, 1999.

⁴⁵ J. HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tomes 1 et 2, Fayard, 1987.

⁴⁶ *Droit et démocratie*, 1992, Gallimard, 1997.

⁴⁷ Le principe de discussion serait dès lors le principe distinctif de l'État de droit (D. ROUSSEAU, « L'État de droit est-il un État de valeurs particulières ? », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges Pactet*, Dalloz, 2003, p. 892.).

intérêts sociaux, groupes organisés et simples citoyens, cet espace assure la présence directe des acteurs sociaux dans le jeu politique, indépendamment du canal représentatif. Lieu d'interaction, visant à la confrontation mais aussi à l'ajustement progressif des points de vue des uns et des autres, cet espace de délibération est plus ou moins formalisé et encadré par le droit : la caractéristique du débat public en matière d'aménagement est sa forte institutionnalisation, les textes législatifs et réglementaires successifs ayant établi un cadre précis, concernant ses principes d'organisation et ses règles de fonctionnement — au risque de développement d'un contentieux⁴⁸ ; les débats nationaux sont en revanche organisés au coup par coup, sans cadre juridique préétabli et avec une grande souplesse. Dans tous les cas, le débat public implique cependant une *instance indépendante*, chargée de l'organiser et d'encadrer son déroulement : cette logique a été poussée jusqu'à son terme pour la CNDP qui s'est vue en 2002 reconnaître un statut d'autorité administrative indépendante qui la soustrait à tout lien de subordination et garantit l'impartialité, la transparence et la sincérité du débat⁴⁹ ; le degré d'autonomie des « comités de pilotage » mis en place pour organiser les « états généraux ou des instances d'organiser des « conférences de citoyens » » est plus restreint⁵⁰. Un « tiers organisateur » apparaît indispensable pour assurer le bon déroulement du débat : sa fonction n'est pas de trancher entre les points de vue en présence ni de porter un jugement sur le projet mis en débat, mais d'animer le débat, en vérifiant que « tous les éléments ont été mis sur la table pour qu'ils soient sincères » (M. Barnier) ; sans sa présence, la délibération risquerait de perdre toute substance. Par ce biais, un « *pouvoir délibératif* » tend à émerger, en marge du système représentatif, en infléchissant par-là même le jeu de la démocratie : si les représentants restent investis du pouvoir formel de décision, celui-ci est désormais canalisé par les processus préalables de délibération ; celle-ci n'est pas un simple adjuvant, destiné à permettre au système représentatif de « mieux fonctionner »⁵¹ mais touche bel et bien potentiellement à l'équilibre des pouvoirs.

Le débat public comporte donc des implications fortes : à travers lui se profile une autre vision de l'action publique et partant du jeu démocratique ; cependant, les effets concrets de ces nouvelles procédures sont en réalité plus limités.

II / DES EFFETS LIMITÉS

Le débat public ne relève pas seulement de l'ordre du discours : des pratiques concrètes lui ont donné corps et des textes sont venus l'institutionnaliser, comme en matière d'aménagement, en établissant des institutions permanentes et des procédures obligatoires ; or, l'organisation d'un débat public ne saurait manquer d'avoir une incidence sur les processus de décision et sur le contenu des choix. Plus profondément, le débat public est doté d'une indéniable force attractive, en contribuant à la promotion et à la diffusion d'un nouveau modèle de relations État/société. Le faible nombre de ses applications ne doit pas faire illusion : l'idée selon laquelle les grands choix collectifs ne relèvent plus des seuls élus politiques mais doivent faire l'objet d'une discussion large, à laquelle tous les acteurs sociaux sont invités à participer, est désormais considérée comme une donnée d'évidence ; la production de nouvelles théories de la démocratie, mettant l'accent sur l'importance des procédures de délibération, concourt à la légitimation de cette idée. L'importance du débat public ne saurait donc être sous-estimée dans la mesure même où il

⁴⁸ Le Conseil a ainsi qualifié la décision d'organiser ou non une délibération d'acte administratif faisant grief (17 mai 2002, Association France Nature Environnement, Note V. INSERGUET-BRISSET, *Petites Affiches*, 15 juillet 2003).

⁴⁹ *Rapport CNDP préc.*, p. 17.

⁵⁰ La conférence de citoyens sur les OGM a été organisée à l'initiative de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, dont le président a dirigé les travaux.

⁵¹ *Rapport CNDP préc.*, p. 6.

traduit l'exigence d'adaptation des technologies de pouvoir dans les sociétés contemporaines. Néanmoins, la pratique du débat public laisse entrevoir une réalité plus modeste : si le débat public s'est bien enraciné, le processus est fortement encadré (A) et sa portée reste aléatoire (B).

A) *Un processus encadré*

Si la finalité du débat public est claire et ses ambitions élevées, son déroulement est marqué par une forte incertitude : même lorsque des textes existent, comme en matière d'aménagement, ils ne concernent que l'organisation de l'instance responsable du débat, ses conditions de saisine, les décisions qu'elle peut prendre ainsi que le suivi des travaux ; en revanche, les textes n'indiquent pas qu'elles doivent être les modalités d'organisation et d'animation du débat lui-même⁵². On peut y voir le signe que le débat public implique de la souplesse : aucun débat n'étant comparable à un autre, il conviendrait de varier ses modalités en « fonction du type de projet, du territoire, du type d'opposition ou de support rencontré par le projet »⁵³ ; et la responsabilité donnée au « tiers organisateur » de décider des formes concrètes qu'il prendra contribuerait à asseoir l'autonomie du « pouvoir délibératif ». L'incertitude est plus grande encore pour les autres débats publics, résolument placés sous le sceau de l'informel. Cette incertitude frappe cependant la délibération d'une grande fragilité.

1° En dépit de la volonté d'élargissement du cercle des acteurs, le débat public implique toujours le *criblage des participants*. Ce criblage est explicite dans le cas des conférences de citoyens. Celles-ci mettent en présence deux groupes : un panel représentatif de la population française, sélectionné sur la base du volontariat⁵⁴ ; des experts⁵⁵, représentant les différents courants scientifiques, et avec lesquels les citoyens sont appelés à débattre. Le débat public met ainsi en présence en l'espèce deux types d'acteurs : l'« expert-citoyen » et le « citoyen-expert »⁵⁶, à partir d'un filtrage rigoureux et en excluant d'autres types d'intérêts.

Pour les décisions concernant l'aménagement, le débat est en revanche ouvert à l'ensemble des publics intéressés. Le bilan global établi par la CNDP est à première vue très positif⁵⁷ ; cependant, la CNDP elle-même regrette que ne participe au débat qu'« une petite partie de la population intéressée » : ne prendraient une part active au débat « que les personnes qui seront concernées par les ouvrages prévus, par leurs impacts positifs ou leurs nuisances possibles »⁵⁸. Ce constat n'est pas nouveau : on a depuis longtemps relevé que les mobilisations contre les projets d'aménagement sont « presque toujours des mobilisations de proximité », les opposants étant généralement « des personnes directement concernées en tant que riverains potentiels de l'ouvrage projeté »⁵⁹ ; on retrouve ici le syndrome NIMBY, par lequel les riverains ont spontanément la réaction de refuser un projet d'équipement qui comporte pour eux des nuisances, en réclamant qu'il se fasse ailleurs. La distinction opérée entre débat public et enquête publique comporte ainsi une large part d'artifice, les participants au débat intervenant en tout premier lieu pour défendre leurs intérêts privés. Sans doute, convient-il de ne pas systématiser :

⁵² Aussi le Conseil d'État a-t-il refusé d'examiner la légalité des modalités de déroulement d'un débat organisé sous l'égide de la CNDP (14 juin 2002, *Petites Affiches*, 17 juillet 2003)

⁵³ *Rapport CNDP* préc., p. 56.

⁵⁴ Quatorze citoyens ont été sélectionnés par l'IFOP pour la conférence sur les OGM.

⁵⁵ Une trentaine pour la conférence sur les OGM.

⁵⁶ D. BOY, préc.

⁵⁷ De 40.000 à 650.000 personnes auraient été touchées par l'information ; on aurait compté de 2.000 à 7.000 participants aux réunions publiques ; et il faudrait ajouter l'envoi de contributions (de quelques centaines à plus de 2.000) et la consultation du site Internet (de 3.000 à plus de 20.000) (*Rapport*, p. 7)

⁵⁸ *Rapport* préc., p. 9.

⁵⁹ A. JOBERT, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, 1998, pp. 67 sq.

la défense de leurs intérêts propres n'est pas la seule motivation des participants ; et l'organisation d'un débat public contribue sans nul doute à élargir le cadre du débat. Il reste que l'idée d'une totale ouverture de l'espace de délibération est une vue de l'esprit : la présence dans le débat suppose au moins, on l'a dit, l'existence d'un « intérêt » ; et celui-ci n'est que rarement de nature purement « civique ».

Le même constat peut être dressé en ce qui concerne les formules d'états généraux, dans lesquels le plus large public est invité à s'exprimer. Le nombre impressionnant de participants⁶⁰ ne doit pas faire illusion : il s'agit pour l'essentiel des professionnels du secteur concerné (professions de santé, enseignants) et des usagers ou utilisateurs du service en cause (patients, parents d'élèves). La seule véritable innovation réside dans le fait que le débat public permet de dépasser la représentation traditionnelle par les organisations professionnelles et les associations pour assurer la présence directe des intéressés ; encore n'est-ce pas toujours le cas⁶¹. Le « citoyen » est donc toujours un citoyen « impliqué », à qui le débat public offre l'occasion d'exprimer ses attentes et ses frustrations. Cependant, même sur ce plan, des mécanismes de sélection sociale contribuent au criblage des participants : la participation suppose la connaissance des problèmes et surtout la maîtrise du langage imposée par l'oralité du débat ; seront donc présents ceux qui disposent des ressources sociales et culturelles leur permettant de débattre avec les professionnels et les experts. L'élargissement du cercle des acteurs comporte ainsi des limites structurelles.

2° Le *déroulement du débat* témoigne tout autant des limites de la logique délibérative. Les deux principes qui fondent le débat public, le « principe d'équivalence » entre les participants et l'existence d'un « tiers organisateur » indépendant ne suffisent pas à garantir un bon déroulement. L'égalité entre les participants est d'abord purement théorique : ceux-ci sont des acteurs socialement situés, qui disposent de ressources inégales ; face aux experts, détenteurs d'un savoir, face aux groupes organisés, partenaires attitrés des acteurs publics, face aux professionnels, qui ont la connaissance des problèmes, les citoyens de base sont placés en situation d'infériorité. On retrouve donc au sein des structures du débat public, la hiérarchie des acteurs qui est au cœur des procédures classiques de consultation et de concertation. Cette inégalité peut être, dans certains cas, assumée, en conduisant à des positions différenciées : dans la conférence de citoyens, le panel de citoyens est ainsi appelé à débattre avec les experts, avant de délibérer à huis clos, cette fois hors de la présence des experts ; ceux-ci sont là pour alimenter la réflexion collective des citoyens, qui sont en fin de compte les seuls acteurs du débat public. Ailleurs, c'est le « tiers organisateur » qui est érigé en garant de la sincérité du débat ; néanmoins, l'absence de cadre préétabli ainsi que de protocole du débat crée une part d'aléa : la CNDP ressent désormais le besoin de construire « un corps de références méthodologiques » et d'en assurer la diffusion aux membres des commissions de débat par des séminaires de formation.

Par ailleurs, le débat est cadré, soit par l'existence, comme pour les états généraux, d'un document introductif élaboré par des experts⁶² ou d'un canevas de réforme fixé par le Gouvernement, soit par la définition des termes du problème, comme pour les conférences de citoyens, soit encore par l'annonce d'un projet d'aménagement : le débat public se développera dès lors par référence à des orientations pré-déterminées par un cercle restreint d'acteurs et dont

⁶⁰ 200.000 pour les états généraux de la Santé, plus d'un million pour le débat national sur l'avenir de l'école.

⁶¹ Les états généraux de la sécurité routière réuniront ainsi le 17 septembre 2002 les représentants des administrations concernées, des associations et des professionnels (470 personnes). Ceux de la recherche, réunis à Grenoble en octobre 2004, rassembleront pour l'essentiel les chercheurs.

⁶² Document comportant quinze thèmes de débat, élaboré par le comité national d'orientation pour les états généraux de la santé, débat sur l'école cadré par le document « Eléments pour un diagnostic de l'école » élaboré en octobre 2003 par la commission Thélot.

les participants ne pourront s'affranchir ; le champ des discussions est ainsi strictement balisé et le projet sortant du débat ne sera dès lors souvent qu'« une version consolidée parce que marginalement amendée du projet tel qu'il y est entré »⁶³. Ce cadrage annonce les difficultés du suivi.

B) Une portée aléatoire

Le débat public n'est pas un processus gratuit et désintéressé : son institution ne peut manquer de produire un certain nombre d'effets concrets, en influant sur les modes d'élaboration et le contenu des choix collectifs. Ces effets sont difficiles à évaluer : non seulement « le débat public n'est ni le temps, ni le lieu de la décision ; c'est un temps d'ouverture, d'expression, d'écoute et d'échange »⁶⁴, mais encore l'impact de ce moment délibératif sur la décision reste frappé d'incertitude ; encore faut-il que le décideur admette la nécessité ou simplement reconnaisse l'utilité de prendre en compte les conclusions du débat. Si la relation entre délibération et décision est ainsi aléatoire, le débat public n'en remplit pas moins des fonctions plus diffuses.

1° Moment délibératif situé en amont du processus décisionnel, le débat public est déconnecté de la phase d'élaboration de la décision finale⁶⁵ : celle-ci relève comme toujours d'un *espace de négociation* fermé, ouvert aux seuls acteurs influents ; le débat public n'entraîne donc, ni transfert, ni partage réel du pouvoir de décision, mais complexifie seulement le processus décisionnel par l'introduction d'une phase préalable de délibération, apportant « de nouveaux éléments d'appréciation à la fois sur l'utilité du projet et sur l'état de l'opinion, donc sur son acceptabilité sociale »⁶⁶. Cette absence de chaînage avec la décision conduit à distinguer la délibération des formes traditionnelles de participation, qui donnent aux intéressés prise sur la décision elle-même — suivant des modalités variables. L'ouverture inhérente aux procédures délibératives est ainsi payée d'une relégation de celles-ci en marge du processus décisionnel ; la publication du bilan du débat public et sa transmission aux décideurs⁶⁷ ne constituent qu'un pis-aller. Le débat public n'est sans doute pas dépourvu d'impact mais celui-ci dépend de la bonne volonté du décideur, auquel il revient de tirer ses propres conclusions du débat : c'est à lui de décider s'il suit l'avis exprimé, en infléchissant le projet initial, voire en l'abandonnant. Si l'introduction du débat public n'est donc pas à elle seule suffisante pour transformer le modèle décisionnel classique, elle peut pourtant en être le vecteur : « les initiatives procédures ne sont ni suffisantes, ni nécessaires pour instaurer une négociation effective »⁶⁸ ; tout le problème est de savoir si le porteur du projet entend imposer ses vues en « forçant » la décision ou s'il juge indispensable de tenir compte des réactions sociales.

Sur ce plan, le bilan du débat public est difficile à établir. Le caractère très général des questions posées et la très grande diversité des points de vue exprimés dans le cadre des états généraux rendent l'évaluation du degré de prise en compte des conclusions du débat délicate. L'élaboration de la loi Fillon du 23 avril 2005 sur l'école illustre parfaitement le décalage qui

⁶³ C'est l'analyse de Cécile BLATRIX concernant le projet de TGV Rhin-Rhône (« Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n° 57, 2002, pp. 79 sq et de Sandrine RUI sur le projet de TGV Aquitaine (*op. cit.*, pp. 132-138).

⁶⁴ *Rapport CNDP* préc., p. 6.

⁶⁵ L. BLONDIAUX, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n° 268, 2001, pp. 81 sq.

⁶⁶ *Rapport CNDP* préc., p. 23.

⁶⁷ La procédure a été améliorée par la loi du 27 février 2002.

⁶⁸ L. MERMET, I. DUBIEN, A. EMERIT, Y. LAURENS, « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *PMP*, 2004, n° 1, pp. 1 sq.

peut exister entre le débat public en amont et le produit final en aval⁶⁹, au risque d'un choc en retour ; de même, le projet de loi sur la recherche présenté en janvier 2005 suscitera la déception des chercheurs, qui n'y trouveront pas trace des orientations retenues dans les états généraux d'octobre 2004. Les avis formulés au terme des conférences de citoyens reflètent la complexité des problèmes et les incertitudes des scientifiques. Pour les décisions d'aménagement, la prise en compte varie en fonction de l'importance de l'enjeu : l'exemple des décisions arrêtées par le CIADT le 18 décembre 2003, alors même que des débats publics étaient en cours sur deux opérations⁷⁰ témoigne des limites de l'exercice ; les vives réactions enregistrées⁷¹ montrent cependant qu'il est devenu difficile de s'affranchir de la logique délibérative.

2° Si le lien entre délibération et décision reste problématique, le débat public remplit d'autres fonctions, qui appellent à son développement. D'abord, comme tous les dispositifs de participation, c'est un moyen de *socialisation* des participants, en les amenant à prendre en compte les rationalités des autres acteurs et les contraintes de l'action collective : les forums de discussion apparaissent comme des « lieux d'apprentissage »⁷², où seront inculquées des règles et des valeurs communes⁷³ ; l'exposition des points de vue des uns et des autres, l'échange d'arguments, la recherche de compromis contribuent à infléchir les perceptions et les comportements, par l'intériorisation de nouvelles représentations de la réalité et le passage à une rationalité coopérative. La construction d'un référentiel commun à la faveur du processus de délibération, pèse en retour sur le décideur : l'influence du débat public sur la décision résulte, non de la portée contraignante ou de la force persuasive des avis, mais de la production d'un *cadre axiologique*, délimitant le champ des décisions possibles.

Le débat remplit par ailleurs une fonction essentielle de *légitimation* : son existence est là pour témoigner que l'action publique est le produit d'un vaste échange dans lequel tous les intérêts sociaux ont pu s'exprimer et ont été pris en compte ; la légitimité des décisions en tant qu'actes du pouvoir se trouve ainsi confortée par une « légitimité procédurale », résultant de la présence des acteurs sociaux dans les processus d'élaboration. Le débat public apparaît ainsi comme un opérateur idéologique, permettant de construire le consensus nécessaire autour de l'action publique. Témoignant d'un souci d'ouverture à la société, il renforce corrélativement la légitimité que l'appartenance à l'État ou l'élection ne suffisent plus à elles seules à garantir.

Par-delà leur diversité, les formes de débat public n'en relèvent pas moins d'une inspiration fondamentalement identique : il s'agit dans tous les cas d'infléchir les modes de construction de l'action publique et le jeu des mécanismes démocratiques, par la création d'un espace de délibération situé en amont des processus décisionnels. Cette logique commune ne suffit cependant pas à lever tout élément d'ambiguïté : oscillant entre le souci « gestilogique »⁷⁴ d'améliorer l'efficacité de l'action publique et le souci « démocratique » d'ouvrir celle-ci aux

⁶⁹ Non seulement les propositions formulées le 12 octobre 2004 par la commission Thélot seront assez éloignées des conclusions du débat, mais encore le Gouvernement ne retiendra, dans le projet de réforme soumis au Conseil des ministres le 12 janvier 2005, qu'une partie de ces propositions. La contestation dont ce projet fera l'objet de la part dans le milieu éducatif conduira à amender ce projet, qui sera lui-même, après son adoption par le Parlement, amputé d'une partie de sa substance par le Conseil constitutionnel (décision du 21 avril 2005)

⁷⁰ Le contournement autoroutier de Bordeaux et le projet d'autoroute Amiens-Lille-Belgique.

⁷¹ Démission des membres de la commission de Bordeaux, regrets exprimés dans l'autre cas, communiqué de la CNDP le 7 janvier 2004 selon lequel « de telles annonces en cours de débat peuvent venir casser le lien de confiance patiemment tissé... avec le public ».

⁷² P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, 1994.

⁷³ J.P. GAUDIN, *op. cit.*, pp. 162, 217, 227.

⁷⁴ J.C. HÉLIN, *préc.*, p. 94.

citoyens⁷⁵, visant à éclairer les choix mais aussi à conforter la légitimité des gouvernants⁷⁶, le débat public reste une réalité polysémique ; et la persistance des représentations et comportements traditionnels contribue à peser sur son déroulement et à infléchir sa portée. Il reste qu'il coïncide trop bien avec l'exigence de transformation des technologies de pouvoir dans les sociétés contemporaines pour ne pas être appelé à connaître d'autres développements.

⁷⁵ Le débat public oscille ainsi entre gouvernance « instrumentale » et gouvernance « procédurale » selon la distinction faite par J.G. PADIOLEAU (« L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *PMP*, 1999, n° 4, pp. 85 sq.).

⁷⁶ P. CHAMBAT ET J.M. FOURNIAU (préc.) distinguent ainsi débat public « préventif » et débat public « réparateur ».