



**HAL**  
open science

## Le fait politique du débat public : une approche participative de la démocratie délibérative

Jean-Michel Fourniau

► **To cite this version:**

Jean-Michel Fourniau. Le fait politique du débat public : une approche participative de la démocratie délibérative. Jean-Michel Fourniau; Loïc Blondiaux; Dominique Bourg; Marie-Anne Cohendet. La Démocratie écologique. Une pensée indisciplinée, La Démocratie écologique. Une pensée indisciplinée, Hermann, pp.432, 2022, Colloque de Cerisy, 9791037015365. halshs-03511555

**HAL Id: halshs-03511555**

**<https://shs.hal.science/halshs-03511555>**

Submitted on 4 Jan 2022

**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 FAIT POLITIQUE DU DEBAT PUBLIC : UNE APPROCHE PARTICIPATIVE DE LA DEMOCRATIE DELIBERATIVE

Jean-Michel Fourniau, directeur de recherche émérite à l'Université Gustave Eiffel, chercheur au groupe de sociologie pragmatique et réflexive (GSPR, EHESS)

[jean-michel.fourniau@univ-eiffel.fr](mailto:jean-michel.fourniau@univ-eiffel.fr)

Article paru dans Fourniau Jean-Michel avec Loïc Blondiaux, Dominique Bourg, Marie-Anne Cohendet (dir.), *La démocratie écologique. Une pensée indisciplinée*, Paris, Hermann, « Colloques de Cerisy », 2022.

## Plan

I.	L'institutionnalisation controversée du débat public, fait politique.....	4
1.	La revendication d'un droit au débat public dans les conflits.....	4
2.	L'affirmation par la pratique de la CNDP d'une norme de conduite démocratique des projets et politiques d'aménagement .....	5
II.	L'épuisement de la participation instituée faute d'une portée suffisante.....	9
1.	Une influence trop faible sur la décision.....	9
2.	De nouvelles formes de lutte contre les GPII.....	11
3.	Des luttes questionnant le monde commun et expérimentant une « démocratie du faire » .....	13
III.	Une approche participative de la démocratie délibérative .....	15
1.	Ce que fait le débat public : éprouver les attachements pour faire le tour des arguments .....	15
1.1.	L'exercice de la « critique civile » par un public concerné : l'expression des attachements .....	16
1.2.	Le travail de groupe sur les attachements pour « faire le tour des arguments » .	17
2.	Une conception participative de la délibération.....	18
3.	Quelles voies pour accroître l'influence de la participation sur la décision ?.....	19

## Résumé

Qu'en est-il de l'« expérience française de démocratie participative » instituée avec la création de la Commission nationale du débat public (CNDP), il y a 25 ans ? Ce papier propose de caractériser le fait politique du débat public et ses transformations au cours de ce quart de siècle en examinant les réponses successivement données par les acteurs des conflits d'aménagement et d'environnement aux questions portant sur la nature du débat (qu'est-ce que le débat public ?) et sa portée (à quoi sert le débat public ?). Le processus d'institutionnalisation de la participation du public est formalisé par une trajectoire qu'alimentent les revendications d'un droit au débat public régulièrement formulées dans les conflits sur des projets ayant de forts impacts sur l'aménagement et l'environnement, puis progressivement transcrites dans la loi. Mais la légitimité réflexive du débat public, résultant de l'expérience démocratique des participants et du travail politique fait par la CNDP pour articuler les enjeux nés dans les

conflits, s'épuise du fait de son influence insuffisante sur la décision. Les mobilisations territorialisées revendiquent de nouveaux droits pour les citoyens relevant d'abord de la démocratie directe pour assurer de meilleures prises sur la décision, et de nouvelles formes d'engagement citoyen émergent face à l'urgence des enjeux écologiques. Si ces enjeux réclament un renforcement de la participation du public, alors il convient de caractériser l'*agency* propre de la participation pour relancer un nouveau cycle d'institutionnalisation qui conforte la portée de la participation dans les processus de décision et n'améliore pas seulement les normes procédurales de conduite des politiques publiques. Ce papier met en avant les potentialités d'action offertes par l'approche participative de la démocratie délibérative mise en œuvre au cours de 25 ans de pratique du débat public, et les transformations nécessaires de la CNDP pour donner à l'agir citoyen la capacité de relever les défis démocratiques de la transition écologique.

**Mots-clés :** public, débat public, participation, CNDP, fait politique, conflit, institutionnalisation, attachements, agir citoyen, démocratie délibérative, démocratie environnementale, démocratie écologique

### Summary

What has become of the 'French experiment in participatory democracy' instituted with the creation of the National Commission for Public Debate (CNDP) 25 years ago? This paper proposes to characterise the political fact of public debate and its transformations during this quarter of a century by examining the answers successively given by the actors in the planning and environmental conflicts to the questions concerning the nature of the public debate (how it works?) and its scope (what is used for?). The process of institutionalising public participation is formalised by a trajectory that is powered by the claims for a right to public debate that are regularly formulated in conflicts over projects with strong impacts on development and the environment, and then gradually transcribed into law. But the reflective legitimacy of public debate, resulting from the democratic experience of the participants and the political work done by the CNDP to articulate the issues arising in the conflicts, is being exhausted because of its insufficient influence on the decision. Territorial mobilisations are standing for new rights for citizens, primarily through direct democracy to ensure better control over decision-making, and new forms of citizen involvement are facing the urgency of ecological issues. If these challenges call for a strengthening of public participation, then it is necessary to characterise the agency of participation in order to relaunch a new cycle of institutionalisation that increases its impact in decision-making processes and not only improves the procedural norms for conducting public policies. This paper highlights the potential for action offered by the participatory approach to deliberative democracy practiced during 25 years in the public debates, and the necessary transformations of the CNDP to empower citizen action to meet the democratic challenges of ecological transition.

**Keywords:** public, public debate, participation, CNDP, political fact, conflict, institutionalisation, attachments, empowerment, deliberative democracy, environmental democracy, ecological democracy

# LE FAIT POLITIQUE DU DEBAT PUBLIC : UNE APPROCHE PARTICIPATIVE DE LA DEMOCRATIE DELIBERATIVE

**Jean-Michel Fourniau**, directeur de recherche émérite à l'Université Gustave Eiffel groupe de sociologie pragmatique et réflexive (GSPR, EHESS)

Le débat public a 25 ans. Qu'en est-il de cette « expérience française de démocratie participative » (Revel et al., 2007), qualification du fait politique du débat public rapidement endossée par la Commission nationale du débat public (CNDP) ? Celle-ci a publié un bilan chiffré de son activité<sup>1</sup> pendant ce quart de siècle, qui témoigne d'une montée en puissance continue au gré des textes qui l'instituaient<sup>2</sup> puis élargissaient progressivement le champ de la participation (loi de 2002, Charte de l'environnement<sup>3</sup>, loi de 2010<sup>4</sup>...), avec en point d'orgue l'ordonnance du 3 août 2016<sup>5</sup>. Cependant, pour la première fois depuis 25 ans, le décret du 30/07/2021, portant diverses dispositions d'application de la loi ASAP (accélération et simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement), inverse cette tendance en permettant à des projets à fort impact environnemental d'être décidés en passant outre l'obligation instaurée par la loi de 2002 d'en informer le public et d'en débattre, du fait d'une forte augmentation des seuils de saisine de la CNDP<sup>6</sup>. Ce retour en arrière n'est qu'un des signes de la fin d'un cycle d'institutionnalisation de la participation du public à la décision ouvert par les importants conflits du tournant des années 1980-1990 sur de grands projets d'aménagement ayant de forts enjeux environnementaux. Paradoxalement, c'est la « modernisation du dialogue environnemental » engagée à la suite du drame de Sivens, en 2014, qui a marqué cette fin de cycle, les ordonnances de 2016 parachevant la procéduralisation de la participation du public. Aussi, après 25 ans, le débat public doit-il se réinventer pour continuer de s'affirmer en tant que fait politique.

Ce papier n'entend pas discuter le bilan de l'activité de la CNDP, mais propose de caractériser le fait politique du débat public et ses transformations au cours de ce quart de siècle. Comme l'avait remarqué l'un de ses vice-présidents, la CNDP n'a pu faire la preuve pratique de l'intérêt du débat public que parce qu'elle a longtemps remis à plus tard deux questions

1. [https://www.debatpublic.fr/bilan-de-la-cndp-en-chiffres-1956\\_mis\\_en\\_ligne\\_en\\_juin\\_2021](https://www.debatpublic.fr/bilan-de-la-cndp-en-chiffres-1956_mis_en_ligne_en_juin_2021).
2. La loi « Barnier » du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement inscrit le « principe de participation » dans la loi par son article 1, et son article 2 crée la CNDP, sans lui donner de statut. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité reconnaît un intérêt général propre de la participation, distinct de l'intérêt général attaché au projet soumis à débat public. Avec cette loi, la CNDP devient une autorité administrative indépendante chargée de garantir l'intérêt général propre de la participation et sa saisine devient obligatoire pour tous les grands projets (> 300 M€).
3. Son article 7 constitutionnalise le droit à l'information et à la participation (voir la loi constitutionnelle du 1er mars 2005) : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »
4. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement précise les modalités de la concertation postérieure aux débats publics, pour laquelle la CNDP peut désigner un·e garant·e à la demande du maître d'ouvrage.
5. L'ordonnance du 3 août 2016, portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public, ajoute au code de l'environnement un chapitre préalable définissant à quoi sert la participation du public et les droits que cela confère au public (art. L120-1). Elle crée un droit de pétition pour réclamer une concertation préalable en amont des projets. Elle élargit la saisine obligatoire de la CNDP aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale. Elle élargit la garantie de la participation du public par la CNDP et rend obligatoire la nomination de garants.
6. Le décret 2021-1000 du 30/07/2021 remonte le seuil de saisine obligatoire de la CNDP à 455 M€ pour les projets routiers ou ferroviaires, 460 M€ pour les équipements sportifs et culturels et 600 M€ pour les bâtiments industriels.

ontologiques : celle de la nature du débat (qu'est-ce que le débat public ?) et celle de sa portée (à quoi sert le débat public ?) [Mercadal, 2007, p. 334]. La CNDP a laissé ces questions ouvertes, sans trancher entre les points de vue défendus par les divers acteurs tout au long du processus d'institutionnalisation de cette forme de participation publique. Mais aujourd'hui, confrontée à de nouveaux enjeux, à de nouvelles mobilisations territorialisées et à de multiples mises en cause, la CNDP doit dégager des réponses à la mesure de l'urgence écologique. Ce papier met en valeur l'approche participative de la démocratie délibérative mise en œuvre au cours de 25 ans de pratique du débat public, qui semble une réponse ajustée au défi démocratique de la transition écologique.

## **I. L'INSTITUTIONNALISATION CONTROVERSEE DU DEBAT PUBLIC, FAIT POLITIQUE**

Des premières expérimentations de l'idée de débat public dans le conflit du TGV Méditerranée (1989-1995) jusqu'au « grand débat national » de 2019, en passant par la réforme du « dialogue environnemental » suite à la mort de Rémi Fraisse sur le barrage de Sivens le 26 octobre 2014, les formes, l'intérêt et les limites d'une institutionnalisation de la participation du public n'ont cessé d'être discutés depuis un quart de siècle, notamment à l'aune de la capacité de la participation à réguler la conflictualité dans le champ de l'aménagement et de l'environnement et à transformer les processus décisionnels.

### **1. La revendication d'un droit au débat public dans les conflits**

Les mobilisations territorialisées autour de projets d'aménagement et d'environnement constituent la trame de fond commune aux différentes scènes sur lesquelles des acteurs multiples – associations locales de défense, réseaux environnementalistes régionaux et nationaux, maîtres d'ouvrage, administrations territoriales et nationales, élus, chercheurs... – construisent la participation comme problème public, élaborent des propositions d'institutionnalisation, les exposent dans l'espace public et agissent pour peser sur leur mise en œuvre. Il faut en effet souligner la reprise de la conflictualité autour des usages du territoire à la fin des années 1980 (alors qu'elle avait régressé au début de la décennie avec l'arrivée de la gauche au pouvoir) [Charlier, 1999] et son maintien à un niveau élevé depuis cette période [Guérin, 2005], avec la montée dans l'opinion des questions environnementales. Ces conflits sont marqués, depuis la fin des années 1980, par l'émergence de nouveaux sujets politiques : les « citoyens en tant que riverains » [Fourniau, 2007] mettent en cause la logique traditionnelle de l'utilité publique, en refusant d'être traités seulement comme des riverains et en réclamant leur part à l'élaboration des décisions. Ils ne se présentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale et territoriale, mais comme les représentants d'un tort fait à la démocratie. Les Gilets jaunes l'ont à nouveau rendu visible sur les ronds-points. Cette revendication d'un droit au débat public<sup>7</sup>, sans cesse renouvelée, alimente depuis vingt-cinq ans un ensemble d'activités et de propositions pour y répondre.

Pour traiter ce tort, les associations locales de défense qui se constituent dans les conflits d'aménagement ont choisi dans plusieurs d'entre eux au tournant des années 1980/1990, en particulier lors du conflit du TGV Méditerranée, de faire valoir leur capacité à représenter des problèmes qui n'étaient pas pris en compte : elles ont organisé des forums où elles invitaient les différents protagonistes à discuter à égalité leurs propositions et le projet du maître

---

7. C'est le rapport commandé en 1993 par le ministre de l'environnement, en préparation de la loi « Barnier » du 2 février 1995, à Huguette Bouchardeau, pour les dix ans de sa loi de 1983 de démocratisation des enquêtes publiques, qui emploie ce terme pour préconiser la création de la Commission nationale du débat public.

d'ouvrage. Cette invention délibérative, qui complète le répertoire sans cesse enrichi des actions protestataires, constitue ainsi en fait politique la revendication d'un droit au débat public et ouvre une première scène sur laquelle des associations locales ou régionales de défense, ensuite relayées par des fédérations environnementalistes nationales, acheminent dans l'espace public des propositions d'institutionnalisation du débat public. La revendication et la mise en place d'un espace ouvert de discussion où ce n'est plus l'État ou le décideur qui choisissent, désignent et qualifient les interlocuteurs avec lesquels ils se concertent, mais où les échanges ont lieu entre participants égaux en amont de la décision, constituent les caractéristiques majeures autour desquelles le processus d'institutionnalisation de la participation se noue alors.

Les conflits d'aménagement ont ainsi fixé les trois grands enjeux que les textes instituant la participation ont eu à traiter depuis : ouvrir l'élaboration des décisions suffisamment en amont pour que le public puisse avoir une influence dans le processus de décision ; créer un tiers organisateur du débat indépendant du maître d'ouvrage pour garantir le dialogue dans une situation d'asymétrie des expertises et des pouvoirs ; équilibrer les échanges en desserrant le monopole d'expertise des maîtres d'ouvrage par l'accueil d'expertises indépendantes pour évaluer les alternatives portées par les « citoyens en tant que riverains ».

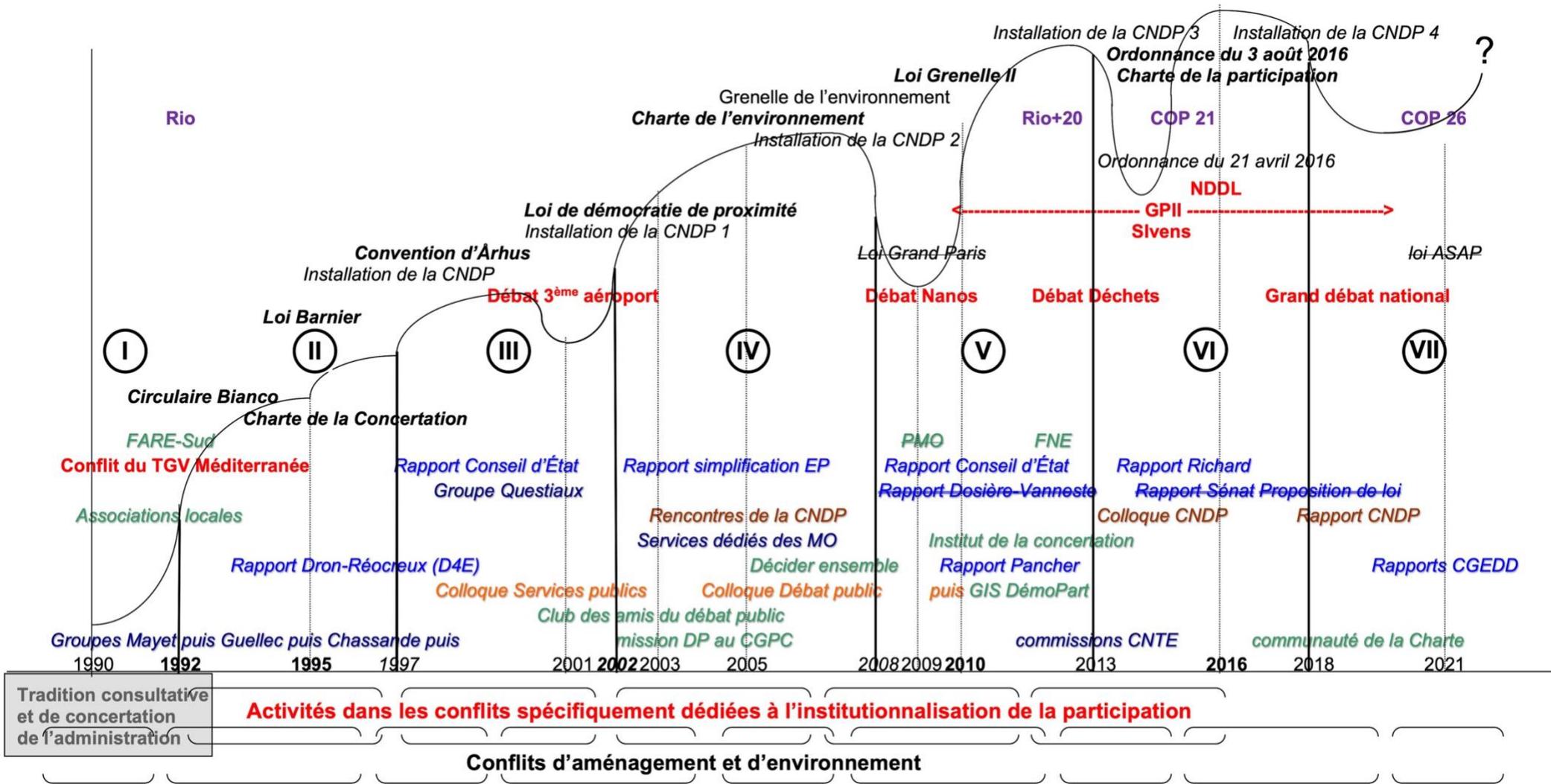
La seconde scène de l'institutionnalisation est l'arène politico-administrative de mise en forme du droit au débat public revendiqué dans les conflits. Il s'agit d'une scène sectorielle, plus technocratique que partisane, tant est fort le poids de l'État dans l'élaboration des politiques d'aménagement et d'environnement. Ainsi, depuis le début des années 1990, la réponse aux conflits a suscité une série continue de groupes de travail internes au ministère de l'Équipement et des Transports d'un côté, au ministère de l'Environnement de l'autre, puis dans le ministère résultant de leur fusion à la suite du Grenelle de l'environnement, en 2007, également au Conseil d'État, qui ont préparé les décisions ministérielles, les lois instituant le débat public et leurs directives d'application. On peut associer à cette arène la scène législative, les débats parlementaires infléchissant toujours les projets préparés par les ministres et leur administration.

Enfin, la troisième scène de l'institutionnalisation controversée du débat public est celle qu'ouvre la pratique de la CNDP après sa mise en place en 1997. Sur cette scène, le débat public n'est plus seulement une revendication de divers groupements associatifs, à l'échelle locale, régionale ou nationale, ou une norme destinée à orienter l'action publique. Il est l'objet d'une expérience partagée, d'un apprentissage collectif par l'ensemble des acteurs des conflits d'aménagement et d'environnement. Sur cette scène, le dispositif du débat public tend à s'autonomiser par rapport à ses conditions initiales d'institutionnalisation, y compris par la jurisprudence du Conseil d'État qui en précise les conditions d'exercice.

## **2. L'affirmation par la pratique de la CNDP d'une norme de conduite démocratique des projets et politiques d'aménagement**

La trajectoire d'ensemble résultant de cette dynamique des activités orientées vers l'institutionnalisation de la participation du public dans le champ de l'aménagement et de l'environnement peut être figurée par le schéma ci-dessous. Celui-ci décrit l'intensité dans l'espace public du problème en fonction de la mobilisation différenciée des acteurs sur les différentes scènes envisagées. Les activités de problématisation et de publicisation se manifestent tant par les travaux dédiés à la concertation et au débat public des maîtres d'ouvrage, des milieux associatifs et des multiples acteurs de son institutionnalisation, que par divers groupes de travail administratifs qui produisent des rapports, souvent en préparation des lois qui encadrent la participation du public.

Figure 1. La trajectoire d'institutionnalisation du débat public



**En rouge :** **Conflits** où se fixent les cadres de la participation et du débat public

**En noir :** **Lois** instituant la participation et le débat public (barrées si elles sont en régression)

**En bleu :** **Groupes de travail** et **rappports administratifs** sur la participation et le débat public (barrés s'ils sont hostiles)

**En brun :** Activités de la **CNDP** pour diffuser la culture du débat public

**En orange :** Activités impliquant des **chercheurs**

**En vert :** **Groupes et associations** participant à l'écosystème du débat public

**En violet :** Conférences des Nations Unies sur l'environnement et le climat

Les traces les plus saillantes de ces activités sont mentionnées au-dessus de l'axe des abscisses et attestent de l'attention soutenue dont l'institutionnalisation du débat public a fait l'objet depuis vingt-cinq ans<sup>8</sup>. Le niveau d'activité est lui-même fortement lié au degré de conflictualité qui constitue la ligne de fond alimentant régulièrement le processus d'institutionnalisation de la participation du public dans le champ de l'aménagement et de l'environnement. L'axe des ordonnées n'a pas de mesure rigoureuse dans ce schéma : il figure le degré de légitimité et de pratique du débat public. Ce degré, évalué assez subjectivement de proche en proche, sans échelle précise, augmente quand une nouvelle loi vient confirmer et élargir le rôle de la CNDP ou quand la pratique de la CNDP s'affirme. Il diminue au contraire quand le rôle de la CNDP est mis en cause (la loi sur le Grand Paris en 2009, un rapport parlementaire en 2010, le rapport d'une commission d'enquête sénatoriale en 2015, une proposition de loi visant à supprimer la CNDP déposée en mars 2018, alors qu'était nommée sa nouvelle présidente) ou sa pratique critiquée (la « démarche d'utilité concertée » sur un 3<sup>ème</sup> aéroport parisien en 2001, le débat sur la régulation des nanotechnologies en 2009, le débat sur le projet Cigéo d'enfouissement des déchets nucléaires en 2013, le document d'information mis à la disposition du public<sup>9</sup> pour le « référendum » sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en 2016, le « grand débat national » en 2019). Globalement, nous avons dessiné une courbe reliant les grandes lois qui organisent la participation du public en matière d'aménagement et d'environnement — depuis la loi « Barnier » en 1995 jusqu'à l'ordonnance du 3 août 2016 réformant le « dialogue environnemental » et la *Charte de la participation* l'accompagnant, publiée le 11 octobre 2016 —, et les installations de la CNDP après chaque nomination d'un nouveau bureau, étapes essentielles par lesquelles s'affirme et se renouvelle le fait politique du débat public.

La trajectoire de la réponse politique donnée à la question de la participation du public dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement fait apparaître plusieurs configurations successives<sup>10</sup>. Chacune est un agencement spécifique de l'expérience du débat, des arguments engagés dans l'espace public par les différents milieux impliqués dans les conflits d'aménagement et d'environnement, et des normes produites pour résoudre les tensions récurrentes mentionnées. Chaque agencement favorise ou non la circulation des nouvelles propositions d'institutionnalisation de la participation du public émergeant dans les conflits.

La trajectoire d'ensemble décrit la stabilisation du fait politique du débat public en tant qu'« expérience française de démocratie participative ». Malgré ses remises en cause, le rôle central de la CNDP donne corps à l'idée de conduite démocratique [Rosanvallon, 2008] des politiques d'aménagement et d'environnement. Le processus d'institutionnalisation a progressivement concrétisé quelques normes procédurales de cette conduite en réponse à la double question posée en introduction (Qu'est-ce que le débat public et à quoi sert-il ?) :

---

8. Nous n'avons pas omis d'indiquer l'activité des chercheurs dans ce processus (le colloque de l'association Services publics en 2001 [voir Vallemont, 2002] ; le colloque de Lille en 2006 [voir Revel et *al.*, 2007] ; le Groupement d'intérêt scientifique *Démocratie et Participation* créé par le CNRS en 2009). Ainsi les trois lignes du bas (les groupes du Conseil général des ponts et chaussées, le Club des Amis du débat public, les colloques mentionnés puis le groupement d'intérêt scientifique *Démocratie et Participation* (ou Gis), la « communauté de la Charte de la participation ») désignent les activités dans lesquelles l'auteur s'est le plus directement engagé.

9. L'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement — texte *ad hoc* nécessaire pour organiser le « référendum » sur Notre-Dame-des-Landes —, prévoit que le dossier d'information est élaboré par la CNDP et présente de « façon claire et objective le projet » et non pas les controverses qu'il suscite.

10. Pour une description plus précise de ces configurations, je me permets de renvoyer à [Fourniau, 2017].

- Le débat en amont sur l'opportunité du projet ou de la politique place les participants en position d'égalité avec les autorités : les options générales du projet ou de la politique, et pas seulement leurs caractéristiques et leurs modalités de mise en œuvre, sont encore ouvertes.
- Le débat est ouvert à toute personne qui souhaite y participer, sans qualification préalable par quelque autorité. Contrairement à ce qui se fait pour la composition de multiples comités de concertation, ce n'est plus l'État (ou le maître d'ouvrage) qui désigne ses interlocuteurs, via un agrément par exemple, mais « vient qui veut ».
- Un tiers indépendant, garant de la participation du public, ne donne pas d'avis sur le projet mais rend compte de l'ensemble des arguments échangés dans le débat. Le statut de la CNDP légitime les membres des commissions particulières, à l'instar des membres de la commission nationale, à se positionner comme des magistrats et à être reconnus comme neutres et indépendants : ils exercent « une magistrature d'influence ».
- Le tiers indépendant peut ordonner des contre-expertises quand elles sont nécessaires à la clarification du débat et à la vérification des solutions alternatives proposées par des participants, éléments indispensables à la confiance du public.
- Le tiers indépendant fait respecter des règles de participation, que le « débat sur le débat » permet aux participants de mettre à l'épreuve pour les partager. On peut dégager de l'expérience des débats les cinq principes suivants : la transparence de l'information, l'exhaustivité des questions traitées, le pluralisme des réponses apportées, l'équivalence des participants et l'argumentation des échanges. Ces règles, avec les possibilités de contre-expertise, rendent possible une clarification du débat et leur partage construit la confiance du public.
- Une décision du maître d'ouvrage à la suite du débat porte sur la poursuite ou non du projet, sa transformation ou non et, depuis 2010, sur la « gouvernance d'après-débat » en réponse aux recommandations formulées dans le compte rendu et le bilan du débat.

La rupture par rapport à la tradition consultative de l'administration que représente cette procéduralisation démocratique de la conduite des politiques publiques a été fortement souligné par le Conseil d'État dans son rapport public de 2011 consacré à la question de la participation du public. Sa principale et remarquable préconisation — le nécessaire passage d'une administration consultative à une administration délibérative —, s'appuie principalement sur l'expérience du débat public. La création de la CNDP y est qualifiée d'« étape décisive dans le long cheminement qui conduit à l'introduction en France de dispositions juridiques permettant une meilleure participation du public et une plus grande transparence dans la prise des décisions » [Conseil d'État, 2011, p. 46] parce que :

Les procédures de type « débat public » se différencient nettement de celles simplement dévolues à la consultation qui se bornent le plus souvent à enregistrer les avis sur un projet déjà très élaboré. (...) La figure du « débat public », née de la volonté de traiter de manière originale, ouverte et collective, les questions d'aménagement et d'environnement, s'est banalisée et a tendance à recouvrir désormais « toute forme, instance, ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs »<sup>11</sup>. (*ibid*, p. 48)

Pour résumer, l'institutionnalisation controversée de la participation du public s'est structurée tout au long des 25 ans écoulés autour d'un nombre limité d'enjeux fortement liés :

---

11. La citation finale de ce paragraphe du rapport 2011 du Conseil d'État est tirée de [Rui, 2004].

- un dispositif spécifique, distinct des formats hérités de la tradition de concertation de l'administration, parce qu'il trouve son origine et sa source dans un niveau élevé de conflictualité durant toute la période. Mais les tensions sur son champ légitime de mise en œuvre restent fortes. La capacité des formes instituées de participation à constituer des espaces d'expression du public pertinents dans les conflits est régulièrement contestée.
- l'indépendance du tiers organisateur du débat afin d'établir les conditions d'un dialogue équilibré dans une situation durable d'asymétrie des pouvoirs et des expertises. Mais l'intérêt général propre de la participation du public et la légitimité politique d'un débat public ouvert restent l'objet de controverses, tant sur la nature des publics y participant que sur l'apport des résultats de la participation à l'élaboration des projets et à la réorientation des politiques publiques vers le développement durable.
- le rapport du débat public à la décision dans un système politique fortement marqué par une culture de la « décision tranchée » [Barthe, 2006].

Le fait politique du débat public tient ensemble deux volets pour répondre à la double question de sa nature et de son utilité : un volet politique par lequel les revendications formulées dans les conflits alimentent l'institutionnalisation de la participation et un volet normatif dont l'élément central est la reconnaissance d'un intérêt général propre de la participation dans la loi avec, pour le garantir, une autorité indépendante, la CNDP.

## **II. L'ÉPUISEMENT DE LA PARTICIPATION INSTITUÉE FAUTE D'UNE PORTEE SUFFISANTE**

Pourtant, la « force propulsive » des réponses procédurales qui tenaient ensemble ces deux volets, la conduite démocratique de l'action publique ou l'idée d'« administration délibérative » trouvent de plus en plus difficilement leur place, quand la substance des problèmes publics semble toujours commander l'urgence des décisions et leur appui sur les seuls avis d'experts. La pandémie de Covid-19 ne l'a que trop montré : la participation des usagers aux décisions de santé, inscrite dans la loi depuis près de vingt ans, a fait long feu face aux exigences de gestion de la crise sanitaire. Dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement, la légitimité réflexive du débat public, résultant de l'expérience démocratique des participants et du travail politique fait par la CNDP pour articuler les enjeux nés dans les conflits, sont mis à l'épreuve des transformations de la critique sociale et des nouvelles formes d'engagement citoyen, de son influence insuffisante sur la décision comme de la reformulation profonde des enjeux environnementaux face au réchauffement climatique et à l'effondrement de la biodiversité. Examinons les raisons conduisant à considérer que s'achève le cycle d'institutionnalisation de la participation ouvert par les conflits d'aménagement du tournant des années 1980-1990, dont nous avons proposé une description synthétique.

### **1. Une influence trop faible sur la décision**

Georges Mercadal l'avait observé : le seul pouvoir du débat est un « pouvoir d'influence » et sa portée est trop faible [Mercadal, 2021/2012], jugée inexistante par beaucoup ou marginale<sup>12</sup>. Certes, on pourrait nuancer ce jugement par un bilan différencié selon les secteurs de l'action publique : les débats sur les projets ferroviaires ont conduit à l'abandon des lignes à grande vitesse (LGV, réservées aux TGV) au profit de lignes nouvelles mixtes, pour mieux

---

12. Une foisonnante littérature académique sur le « policy impact » ou l'« instrumentalisation » de la participation a largement précisé ce constat. Voir par exemple [Mazeaud, Sa Vilas Boas et Berthomé, 2012].

prendre en compte les besoins de déplacements régionaux ; les débats routiers ont débouché sur un quasi-moratoire de la construction d'autoroutes à la suite du Grenelle de l'environnement ; alors que dans la même décennie 2000 les politiques ont totalement ignoré les résultats des débats publics de 2005 et 2006 sur la construction d'un nouveau réacteur EPR ou la gestion des déchets hautement radioactifs, pourtant les premiers jamais tenus en France sur le nucléaire. Différences qui n'affaiblissent pas le double constat porté et plusieurs fois renouvelé depuis. D'une part, l'influence sur la décision est souvent bien difficile à apprécier pour ceux qui ont participé à un débat, ne serait-ce que du fait de l'étalement du processus dans le temps, non imputable à la participation du public. La CNDP remarque aujourd'hui que sur 98 projets soumis à débat depuis 2002, 20 ont été abandonnés mais seuls 10 sont aujourd'hui mis en service<sup>13</sup>. D'autre part, même si dans près de 60% des cas, le débat public contribue à modifier substantiellement les projets, le constat que cela n'a pas suffisamment permis de prendre en compte l'environnement dans les décisions d'aménagement est systématiquement fait par les acteurs associatifs et partagé bien au-delà [Mermet et Salles, 2015].

Pourtant, tous les retours d'expérience organisés par la CNDP<sup>14</sup> ont souligné que l'utilité du débat, l'influence de la participation sur la décision étaient les enjeux principaux pour le public et notamment pour les associations locales, enjeux d'autant plus aigus que le compte rendu et le bilan du débat tirés par la CNDP – contrairement à ce que fait le BAPE au Québec – ne formulent pas un avis sur le projet dont le public attendrait de mesurer la prise en compte ou non. Les associations locales qui se mobilisent contre un projet envisagent cette influence de manière large, à l'aune de la conquête de prises sur la trajectoire du projet qu'imposent son instruction et les procédures de décision. La portée de leur participation se mesure par leur capacité à infléchir la feuille de route, en redessinant l'espace des thématiques prises en compte pour évaluer l'intérêt général du projet, en ouvrant de nouvelles arènes d'expertise, en redéfinissant l'inscription territoriale du projet, en mettant en débat ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas... La formulation très récente de recommandations aux décideurs en synthèse du compte rendu d'un débat public peut sans doute donner plus aisément prise aux participants pour vérifier sa portée.

Pour tous les acteurs du débat public, l'influence sur la décision se mesure également à sa répercussion dans l'espace public. La présidente de la CNDP a pu souligner la presbytie du gouvernement face aux Gilets jaunes : les arguments soulevés dès les premières pétitions initiatrices du mouvement étaient au cœur du débat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, au premier semestre 2018. Le compte rendu et le bilan en soulignaient son enseignement majeur, « l'exigence de justice sociale » : « la juste répartition des coûts de la transition énergétique est manifestement le préalable à l'acceptabilité des choix politiques pour une grande partie de la population qui s'est exprimée » [CNDP, 2018, p. 5]. Le public avait également pu faire connaître son « exigence de stabilité, de cohérence et de continuité des politiques publiques pour mener à bien la transition énergétique », mais le gouvernement destinataire n'a entendu aucune de ces alertes.

On peut ajouter à ces éléments tirés de l'expérience de la CNDP la défiance persistante vis-à-vis de l'expertise des pouvoirs publics<sup>15</sup>. L'abandon final de projets comme le barrage de Sivens et l'aéroport de Notre-Dames-des-Landes permet de le comprendre, car il met la

---

13. Jouanno Chantal, « Les défis de la transition écologique requièrent l'expertise de tous », tribune publiée dans *Le Monde* daté du 24/09/2021.

14. Rencontre nationale du 23 juin 2004 : « Les associations et le débat public » ; Colloque international : « Le citoyen et la décision publique. Enjeux de légitimité et d'efficacité » des 16 et 17 juin 2014.

15. Celle-ci est mesurée régulièrement par le baromètre de l'IRSN : *La perception des risques et de la sécurité par les Français*, rapport annuel.

participation instituée face à ce constat dérangeant : il a fallu des actions illégales (l'occupation des sites transformés en zones à défendre (ZAD)), et malheureusement la mort d'un jeune manifestant pacifique à Sivens, pour que des dossiers très anciens puissent être remis à plat. Sans les ZAD, ces projets auraient été construits<sup>16</sup>, alors qu'ils reposaient sur des données biaisées, négligeaient les impacts environnementaux locaux et s'inscrivaient dans des perspectives de développement économique sans considération des limites planétaires. Ce constat interroge la rationalité des décisions successives tout autant que l'efficacité des procédures de concertation qui, dans un cas comme dans l'autre, avaient été respectées sans fonder solidement la légitimité des projets ni créer la confiance du public.

Comme l'indique Jacques Theys, « la difficulté à passer d'un débat technique à un véritable débat sociopolitique est l'une des raisons majeures qui expliquent que les dynamiques de transition ont du mal à se mettre en place en France » [Theys, 2016a, p. 68]. Beaucoup de maîtres d'ouvrage et de décideurs préfèrent, face à la complexité des enjeux de la transition écologique, se cantonner dans leurs approches techniques et sectorielles qui marginalisent les dimensions politiques, sociales ou de proximité et excluent trop souvent toute une série d'acteurs – singulièrement les populations les plus vulnérables dans la transition, les Gilets jaunes l'ont rappelé avec force – et font l'impasse sur certaines conséquences qui pèseront sur d'autres. Nombre de décideurs voient la concertation environnementale, qui permettrait pourtant d'inclure ces enjeux et ces acteurs, comme un obstacle à la croissance et au développement, s'insurgent contre un excès d'exigences normatives et réclament une simplification des dispositions relatives à la participation du public. Ces acteurs ont obtenu gain de cause : le droit de la participation a connu des reculs répétés que confirme la loi ASAP, citée en introduction. L'exposé des motifs de la loi Grand Paris<sup>17</sup> l'avait clairement formulé : « La concertation doit revenir au service des projets ». De manière insidieuse, les lois de mise en œuvre du droit constitutionnel à la participation le fragmentent en fonction des types de projets : lignes de transport du Grand Paris, lignes électriques à très haute tension, parcs éoliens..., relèvent de dispositions spécifiques marquant ce retour au service des projets et limitent le recours au débat public. Par ailleurs, les projets soumis au débat public des quelques grands maîtres d'ouvrage qui s'étaient progressivement acculturés à leur « fabrique sociotechnique » [Mercadal, 2021, p. 169 *sqq.*], se raréfient. La plupart des débats organisés par la CNDP concerne aujourd'hui des maîtres d'ouvrage nouveaux qui n'auront pas d'autres projets à lui soumettre. Face à la multiplication et à la rotation de ses interlocuteurs, la CNDP adapte régulièrement les formes d'organisation du débat, en particulier grâce aux usages du numérique. Mais cette stratégie d'innovation tend à prendre le pas sur l'affirmation de l'utilité de la participation du public et de sa capacité à transformer les modes d'élaboration des projets, offrant ainsi des prises renouvelées à la critique.

## **2. De nouvelles formes de lutte contre les GPII**

Sans vouloir déduire directement de la trop faible influence de la participation sur la décision les transformations de la conflictualité depuis le début des années 2010, force est de constater une importante bifurcation. Alors que les mobilisations territorialisées des années 1990 – celles dans lesquelles s'invente le débat public – restaient locales, refusaient de se fédérer à l'échelle des grands projets, un changement s'opère au tournant des années 2000/2010 avec les contestations contre les « grands projets inutiles et imposés » (GPII). Sous cette bannière de la lutte contre les GPII, des mobilisations très disparates se mutualisent lors de

---

16. C'est le cas du barrage-réservoir de Fourgoue, dans le Tarn comme celui de Sivens, dont la déclaration d'utilité publique a été cassée... après sa construction.

17. Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

forums annuels d'échanges<sup>18</sup> et s'organisent à l'échelle euro-méditerranéenne, adoptent une charte<sup>19</sup> lors du Forum social mondial de Tunis le 29 mars 2013, ou font condamner le 8 novembre 2015 par le Tribunal Permanent des Peuples les atteintes aux droits fondamentaux des citoyens à l'information et à la participation portées par les décisions sur plusieurs grands projets<sup>20</sup>, Lyon-Turin [Ibanez, 2014] et Notre-Dame-des-Landes [Verchère, 2016] en tête. Elles touchent aussi des « petits » projets, en-dessous des seuils de saisine de la CNDP : le barrage de Sivens [Lefetey, 2015], le centre de vacances de Roybon..., quand le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes continuait d'être quinze ans après le débat public (2004) le conflit-phare de la contestation contre les grands projets inutiles et imposés.

Face à ces nouvelles contestations, l'État a remis en chantier les procédures de concertation. La commission chargée de préparer une réforme du « dialogue environnemental<sup>21</sup> » suite à la mort de Rémi Fraisse sur le chantier de Sivens, a réservé une journée, le 14 mars 2015<sup>22</sup>, à l'audition de porte-parole d'une quinzaine de conflits en cours contre les GPII. Ce collectif a exposé une plate-forme dégageant d'une critique circonstanciée de l'usage par les maîtres d'ouvrage des procédures actuelles du débat public et des enquêtes publiques, trois « règles d'or » qui devraient selon eux inspirer leurs modifications :

- I) Reconnaître la place des citoyens, leurs compétences, leurs capacités à produire des analyses et des propositions alternatives et ce dès le début du processus, c'est-à-dire dans la définition de l'utilité publique.
- II) Affirmer et mettre en pratique une transparence totale.
- III) Fonder les décisions sur l'objectivité et la vérité et impliquer la responsabilité des acteurs (fonctionnaires, élus, bureaux d'études, porteurs de projet, entreprises). [Collectif, 2015]

Cette plateforme témoigne, dix ans après la constitutionnalisation du droit à la participation, de la portée négligeable sur les processus de décision. Les vingt propositions de la plateforme portent autant sur l'expertise et l'évaluation environnementale, pour en assurer l'indépendance et associer les citoyens à leur cahier des charges que sur les procédures de décision. Elles entremêlent deux formes de critiques à l'œuvre dans les controverses et les mobilisations territorialisées : une critique procédurale et une critique « en justice ». Ces formes de la critique mettent en interaction toujours plus étroite l'environnement avec la santé publique, le risque technologique, l'économie de l'énergie, l'expertise et la démocratie. La revendication de transparence comme celle d'objectivité des décisions réclament des contre-expertises, des controverses épistémiques ou métrologiques permettant de trancher les

---

18. Les Forums européens contre les Grands Projets Inutiles et Imposés se sont tenus chaque été de 2010 (à Hendaye, avec l'adoption d'une première Charte) à 2016, en Italie, France, Allemagne, Roumanie, avant de devenir des Journées internationales contre les GPII en décembre 2016, 2017, 2018.

19. Forum contre les Grands Projets Inutiles Imposés, *Charte de Tunis* adoptée le 29 mars 2013 au Forum social mondial de Tunis.

20. Jugement du Tribunal Permanent des Peuples, Session de Torino-Almese, 5-8 novembre 2015, « Droits fondamentaux, participation des communautés locales et grands projets. Du TGV Lyon-Turin à la réalité globale ».

21. La Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE) sur la démocratisation du dialogue environnemental était présidée par l'ancien ministre Alain Richard. Mise en place le 19 février 2015, elle a rendu son rapport à la ministre de l'écologie, Ségolène Royal, le 3 juin 2015. La commission prenait la suite d'un groupe de travail sur la participation du public, présidé par Gérard Monédiaire et installé fin septembre 2014 dans le cadre de la préparation d'une réforme suite aux États généraux de la modernisation du droit de l'environnement tenus au printemps 2013.

22. Voir l'audition de la plateforme anti-GPII par la Commission Richard, le 14 mars 2015 :

<http://www.dailymotion.com/video/x2jrzv2democratie-participative-les-auditions-du-14-mars-2015-1ere-partienuws> et <http://www.dailymotion.com/video/x2jruvhdemocratie-participative-les-auditions-du-14-mars-2015-2eme-partienuws>.

controverses<sup>23</sup> et de juger de la réalité de l'intérêt général attaché aux projets. Cette critique procédurale débouche sur des propositions d'organisation de la concertation la reliant aux évaluations environnementales indépendantes réclamées. La demande de reconnaissance des capacités propres des citoyens et l'appel à la vérité et à la responsabilité des acteurs portent une critique morale, dénonçant des mensonges, des injustices et des discriminations, des conflits d'intérêt, constitutifs de ce que nous avons nommé un tort fait à la démocratie, et mobilise les victimes réelles ou potentielles d'un projet. Elle débouche sur la réclamation de sanctions, la formulation de diverses obligations que devraient respecter les responsables pour faire cesser les dommages dénoncés, et la revendication de nouveaux droits pour les citoyens, relevant d'abord de la démocratie directe pour assurer de meilleures prises sur la décision. En faisant converger leurs contestations sur la proposition du référendum d'initiative citoyenne (RIC), les Gilets jaunes ont systématisé ce type d'exigence.

Cependant, les conclusions de la commission Richard [Richard, 2015] sur la modernisation du dialogue environnemental ne répondent que partiellement aux critiques procédurales sans considérer les critiques en justice ni traiter la question centrale de l'influence de la participation sur la décision. L'ordonnance du 3 août 2016 qui les formalise étend principalement la concertation en amont des projets, sans aucune mesure clarifiant sa portée dans le processus décisionnel. Elle renforce le rôle de la CNDP : l'autorité indépendante désigne, forme et gère les garants de la concertation, généralisée sur les « petits » projets ; elle peut être saisie par voie de pétition ou assurer une mission de conciliation sur des projets conflictuels si les parties concernées le demandent... Mais l'écart entre les revendications portées dans les luttes contre les GPII et les réponses exclusivement procédurales apportées manifeste la rupture de la dynamique d'alimentation du processus d'institutionnalisation de la participation par les conflits. Ainsi s'épuise le cycle dont nous avons proposé une « modélisation » dans la section précédente.

### **3. Des luttes questionnant le monde commun et expérimentant une « démocratie du faire »**

Alors que le mot d'ordre « *Ni ici ni ailleurs* » était sans doute devenu le plus fédérateur des mobilisations territorialisées dans la France des années 1990-2000, celles qui ont inventé le débat public et fortement contribué à son institutionnalisation, devise toujours ancrée dans les luttes contre les GPII, un autre slogan fédérateur s'y est diffusé depuis : « *Contre le projet et son monde* ». Cette contestation de l'existence d'un monde commun dans lequel débattre aurait un sens, formulée à l'origine contre des projets technoscientifiques, se traduit par la sentence « *participer, c'est accepter* » [PMO, 2009]. La CNDP est alors mise en cause non seulement pour son « impossible neutralité »<sup>24</sup>, mais également pour sa position de tiers ne rendant pas d'avis, qui brouille l'établissement d'un rapport de forces binaire, pour ou contre. Ce changement marque une autre bifurcation des mobilisations environnementales, dont les procédures de participation tendent à rejeter la radicalité.

Ces nouvelles formes de « critique radicale » ne portent pas toutefois sur n'importe quel problème : on a pu débattre de la transition énergétique (débat national au printemps 2013, organisé par le gouvernement ; débat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie confié à

---

23. La fédération France Nature Environnement (FNE) avait déjà préconisé, dans la campagne des présidentielles 2012, un « élargissement du champ d'action et des compétences de la Commission nationale du débat public, afin qu'elle puisse donner un avis sur le fond d'un projet et sur les politiques publiques nationales et régionales. », *Appel des 3000 pour un contrat environnemental*, janvier 2012, <https://fne.asso.fr/actualite/l-appel-des-3000-pour-un-contrat-environnemental>.

24. Pièces et Main d'Œuvre, « L'impossible neutralité de la CNDP », communiqué du 6/12/2009.

la CNDP en 2018), pas de la biologie de synthèse ou des nanotechnologies... Dans les premiers cas, l'horizon d'action était partagé depuis longtemps autour des objectifs du « Facteur 4 » puis de la stratégie nationale bas carbone : il s'agissait de débattre du chemin pour les atteindre. Dans les autres cas, il n'y a pas d'horizon partagé. C'est donc la possibilité d'inscrire un problème public dans un futur commun qui est en question. Or, la confrontation des visions du futur soulève en préalable une question ontologique – quelles entités peupleront le monde futur – et non seulement épistémique (l'espace de négociation sur les objectifs et les manières d'y parvenir, les procédures d'évaluation et de décision qui règlent les rapports entre les acteurs). Cette critique, qualifiée de « radicale », s'en saisit et manifeste ainsi qu'on ne peut faire l'économie d'une remise en travail de la composition du monde commun : « Nous affirmons notre solidarité dans la lutte contre tous les Grands Projets Inutiles et Imposés et notre volonté commune de nous réapproprier notre monde » déclare la charte de Tunis adoptée le 29 mars 2013. Pour définir ce monde commun, des mouvements très différents dans leurs rapports à la décision publique, convergent vers l'affirmation d'une écologie populaire<sup>25</sup> :

Nous sommes peut-être, donc, la naissance d'une écologie populaire. Écologiste parce que nos mouvements prennent leur source dans la défense des territoires dans lesquels nous vivons, populaire parce que ce qui nous rassemble n'est pas une doctrine mais un ressenti et une prise de conscience commune qui transcende nos appartenances sociales<sup>26</sup>.

Cette écologie populaire met en avant la participation directe à l'action, l'auto-organisation, et rejoint ainsi les mouvements qui se placent plus directement dans « la perspective de l'autonomie » [Verdier, 2018] en particulier sous la forme d'occupation de places ou encore l'habitation de Zones à défendre (ZAD) [Bulle, 2020]. Depuis les jardins partagés, les initiatives d'habitat autogéré, les accorderies, les ressourceries jusqu'aux boutiques sans argent, SEL, *fablabs*, *repair* café, ateliers de *coworking*, etc., en passant par les ZAD, « l'âge du faire citoyen<sup>27</sup> » s'agence en constellations [Mauvaise troupe 2014] multiples qui transforment les rapports au politique, à l'action publique et à la participation instituée. Face à l'urgence écologique, se multiplient les « expérimentations démocratiques » [Neveux, 2022] débordant la démocratie participative instituée et la démocratie représentative par une démocratie en acte dans l'agir des citoyens prenant en charge des problèmes publics, des communs, des espaces et des ressources, pour participer directement au processus politique en reliant la transformation de leur milieu de vie aux enjeux écologiques globaux.

\* \* \*

Récapitulons. Si l'ordonnance du 3 août 2016 réaffirme l'intérêt général propre de la participation en introduisant dans le code de l'Environnement un chapeau général disant pourquoi elle est mise en œuvre et les droits que cela confère au public, cet article L120-1 (voir note 33) est très peu souvent invoqué. Malgré le renforcement de son rôle, l'existence de la CNDP et son statut d'autorité administrative indépendante sont fortement contestés depuis une dizaine d'années. Si la CNDP a exploré des formats nouveaux pour y faire face – délibération

---

25. Ce constat est également fait à propos des Gilets jaunes. Voir Della Sudda Magali, « Les “Gilets jaunes” sont écolos, à leur manière », *Le Monde* (blog), 3 septembre 2019, [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/09/03/magali-della-sudda-les-gilets-jaunes-sont-ecolos-a-leur-maniere\\_5505699\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/09/03/magali-della-sudda-les-gilets-jaunes-sont-ecolos-a-leur-maniere_5505699_3232.html).

26. Conférence de Julien Milanese (maître de conférence à l'université de Toulouse), « L'intérêt général en crise » faite à l'occasion du sixième Forum international sur les grands projets imposés et inutiles (GPII), Bayonne 16 juillet 2016, <https://www.enbata.info/articles/linteret-general-en-crise/>.

27. Mot d'ordre popularisé en 2014 par Alexandre Jardin avec la création du mouvement *Bleu, blanc, zèbre* (<https://www.bleublanczebre.fr/>), et avant par d'autres plateformes comme le journal *L'âge de faire* (<https://lagedefaire-lejournal.fr/>) ou le mouvement Colibris.

approfondie de groupes de citoyens tirés au sort de tailles diverses, de la conférence de citoyens au débat citoyen planétaire ; approches des controverses ; médiatisation des débats ; conseils méthodologiques aux acteurs de la participation... –, la diversification de ses missions n'en rétrécit pas moins le fait politique du débat public à son seul volet procédural. Cantonné en amont des décisions, le processus d'institutionnalisation de la participation n'élargit plus de manière tangible les prises revendiquées dans les mobilisations territorialisées et les expérimentations citoyennes qui, en retour, ne l'apprécient plus comme un débouché utile. Pourtant, les questions que posent à la légitimation des décisions le regain des conflits s'emparant – même sur de « petits » projets – des enjeux globaux de la transition écologique, ceux qui exposent les conditions de subsistance de l'humanité et bouleversent les agencements sociotechniques sur lesquels s'appuie notre appréhension du monde commun, réclament de nouveaux droits et des innovations démocratiques pour débattre et construire le « *futur que nous voulons* » (titre de la déclaration de Rio+20).

### III. UNE APPROCHE PARTICIPATIVE DE LA DEMOCRATIE DELIBERATIVE

Alors que de multiples rapports soulignent l'importance de la participation du public pour engager résolument les politiques publiques dans la transition écologique [OCDE, 2020 ; Morris J. Wosk Centre for Dialogue, 2021], le moteur de son institutionnalisation initiale s'est grippé. Un nouveau cycle, offrant des prises renouvelées sur la décision, ne peut s'envisager que dans le cadre plus large de profonds changements institutionnels qui conditionnent plus que jamais notre capacité collective à faire face démocratiquement aux enjeux du long terme [Bourg et *al.*, 2011]. L'expérience du débat public conduite par la CNDP depuis 25 ans constitue un point d'appui majeur pour penser cette capacité collective si l'on s'attache à reconstituer le lien entre les deux volets du fait politique du débat public. Nous proposons pour cela de mettre l'accent sur l'expérience démocratique qu'il permet et pas seulement sur son cadre procédural. Dans l'introduction de l'ouvrage collectif sur le débat public publié en 2007, nous nous interrogeons : « Le débat public, une institution d'inspiration habermassienne ? » [Revel et *al.*, 2007]. Mais le titre de l'ouvrage mettait l'accent sur la démocratie participative, plutôt que sur la manière originale dont l'expérience de la CNDP relie approches participative et délibérative. Les développements de la théorie politique délibérative depuis conduisent à préciser cette originalité pour éclairer la nature du débat public et quel peut être son rôle dans le système délibératif plus large qu'exige la démocratie écologique.

#### 1. Ce que fait le débat public : éprouver les attachements pour faire le tour des arguments

Dans son rapport public de 2011 sur la participation, le Conseil d'État notait : « En peu de temps, le débat public est apparu comme l'expression emblématique des mutations qui touchent l'action publique et des sollicitations qui s'exercent sur les autorités publiques afin qu'elles s'ouvrent à l'examen critique par les usagers et les citoyens. » [Conseil d'État, 2011, p. 48]. Ce rapport reprenait ainsi une caractérisation de la nature du débat public proposée par Georges Mercadal qui a mis l'accent sur sa fonction de « critique civile » des projets et politiques mis en discussion.

On peut parler de critique civile du projet dans la mesure où le public qui s'exprime est un public concerné, qui a souvent une réflexion antérieure sur le projet, et qui s'engage à partir de ses attachements à son environnement pour bâtir un raisonnement. Si le débat ne peut se prévaloir d'une représentativité statistique de la population, il fournit une, et même la, critique socialement construite du projet. [Mercadal, 2008]

Cette caractérisation du fait politique du débat public le rapproche d'une activité d'enquête telle que l'a décrite John Dewey [2006], par laquelle l'ensemble des personnes, organisations et institutions affectées par les conséquences indésirables d'une situation s'y impliquent pour en construire une perception partagée et tenter de résoudre les problèmes afférents.

*L'exercice de la « critique civile » par un public concerné : l'expression des attachements*

Dans cette perspective, une situation problématique émerge quand les choses ne vont plus de soi et que l'équilibre préexistant entre la vie collective, le milieu dans lequel elle s'inscrit, et les univers d'objets et de significations qui articulent les formes de vie est rompu. Les situations problématiques sont donc indissociables des champs d'expériences des diverses communautés qui identifient ces situations et les caractérisent pour les transformer en problèmes publics. L'apparition de concernés à l'égard de la situation, le travail pour déterminer en quoi consiste son caractère problématique, le développement de prises pour y faire face et la composition des publics concernés sont deux aspects d'un seul et même processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées, désigné comme étant « l'expérience des problèmes publics » [Cefai et Terzi, 2012]. Le temps du débat public est un moment-clé de cette expérience.

Au cours d'un débat, ces publics conduisent l'enquête sur les conséquences en confrontation avec le maître d'ouvrage dont le projet ouvre une situation problématique. Les publics sont un nouveau type de collectifs qui n'existait pas auparavant mais se constitue en engageant l'enquête. On ne peut donc les appréhender comme de simples regroupements préconstitués d'intérêts ou d'opinions, ni les caractériser uniquement par les propriétés sociales, professionnelles ou institutionnelles de leurs membres. Dans le cours d'un débat ouvert, les échanges publics d'arguments ne tendent pas seulement à la hiérarchisation des valeurs et des intérêts ou à l'imposition d'une vision du monde, mais expriment d'abord des expériences dans le monde sensible grâce auxquelles les publics font les recoupements assurant l'appartenance des individus et communautés concernés au même monde.

Dans le débat public, la redistribution du « partage du sensible » [Rancière, 2000] passe d'abord par l'expression des attachements territoriaux des habitants : les lieux sont chargés d'histoires personnelles, de valeurs, de sens et sont le support de trajectoires individuelles, de multiples liens et d'ancrages. Les attachements sont au centre de nombreux travaux explorant leurs rapports avec les mobilisations territorialisées<sup>28</sup> [Melé et Neveu, 2019 ; Dechezelles et Olive, 2016], les situations d'engagement [Richard-Ferroudji, 2011] mais aussi les émotions [Traïni, 2015] et les processus de « valuation », d'interprétation et de mise en récit de l'espace proche [Centemeri, 2015]. Plus largement, dans une approche pragmatiste, pour savoir « ce à quoi nous tenons » [Hache, 2011, p. 188] il faut éprouver les attachements ressentis dans l'expérience que nous faisons des choses, les mettre à l'épreuve, avec les certitudes et les incertitudes attachées à toute expérience [Hennion, 2010]. Dans une conception tirée de la psychologie sociale plutôt que du pragmatisme, Georges Mercadal oppose également les attachements aux intérêts :

Les attachements constituent au contraire une catégorie que le public refuse de traiter comme des intérêts. Les attachements, et plus généralement les sentiments collectifs, par exemple l'attachement à son identité territoriale, sont incommensurables à des intérêts, quels qu'ils soient, qu'il s'agisse de diminution de temps de parcours, d'énergie meilleur marché, de capacité de

---

28. Pour une vue d'ensemble, voir le n° de *L'Espace politique* coordonné par Melé Patrice et Catherine Neveu [2019] et le n° de *Noroi* coordonné par Dechezelles Stéphanie et Maurice Olive [2016].

production de maïs permise par un barrage, et même d'évitement de tonnes de CO<sub>2</sub> grâce à des éoliennes. [Mercadal, 2021, p. 97]

*Le travail de groupe sur les attachements pour « faire le tour des arguments »*

Georges Mercadal l'a souligné, « le mode d'élaboration de la critique, dans le débat, ressemble à “un travail de groupe”, auquel on assigne une tâche (...). Dans le débat public, la tâche, c'est justement la critique du projet soumis à examen, en confrontation avec ceux qui défendent ce projet. » [Mercadal, 2021, p. 69] Le travail de groupe sur les attachements conduit à considérer le débat public comme un dispositif de délibération démocratique, un mini-public ouvert que l'on peut comparer de manière pertinente à d'autres dispositifs fermés, composés de citoyens tirés au sort, auxquels le terme de mini-public est plus souvent réservé dans la théorie délibérative.

Le résultat empirique de cet exercice hybride, c'est que cet échange à propos du projet, entre une défense et une accusation, constitue un tour exhaustif des arguments pour et contre. La polarisation produite par la situation de “groupe” travaillant en participation avec une “foule”, amène chacun à approfondir, on dit souvent à monter en généralité, son argumentation. C'est bien une critique qui fait le “tour des arguments”. [Mercadal, 2021, p. 70]

Le partage de l'expérience sensible et la mise à l'épreuve des attachements engagent un travail délibératif. Grâce aux ressources mobilisées et au temps consacré à l'examen de questions complexes, le débat public comme mini-public ouvert joue un rôle démocratique particulier vis-à-vis de publics non-participants, de synthèse des discours pertinents, d'élaboration de positions équilibrées sur des questions polarisantes, d'incitation à reconsidérer des propositions impopulaires... Le compte rendu du débat retrace ce travail délibératif et les recommandations formulées donnent à voir l'*agency* de la participation, c'est-à-dire la capacité d'agir distribuée dans la multitude des liens entre des territoires, des habitants, des objets, des discours, des dispositifs que les participants ont éprouvé dans le débat et qu'ils transmettent à la population qui pourra s'en emparer dans la suite du processus de décision. Cette potentialité se déploie d'une manière assez semblable dans tous les débats, à travers :

- la formulation d'une défiance généralisée vis-à-vis des institutions, qui peut être construite comme la dénonciation d'un tort fait à la démocratie, porteuse d'une dynamique contre-démocratique, ou au contraire n'être qu'une forme de politisation négative, n'envisageant pas d'alternatives ;
- l'articulation d'une méfiance vis-à-vis des procédures et d'un débat sur le débat pour énoncer des revendications démocratiques et vérifier leur prise en compte ;
- la mise en valeur de la proximité, contre des projets perçus comme liés à une économie mondialisée : petite agriculture, tourisme familial, entreprises locales, valeur paysagère et atouts culturels du territoire, protection de la nature... peuvent être défendus comme potentiellement constitutifs d'un patrimoine commun de l'humanité ;
- l'expression de craintes vis-à-vis du franchissement irréversible de certains seuils (par exemple en matière de surfaces consacrées à l'agriculture), de peurs collectives, d'émotions, en particulier sur ce qui touche à la santé, qui peuvent bien sûr être manipulées, mais qui questionnent l'expertise publique sur les risques ;
- la discussion des représentations du projet et des alternatives pour le territoire, avec la question de la confiance vis-à-vis de la mesure des phénomènes et des modélisations associées, qui font que certains types de projet sont plus contestés que d'autres.

C'est par cette dynamique délibérative de partage des attachements que s'affirme la critique civile, souvent très ambivalente, entre conservatisme et promotion de formes de vie ajustées à la transition écologique, qui permet de « faire le tour des arguments », de construire finalement une vision globale et « profane » de la problématique du projet. Le risque populiste existe car dans le débat public ouvert s'expriment librement les multiples courants qui traversent la société, et des orateurs peuvent s'y faire les porte-parole autoproclamés du public. On sait que cette critique a été très vite adressée aux Gilets jaunes, mais largement démentie par les solidarités créées sur les ronds-points et le refus de tout leadership. Dans le débat public, le risque du « poison populiste » [Mercadal, 2021, p. 174] s'est révélé faible parce que le travail commun sur les attachements, la mise à l'épreuve des liens ouvrent des espaces pour aborder les enjeux les plus globaux soulevés par l'opportunité d'un projet et envisager ses conséquences à long terme, plutôt qu'il ne favorise le repli identitaire.

La notion d'attachements souligne que tout n'est pas réductible à des intérêts et précise « la tâche » de critique du projet que réalise un débat public réellement ouvert : entrer dans la description circonstanciée des conditions de la vie collective, des liens qui nous ancrent dans le territoire dans lequel on vit et nous relie au monde, se rendre sensible aux inéquités sociales ou territoriales, aux différences qui comptent et qu'introduirait la réalisation d'un projet. Si l'on suit Antoine Hennion, ce travail délibératif est une activité d'« amateurs » [Hennion, 2009]<sup>29</sup>, ces publics concernés qui éprouvent dans le débat leurs liens au territoire et à l'intérêt général, en confrontation avec le maître d'ouvrage et les décideurs qui défendent le projet soumis à examen au nom de l'intérêt général. Faire valoir le caractère irréductible des attachements, incommensurables à des intérêts négociables dans un espace de décision préconstruit, est alors une autre manière de caractériser le fait politique du débat public, de montrer son *agency*, ce qu'il est et à quoi il sert.

## 2. Une conception participative de la délibération

Cette redéfinition du fait politique du débat public entre également en résonance avec le passage à une réflexion de « troisième génération » [Curato, Vrydagh et Bächtiger, 2020] sur les mini-publics ouverte par le travail de Cristina Lafont [2019] proposant une approche participative de la démocratie délibérative. Son ouvrage permet notamment de mieux positionner le rôle des mini-publics dans un système délibératif exigeant, conformément à l'idéal démocratique, que les citoyens puissent se considérer être les auteurs et les sujets de la loi ou de la politique s'appliquant à eux. La réorientation proposée par Cristina Lafont considère que les mini-publics remplissent une fonction participative à condition d'accomplir les tâches suivantes<sup>30</sup>.

En premier lieu, lorsqu'ils se font la voix de certaines demandes minoritaires, ignorées par l'opinion publique dominante, les médias ou les gouvernants, les mini-publics indiquent à la population la façon dont un citoyen informé penserait et déciderait. Lorsque la Convention citoyenne pour le climat a adopté sa mesure en faveur d'une criminalisation de l'écocide, la crédibilité et le poids de cette préconisation a incité la population à réfléchir et se faire une opinion sur cette question méconnue. C'est le rôle que joue également le partage des attachements dans un débat public, pour faire prendre en compte par les habitants d'un territoire les conséquences du projet non perçues jusque-là, et mettre en visibilité des alternatives ignorées. On peut penser, par exemple, à la crédibilité donnée par le débat public de 2005 à la solution d'enfouissement réversible, à faible profondeur, des déchets nucléaires. Bien que la loi

---

29. J'ai parlé également d'« amateur de l'intérêt général » dans [Fourniau, 2012].

30. Je suis ici l'exposé qu'en font [Curato, Vrydagh et Bächtiger, 2020]. Voir également [Curato et Böker, 2016].

de 2006 l'ait écartée, cette solution traduisait les inquiétudes des citoyens face à la gestion de l'incertitude, leurs attachements à pouvoir « observer et pouvoir soit revenir en arrière soit changer de voie » [Mercadal, 2021, p. 86].

En second lieu, les mini-publics acquièrent une qualité participative lorsqu'ils jouent un rôle de vigilance et alertent le public sur le fait que les opinions populaires sont ignorées par les autorités politiques. Nous avons déjà mentionné comment le débat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie avait mis l'accent au premier semestre 2018 sur les attentes de justice sociale dans la transition énergétique, en forte résonance avec les pétitions qui allaient déboucher sur le mouvement des Gilets jaunes à l'automne. C'est plus systématiquement le rôle de « critique civile » que joue le débat.

Troisièmement, la fonction démocratique des mini-publics tient à leur capacité d'anticiper des questions qui sont ignorées dans le grand public, pour les mettre à l'agenda. La mesure de la Convention citoyenne pour le climat proposant d'abaisser la vitesse sur autoroute, à laquelle le Président de la République a opposé un joker, en est une bonne illustration. Mais nous avons également mentionné que les débats publics sur des projets autoroutiers de la première moitié des années 2000 avaient fortement contribué à faire converger les revendications des grands réseaux associatifs nationaux vers la demande d'un moratoire sur la construction des autoroutes, formulée lors du Grenelle de l'environnement et de fait mis en œuvre. Ainsi le débat public a joué un rôle d'anticipation de l'opinion comme des décisions publiques. En revanche, cela n'a pas été le cas du débat sur les nanotechnologies en 2009 : le processus de participation délibérative n'a pas réussi à construire un problème public dont l'opinion aurait pu se saisir.

Par le caractère ouvert de la délibération sur les attachements, le débat public met en œuvre depuis sa création une approche participative de la démocratie délibérative. Parce que cette approche originale s'inscrit en amont du processus de décision et en encadre les étapes ultérieures par des concertations garanties, le débat public permet que les arguments testés ou clarifiés au cours de l'enquête conduite en confrontation avec le maître d'ouvrage, les raisons qui sous-tendent les recommandations formulées pendant le débat, affectent les discussions ultérieures dans la sphère publique. Mais la trop faible influence du débat sur la décision conduit à devoir repenser son rôle pour favoriser une meilleure circulation entre le mini-public et les publics plus larges tout au long du processus de décision. Comme l'a proposé Georges Mercadal, une « concertation garantie de recherche de convergences » [Mercadal, 2021, p. 203 *sqq.*] à la suite du débat est nécessaire pour le doter d'une plus grande influence sur la décision, pour passer de la critique civile à la saisie des marges de manœuvre existant sur le territoire et à l'expérimentation de l'agir citoyen pour répondre aux enjeux ressortant du débat public. Mais le renforcement de ces potentialités d'action offertes par le débat public passe par une plus grande puissance d'agir de la CNDP. Sans doute faut-il pour cela repenser la place de l'institution garante dans le système de décision pour rendre celui-ci plus délibératif.

### **3. Quelles voies pour accroître l'influence de la participation sur la décision ?**

Si l'on est bien à la fin d'un cycle qui a vu la concertation environnementale et, plus globalement, la participation du public à l'élaboration des décisions, s'institutionnaliser et donner une première forme à l'idée d'une conduite démocratique des politiques publiques, comment relancer un cycle d'institutionnalisation donnant à la participation un rôle plus décisif pour répondre aux enjeux immédiats et à long terme de la transition écologique ? Faut-il passer à autre chose ? Institutionnaliser le tirage au sort comme nouvelle forme de représentation

démocratique (3<sup>ème</sup> ou 4<sup>ème</sup> Chambre tirée au sort), ce que la Convention citoyenne pour le climat préfigure pour certains<sup>31</sup> ? Faut-il institutionnaliser des formes de démocratie plus directe (abaissement des seuils du référendum d'initiative partagé, instauration d'un référendum d'initiative citoyenne délibératif, etc.) ? Toutes ces propositions ne semblent pas contradictoires avec la nécessité de redonner plus d'influence à la participation instituée en valorisant l'expérience délibérative de la CNDP. En effet, le renforcement de l'autorité indépendante serait une avancée importante vers l'instauration d'une « administration délibérative », pour reprendre la préconisation du Conseil d'État, et plus globalement vers un système politique plus délibératif.

La troisième génération de la réflexion sur les mini-publics a cessé de se focaliser sur la délibération et ses qualités épistémiques améliorant l'élaboration des politiques dans des processus ponctuels (c'était l'objet de la première génération, avec les sondages délibératifs), ou d'envisager la manière dont les mini-publics contribuent à des délibérations et à des prises de décision publiques plus larges (deuxième vague, avec les assemblées citoyennes) pour examiner les caractéristiques d'un système politique délibératif et les propriétés qu'il doit avoir pour être considéré comme démocratique. La réflexion n'est plus centrée sur les processus individuels d'engagement dans la délibération et ses effets sur les publics plus larges, mais envisage l'ensemble du système politique pour déterminer à quelles conditions il peut être considéré comme délibératif et assurer, alors que chacune de ses institutions ne l'est pas nécessairement, que les citoyens se considèrent comme les auteurs des décisions auxquelles ils sont soumis. L'un des moteurs de cette réflexion a été la montée en puissance des dispositifs non-élus de gouvernance transnationale afin d'analyser et de comprendre leurs qualités démocratiques. La participation, qui avait pu être opposée à la délibération dans ses premières approches, le lien entre les mini-publics et la démocratie de masse, deviennent des questions centrales dans cette perspective contemporaine de la théorie politique délibérative. Celle-ci peut informer utilement les débats sur l'avenir de la CNDP en mettant l'accent sur la nécessaire contribution de la participation à la formation de la volonté générale et à la poursuite collective, en citoyens égaux, des visées de l'autonomie politique et du bien commun.

La reconstruction du fait politique du débat public que nous avons proposée, la détermination de son *agency* nous semblent étayer cette contribution attendue de la participation. Cela conduit à redéfinir la question centrale de l'influence de la participation sur la décision, par opposition à l'engagement direct dans la prise de décision, autour des potentialités d'action qu'offre le débat public quand les deux volets identifiés en première section sont tenus ensemble : le volet politique parce que la délibération sur les attachements qu'affecte la transition écologique est un point de passage obligé pour clarifier les conflits que celle-ci fait surgir ; le volet normatif dont l'élément central est la reconnaissance d'un intérêt général propre de la participation dans la loi avec, pour garantir le déploiement d'une critique civile irréductible à une concertation entre intérêts préconstruits, une autorité indépendante, la CNDP. Il s'agit donc de savoir si les propositions institutionnelles faites dans la dernière période tiennent ensemble ces deux volets et tirent du quart de siècle d'expérimentation du débat public des réponses aux questions « Qu'est-ce que le débat public » et « À quoi sert-il » réaffirmant l'intérêt général propre de la participation pour transformer le système de décision dans un sens plus délibératif.

Plusieurs propositions, pas toutes amicales, ont été avancées pour transformer la CNDP. Un rapport parlementaire de 2010 avait d'abord argumenté pour la supprimer, au motif de la

---

31. Collectif, « [La convention citoyenne pour le climat, première marche possible d'une nouvelle institution](#) », tribune parue dans *Le Monde* le 28 mai 2020 ; Collectif, « [Il faut organiser une Convention citoyenne pour le renouveau démocratique](#) », tribune parue dans le *Journal du Dimanche* le 14 décembre 2020.

réduction du nombre des autorités administratives indépendantes, pour finalement proposer de la fusionner avec le Défenseur des droits<sup>32</sup> [Dosière, Vanneste, 2010]. Ce rapprochement a plusieurs fois été évoqué depuis, parfois de manière plus positive [Augagneur, 2020]. La Convention d'Århus comme la Charte de l'environnement définissent les droits à l'information et à la participation comme des droits individuels fondamentaux – « Le terme “public” désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales » indique la Convention (art. 2.4), et la Charte : « Toute personne a le droit... » (art. 7). La CNDP est garante de ces droits individuels constitutionnalisés comme « le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés » (article 71-1 de la Constitution). Dans cette perspective, les droits à l'information et à la participation deviendraient des droits et libertés génériques, désindexés de la protection de l'environnement qui les a vus naître, mais l'exercice du débat public ne serait plus la manière privilégiée de les faire valoir. À l'inverse, prenant appui sur la professionnalité de cet exercice quand il est conduit par la CNDP, un rapport au Président de la République de 2011 proposait d'ouvrir sa saisine à des débats de société, d'en faire « une structure généraliste de référence du débat public, capable d'intervenir tant sur les questions de développement durable que sur les enjeux de société » [Pancher, 2011, 21<sup>e</sup> proposition, p. 67]. Mais la principale proposition de ce rapport était de créer une « Agence Française de l'information environnementale et de la participation citoyenne » [*Ibid.*, p. 71 *sqq.*] fusionnant les compétences d'information statistiques du Commissariat général au développement durable, d'évaluation de l'Autorité environnementale et de concertation de la CNDP. Pour rendre plus effectifs les droits à l'information et à la participation, la CNDP a fait en 2019 une proposition proche de fusion avec l'Autorité environnementale au sein d'une même autorité administrative indépendante.

Ce rapprochement entre la participation et l'expertise environnementales doit être approfondi. Il est nécessaire pour mieux éclairer le débat public et garantir l'accès à une information environnementale de qualité tout au long des processus de participation du public. Par conséquent, le rapprochement entre l'actuelle Commission nationale du débat public et l'Autorité environnementale constituerait un progrès dans l'effectivité du droit à l'information, et partant dans l'effectivité de la participation du public. [Jouanno, Casillo et Augagneur, 2019, p. 10]

L'ordonnance de 2016 avait réaffirmé l'intérêt général propre de la participation et confirmé son lien consubstantiel avec la protection de l'environnement. Avec l'art. 120-1 du code de l'Environnement<sup>33</sup>, elle répond à la question « à quoi sert la participation ? » en formulant les objectifs de sa mise en œuvre, et aurait donc dû permettre d'en finir avec la tentation des maîtres d'ouvrage de la remettre « au service des projets ». En revanche, l'ordonnance n'a rien mis en place pour que les concertations à la suite du débat public

---

32. La recommandation n° 9 du projet de rapport (publié quelques jours avant le dépôt officiel du rapport) disait : « Transformer et supprimer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) ». Le rapport déposé le 28 octobre 2010 [Dosière, Vanneste, 2010] reformule la proposition de suppression de manière positive : « Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits ».

33. L'article est ainsi rédigé, nous soulignons : « I. - **La participation du public** à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement **est mise en œuvre en vue** :

1° D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;

2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;

3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;

4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale.

#### II. - **La participation confère le droit pour le public** :

1° D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;

2° De demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans les conditions prévues au chapitre Ier ;

3° De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;

4° D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation. »

garantissent au public plus de prises sur l'atteinte des objectifs assignés à sa participation. Elle reste donc inachevée.

La CNDP s'engage depuis peu dans la formulation d'un avis sur la qualité de la décision du maître d'ouvrage prise à la suite d'un débat public, précisant comment celle-ci prend ou non en compte ce qui s'est dit dans le débat public et les recommandations formulées en synthèse par la commission particulière dans son compte rendu. Cet avis est rendu en seule référence aux articles L121-1 et suivants du code de l'Environnement (articles spécifiques à la procédure de débat public), pour mettre en valeur l'utilité du débat public et rappeler les points sur lesquels la concertation post-débat devra apporter une réponse, ce à quoi veilleront le ou les garants que la CNDP nomme. La CNDP devrait également être dotée des moyens de garantir que les décisions prises à la suite d'un processus de participation ayant permis « de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement » et « d'améliorer et de diversifier l'information environnementale », remplissent les objectifs assignés par l'article L120-1 : améliorer sa « qualité et contribuer à sa légitimité démocratique » parce que la décision publique « assure la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ».

Pour rendre cet article L120-1 opératoire, il conviendrait de refaire le geste inaugural de la loi de 2002, distinguant l'intérêt général propre de la participation de celui attaché aux projets. Il s'agirait de lever la confusion entretenue par les revendications associatives réclamant de la CNDP un avis sur le fond des dossiers, en distinguant la critique du projet qu'il leur revient d'étayer d'une évaluation de la portée de la participation. En tant qu'organisatrice neutre et indépendante du débat public, la CNDP n'a pas à formuler un avis sur le projet, le programme ou la politique mis en discussion. Mais l'autorité garante de la participation devrait pouvoir juger en quoi la décision finale « assure la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures » en s'appuyant sur les recommandations issues du débat, le processus ultérieur de concertation garantie de recherche de convergences et l'évaluation de l'Autorité environnementale sur l'étude d'impact. Aussi, la proposition de fusion en une même autorité indépendante de la CNDP et de l'Autorité environnementale, en créant une Haute autorité et non une agence, semble-t-elle la plus prometteuse pour avancer vers le système politique plus délibératif que réclame le « basculement écologique » [Mercadal, 2021, p. 4] de nos sociétés.

\* \* \*

Le débat public est un fait politique. On ne peut le caractériser aujourd'hui comme il y a 25 ans, lorsque démarrait en France le processus d'institutionnalisation de la participation, en réponse à une montée de la conflictualité dans les domaines de l'aménagement et l'environnement, et aux revendications d'un droit au débat public. Droit fondamental aujourd'hui constitutionnalisé, la question est de faire vivre la participation dans l'ordinaire des processus décisionnels de la transition écologique.

Tout comme le vocabulaire du développement durable n'embrasse pas la globalité des enjeux écologiques, le fait politique du débat public ne peut plus être rapporté à la seule démocratie environnementale née dans cette matrice aujourd'hui dépassée. Pourtant beaucoup des évolutions normatives mises en œuvre ces dernières années, en particulier la « modernisation du droit de l'environnement » et la « démocratisation du dialogue environnemental », n'ont pas franchi le guet pour passer de la démocratie environnementale à la démocratie écologique. Elles sont restées prisonnières des découpages sectoriels, « en retard d'une guerre » si l'on reprend l'expression de Jacques Theys [2016b] qualifiant les politiques

environnementales, avec en conséquence un épuisement de la participation instituée du fait de sa portée insuffisante sur les décisions. Bien des luttes contre les GPII le montrent, les expérimentations démocratiques dans les conflits et les processus de participation instituée ne se confortent plus alors que la prise de conscience écologique a connu un essor remarquable en extension, en approfondissement et en exigence, dans la société.

Pour ancrer le fait politique du débat public dans la perspective de la démocratie écologique, nous avons proposé de le caractériser par l'expérience démocratique que font des publics concernés dans le partage des attachements en confrontation avec les décideurs. L'exploration, dans une conception ouverte et délibérative de la participation, des attachements constitutifs d'un monde commun et de son devenir à long terme constitue l'expérience démocratique ajustée aux enjeux écologiques contemporains. L'affirmation du débat public comme fait politique participe de la construction d'un système politique délibératif pour autant que le renforcement des potentialités d'action qu'il offre, s'adosse à une institution indépendante dotée d'une réelle puissance d'agir pour garantir l'effectivité de la participation indispensable à la démocratie écologique.

### Références citées

- Augagneur Floran (entretien avec) [2020], « L'écologie est en train d'inventer les institutions démocratiques de demain », *Après-demain*, n° 56, p. 11-15, [doi.org/10.3917/apdem.053.0011](https://doi.org/10.3917/apdem.053.0011).
- Barthe Yannick [2006], *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, La Découverte.
- Bourg Dominique, avec Julien Betaille, Loïc Blondiaux, Marie-Anne Cohendet, Jean-Michel Fourniau, Bastien François, Philippe Marzolf, Yves Sintomer [2011], *Pour une 6e République écologique*, Paris, Odile Jacob.
- Bulle Sylvaine [2020], *Irréductibles. Enquête sur des milieux de vie autonomes*, Grenoble, UGA Éditions, « Ecotopies ».
- Centemeri Laura [2015], "Reframing Problems of Incommensurability in Environmental Conflicts Through Pragmatic Sociology: From Value Pluralism to the Plurality of Modes of Engagement with the Environment", *Environmental Values*, vol. 24, n° 3 (June), p. 299-320.
- Charlier Bruno [1999], *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- CNDP [2018], *Bilan de la présidente de la CNDP. Débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie*, CNDP, 30 août 2018, p. 5.
- Collectif [2015], *Modernisation de la « démocratie participative » : Plate-forme proposée par les mouvements d'opposition aux Grands Projets Inutiles Imposés : 3 grands principes, 20 propositions concrètes*, <https://fr.scribd.com/document/260608122/Modernisation-de-la-democratie-participative-Plate-forme-proposee-par-les-mouvements-d-opposition-aux-Grands-Projets-Inutiles-Imposes-3-grands>.
- Collectif [2020a], « [La convention citoyenne pour le climat, première marche possible d'une nouvelle institution](#) », Tribune parue dans *Le Monde* le 28 mai 2020.
- Collectif [2020b], « [Il faut organiser une Convention citoyenne pour le nouveau démocratique](#) », Tribune parue dans le *Journal du Dimanche* le 14 décembre 2020.
- Conseil d'État [2011], *Rapport public 2011. Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française.
- Curato Nicole, Julien Vrydagh, André Bächtiger [2020], "Democracy without Shortcuts: Introduction to the Special Issue", *Journal of Deliberative Democracy* 16(2), p. 1-9, [doi.org/10.16997/jdd.413](https://doi.org/10.16997/jdd.413).

- Curato Nicole, Marit Böker [2016], “Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda”, *Political Sciences*, n° 49, p. 173-190, [doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5](https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5).
- Daniel Cefai et Cédric Terzi [2012], *L’expérience des problèmes publics*, Paris, Éditions de l’EHESS, *Raisons pratiques*, n° 22.
- Dechezelles Stéphanie et Maurice Olive [2016], « Conflits de lieux, lieux de conflits », *Noroi* n° 238-239, [doi.org/10.4000/noroi.5838](https://doi.org/10.4000/noroi.5838).
- Della Sudda Magali [2019], « Les “Gilets jaunes” sont écolos, à leur manière », *Le Monde* (blog), 3 septembre 2019, [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/09/03/magali-della-sudda-les-gilets-jaunes-sont-ecolos-a-leur-maniere\\_5505699\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/09/03/magali-della-sudda-les-gilets-jaunes-sont-ecolos-a-leur-maniere_5505699_3232.html).
- Dewey John [2006/1938], *Logique. La théorie de l’enquête*, Paris, Puf.
- Dosièrè René et Christian Vanneste [2010], *Rapport d’information fait au nom du comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée nationale, rapport n° 2925 enregistré le 28 octobre 2010.
- Fédération France Nature Environnement (FNE) [2012], *Appel des 3000 pour un contrat environnemental*, janvier, <https://fne.asso.fr/actualite/l-appel-des-3000-pour-un-contrat-environnemental>.
- Fourniau Jean-Michel [2007], « L’expérience démocratique des “citoyens en tant que riverains” dans les conflits d’aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, p. 149-179, [doi.org/10.4000/ress.95](https://doi.org/10.4000/ress.95).
- Fourniau Jean-Michel [2012], « Amateurs de l’intérêt général. L’activité délibérative dans les dispositifs de participation citoyenne », in Piriou Odile et Lénéel Pierre, *Les états de la démocratie. Comprendre la démocratie au-delà de son utopie*, Paris, Éditions Hermann, pp. 219-242.
- Fourniau Jean-Michel [2017], « La trajectoire d’institutionnalisation de la participation du public aux décisions d’aménagement et d’environnement », *Pour mémoire*, hors-série n° 22, p. 92-102.
- Guérin Marc (dir.) [2005], *Conflits d’usage à l’horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l’État dans les espaces ruraux et périurbains*, Paris, La Documentation française.
- Hache Émilie [2011], *Ce à quoi nous tenons. Propositions pour une écologie pragmatique*, Paris, La Découverte-Les empêcheurs de tourner en rond, 2011.
- Hennion Antoine [2009], « Réflexivités. L’activité de l’amateur », *Réseaux*, 2009/1 (n° 153), p. 55 à 78, [doi.org/10.3917/res.153.0055](https://doi.org/10.3917/res.153.0055).
- Hennion Antoine [2010], « Vous avez dit attachements ?... », in Akrich Madeleine (dir.), *Débordements. Mélanges en hommage à Michel Callon*, Paris, Presses des Mines, p. 179-190.
- Ibanez Daniel [2014], *Trafics en tous genres. Le projet Lyon-Turin*, La Colle-sur-Loup, Éditions Tim Buctu.
- Jouanno Chantal, Ilaria Casillo et Floran Augagneur [2019], *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*, CNDP, 18 juin 2019.
- Lafont Cristina [2019], *Democracy without Shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Lefetey Ben [2015], *Sivens, un barrage contre la démocratie*, Paris, Les Petites matins.
- Mauvaise troupe [2014], *Constellations. Trajectoires révolutionnaires du jeune 21<sup>ème</sup> siècle*, Éditions L’éclat, coll. Premiers Secours.
- Mazeaud Alice, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Guy-El-Karim Berthomé [2012], « Penser les effets de la participation sur l’action publique à partir de ses impensés », *Participations*, n° 12/1, p. 6-29, [doi.org/10.3917/parti.002.0005](https://doi.org/10.3917/parti.002.0005).
- Melé Patrice et Catherine Neveu [2019], « Rapports à l’espace et formes d’engagement. Attachements, territorialisation, échelles d’action », *L’Espace politique* 2019/2, n° 38, [doi.org/10.4000/espacepolitique.6681](https://doi.org/10.4000/espacepolitique.6681).

- Mercadal Georges [2007], « La réussite du débat ouvre la réflexion sur sa portée », in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, p. 332-338.
- Mercadal Georges [2008], « [Vers plus de cohérence entre débat public et développement durable](#) », in Association 4D, *L'encyclopédie du développement durable*, <http://www.encyclopedie-dd.org/>.
- Mercadal Georges [2021/2012], *Le débat public : pour quel développement durable ?*, Paris, Presses de l'ENPC.
- Mermet Laurent et Denis Salles (dir.) [2015], *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Bruxelles, De Boeck, "Ouvertures sociologiques".
- Morris J Wosk Centre for Dialogue [2021], *Can Public Participation Accelerate the Transition to Net-Zero?*, Simon Fraser University.
- Neveu Catherine et Gis *Démocratie et Participation* [2022], *Expérimentations démocratiques. Pratiques, institutions, savoirs*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, "Espaces politiques".
- OCDE [2020], *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative. Rapport de synthèse*, Paris, OCDE.
- Pancher Bertrand [2011], *La concertation au service de la démocratie environnementale*, octobre 2011.
- Pièces et Main d'Œuvre [2009], « *Participer, c'est accepter* », Éditorial de la revue en ligne *Aujourd'hui le nanomonde*, n° 16, septembre 2009.  
<https://www.piecesetmaindoeuvre.com/spip.php?page=resume&idarticle=215>
- Rancière Jacques [2000], *Le partage du sensible. Esthétique et politique*, Paris, La Fabrique Éditions.
- Revel Martine, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil et Rémi Lefebvre (dir.) [2007], *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, "Recherches".
- Richard Alain (dir.) [2015], *Démocratie environnementale : Débattre et décider*, rapport à la ministre de l'Écologie, de développement durable et de l'énergie, 3 juin 2015, <https://www.vie-publique.fr/rapport/34880-democratie-environnementale-debattre-et-decider-rapport-de-la-commis>.
- Richard-Ferroudji Audrey [2011], « Limites du modèle délibératif : composer avec différents formats de participation », *Politix*, n° 96, p. 161-181, [doi.org/10.3917/pox.096.0161](https://doi.org/10.3917/pox.096.0161).
- Rosanvallon Pierre [2008], *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, "Les livres du nouveau monde".
- Rui Sandrine [2004], *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, "Sociétale".
- Theys Jacques [2016a], « Transition énergétique : le syndrome de l'éléphant blanc », *revue Projet*, n° 350, p. 67-75, [doi.org/10.3917/pro.350.0067](https://doi.org/10.3917/pro.350.0067).
- Theys Jacques [2016b], « Un demi-siècle d'environnement : aurons-nous, cette fois-ci, réussi à ne pas être en retard d'une guerre ? », *Pour mémoire*, n° Hors-série, été 2016, p. 13-24.
- Traïni Christophe (dir.) [2015], *Émotions et expertises, les modes de coordination des actions collectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Vallemont Serge (dir.) [2002], *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ.
- Verchère Françoise [2016], *Notre-Dame-des-Landes, la fabrication d'un mensonge d'État*, La Colle-sur-Loup, Éditions Tim Buctu.
- Verdier Margot [2018], *La perspective de l'autonomie : la critique radicale de la représentation et la formation du commun dans l'expérience de l'occupation de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes*, thèse de sociologie, Université Paris X Nanterre.