



**HAL**  
open science

## L'institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherche

Jean-Michel Fourniau, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Bertrand Hériard-Dubreuil, Rémi Lefebvre, Revel Martine

► **To cite this version:**

Jean-Michel Fourniau, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Bertrand Hériard-Dubreuil, Rémi Lefebvre, et al.. L'institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherche. INRETS, pp.300, 2006. halshs-04004468

**HAL Id: halshs-04004468**

**<https://shs.hal.science/halshs-04004468v1>**

Submitted on 24 Feb 2023

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

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

Colloque, les 14 et 15 septembre 2006 à Lille

# L'institution du débat public

## ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES DE RECHERCHES

Jeudi 14 septembre à 9 h

à l'université de Lille2  
Amphithéâtre CASSIN

Vendredi 15 septembre à 9 h  
à l'ICAM

salle Pierre Faucher

renseignements et inscriptions auprès de Martine Revel 03.20.22.61.61



# L'INSTITUTION DU DÉBAT PUBLIC. État des lieux et perspectives de recherches

**14 et 15 Septembre 2006**  
**LILLE**

Colloque organisé conjointement par :  
ICAM (CETS) – CERAPS Lille 2 – INRETS



<http://www2.univ-lille2.fr/droit/ceraps/>  
**C.E.R.A.P.S**  
Centre d'Etudes et de Recherches  
Administratives Politiques et Sociales  
C.N.R.S. UMR 8026 - I.F.R.E.S.I.



## SOMMAIRE

### I. PRÉSENTATION DU COLLOQUE

### II. GRILLE DE QUESTIONNEMENT

### III. ÉTUDES DE CAS À PARTIR DE LA GRILLE D'ANALYSE

III. 1 L'organisation du débat	<i>page 17</i>
III. 2 Le déroulement du débat	<i>page 77</i>
III. 3 Les effets directs du débat	<i>page 145</i>
III. 4 Les effets à long terme du débat	<i>page 213</i>

---

**LE COLLOQUE EST ORGANISÉ AVEC LE SOUTIEN DE LA CNDP**



# L'INSTITUTION DU DÉBAT PUBLIC. État des lieux et perspectives de recherches

14 et 15 Septembre 2006

LILLE

Colloque organisé conjointement par :  
ICAM (CETS) – CERAPS Lille 2 – INRETS



<http://www2.univ-lille2.fr/droit/ceraps/>

**C.E.R.A.P.S**

Centre d'Etudes et de Recherches  
Administratives Politiques et Sociales  
C.N.R.S. UMR 8026 - I.F.R.E.S.I.



L'année 2005 aura marqué une étape significative dans l'existence de la Commission nationale du débat public (CNDP). Celle-ci devient une institution majeure de la démocratie participative, ancrant dans l'action publique, au fil des controverses que soulèvent les procédures qu'elle conduit, les droits de « participation du public aux processus décisionnels » ouverts par la Convention d'Aarhus et la Charte de l'Environnement. L'objectif du Colloque est donc de questionner cette institution émergente, de dresser un premier bilan de son activité et de porter un regard analytique sur ces nouvelles scènes de débat et leurs effets sur l'action publique et les mobilisations.

## PROBLÉMATIQUE ET ENJEUX

---

Les débats publics constituent des **scènes démocratiques nouvelles** générant des enjeux, des dynamiques et des apprentissages **qui méritent analyse dès qu'on les saisit comme des expériences délibératives**. Quelles opportunités d'action le débat ouvre-t-il, quelles contraintes procédurales impose-t-il ? Le débat public est-il plutôt un cadre procédural d'expression des conflits ou un moyen de résolution des conflits ? La procédure permet-elle un élargissement des répertoires d'action et un élargissement de la scène d'action à de nouveaux acteurs ? Quelle place occupe le public ? À quelles formes de légitimité et de légalité les protagonistes accrochent-ils leurs causes ? Comment s'opèrent la circulation des points de vue entre les différentes sphères publiques dans lesquelles ils sont engagées ? Comment la procédure contraint-elle les puissances d'expression à se résoudre dans l'argumentation, valorisée dans le débat ? Comment s'élaborent des argumentaires capables de résister aux variations d'intérêts et de représentations ? Quels apprentissages différentiels mettent en jeu les débats ? Quels effets ont-ils sur les acteurs, les mobilisations, la décision, les controverses ?

Les principes d'une démocratie délibérative sont souvent critiqués pour leur manque de réalisme politique, voire leur naïveté, la mise en acte d'une norme égalitaire de discussion se heurtant dans la pratique à l'inégalité des compétences des participants et à la complexité des rapports de pouvoir qui les lient. Les participants eux-mêmes se saisissent de telles critiques pour alimenter le « débat sur le débat » et vérifier la réalité des règles de discussion que promeut la CNDP. Il s'agit donc d'**analyser précisément comment les rapports de pouvoir structurent des conditions de l'échange et le déroulement des échanges, tout en restant attentifs aux débats que suscitent ces limitations d'une discussion réellement délibérative**. Quel est le degré d'intériorisation par les acteurs de règles du débat qui prônent la transparence,

l'équivalence des participants et la seule force des arguments plutôt que la représentativité et l'autorité de formes légitimes de délégation, et comment s'accommodent-ils de ces règles ? Cette contrainte procédurale permet-elle, par l'égalisation des statuts des intervenants, d'élargir le public du débat au-delà des acteurs en conflit autour du projet ?

Plusieurs faits témoignent d'un véritable changement d'échelle dans l'activité de la Commission nationale du débat public par rapport à la première étape ouverte par sa mise en place en septembre 1997, suite à sa création par la loi Barnier du 2 février 1995. La nouvelle CNDP, mise en place en novembre 2002 en application de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002, a en trois ans conduit quinze débats avec commission particulière et recommandé douze débats ou concertations à des maîtres d'ouvrage. Le rythme s'est notablement accéléré depuis 2005 (en partie à cause des échéances électorales de 2007) : deux débats portent — première mise en œuvre d'une nouvelle disposition de la loi de 2002 — sur des politiques et non sur des projets (déchets nucléaires et transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien) et sept autres débats sur des projets sont en cours en 2006. La conduite de ces débats a amené la CNDP à préciser — à travers des cahiers méthodologiques (CNDP, 2004) et les codes de déontologie des Commissions particulières du débat public —, puis à défendre sur la place publique, les principes de transparence de l'information et d'ouverture des échanges, d'exhaustivité des questions traitées et de pluralisme des réponses apportées, d'équivalence des participants et d'argumentation des échanges, qui caractérisent « *le débat public, à la différence d'autres formes d'échanges parfois nommés "débats"* » (communiqué CNDP du 20/9/2005 au sujet du débat sur l'EPR).

**Il paraît pertinent de dresser un premier bilan et de porter un regard analytique sur ces nouvelles scènes de débat pour analyser les débats en situation.** Le Colloque se propose d'entrer dans l'analyse détaillée des débats publics organisés par la CNDP pour se donner la possibilité d'esquisser des généralisations. Il s'agit de capitaliser les enseignements d'expériences par nature dispersées, sans pour autant présenter de manière monographique les débats publics saisis dans leur contexte local et historique. Plutôt que de juxtaposer les monographies, **le Comité scientifique du colloque propose d'organiser la discussion de l'ensemble des travaux déjà réalisés ou en cours, sous la forme d'une enquête collective autour d'un questionnaire commun** (cf. la grille proposée) envisageant les variations dans la mise en œuvre de cette procédure pour examiner leurs conséquences sur la participation du public et sur les résultats du débat public.

## COMPOSITION DU COMITÉ SCIENTIFIQUE DU COLLOQUE

---

Cécile BLATRIX, maître de conférences en science politique à l'Université Paris XIII (CERAL)

Loïc BLONDIAUX, professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Lille (CERAPS)

Jean-Michel FOURNIAU, sociologue, directeur de recherche à l'INRETS (DEST) et GSPR-EHESS

Bertrand HÉRIARD, philosophe, chercheur au CERAS

Rémi LEFEBVRE, professeur de science politique à l'Université de Reims (CERAPS)

Martine REVEL, sociologue, enseignant-chercheur à l'ICAM de Lille (CETS)

**Contacts :** Martine REVEL : [martine.revel@icam.fr](mailto:martine.revel@icam.fr) - tél. : 03 20 22 63 89

Jean-Michel FOURNIAU : [fourniau@inrets.fr](mailto:fourniau@inrets.fr)

---

**LE COLLOQUE EST ORGANISÉ AVEC LE SOUTIEN DE LA CNDP**

# Programme des quatre demi-journées 14 et 15 septembre 2006 à Lille

## Première journée : jeudi 14 septembre à l'Université Lille 2, Amphithéâtre René Cassin

**8h30 : Accueil**

**9h :** Ouverture par le vice-président de l'Université Lille 2

### **I. Matin : L'institutionnalisation du débat public**

sous la présidence de **Frédéric SAWICKI** (directeur du CERAPS)

**9h15 :** 1. Présentation du colloque, problématiques et enjeux, introduction de la grille d'analyse des débats publics, **Jean-Michel FOURNIAU** (INRETS-DEST et GSPR-EHESS)

**10h :** 2. Genèse de la procédure du Débat Public en France, **Cécile BLATRIX** (Université Paris XIII, Centre d'Étude et de Recherche sur l'Action Locale)

**10h45 :** 3. Intervention et témoignage de **Georges MERCADAL** (vice-président de la CNDP)

**11h30 :** 4. Présentation du BAPE par **Mario GAUTHIER** (Université du Québec en Outaouais) et **Louis SIMARD** (Université d'Ottawa)

**12h15 :** Buffet à l'Université Lille 2

### **II. Après-midi : Études de cas à partir de la grille d'analyse (première partie)**

sous la présidence de **Géraldine CHAVRIER** (CERAPS, Lille 2)

Discussion, animée par les rapporteurs, des travaux relatifs à la mise en œuvre du débat. Les textes des équipes de recherche ayant répondu à la grille de questionnements proposée par le Comité scientifique seront diffusés dans le dossier du Colloque.

#### A. La mise en œuvre du débat

**13h30 :** 1. *L'organisation du débat* (pilotage du débat – modalités d'organisation et de circulation de la parole – cadrages de l'objet du débat)

Rapporteur : **Bertrand HÉRIARD** (CERAS)

Autour des contributions écrites de :

Sandrine RUI, CADIS, Université de Bordeaux II

Sophie ALLAIN, SAD-APT, INRA

Étienne BALLAN, Arenes

Gérald RAMOS et Élodie MERLE, GRETS, EDF

Bernard REBER, CERSES, CNRS

**15h :** Pause

**C.E.R.A.P.S. - Université Lille 2 - 1, place Déliot - BP 629 - 59024 LILLE**  
Tél. : 03.20.90.74.51 - Fax 03.20.90.77.00 - <http://www2.univ-lille2.fr/droit/CERAPS/>  
méto Porte de Douai (ligne 2)

## A. La mise en œuvre du débat (suite)

**15h30** : 2. *Le déroulement du débat* (La question litigieuse du public – La position des différents acteurs par rapport au débat)

Rapporteur : **Fernand DORIDOT (ICAM)**

Autour des contributions écrites de :

Laurence MONNOYER-SMITH, Costech, Université de technologie de Compiègne

Mathilde PHILIP-GAY, Université Lyon III

Mathieu BRUGIDOU, Arthur JOBERT et Isabelle DUBIEN, GRETS, EDF

Xavier GODARD, DEST, INRETS

Pierre LEFÉBURE, CEVIPOF, Science-Po Paris

**17h** : Discussion générale

**17h30** : Fin

**18h** : Visite

**20h** : **Dîner (sur inscription préalable)**

## **Deuxième journée : vendredi 15 septembre à l'ICAM salle Pierre Faucher**

### **III. Matin : Études de cas à partir de la grille d'analyse (deuxième partie)**

sous la présidence d'**Olivier DUBOURBLANC (ICAM)**

Discussion, animée par les rapporteurs, des travaux relatifs aux effets du débat. Les textes des équipes de recherche ayant répondu à la grille de questionnements proposée par le Comité scientifique seront diffusés dans le dossier du Colloque.

## B. Les effets du débat

**9h** : 3. *Les effets directs du débat* (sur le projet, les controverses et les mobilisations d'acteurs – la place de l'expertise – les arguments échangés – les interactions entre acteurs)

Rapporteur : **Rémi LEFEBVRE (CERAPS)**

Autour des contributions écrites de :

Jean-François BAUDIN et Aurélien SAUTIERE, T.D.I.E.

Pierrick CÉZANNE-BERT, CESSA

Sylvain LAVELLE, CETS, ICAM

Olivier MARCANT et Kevin LAMARE, CTPS, LERASS-Université de Toulouse III

Romain ROLLANT, école doctorale de science politique de Bordeaux (IEP-Bordeaux IV)

Jean-Michel FOURNIAU, INRETS-DEST, et Ingrid TAFERE, Université de Provence

**10h30** : Pause

**Centre Éthique, Technique et Société - ICAM - 6 Rue Auber - 59000 LILLE**  
Tel : 03.20.22.61.61 - Fax : 03.20.93.14.89 - <http://cets.groupe-icam.fr>  
métro Cormontaigne ou Port de Lille (ligne 2)

## B. Les effets du débat (suite)

**11h :** 4. *Les effets à long terme du débat* (effets sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs – apprentissage des acteurs – effets en retour sur la procédure du débat public)

Rapporteur **Martine REVEL (ICAM)**

Autour des contributions écrites de :

Anne FLAUTRE, Fernand DORIDOT et Martine REVEL, CETS, ICAM

Jean-Michel FOURNIAU, GSPR-EHESS

André LARCENEUX, THEMA, Université de Bourgogne

Thierry SCHNEIDER, CEPN

Louis SIMARD, Université d'Ottawa, et Jean-Michel FOURNIAU, INRETS-DEST

**12h30 :** Déjeuner à l'ICAM

## **IV. Après-midi : échanges avec les acteurs et table-ronde**

sous la présidence d'**Yves MANSILLON** (président de la CNDP)

**14h :** A. Synthèse des demi-journées d'études de cas par **Loïc BLONDIAUX** (CERAPS)

**15h :** B. Table ronde animée par **Rémi LEFEBVRE** (CERAPS) et **Martine REVEL** (ICAM)

**Marie-Christine BLANDIN** (sénateur du Nord), **Philippe MARZOLF** (vice-président de la CNDP), **Pierre SADRAN** (Professeur de sciences politiques, Université de Bordeaux), **Jean-Louis ROHOU** (secrétaire général de Réseau ferré de France), **Olivier HERZ** (Réseau de transport d'électricité), **Dominique AUVERLOT** (Direction générale des Routes du MTETM), **Gilbert SIMON** (Conseil général des ponts et chaussées), **Daniel DELESTRE**, France Nature Environnement

**17h :** C. Intervention conclusive : **Laurent MERMET** (ENGREF)

**17h30 :** Discussion générale

**18h30 :** Fin

**INRETS – Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité**

**Plate-forme interdisciplinaire “Débat public” – 94114 ARCUEIL Cedex**

Tel : 01.47.40.72.26 – Fax : 01.45.47.56.06

<http://www.inrets.fr/transv/pfi/debat-public/index.html>



# L'INSTITUTION DU DÉBAT PUBLIC. État des lieux et perspectives de recherches

**14 et 15 Septembre 2006**

**LILLE**

Colloque organisé conjointement par :  
ICAM (CETS) – CERAPS Lille 2 – INRETS



<http://www2.univ-lille2.fr/droit/ceraps/>

**C.E.R.A.P.S**

Centre d'Etudes et de Recherches  
Administratives Politiques et Sociales  
C.N.R.S. UMR 8026 - I.F.R.E.S.I.



## GRILLE DE QUESTIONNEMENTS

Depuis quelques années, un nombre croissant de travaux de sciences sociales s'est consacré aux débats publics organisés par la CNDP en tant que procédure particulière de démocratie participative. Aujourd'hui, la quasi-totalité des Commissions particulières en charge d'organiser un débat public compte dans leurs rangs ou associe à leurs travaux des chercheurs en science sociale dont les recherches ont pour objet la démocratie participative (et non une thématique liée au projet mis en débat). Les conditions existent et le besoin est ressenti d'une confrontation des expériences, d'une discussion collective des travaux de recherche réalisés et d'une capitalisation de leurs résultats.

C'est l'objet du Colloque d'analyser les débats en situation, de comprendre comment, dans chaque expérience concrète de participation et de délibération, les principes mis en avant, tant par les théories de la démocratie que par la CNDP, sont mis en jeu et débattus, leurs effets attendus soumis à vérification et leurs conséquences évaluées. Il convient cependant d'être attentif à la difficulté de l'exercice de généralisation, parce que les valeurs engagées et les conséquences de chaque dispositif en termes de transformation de l'action publique et de gouvernance sont fortement liées à une multitude de petits choix organisationnels faisant de chaque situation un cas singulier plutôt que le résultat de la mise en œuvre de normes communes. Aussi, le Colloque se propose-t-il d'entrer dans l'analyse détaillée des débats publics organisés par la CNDP pour se donner la possibilité d'esquisser des généralisations.

Pour conduire l'enquête collective à laquelle vous invite le Comité scientifique du colloque, la grille des questions proposées ci-dessous tente d'organiser les principales dimensions autour desquelles nouer la discussion de l'ensemble des travaux de recherche déjà réalisés ou en cours. Elle pointe plusieurs séries de problèmes, non exhaustives, auxquelles il est demandé aux équipes de recherche et aux praticiens sollicités de réagir pour nourrir l'examen des variations dans la mise en œuvre de la procédure de débat public et de leurs conséquences sur la participation du public et sur les résultats du débat public.

## **I - LES QUESTIONS LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU DÉBAT**

### **a) Qui débat ? La question litigieuse du public**

Selon la plupart des analyses déjà produites sur le débat public, l'institutionnalisation du débat public répondrait à l'apparition (pour ne pas dire l'intrusion) d'un nouveau type d'acteurs : les riverains, les usagers, les citoyens ou la population. Cette irruption, subie ou provoquée, en ce qu'elle cherche et conduit à débloquent des systèmes d'acteurs figés, révélerait les limites de la démocratie représentative et se traduirait par une exigence accrue de participation. Si le débat public s'institutionnalise pour répondre aux conflits d'aménagement et d'environnement en donnant une place au public dans le processus de décision, le rôle comme la définition du public admis à participer ne cessent pourtant de faire problème pour tous les acteurs qui s'engagent dans le débat public.

Quels publics sont visés par les débats ? Quels publics émergent au cours des débats ? À quelles formes de légitimité accrochent-ils leurs causes ? Quelles ressources engagent-ils dans le débat ? Dans quelle mesure le différentiel de ressources, de légitimité et de pouvoir entre les participants est-il un enjeu du débat ? Quelles enquêtes peut-on mettre en œuvre pour connaître ces publics ?

### **b) Sur quoi débattre ? Les cadrages de l'objet du débat**

Dans chaque débat semblent questionnées les limites que la maîtrise de la définition des problèmes par le maître d'ouvrage pose à l'exercice du débat. La plupart des comptes rendus font en effet état de la même dynamique de débat : partant de l'exposé d'un problème et des variantes de solution proposées par le maître d'ouvrage, le débat fait remonter les interrogations au fondement du problème, aux politiques publiques qui sous-tendent l'opportunité du projet. La réelle difficulté d'une telle dynamique est de savoir jusqu'où remonter en amont, d'autant que bien souvent le projet n'est que la mise en œuvre de décisions de politique publique déjà prises, décisions légales qu'un débat ne saurait défaire même s'il les met en cause.

Quel est l'enjeu du débat ? Quels sont les thèmes et les questions débattues au cours du débat ? Comment sont articulées les dimensions sectorielles et territoriales ? Quelle est la nature des arguments échangés au cours du débat ? Quelles expertises, ou contre-expertises, ont servi aux participants ? Comment rendre compte de ces logiques argumentatives et d'éventuelles transformations dans le déroulement du débat ?

### **c) Comment débattre ? Les modalités d'organisation et de circulation de la parole**

Deux hypothèses relatives à la manière dont les choix de procédure peuvent influencer sur le débat peuvent être prises en compte ici : a) ces choix engagent des conceptions diversifiées des finalités et des buts de la participation ; b) ils affectent la qualité du processus délibératif et ses résultats. L'interrogation porte dès lors sur la manière dont les CPDP et plus largement la CNDP envisagent leurs rôles et définissent les contours du débat.

Quelles ont été les logiques d'action des commissions particulières ? Quelles ont été les modalités de préparation du débat, avec quels effets ? Quels ont été les dispositifs mis en place pour le déroulement du débat, avec quels effets ? Quelle a été la réception des règles du jeu et y a-t-il eu un « débat sur le débat » ? Comment ces règles du jeu ont-elles été mises à l'épreuve dans le cours du débat ? Quelles technologies d'information et de communication ont été mises en œuvre et quel rôle ont-elles joué ? Comment la presse a-t-elle rendu compte du débat ?

#### **d) Pourquoi participer au débat ? La position des différents acteurs par rapport au débat**

De nombreux participants interviennent dans le débat public en tant que représentants : élus, maître d'ouvrage, acteurs socio-économiques et porte-parole associatifs. Leurs points de vue s'élaborent en dehors de l'espace organisé par la CPDP et ils sont comptables de leur expression devant d'autres groupes et assemblées, desquels dépend leur légitimité à intervenir. D'autres participants sont de simples citoyens.

Comment se fait, pour les acteurs d'une part, pour les simples citoyens d'autre part, la décision d'entrer dans le débat ? Comment s'opère l'articulation entre les différentes arènes dans lesquelles ils sont engagés ? Comment les différents participants s'accommodent-ils des règles du débat ? Quels sont les lieux de débat initiés par d'autres acteurs que la CPDP ? Comment s'organisent ces réunions et sont-elles le signe d'une opposition avec la CPDP ? Quelles formes de discussion participatives y trouve-t-on ?

## **II - LES QUESTIONS LIÉES AUX EFFETS DU DÉBAT**

### **a) Quels effets du débat sur les controverses et les mobilisations d'acteurs ?**

Il est proposé en premier lieu de s'intéresser aux effets de chaque débat public sur le conflit d'aménagement dans lequel il s'insère. Si l'idéal régulateur de la CNDP tend à vouloir organiser le débat très en amont, à un moment où il n'y aurait pas encore eu de conflit sur le projet, force est de constater que les projets soumis à débat préexistent dans l'espace public souvent depuis longtemps. Les participants au débat sont donc déjà largement constitués comme acteurs sociaux en lutte autour du projet mis en débat. Si l'on admet que le débat public est un cadre procédural d'expression des conflits plus qu'un moyen de résolution des conflits, il est intéressant à ce niveau de préciser si la procédure permet un élargissement ou non des répertoires d'action, et un élargissement ou non de la scène d'action à de nouveaux acteurs.

Quelles opportunités d'action le débat ouvre-t-il aux associations locales de défense, aux réseaux environnementalistes, aux élus locaux, aux organisations socioéconomiques ? Quelles contraintes procédurales le débat impose-t-il à leurs actions ? Quels effets du débat sur l'évolution des controverses à propos du projet mis en débat ? Quels effets du débat sur les relations entre les acteurs du projet mis en débat ?

### **b) Quels effets sur les projets et les organisations qui les portent ? Les logiques d'apprentissage.**

Différents travaux ont déjà souligné cette évidence : le débat public tend à devenir un élément constitutif des nouvelles pratiques du maître d'ouvrage. Pour les maîtres d'ouvrage comme pour l'ensemble des acteurs engagés dans le débat public, il s'agit donc de comprendre comment la diffusion des procédures participatives structure l'apprentissage et infléchit les processus d'élaboration des projets et des décisions. Pour les maîtres d'ouvrage plus spécifiquement, il s'agit d'analyser systématiquement le changement des méthodes d'élaboration et des comportements de conduite des projets. Il s'agit également de spécifier ces évolutions selon les maîtres d'ouvrage : les changements observables sont-ils de même nature et se font-ils au même rythme dans toutes les organisations concernées ? Pour les collectivités territoriales, il s'agit par exemple d'analyser la capacité ou l'opportunité que leur donne le débat pour définir une maîtrise d'ouvrage élargie.

Quels sont les effets du débat sur la conduite des projets ? Comment s'opère la professionnalisation des porteurs de projet à la concertation ? Quels sont les effets du débat sur la conception et les méthodes d'élaboration des projets ? Quelles sont les transformations de

l'expertise induites par le débat ? Quels sont les effets du débat sur la décision politique ? Comment enquêter sur ces différents effets ?

**c) Quels effets à long terme du débat sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs**

Il reste à s'interroger, sur un plan plus large, sur les effets structurels de l'institutionnalisation et de la diffusion progressive du débat public. Il est proposé de s'intéresser à la manière dont la diffusion des procédures participatives transforme les pratiques et le sens commun des acteurs impliqués, en analysant les effets dans la durée du débat public. Toute mise en discussion publique donne lieu en effet, quelles que soient les intentions de contrôle des organisateurs du débat, à un patient travail de maturation des arguments entendus par chacun des participants. Il est ici fait l'hypothèse que ce travail finit par donner naissance à des modes d'argumentation, des principes, des thèmes, des idées qui, s'ils ne font pas l'objet d'un consensus, n'en sont pas moins récurrents d'un débat à l'autre.

Quelles sont les transformations intervenues dans les conditions d'existence d'objets en dispute dans l'espace public, et quels nouveaux objets de dispute émergent du débat ? Comment s'opère la totalisation des expériences et des représentations tirées par les acteurs de la multiplicité des dossiers qui traversent les arènes publiques et quel impact a-t-elle sur la production des actes et des arguments relatifs au dossier mis en débat ?

**d) Quels effets en retour sur la procédure du débat public ?**

On cherchera enfin à pointer dans les différents débats suivis, les arguments portant sur l'institution du débat public elle-même, les critiques ou les propositions d'amélioration de la procédure formulées. On cherchera ainsi à caractériser l'écart entre la procédure existante, telle qu'elle s'est institutionnalisée, et les revendications démocratiques qui s'expriment dans les conflits et dans les débats eux-mêmes. Les questions abordées ici seront plus prospectives. Dans quelle mesure l'institutionnalisation du débat public s'accompagne-t-elle de la diffusion d'une « culture du débat public » ? Plus généralement, on reviendra sur le sens politique d'une telle procédure : instrument de régulation des conflits ou mise à l'épreuve d'une nouvelle forme de démocratie, plus participative ou délibérative ?

## LISTE DES ÉQUIPES PARTICIPANTE

Nom	statut	Débats publics suivis
<b>Sociologie</b>		
<b>CADIS</b> Sandrine Rui	Maître de conférences en sociologie, Université de Bordeaux	débats « Bianco » Débat sur l'eau, CNDP
<b>CSI</b> Nicolas Benvegna	doctorant	-
<b>GSPR-EHESS</b> Anne Bertrand Francis Chateauraynaud Jean-Michel Fourniau	chercheur GSPR Directeur d'études à l'EHESS Directeur de recherche INRETS	Débat EPR, Débat déchets nucléaires
<b>LAS</b> Françoise Zonabend	directeur d'études à l'EHESS	CPDP débat EPR
<b>CETS-ICAM Lille</b> Martine Revel Anne Flautre Fernand Doridot	Enseignante chercheur en sociologie Enseignante chercheur en sociologie enseignant chercheur en philosophie	Débat LAALB Débats Neuilly, contournements de Rouen et Nice, A12
<b>CERSES</b> Bernard Reber	Chargé de recherche au CNRS, CERSES Université Paris V	scrutateur débat CEA CEDRA, débat ITER
Charles Girard	ENS-AM Université de Paris I	-
<b>CERAS</b> Bertrand Hériard Dubreuil	Philosophe, revue <i>Projet</i>	concertations THT
<b>Info-com</b>		
<b>CTPS LERASS</b> Olivier Marcant Kevin Lamare Marie-Gabrièle Suraud	Maître de conférences IUT Tarbes Doctorant Maître de conférences en sciences de la communication, Toulouse 3	Débat barrage de Charlas Débat TGV Bordeaux-Toulouse Débat AZF
<b>COSTECH</b> Laurence Monnoyer-Smith Sylvie Catellin Marianne Doury Florimont Rakotonoelina Patricia Von Munchow	maître de conférences en sciences de la communication, UTComptègne	Débat Ducsay, Atelier citoyen VRAL
<b>Sciences po</b>		
<b>CERAPS</b> Loïc Blondiaux	Professeur à l'IEP de Lille	scrutateur débat EDF Quercy blanc, CPDP débat THT Maine-Cotentin
Rémy Lefebvre	Professeur à l'Université de Reims	
<b>GAPP</b> Sophie Allain	chargée de recherche INRA, UMR SAD-APT	Débat barrage de Charlas CPDP débat A104
<b>CEVIPOF</b> Daniel Boy Pierre Lefébure	Professeur à l'IEP Paris Post doc	-
<b>CERVEL</b> Romain Rollant	doctorant	Débat contournement de Bordeaux

<b>Droit</b>		
Mathilde Philip-Gay	Maître de conf en droit public, Lyon 3	Débat public VRAL
Raphaël Romi	Professeur de droit public, Univ. Nantes	-
<b>Économistes</b>		
André Larceneux	professeur d'économie, Univ. de Dijon	CPDP débat TGV Rhin-Rhône
<b>CEPN</b> Thierry Schneider		Expert débat déchets nucléaires, Débat EPR
<b>INRETS - PFI « Débat</b> Jean-Michel Fourniau Odile Heddebaut Xavier Godard Gilles Costa Robert Joumard Mireille Chiron Ingrid Tafere	<b>public »</b> directeur de recherche, DEST chargée de recherche, DEST directeur de recherche, DEST ingénieur de recherche, SPLOT directeur de recherche, LTE directeur de recherche, UMRESTTE master philo, Université de Provence	6 1er débats CNDP, LGV Paca Débat LAALB CPDP Contournement Nice Atelier citoyen dans le cadre du débat VRAL
<b>Géopolitique</b>		
Alexandra Moreau	CNDP	CNDP, CPDP A12
Jean-François Baudin Aurélien Sautière Pierre Van Cornewal	T.D.I.E.	Débats sur Port 2000, Aéroport Notre-Dame des Landes, CDG Express, LAALB
<b>CEDP</b> Éric Drocourt	doctorant fin de thèse	débats THT
<b>GRETS-EDF R&amp;D</b> Mathieu Brugidou Isabelle Dubien Arthur Jobert Elodie Merle Gerald Ramos		Débats THT, EPR, déchets
<b>ARENES et CESSA</b> Arenes : Étienne Ballan Vincent Baggioni CESSA : Pierrick Cezanne-Bert Stefan Castel		CNDP, débats THT, EPR, déchets débat contournement de Nice
<b>Collègues étrangers</b>		
Louis Simard	Professeur adjoint, École d'Études Politiques, Université d'Ottawa	Débats THT BAPE
Mario Gauthier	Professeur, Département de travail social et des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais	BAPE
Marc Mormont	Professeur, Université de Liège	-

**LE COLLOQUE A AUSSI REÇU LE SOUTIEN DE :**  
**L'UNIVERSITÉ DE LILLE 2,**  
**LE GRALE (Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe-CNRS),**  
**LA MAIRIE DE LILLE,**  
**LE CONSEIL GÉNÉRAL DU NORD**

# L'INSTITUTION DU DÉBAT PUBLIC. État des lieux et perspectives de recherches

**Lille - 14 et 15 Septembre 2006**

## INTRODUCTION

Jean-Michel Fourniau  
INRETS – PFI « Débat public »

Si ce Colloque devait célébrer le débat public, il se tiendrait avec un an d'avance. En effet, au dernier trimestre 2007, l'on pourra à la fois fêter les 15 ans de la circulaire « Bianco » (15 décembre 1992), les 10 ans de l'installation de la première CNDP par le ministre de l'Environnement (Dominique Voynet, le 4 septembre 1997), et les cinq ans d'existence de la seconde CNDP (mise en place le 8 novembre 2002). Si nous avons souhaité être en avance sur cette date, c'est d'abord parce que la recherche se sent peu à sa place dans les célébrations. Mais c'est aussi parce que déjà, sans attendre quelque date anniversaire, le débat public a une histoire pour la recherche en sciences sociales. Il y a moins de 5 ans, en mars 2002, j'organisais avec Georges Mercadal, alors vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, une demi-journée de travail intitulée *Participation, concertation, élaboration des projets et décision : état des lieux de la recherche* (le compte-rendu est en consultation). Dans les programmes de recherche et les travaux en cours il y a cinq ans, le mot CNDP ne figure quasiment pas !

On peut donc ouvrir ce Colloque sur ce constat : l'activité de la nouvelle CNDP, depuis 2002, a changé la recherche, généré un flux de travaux que ni la circulaire « Bianco » ni la première CNDP n'avaient suscité. La tentative amorcée il y a cinq ans de structurer un milieu de recherche sur le débat public, l'élaboration des projets et la décision était sans doute prématurée : il n'y avait ni l'institution ni suffisamment de travaux pour que la « mayonnaise » puisse prendre. Nous avons aujourd'hui les deux :

- une institution, la CNDP qui doit, avant la fin de son premier mandat, définir les grandes orientations d'avenir du débat public, et qui peut pour cela puiser dans des matériaux de recherche en train de s'accumuler ;
- des travaux de recherche variés en termes de disciplines de référence, d'angles d'approche, de facture, monographies de débats publics ou réflexions, individuelles ou collectives, plus transversales sur le débat public. Il faut d'emblée souligner qu'ils échappent à une critique courante faite à la recherche par les milieux des praticiens de la décision, celle d'arriver toujours trop tard. Il est au contraire frappant de constater que sur les 25 papiers réunis dans le dossier du Colloque, une quinzaine porte sur les débats achevés dans les 12 derniers mois, dont les comptes-rendus et les bilans ont été publiés en 2006.

Reste donc à installer entre cette institution chargée d'organiser le débat public et les chercheurs qui conduisent des travaux sur le débat public des relations plus structurées pour que l'attrait qu'a constitué la montée en puissance de l'activité de la CNDP ces dernières années, notamment en 2005-2006, ne retombe pas trop vite, avant d'avoir porté tous ses fruits. C'est bien l'objet de ce Colloque de faire l'état des lieux des travaux de recherche sur le débat public mais aussi de tracer des perspectives de recherche.

## I. LES CHOIX D'ORGANISATION DU COLLOQUE

Si ce Colloque était donc possible à organiser dès maintenant, il me faut dans cette introduction justifier les choix faits par le Comité scientifique. Ces choix portent à la fois sur l'objet du Colloque, sur sa méthode de préparation, sur son déroulement et sur l'audience visée.

### 1. Sur l'objet du Colloque (quel cadrage avons-nous proposé ?)

Le Comité scientifique a choisi un cadrage (pour reprendre un terme de la grille proposée pour l'analyse des débats publics<sup>1</sup>) focalisé sur le débat public au sens restreint de la procédure dont la Commission nationale du débat public a la charge, plutôt qu'une thématique embrassant plus largement la démocratie participative ou la délibération.

Différents Colloques et séminaires traitent assez régulièrement de ces thématiques plus larges. Mentionnons par exemple, parmi les Colloques :

- le prochain Colloque du LERASS à Toulouse, « Démocratie participative en Europe » ;
- la prochaine journée d'études des juristes nantais « La participation du public aux décisions » ;
- le panel « Procédures participatives et délibération » du Colloque *Gouverner par les instruments*, en décembre 2005.
- le Colloque LAIOS-AFSP de janvier 2005, « Cultures et pratiques participatives » ;
- le Colloque de l'Université de Provence « Transformations de la démocratie : la démocratie délibérative », tenu en mai 2004 (dont rend compte le n° 136 de la *Revue européenne de sciences sociales*, Genève, 2006) ;
- ...

et parmi les séminaires :

- le séminaire « Démocratie participative, délibération et mouvements sociaux », coorganisé par le CERAPS, le CSU, le CRH et le LAIOS depuis la rentrée 2005 ;
- le séminaire de l'EHESS « Sociologie des controverses et des débats publics », initié à Marseille en 2003 et qui se poursuit à Paris depuis la rentrée 2005.

Ces colloques et séminaires traitent de questions qui intéressent l'ensemble des chercheurs travaillant sur le débat public, et d'ailleurs beaucoup des organisateurs et des participants de ce Colloque-ci y contribuent directement. Mais il nous est apparu que les débats publics constituent des scènes démocratiques nouvelles et touchent à des enjeux majeurs de transformation de l'action publique (les dynamiques de l'action collective, les apprentissages, l'expérience démocratique, les questions normatives de la participation et de la délibération) pour mériter une analyse circonstanciée des débats en situation, avant toute généralisation. C'est l'objet du Colloque d'analyser les débats en situation, de comprendre comment, dans chaque expérience concrète de participation et de délibération, les principes mis en avant, tant par les théories de la démocratie que par la CNDP, sont mis en jeu et débattus, leurs effets attendus soumis à vérification et leurs conséquences évaluées. Il convient en effet d'être attentif (à la suite d'A. Fung, 2003) à la difficulté de l'exercice de généralisation, parce que

---

1. Nous voulons marquer le caractère réflexif du Colloque en appliquant à nos choix d'organisation la grille de questionnement produite pour l'analyse du débat.

les valeurs engagées et les conséquences de chaque dispositif en termes de transformation de l'action publique et de gouvernance sont fortement liées à une multitude de petits choix organisationnels faisant d'abord de chaque situation un cas singulier à décrire minutieusement avant qu'on puisse le lire comme le résultat de la mise en œuvre de normes communes.

Aussi, le Colloque se propose-t-il d'entrer dans l'analyse détaillée, en situation, des débats publics organisés par la CNDP pour se donner la possibilité d'esquisser des généralisations. Son objet est donc limité à dessein pour permettre de constituer une collection de cas et d'en analyser en détail l'espace de variation, avant de rattacher ces cas à de grands principes normatifs — démocratie participative ou délibérative.

## **2. Sur la méthode (quelles modalités de l'enquête ?)**

Le Comité scientifique a fait le choix de proposer une enquête collective autour d'un questionnaire commun. En effet, si l'on suit Loïc Blondiaux (2004), l'analyse des débats en situation suppose de respecter trois types de contraintes :

- une contrainte de description des dispositifs de débat, des situations délibératives, de l'expérience des participants, des apprentissages réalisés,...
- une contrainte de contextualisation : le temps du débat public s'inscrit dans un processus de décision long. Comprendre ce qui se joue dans le débat, analyser la dynamique de la discussion suppose : 1/ de replacer le débat public dans le dense réseau des relations sociales, des arguments et des conflits qui lient les acteurs dans d'autres arènes de discussion ou de négociation, sur d'autres scènes de l'action collective ; 2/ d'analyser précisément comment les rapports de pouvoir structurent les conditions de l'échange ; 3/ de rester attentif aux absents, à ceux qui ne s'expriment pas mais au nom de qui beaucoup parlent ;
- une contrainte de comparaison : comparer des dispositifs de même nature dans des contextes différents vise à analyser ce qui relève du jeu propre de la procédure, afin de pouvoir ensuite comparer le dispositif de la CNDP avec des dispositifs délibératifs ou participatifs de nature différente, qui construisent différemment leurs publics et produisent d'autres effets.

Pour répondre à ce cahier des charges, le Comité scientifique s'est proposé de mobiliser les travaux de recherche existants, achevés ou en cours, sous la forme d'une enquête collective organisée par un questionnaire commun. Nous avons donc sollicité un ensemble de chercheurs et d'équipes de recherche sur la grille de questionnaire figurant dans le dossier. Je les remercie d'avoir très largement répondu à cette sollicitation.

Je ne vais pas détailler cette grille, mais simplement en souligner quelques caractéristiques. Nous avons souhaité que le Colloque soit réellement pluridisciplinaire. Cela interdisait de problématiser par trop la grille de questionnaire, de l'enfermer dans un système de références théoriques précis, qui ne peut se construire qu'à l'intérieur d'une discipline. Il s'agit donc d'abord d'une grille de description, de contextualisation et de comparaison :

- de la mise en œuvre des débats par les Commissions particulières du débat public. Celles-ci ont à répondre aux questions que la grille tente de synthétiser : qui participe ? sur quoi (quel cadrage du débat) ? Comment (selon quelles modalités) ? Pourquoi (dans quel but débattre) ? (questions que j'ai reprises pour structurer cette introduction)

- des effets du débat : effets sur les controverses et les mobilisations ; effets sur les projets et les organisations qui les portent ; effets sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs ; enfin effets en retour sur la procédure de débat elle-même.

Ainsi conçue, cette grille vise d'abord à organiser le matériau empirique pour l'analyse détaillée des débats en situation, plutôt qu'elle ne vise à proposer un cadre d'analyse déjà ficelé. Elle ne précise pas non plus les outils de collecte des données (quantitatifs ou qualitatifs ; observation participante et entretiens ; etc.) qui ont pu être (ou pourraient être) utilisés — ce débat sur les outils a néanmoins sa place dans le Colloque.

Si l'on en juge par les réponses reçues, la structure de la grille paraît assez robuste. Mais les contributions soulèvent beaucoup de questions qui n'y avaient pas trouvé place. Cette grille n'est donc pas figée, elle a d'abord une valeur heuristique et ne doit pas être lue comme un cadre théorique préconstruit (elle est d'ailleurs beaucoup trop bancal pour y prétendre si l'on suit la critique qu'en propose Bernard Reber).

### 3. Sur l'audience (dans quel but ?)

Nous n'avons pas souhaité faire un Colloque académique (comme ceux que j'ai cités tout à l'heure) mais un Colloque de recherche ouvert aux acteurs du débat public. Ouvrir le travail de recherche en train de se faire aux acteurs que nous étudions, c'est tenter de produire l'enquête collective sur ces nouvelles scènes démocratiques que constitue le débat public dans une forme adéquate à son objet. Ici importe moins la distance critique que la **proximité critique** (selon l'expression de Michaël Walzer, reprise par Bruno Latour (2006, p. 365)).

Prendre comme objet de recherche les questions de la démocratie, constituer les activités démocratiques en objet de recherche, ne donne en effet aucune légitimité normative, ne peut se prévaloir d'aucun point d'observation surplombant pour décrire « les conditions de mise à l'épreuve du politique » (selon la formule de Pierre Rosanvallon, 2003, p. 30). Notre travail de recherche est de part en part engagé dans les épreuves de la démocratie quand il n'en est pas d'emblée constitutif (par exemple, quand nous assignons le débat public au champ de la démocratie délibérative). Mais il faut nous engager dans ces épreuves dans le strict respect des contraintes de description, de contextualisation et de comparaison, ce qui qualifie notre métier propre. Nous pouvons donc l'exercer dans la proximité critique avec les autres acteurs de l'interrogation démocratique. Nous attendons beaucoup en cela de l'interaction que peut permettre ce Colloque.

Ouvrir le Colloque aux acteurs du débat public, c'est aussi une manière de se positionner dans les débats souvent difficiles sur les rapports entre recherche et décision (thématique d'un séminaire de la direction de la recherche du ministère de l'Équipement en cours depuis plus d'un an) ou action publique. J'ai noté qu'il est souvent reproché aux chercheurs d'arriver trop tard, et que ce Colloque fait montre au contraire d'une grande réactivité des chercheurs à l'actualité du débat public. Au-delà, il est reproché aux chercheurs de répondre aux questions que les acteurs ne se posent pas (celles de la démocratie délibérative, par exemple), et de ne pas répondre à celles qu'ils se posent — donc de ne pas être pertinent politiquement.

En choisissant de construire une grille de questionnements communs, de la soumettre à la critique, nous avons cherché à initier une **démarche de co-construction du domaine de pertinence** des questions sur lesquelles nous avons à apprendre les uns des autres. Ce Colloque montrera s'il s'agit d'une voie à suivre. D'ores et déjà, nous sommes très heureux que plusieurs membres de CPDP aient répondu et proposé, à chaud, un point de vue sur leur expérience d'organisation du débat public.

Mais je veux souligner en quoi cette démarche nous semble adéquate à notre objet d'analyse : il s'agit bien dans le débat de construire un espace d'argumentation, un espace où ce qui est considéré comme un argument par les uns peut également être considéré comme un argument par les autres. Partager un espace où circulent des raisons, où des arguments peuvent être mis à l'épreuve selon des protocoles discutés collectivement, est sans doute une voie pour rapprocher recherche et décision (ou action publique) plus féconde que celle généralement pratiquée par la commande de recherche. C'est l'ambition de ce Colloque.

#### **4. Sur le déroulement (quels publics cherchons-nous à construire ?)**

Le choix de proposer une grille de questionnements communs pour organiser l'enquête collective visait également à construire directement les conditions de la comparaison entre les débats publics analysés par les différentes équipes, sans passer par l'habituelle juxtaposition des monographies. On en a tiré les conséquences dans les modalités de déroulement du Colloque : les deux demi-journées consacrées à l'analyse des débats en situation (cet après-midi sur le déroulement du débat ; demain matin sur les effets du débat) ne seront pas une succession d'interventions portant chacune sur un cas. Chaque session sera animée par un rapporteur qui, ayant lu l'ensemble des contributions soumises, dégagera dans une présentation comparative des papiers les grandes questions en discussion dans sa session et proposera à chaque équipe de revenir plus précisément sur quelques-unes de ces questions. Il s'agit ainsi de privilégier le dialogue sur les thèmes esquissés par la grille, et l'approfondissement des sujets d'intérêt commun.

Avec le choix d'ouvrir le Colloque aux acteurs du débat public, la démarche proposée de co-construction du domaine de pertinence de l'analyse des débats publics ne pouvait elle-même complètement prendre sens qu'en permettant l'expression de la diversité de nos expériences, de nos points de vue. Le déroulement prévu du Colloque vise à donner à chacun la possibilité de prendre part à la discussion des contributions soumises. C'est pourquoi nous les avons rassemblées dans le dossier qui est à votre disposition, et pourquoi il nous faut respecter les horaires prévus pour laisser le temps à la discussion, objectif habituel qui s'avère pourtant toujours difficile à tenir dans un Colloque. Mais ce déroulement nous constitue en public réflexif, et chacun sera soucieux du respect des règles de la discussion collective.

## **II. LE DOSSIER DU COLLOQUE**

Les équipes ont largement répondu à la sollicitation du Comité scientifique, et repris leurs travaux pour réagir aux questions proposées dans la grille analytique. Ainsi, le fonctionnement des nouvelles scènes de débat ouvertes par l'activité de la CNDP, leurs effets sur l'action publique et les mobilisations se trouvent-ils déjà largement documentés par l'enquête collective à laquelle les équipes se sont prêtées. Le dossier rassemble 25 contributions originales et 21 seront effectivement exposées lors des deux demi-journées consacrées aux études de cas (deux auteurs n'ont pu se libérer pour le Colloque, et les 3 contributions de l'ICAM donneront lieu à une communication commune) qui couvrent la majorité des débats conduits par la CNDP depuis sa création.

Je veux dire, pour terminer cette introduction du Colloque, un mot de ces 25 contributions. Sans entrer dans leur contenu, tentons rapidement de les caractériser, pour en souligner la diversité.

## **1. Une grande diversité d'utilisation de la grille proposée**

La lecture des 25 contributions fait ressentir une grande diversité dans la manière d'utiliser la grille comme dans les contenus. En premier lieu, les disciplines d'appartenance des auteur-e-s sont nombreuses : sociologie, science politique, sciences de l'information et de la communication, aménagement et géopolitique, droit, économie, philosophie... Ensuite les formats d'écriture sont très variés : quelques équipes ont cherché à répondre de manière exhaustive à la grille de questionnement alors que beaucoup d'autres ont choisi de traiter de manière plus approfondie une (ou quelques) question(s) particulière(s). Par exemple, pour les jeunes chercheurs (du moins ceux qui travaillent depuis peu sur les questions du débat public), la grille a constitué un canevas de description permettant de documenter de manière détaillée le ou les débats observés. Les chercheurs plus chevronnés sur la question du débat public se sont plutôt saisis de tel ou tel aspect de la grille pour développer leurs analyses du débat public.

L'utilisation de la grille vise parfois une élaboration théorique de portée générale mais passe également par des témoignages, notamment de membres de CPDP. Aussi la tonalité des diverses contributions est-elle également variée. Une tonalité critique domine toutefois. Cela lèvera les appréhensions de ceux qui avaient craint, à la lecture du texte de présentation du colloque (en particulier la 2<sup>ème</sup> phrase affirmant que « la CNDP devient une institution majeure de la démocratie participative ») un Colloque emphatique, la réponse leur paraissant être donnée à l'avance. Tonalité critique donc, mais dans cette proximité critique que j'évoquais, c'est-à-dire constructive car étayée sur des expériences restituées dans leur complexité et sur des analyses détaillées des débats en situation, et attentive aux évolutions de l'institution CNDP.

## **2. Des manques qui invitent à la poursuite du travail collectif**

Il y a donc déjà une fort riche matière. On peut néanmoins dégager de la lecture des contributions quelques manques par rapport à la large ouverture des questionnements que tentait de présenter la grille proposée par le Comité scientifique. Je les mentionne, non pour les déplorer mais pour que nous les ayons à l'esprit au cours de nos discussions.

### L'argumentation

Par exemple, aucun papier n'entre dans l'analyse du débat public par les arguments (comme le défend ailleurs Francis Chateauraynaud, 2004) et peu décrivent l'argumentation produite par la tenue d'un débat public. Si le principe d'argumentation est affirmé avec force par la CNDP — ce qui constitue une dimension originale des dispositifs qu'elle conduit —, la tonalité critique dominante conduit encore la plupart des chercheurs à lire le débat public sous le signe de l'action stratégique, des jeux d'acteurs réglés par les rapports de forces plutôt que régulés par l'argumentation. Ainsi, ce que le débat public change (ou non) dans la manière d'argumenter une cause, fait bouger (ou non) dans le sens commun, n'est pas encore documenté dans les travaux rassemblés.

### Les effets du débat sur la décision

La plupart des papiers soumis contextualise précisément les débats analysés. Mais ils le font plus souvent en retraçant l'histoire du projet soumis à débat qu'en s'attachant à la configuration décisionnelle dans laquelle s'insère le débat public : quelles sont, par exemple, les marges de manœuvre effectives des acteurs, autorisant leur participation au débat public et

l'évolution de leurs positions du fait de son déroulement ? L'enquête est sans conteste assez délicate à conduire.

Par ailleurs, il importe de décrire plus systématiquement comment un débat change (ou non) un projet et transforme les conditions de sa décision, mais aussi plus globalement — et cela n'est pas encore fait — comment l'existence de la procédure de débat public change l'élaboration des projets. Il faut pour cela, comme Louis Simard a pu le faire dans sa thèse (2003), déplacer l'enquête des scènes publiques du débat vers le travail des équipes-projet et l'organisation interne des maîtres d'ouvrage. Souhaitons que ce Colloque, avec la forte participation de représentants des grands maîtres d'ouvrage, fasse entendre ce message. Les maîtres d'ouvrage reprocheraient sinon aux chercheurs de s'intéresser trop exclusivement à la face publique du débat, alors qu'ils sont souvent obligés de s'en contenter faute d'accès aux activités des maîtres d'ouvrage.

Notons également une autre face de cette question, qui monte dans le débat public et renvoie à une responsabilité de la CNDP : comment prendre en compte dans un débat, les enseignements d'autres débats sur une même thématique et/ou sur un même territoire (notons par exemple, pour ne pas évoquer les débats nucléaires, que Jacques Molinari, pour le GIR Maralpin, interpellait à ce sujet le président de la CPDP lors de la réunion du débat VRAL du 12/07/2006 : « le débat VRAL succède en effet de peu à des débats publics traitant chacun d'un pan d'une même problématique qui en fait n'est pas celle des infrastructures de transport mais celle du devenir des territoires, à savoir : *Projet LGV-Paca, Projet de liaison Grenoble-Sisteron, Projet de contournement routier de Nice* »).

#### Les outils d'analyse du débat

La grille proposait dans chacune de ses rubriques au moins une question se rapportant aux outils de recueil des données, par exemple : quelles enquêtes mener pour connaître les publics participant aux débats, ou : comment rendre compte des logiques argumentatives. Très peu des textes rassemblés documentent précisément les enquêtes réalisées et les difficultés rencontrées. Sans doute la vocation première du Colloque n'est-elle pas de faire un atelier sur les méthodes, mais bien de confronter les résultats obtenus. Cependant, l'impératif de comparaison que nous nous sommes donné, la nécessité de rendre discutables les résultats obtenus pour produire une accumulation des connaissances, doit nous rendre attentifs à ces questions de méthode, à la qualité et aux conditions de réalisation des enquêtes que nous conduisons.

#### **AU-DELÀ DU COLLOQUE, POURSUIVRE L'EFFORT DE RECHERCHE EN STRUCTURANT LE RÉSEAU DES CHERCHEURS RASSEMBLÉS**

La richesse des matériaux déjà réunis pour ce Colloque n'épuise donc pas le travail à conduire sur le débat public. Des chantiers restent à ouvrir pour mieux décrire les publics du débat et les arguments échangés et avancer dans l'évaluation de la participation, pour mieux comprendre les effets du débat sur la décision, sur les modes d'élaboration des projets et sur la structuration des problèmes publics, pour enrichir la comparaison des mises en œuvre de la procédure de débat public et qualifier la portée du débat public comme dispositif de démocratie participative, etc. La co-construction de ces questions — et de leur domaine de pertinence — que les chercheurs et les acteurs du débat public peuvent partager est l'objet de ce Colloque. La réalisation des chantiers ainsi ouverts sera l'enjeu de la poursuite de l'enquête collective aujourd'hui initiée.

Cette démarche de co-construction suppose en effet de stabiliser une communauté de chercheurs apte à développer un échange constructif, entre eux et avec les acteurs du débat public, dans leur grande diversité. Il nous faudra donc discuter, notamment en conclusion du Colloque, des manières de faire exister cette communauté de recherche partie prenante des interrogations que soulèvent les nouvelles scènes démocratiques ouvertes par le débat public. Notre Colloque invite donc à entamer la discussion, à partir de la grille proposée, pour l'enrichir, en ayant déjà en tête la poursuite de l'enquête collective et les conditions de l'accumulation efficace des résultats.

Dans l'objectif de cette poursuite, le Comité scientifique peut d'ores et déjà s'engager, grâce au soutien financier que nous a apporté la CNDP, sur la réalisation d'un ouvrage qui rendra compte de nos travaux et dont la publication avant l'été prochain témoignera de l'apport de la recherche lors des célébrations du débat public déjà envisagées.

### **Références :**

Loïc BLONDIAUX, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Swiss Political Science Review*, vol. 10 n° 4, 2004, *Délibération et action publique*, pp. 12-23.

Francis CHATEAURAYNAUD, « Invention argumentation et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments », *Cahiers d'économie politique*, mai 2004, pp. 191-213. Voir également « Essai sur la contrainte argumentative. Une sociologie analytique des débats publics », *Revue européenne de sciences sociales* n° 136, Genève, Droz, 2006.

Archon FUNG, « Recipes for Public Sphere: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, n° 3, 2003, pp. 338-367.

Bruno LATOUR, *Changer de société – Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, « Armillaire », 2006.

Pierre ROSANVALLON, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil, 2003.

Louis SIMARD, *Conduite des projets et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de science politique de l'Institut d'études politiques de Paris, soutenue le 29 janvier 2003

Michaël WALZER, *La critique sociale au XX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Métailié, « Leçons de chose », 1996.

# L'INSTITUTION DU DÉBAT PUBLIC. État des lieux et perspectives de recherches

**14 et 15 Septembre 2006**  
**LILLE**

Colloque organisé conjointement par :  
ICAM (CETS) – CERAPS Lille 2 – INRETS



<http://www2.univ-lille2.fr/droit/ceraps/>  
**C.E.R.A.P.S**  
Centre d'Etudes et de Recherches  
Administratives Politiques et Sociales  
C.N.R.S. UMR 8026 - I.F.R.E.S.I.



## III. ÉTUDES DE CAS À PARTIR DE LA GRILLE D'ANALYSE

### *III. 1 L'organisation du débat*

(pilotage du débat – modalités d'organisation et de circulation de la parole –  
cadres de l'objet du débat)

Contributions écrites de :

**Sandrine RUI**, CADIS, Université de Bordeaux II

**Sophie ALLAIN**, SAD-APT, INRA

**Françoise ZONABEND**, LAS, EHESS

**Étienne BALLAN**, ARENES

**Gérald RAMOS**, GRETS, EDF

**Bernard REBER**, CERSES, CNRS

Rapporteur :

**Bertrand HÉRIARD** (CERAS)



## **Débattre avec ou sans garant. De l'incidence de la CNDP sur la mise en discussion publique des projets.**

Sandrine Rui, maître de conférences en sociologie, CADIS – Université de Bordeaux 2

De la commission de suivi des débats Bianco (1992)<sup>1</sup> à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), autorité administrative indépendante (2002)<sup>2</sup>, l'histoire de l'institutionnalisation du débat public est aussi celle de l'affirmation progressive du rôle de garant. Une affirmation continue mais assurément heurtée : tout au long de ces 10 années, les discussions institutionnelles qui ont présidé à l'émergence des différents textes encadrant cette procédure révèlent à quel point l'institution d'un véritable garant a dû s'affranchir de craintes du système législatif et d'une série d'épreuves.<sup>3</sup> On se souvient que dès le rapport Carrère (1992)<sup>4</sup>, le principe du débat public est assorti de celui d'une instance de médiation indépendante. Expérimenté sur le terrain du TGV Méditerranée, avec le collège des experts<sup>5</sup>, ce principe a été édulcoré dans le cas de la circulaire Bianco. L'expérience montre ainsi que peu de moyens ont été donnés à la commission de suivi pour qu'elle soit en mesure de construire son indépendance.<sup>6</sup> Par la suite, la nécessité d'un tiers a été réaffirmée dans le rapport Bouchardeau (1993)<sup>7</sup>, puis dans la loi Barnier (1995)<sup>8</sup> avec l'institution de la première formule de la CNDP. Mais dans ce dernier cas, l'épreuve interministérielle, et les réticences du Conseil d'Etat, ont eu raison des ambitions initiales et comme le reconnaît Anicet le Pors, cette première CNDP relevait surtout d'une « autorité administrative dépendante. »<sup>9</sup> Il faudra donc attendre le contexte politique de la gauche plurielle et les leçons de l'expérience pour que le rôle du garant soit envisagé de façon plus ambitieuse et assumée : au début des années 2000, il est ainsi clair que la reconnaissance d'un véritable droit au débat suppose une autonomie de la CNDP.

Après près de 5 ans d'existence et une vingtaine de débats organisés ou recommandés, il semble que la légitimité et l'autorité de la CNDP soient désormais indéniables. Au point d'ailleurs de susciter de la méfiance : lors du débat national sur l'eau, le ministère de l'écologie a par exemple renoncé à la saisir, préférant garder « la main politique » sur l'organisation des échanges.<sup>10</sup> Ce que craignaient les détracteurs d'une telle instance paraît donc avéré : le garant aurait désormais le contrôle sur l'espace du débat public et il se ferait au détriment des autorités de toute nature. Mais quelle est au juste l'incidence d'un tel garant sur

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 92-61 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets d'infrastructures.

<sup>2</sup> Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur cette institutionnalisation, on se reportera à l'ouvrage fort riche de Marianne Ollivier Trigalo et Xavier Piechaczyk, *Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, Rapport n°233, Les collections de l'INRETS, mars 2001.

<sup>4</sup> Carrère G., *Transports destination 2002 – Le débat national*, Paris, avril 1992.

<sup>5</sup> Lolive J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999.

<sup>6</sup> Voir notamment Fourniau J.-M., « Les « médiateurs » : un « souci du citoyen » à l'épreuve du débat en amont », in Rui S., Ollivier-Trigalo M., Fourniau J.-M., *L'expérience de la mise en discussion publique de projets : identi(tés et légitimités plurielles*, Rapport n° 240, Les collections de l'INRETS, août 2001.

<sup>7</sup> Bouchardeau H., *L'enquête publique*, Rapport de Madame Huguette Bouchardeau à Monsieur Michel Barnier, Ministre de l'environnement, Décembre 1993.

<sup>8</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

<sup>9</sup> Ollivier-Trigalo M., Piechaczyk X., *Op. cit.*, p. 208

<sup>10</sup> Rui S., « Le public fait-il la loi ? Le débat national sur l'eau entre injonction participative et néo-corporatisme », *Politix*, N°75, (à paraître en 2006)

la forme débat public ? En comparant les récents débats aux formes pionnières des débats Bianco, nous voudrions explorer l'effet de la CNDP sous deux angles : d'une part, en nous attachant aux représentations et à la place faite aux publics ; d'autre part, en examinant la nature des objets soumis à la discussion et leurs évolutions.<sup>11</sup> On verra que si le rôle du garant a indéniablement transformé la configuration de participation que constitue le débat public, il lui reste à affronter sans doute plus nettement la question du lien entre débat et décision.

### **I. Des débats et de leurs publics. Ou comment favoriser la constitution autonome des individus et des groupes en public.**

Quelles que soient les formes participatives mises en perspectives, le caractère problématique du public paraît ne jamais pouvoir être dépassé. Les expériences se multiplient, les sciences politiques et sociales produisent force analyses, les méthodes et techniques participatives s'affinent, les professionnels de la concertation sont toujours plus nombreux sur un marché qui s'étend, mais le « bon » public des débats demeure introuvable. On pourrait s'en tenir à l'analyse de J. Rancière<sup>12</sup> et considérer que le propre de la démocratie est bien de rendre possible l'apparition, la prise de parole et le gouvernement de ceux qui, « inqualifiables », n'ont nul titre ni compétence pour apparaître dans l'espace public, parler et gouverner. Mais, il faut admettre que l'épreuve concrète des débats, et surtout leur mise en œuvre effective suppose d'affronter cette question avec les configurations qui sont les nôtres : c'est-à-dire celles d'une démocratie formelle où si les places sont symboliquement vides, elles supposent des titres tangibles ou symboliques pour les occuper, titres dont la légitimité, discutable, demande à être constamment reconstruite. Du point de vue de l'analyse, la question est alors de savoir *qui dans le débat construit la place de quel public*. Et de ce point de vue, le rôle du garant paraît bel et bien déterminant : il contribue à démocratiser la procédure pour autant qu'il fournit les conditions d'une constitution autonome des individus et des groupes en public du débat.

*Les publics Bianco : Public institutionnel, public contestataire, public muet*

Dans le cas des débats Bianco, organisés et animés par un préfet coordonnateur, les dispositifs mis en œuvre étaient pensés en amont par les co-porteurs des projets, qui co-finançaient les débats (préfigurant ainsi le possible co-financement des projets). De fait, dans le cas de l'implantation des Lignes Grande Vitesse par exemple, la coordination préfectorale devait compter avec les exigences des partenaires de l'Etat et de la SNCF, notamment des présidents de région. Les modalités de débat portaient donc la marque de leur volonté de contrôle, tant leur crainte était grande de voir une offre de débat réduire le travail de mobilisation institutionnelle des exécutifs régionaux pour capter des infrastructures sur leur territoire. L'un des moyens de contrôle consistaient alors à faire de la commission de suivi, une instance sans capacité d'action ni d'expertise, en nommant des membres acquis aux ambitions régionales. Dès lors, le comité de pilotage, tripartite, pouvait, seule, non seulement structurer les termes de l'échange mais influencer sur la sollicitation du ou des publics.

---

<sup>11</sup> Cette réflexion ne résulte pas d'une étude envisagée sous cet angle comparatif. Elle s'appuie sur des travaux divers et doit donc être lue comme l'exposé d'hypothèses demandant à être vérifiées au moyen d'une démarche d'évaluation et de recherche plus systématique. Parmi les travaux mobilisés, outre les évaluations réalisées pour le compte de la CNDP et en collaboration avec C&S Conseils, on verra pour plus de détails sur l'analyse du débat Bianco : Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, A. Colin, Paris, 2004.

<sup>12</sup> Rancière J., *La méésentente*, Paris, Galilée, 1995. Voir aussi du même auteur *Aux bords du politique*, Paris, La fabrique, 1998.

De fait, dans le cadre des débats Bianco, trois publics se trouvaient généralement mis en scène : le public « institutionnel », le public spontané et particulièrement motivé des associations contestataires, et le public « silencieux » des bénéficiaires, des usagers, des indifférents envisagés par les organisateurs comme des absents n'ayant jamais tort. Au pilotage du projet et à l'animation du débat, le maître d'ouvrage était alors tenté de jouer de façon compta le public institutionnel et le public fantôme contre le public de la contestation : il s'agissait d'une part de mobiliser des configurations d'acteurs prévisibles et acquises au projet, et d'endosser, d'autre part, le rôle de porte-parole des majorités silencieuses pour réduire la portée des vacarmes contestataires. La commission de suivi ne trouvant jamais rien à redire à un dispositif qui, à distance, lui apparaissait bien solliciter des acteurs multiples et diversifiés.

Dans ce cas, il faut noter que les instances de coordination des débats Bianco ont rarement poussé très loin la réflexion en amont sur la spécificité du public des débats. Ne délaissant pas une lecture simpliste : public acquis, public adverse, public muet. De fait, la capacité des débats Bianco à faire émerger des acteurs inédits s'est avérée bien limitée, même si comme on a pu le montrer, ces expériences ont pu permettre à des participants de se constituer en acteurs sociaux, en particulier dans l'adversité et la résistance qu'ils devaient opposer aux places qui leur étaient assignées.

L'absence (ou la faiblesse) d'une instance de médiation laisse ainsi tout loisir aux autorités et aux porteurs de projets de chercher à maîtriser la constitution du public du débat et d'en instrumentaliser certaines de ses composantes.

#### *La CNDP comme instance de configuration et de socialisation du public*

De ce point de vue, l'institution de la CNDP a modifié considérablement la donne. Dès la loi Barnier, l'institution de la CNDP et ses déclinaisons en CPDP a permis de rompre avec la confusion des rôles de porteur de projets et de pilote des débats. Surtout, depuis 2002, la sollicitation du public revient à une autorité indépendante dont le souci est d'abord celui de la réussite du débat et non celle du projet. Or, en se positionnant à équidistance du maître d'ouvrage et du public, la CNDP contribue à la « désacralisation » de l'un comme de l'autre tout en les soumettant à un processus de socialisation au débat public.

Examinons ce qui relève d'une « désacralisation » du public. En dépit des divergences existant entre les membres, et parfois au sein des CPDP, la CNDP paraît animée par une vision réaliste du public. Réalisme d'abord dans le souci des CPDP de prendre la mesure en amont de l'organisation des débats de l'hétérogénéité des publics, plus volontiers envisagés comme des groupes sociaux, porteurs d'intérêts et d'arguments, qu'il s'agit de mobiliser. Les démarches d'écoute préalable, étapes retenues comme nécessaires pour identifier les forces et arguments en présence, relèvent alors d'un véritable travail de pré-configuration du public du débat. Réalisme toujours dès lors que cette étape vise aussi à évaluer les écarts de ressources entre les différentes composantes sociales du public comme entre ces dernières et le maître d'ouvrage. Le souci de la CNDP est de ce point de vue double. D'une part, il s'agit de compenser les faiblesses des participants les moins dotés (en moyens financiers et humains, en capacité d'expertise...) afin de réduire l'asymétrie entre publics et maître d'ouvrage. L'institution des cahiers d'acteurs et l'assistance fournie par les CPDP à leur rédaction illustrent cette volonté de rééquilibrage. D'autre part, il s'agit de veiller à ce que ni le maître d'ouvrage, ni les groupes sociaux les plus aguerris aux formes d'action collective et au dialogue public (associations comme institutions) n'entravent la capacité des individus ordinaires à venir verser leurs arguments. Si ce dernier point demeure sans doute le plus

problématique, l'expérience de l'atelier citoyen dans le cadre du débat public relatif aux transports dans la Vallée du Rhône et l'Arc Languedocien relève de cet effort.<sup>13</sup>

De fait, la CNDP rompt avec les représentations du public qui avaient cours dans les débats Bianco. D'abord, les publics ne sont pas différenciés selon leur seul positionnement à l'égard du projet, mais bien en fonction de leur capacité à porter des arguments utiles à la dynamique du débat. La partition entre public acquis, public adverse et public muet, se double de celle qui distingue publics « capables » et publics « incapables ». Ensuite, le débat n'est pas seulement envisagé comme un cadre de réception d'arguments déjà là avancés par des acteurs qui auront à se reconnaître dans l'invitation au dialogue : le garant pense devoir créer les conditions de configuration d'un public socialement ancré et différencié, et ce dès l'amont de l'ouverture du débat proprement dit. De fait, la partition entre les « capables » et les « incapables » à vocation à être dépassée avant le lancement des discussions. Au cours des échanges, les CPDP prolongent alors cet effort de reconnaissance équilibrée des parties par un traitement équivalent de la parole, contribuant ainsi à faire émerger un public du débat, qu'il s'agit ni d'instrumentaliser ni de choyer : la posture adoptée consiste avant tout à donner à chacun les moyens de trouver sa place de façon autonome dans l'espace de discussion. Aussi, on pourrait envisager le travail de configuration du public réalisé par les CPDP, en amont comme pendant le débat, comme doublé d'un processus de socialisation : le garant enjoint chacun d'intérioriser les règles et les valeurs du dialogue afin qu'il construise et assume ensuite, dans ce cadre mais en toute autonomie, sa charge de débattant.

Cette dimension du rôle de garant est parfois mal perçue par les maîtres d'ouvrage. La place octroyée aux publics semble démesurée et peu légitime. Les temps de parole réservés au porteur du projet lui paraissent toujours moindres que ceux dont bénéficient les autres participants. A l'inverse, ceux qui profitent de ce rééquilibrage peuvent le juger illusoire ou dérisoire. Le séminaire organisé par la CNDP autour de l'expérience des associations a pu ainsi mettre au jour un diagnostic contrasté.<sup>14</sup> Il est vrai que d'un débat l'autre, les CPDP assument de façon différenciée ce rôle de configuration ; la personnalité du président s'avérant souvent déterminante. Quoi qu'il en soit, on peut aussi voir dans ces reproches adressés à une CPDP qui paraît toujours « faire le jeu de l'autre », la preuve que la position même du garant oblige chacun à composer son rôle dans cette triangulation. Plus largement, c'est aussi par rapport aux configurations d'acteurs publics que les participants sont alors à même de construire leur place. De ce point de vue, les associations trouvent parfois dans l'exercice du débat public l'occasion de s'affranchir des élus, d'y trouver les ressources pour peser davantage face aux acteurs socio-économiques, de se faire également identifier par les institutions locales de toute nature.

## **II. Des débats et de leurs objets. Ou comment construire le caractère discutable des projets**

Décisif du point de vue de la question du public du débat, le rôle du garant l'est aussi du point de vue de son objet et des modalités d'échange qui l'encadrent. Dès la circulaire Bianco, le principe du débat amont a envisagé de façon inédite l'objet désormais soumis à

---

<sup>13</sup> On verra le bilan mitigé que tire P. Barnola de cette expérience. Barnola P., « Un atelier citoyen dans un débat sur une politique publique. Le cas du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'Arc Languedocien. Quelle évaluation du dispositif ? Quelles perspectives pour de futurs débats ? », *Mémoire de Master d'action publique*, ENPC – INRETS, 2006.

<sup>14</sup> Séminaire du 23 juin 2004 organisé par la CNDP à partir d'un retour d'expérience auprès des associations ayant participé à 5 débats publics (CDG Express, THT France-Espagne, Barrage de Charlas, contournement routier de Bordeaux, aéroport de Notre-Dame-des-Landes)

discussion : en soumettant à l'examen l'opportunité des projets d'infrastructures, les conditions d'un débat *de nature politique* étaient posées. Mais dans le même temps, en relevant ainsi l'enjeu des discussions notamment par rapport aux enquêtes d'utilité publiques (même si l'enjeu réglementaire de ses dernières continuent à ce jour à en faire le moment décisif de l'histoire des projets et donc de celle des maîtres d'ouvrage), la définition de l'objet à soumettre à la discussions constitue un point clé de la mise en œuvre des débats, tout comme bien sûr le produit des échanges et son devenir.

### *Débat Bianco : le poids des sujets tabous*

Dans le cas des débats Bianco, le travail de définition de l'objet, que restituent les documents supports des discussions, résultait de compromis entre les logiques des co-maîtres d'ouvrage, soient les logiques étatique, technique et territoriale. C'est donc en comité de pilotage que se dessinaient les contours d'un projet discutable et que s'écartaient les sujets fâcheux jugés tabous. Dans cette controverse de l'intérieur, les élus régionaux l'emportaient généralement au regret des techniciens, souvent plus enclins à aborder le projet dans toutes ses dimensions. De fait, un débat Bianco donnait lieu à des discussions tendues dès lors que les participants concernés par les enjeux masqués travaillaient à leur résurgence. La prégnance des thèmes tabous incitait aussi les porteurs du projet au silence : or en se réservant le droit de se taire, non seulement ils conservaient intacts les rapports de pouvoir qui structuraient l'échange, mais le débat donnait l'impression « de ne pas avancer ». A l'issue de l'exercice, chacun pouvait alors regretter que certaines problématiques demeurent dans l'ombre et que le projet franchisse l'épreuve sans l'avoir véritablement affronté.

Les effets de légitimation d'un débat Bianco ne sont certes pas nuls, mais force est de reconnaître qu'au fil de l'avancée des projets, ce fut le cas pour la LGV Sud Europe Atlantique, les étapes de concertation ultérieures ont vu resurgir la question de l'opportunité. Et dix ans après le débat, certaines enquêtes publiques se sont déroulées de façon fort conflictuelle. A vrai dire, il n'y a là rien qui puisse être mis au débit de l'absence ou de la faiblesse du garant : qu'un débat public ne puisse produire une définition consensuelle de l'opportunité d'un projet, voilà qui est somme toute attendu. En la matière, seuls des points de convergence, momentanément stabilisés, sont généralement obtenus. Reste qu'en délaissant les points aveugles du projet, non seulement un débat Bianco refoule le conflit, mais il exclue dans le même temps l'examen des incertitudes.

### *Le rôle du garant dans l'examen des incertitudes d'une controverse sociotechnique*

L'institution de la CNDP est de ce point de vue décisive. D'abord, en amont de l'organisation du débat, son rôle consiste à transformer le dossier du projet en dossier support du débat. Loin d'une stricte formalité, ce travail relève d'un exercice exigeant et soutenu au cours duquel la CPDP construit l'objet du débat en mobilisant les compétences pluralistes en son sein et en adoptant les points de vue des publics en cours de configuration. Par delà l'objectif de réécriture afin de rendre accessible les informations sur le projet, il s'agit d'amener le maître d'ouvrage à élargir et enrichir les angles d'approche afin de poser le débat dans les termes d'une controverse sociotechnique. Le garant exerce aussi une pression à l'exhaustivité et à la transparence : obligeant le porteur de projet à travailler à « dossiers ouverts », il entend limiter – même s'il n'y parvient pas toujours complètement – les tentations tactiques de rétention d'informations ou de solutions, toujours utile au maître d'ouvrage pour préparer sa « sortie » du débat.

Concernant l'objet du débat, la CNDP a aussi transformé considérablement le jeu en introduisant dès l'amorce des échanges les cahiers d'acteur. Les éclairages, les interrogations, voire les contre-propositions, apportés par les composantes du public en étant également soumis à discussion prennent ainsi une valeur qu'ils peinaient à obtenir dans le cas des débats Bianco. Travaillés et mis en forme, ils gagnent en force et en visibilité. Mais plus encore, en actant du caractère « discutable » des points de vue de tous les participants, un tel dispositif limite les pétitions de principe et les condamnations péremptoires.

Surtout, les modalités d'échanges retenues contribuent à « faire bouger » l'objet du débat. La pression exercée sur le maître d'ouvrage pour répondre aux questions posées ou encore pour réaliser des études complémentaires, limite le statu quo que l'on pouvait observer dans les débats Bianco. Les CPDP qui assument le mieux cette ambition ne cessent d'ailleurs de pointer les avancées des discussions, les fluctuations des positions qu'il s'agisse du porteur de projet ou des publics. De fait, le garant acte en permanence des effets des discussions sur le projet et fait mesurer aux participants le chemin parcouru, et ce faisant, l'intérêt du débat : l'une des conséquences est de rendre tangible la reconnaissance dont les participants font l'objet. Le débat relatif à la liaison CDG Express est exemplaire d'une telle posture et d'une transformation de l'enjeu des discussions : en faisant passer au premier plan la nécessaire modernisation du RER B, les publics des communes du nord de Paris ont trouvé dans les modalités du débat public les moyens d'amener RFF à socialiser davantage son dossier.

L'expérience montre alors que l'intervention du garant concourt à l'émergence et à la mise en discussion publique des incertitudes et des points aveugles. De fait, les débats publics menés par la CNDP apportent une plus-value par rapport aux débats Bianco : à leur terme, si le caractère opportun des projets n'est pas davantage assuré, il paraît en revanche mieux problématisé. Surtout, cette façon de soumettre à l'épreuve les projets a sans doute bien plus d'incidence sur leurs conditions d'élaboration. Ainsi les attentes de la CNDP sont désormais intégrées par les maîtres d'ouvrage en amont de la saisine : les approches en terme d'aménagement du territoire – et plus largement les approches politiques – imprègnent désormais la conduite de projet.

Reste que le rôle du garant à l'égard du travail de définition de l'objet des débats est aussi un travail sous contrainte, en particulier lorsqu'on les envisage sous l'angle de la décision.

### *Débattre de projets décidés : une contradiction ?*

Les débats récents concernant la filière nucléaire, qu'il s'agisse de l'EPR ou d'ITER, ont paru fragiliser l'autorité et la légitimité de la CNDP. Comment comprendre en effet qu'une telle instance accepte d'engager l'échange en amont de décisions déjà prises ? Dans un autre contexte, la démission de la CPDP du débat relatif au contournement routier de Bordeaux à la suite d'une décision du CIADT<sup>15</sup> a suscité des commentaires opposés : bien perçue par une partie des publics, plus volontiers adversaires du projet et s'estimant soutenus par cette prise de position du garant, elle a été regrettée par ceux qui considèrent que la responsabilité d'une CPDP est ailleurs. On ne peut bien sûr nier le plus mauvais effet d'une telle contradiction pour les participants et l'opinion publique. D'autant que la presse n'a pas manqué de relayer la controverse, dénonçant un manquement aux principes du débat dont elle se désintéresse le reste du temps. Pourtant la contradiction n'est qu'apparente.

---

<sup>15</sup> Alors que le débat relatif au contournement routier de Bordeaux n'était pas clôt, la décision du CIADT du 18 décembre 2003, inscrivant ce projet dans la liste « des projets qui seront réalisés ou engagés d'ici 2012 » a entraîné, le 31 décembre, la démission de la CPDP qui a jugé que le débat n'avait alors « plus raison d'être ».

Le principe du débat de l'amont signifie deux choses - et ce depuis la circulaire Bianco : il consiste en amont de la procédure administrative encadrant la conduite d'un projet de soumettre à la discussion publique la décision politique. Un débat d'opportunité consiste ainsi toujours à examiner le bien fondé d'une intention politique, qui suit ses propres étapes d'énonciation, mais dont la légitimité reste discutabile tant qu'elle n'est pas formalisée par des actes juridiques, ces derniers pouvant par ailleurs être révisés. Dès lors, qu'une décision politique intervienne avant, pendant ou après le débat public ne devrait rien y changer : l'exercice consiste bel et bien à débattre de cette décision. On pourrait même considérer qu'il est préférable que les autorités publiques – et en particulier étatiques - énoncent clairement leurs intentions, tant leur absence de positionnement dans les débats publics relève d'un droit de réserve qui fausse les échanges.

Dans le cas des trois débats que nous venons d'évoquer, les bilans de la CNDP ont d'ailleurs rappelé que les processus de décision sont complexes et souvent mal connus, et que décisions politiques et décisions juridiques ne devaient pas être confondues. Ces remarques comme la « réunion spéciale » organisée par le bureau de la CNDP et conviant M. Parisé, directeur des Routes, à expliciter la décision du CIADT devant les acteurs du débat bordelais<sup>16</sup> laissent alors entrevoir une dimension du positionnement de la CNDP peu visible jusque là. Si son rôle peut être compris comme orienté vers l'émergence, la diffusion et la socialisation à une culture du débat, peut-être est-il plus opportun de l'envisager sous l'angle d'une culture de la décision. Car si l'une des finalités assignées au débat public est bien d'éclairer le décideur, le débat public peine à examiner et faire la lumière sur la complexité des décisions, et à engager les autorités dans une telle épreuve. A défaut, la procédure du débat pourrait s'imposer et se parfaire, tout en s'éloignant d'un espace de la décision structuré par des stratégies et des rationalités inchangées. C'est sans doute à cette condition que l'autorité et la légitimité de la CNDP se verraient consolidés.

## **Conclusion.**

Le statut d'autorité administrative indépendante a conféré à la CNDP un rôle de garant que ni les commissions de suivi Bianco, ni même les CNDP, première formule, n'avaient pu jusque là assumer. En quelques années, ce rôle s'est consolidé et a contribué indéniablement à démocratiser la procédure de débat public : les conditions d'accès et de discussion sont au cœur de réflexions et de mises à l'épreuve pratiques afin de favoriser une participation toujours plus autonome d'un public hétérogène. En dépit des imperfections, c'est sur cette ambition que la CNDP paraît asseoir sa légitimité. La place du garant apparaît toutefois aussi fragile que celle des publics des débats. La portée de son rôle tient en effet à sa capacité à faire de la décision politique le véritable objet des discussions. Or la résistance des élus comme des représentants étatiques à apparaître de façon claire et assumée dans l'espace public institutionnalisé reste difficile à vaincre. Il y a là sans doute tout autant un enjeu de positionnement pour la CNDP qu'un chantier d'études à poursuivre.

---

<sup>16</sup> Cette réunion s'est déroulée à Bordeaux le 15 janvier 2004. Voir le Bilan du président, en accès libre sur le site de la commission. [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)



11-08-06

**La conduite d'un débat public sur un projet d'infrastructure :  
une activité de médiation entre gestion de conflits et cadrage de l'objet du débat  
sous contrainte de temps  
Réflexions à partir du débat public « Francilienne »**

**Sophie Allain (INRA, UMR SAD-APT)<sup>1</sup>**

*(Version provisoire)*

Parce qu'elle vise à faciliter la rencontre entre un maître d'ouvrage et un public qui n'est pas *a priori* convaincu du bien fondé du projet proposé et qui peut même lui être hostile, la conduite d'un débat public sur un projet d'infrastructure peut fondamentalement être vue comme *une activité de médiation*. Une telle qualification demande immédiatement à être précisée : en effet, à première vue, cette activité semble davantage correspondre à ce que plusieurs auteurs (Dukes, 1996 ; Susskind et alii, 1999) appellent activité de facilitation, dans la mesure où elle vise d'abord à assurer une délibération productive, sans forcément rechercher un accord. Une activité de facilitation est cependant souvent réduite à la seule dimension procédurale d'organisation de réunions et de modération de discussions (Susskind et Cruikshank, 1987) et, ne présupposant pas de relation conflictuelle entre les parties, ne s'intéresse pas en tant que telle à la gestion des conflits (Susskind et alii, 1999). Or, les projets d'infrastructure soumis à un débat public sont souvent très conflictuels parce qu'ils préexistent en général depuis longtemps dans l'espace public et qu'ils ont donné naissance à des oppositions et à des positions antagonistes qui se sont durcies. Par ailleurs dans chaque débat public se pose la question du cadrage de l'objet du débat ne serait-ce que parce que les interventions du public débordent souvent du seul cadre du projet pour interroger les politiques publiques qui sous-tendent celui-ci (Fourniau et alii, 2004) ; la manière même d'organiser le débat sur ces questions amène ainsi inévitablement à entrer dans une « logique d'investigation » (Ib.) qui sort d'une simple « logique de communication ». Dans ces conditions, il est préférable, au plan conceptuel, de considérer la conduite d'un débat public comme une activité de médiation, qui prend acte de l'existence d'une situation de conflit et suppose une intervention sur la double dimension substantive et procédurale du processus, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une activité de médiation d'un type particulier.

L'objectif est ici de mettre en évidence les spécificités et les difficultés de cette activité de médiation en s'appuyant sur l'étude du débat public Francilienne, vu à la fois en tant que membre de la Commission Particulière de Débat Public (CPDP) partie prenante des choix de conduite effectués et en tant que chercheur conduisant une analyse réflexive de cette expérience<sup>2</sup>. Le projet concerné, qui porte sur le prolongement de l'autoroute de la Francilienne entre Méry-sur-Oise et Orgeval dans la partie ouest de la grande couronne parisienne, a une histoire particulièrement longue et conflictuelle (Fourniau et alii, 1995 ;

---

<sup>1</sup>. E-mail : [sophie.allain@tiscali.fr](mailto:sophie.allain@tiscali.fr)

Tél: 06-17-98-04-71

<sup>2</sup>. Les contraintes de calendrier n'ont pas permis à l'auteur de discuter de ce texte avec le président de la CPDP (Jean Bergougnoux) et les autres membres (Galiène Cohu, Yves Desrousseaux et Alain Méchineau) et le texte présenté n'engage donc qu'elle-même.

Tapie-Grime et alii, 1997 ; de Carlo, 2002) puisque les premières études remontent à 40 ans, qu'il a fait l'objet d'un débat « Bianco » entre 1994 et 1997 et que des décisions ministérielles prises à son sujet ont été plusieurs fois ajournées pour finalement aboutir à la saisine de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) par le Ministre de l'Équipement le 15 septembre 2004. On commencera par préciser le cahier des charges d'une activité de médiation dans la conduite d'un débat public en s'appuyant sur cette expérience, puis on examinera comment la CPDP Francilienne y a répondu, en discutant les choix effectués.

## **1 – CAHIER DES CHARGES D'UNE ACTIVITE DE MEDIATION DANS LA CONDUITE D'UN DÉBAT PUBLIC**

Si l'on considère qu'une activité de médiation dans la conduite d'un débat public s'organise autour de deux tâches-clés, la gestion des conflits et le cadrage de l'objet du débat, celles-ci demandent cependant à être spécifiées en fonction des caractéristiques particulières d'un débat public. Par ailleurs, il convient de tenir compte de la contrainte qu'une durée très limitée de débat exerce sur les choix de conduite.

### **1.1. - La gestion des conflits**

L'une des questions que se posent les analystes du débat public est de savoir si celui-ci constitue plutôt un moyen de résolution des conflits ou un cadre procédural d'expression de ces conflits. En fait, une analyse en terme de médiation montre que, par nécessité, ces deux fonctions cohabitent dans le débat public, et que, plus largement peut se poser la question du degré de transformation des conflits en vue d'une prise de décision.

#### **• *Apaiser suffisamment les conflits pour créer les conditions de la délibération***

Dans le débat public Francilienne, les contacts préliminaires avec les acteurs locaux ont révélé d'emblée une forte méfiance envers tant le maître d'ouvrage que la procédure, le débat « Bianco » ayant constitué un « *précédent détestable* » (le fondateur du Collectif pour la Protection des Riverains de l'Autoroute A184<sup>3</sup>, principale force de mobilisation sociale dans la zone d'étude) et laissé un « *goût très amer* » (le maire d'Andrésy). Ce ressentiment s'est traduit par une séance d'ouverture d'une grande violence à Pontoise le 8 mars 2006, la plupart des intervenants – y compris le préfet de région dans son allocution inaugurale et le président de la CPDP – ne parvenant à s'exprimer que dans un chahut généralisé qui atteindra un niveau sonore de 104 décibels. « *Le débat public connaît un débat houleux* » titre Le Parisien le jour suivant ; « *des sifflets, des cris hostiles, un brouhaha indescriptible* » sont les termes dans lesquels l'ambiance de la réunion est décrite. « *Bouclage de l'A104 : un débat chaud-bouillant* » titre pour sa part La Gazette le 15 mars, pointant « *les mots du débat* » (« *vendus* », « *pourris* » ; « *assassin* » ; « *tûûttt* », « *boouuh* », « *ooouuh* »...) qui reflètent le caractère passionnel de la réunion.

Un débat public s'ouvre ainsi souvent dans un climat de violence ne permettant pas d'accéder aux conditions de la délibération qui repose sur un échange d'arguments rationnels. Instaurer la confiance envers la CPDP, établir une relation entre des protagonistes qui ont rompu le dialogue ou qui ont pris l'habitude d'interagir à distance sur le mode de la confrontation (via les médias, le lobbying, les actions en justice...), et passer du registre de l'émotionnel à celui

---

<sup>3</sup>. devenue A104.

du rationnel constitue ainsi des tâches primordiales pour une CPDP, qui doit réussir à apaiser suffisamment les tensions pour permettre la délibération.

- ***Permettre l'explicitation des divergences d'intérêts et de points de vue au-delà des luttes de position***

Lors de l'ouverture du débat public Francilienne, les interventions des acteurs institutionnels se sont le plus souvent bornées à des prises de position en faveur ou en défaveur d'un tracé, sans parfois même se prononcer sur l'opportunité du projet. Seuls quelques uns ont formulé un avis sur un tronçon de tracé plutôt que sur un tracé dans son ensemble ; seuls quelques rares maires sont revenus à une analyse du problème fondant le projet (les difficultés de circulation dans la zone d'étude) et/ou se sont livrés à une comparaison des différents tracés justifiant la préférence ou le rejet de l'un (ou de certains) d'autre eux.

Si les protagonistes se cantonnent ainsi souvent spontanément dans des affichages de position, un débat public s'attache fondamentalement à rendre compte d'arguments et non d'opinions ; en ce sens, il constitue un cadre d'expression des conflits dans la mesure où il permet d'explicitier les divergences d'intérêts et de points de vue. L'une des tâches de la CPDP consiste donc à favoriser l'émergence de ce registre d'argumentation.

- ***Tenir compte des attentes des acteurs locaux en terme de concertation***

Si un débat public a pour seule fonction de rendre compte de la diversité des arguments d'un public vis-à-vis d'un projet, une CPDP peut être confrontée à des attentes plus fortes dans le sens de la mise en place d'une véritable concertation, qu'elle doit de fait traiter.

Ainsi dès l'ouverture du débat public Francilienne, deux maires ont clairement manifesté leur souhait que ce débat permette d'aboutir à un tracé faisant l'objet d'un accord : le maire d'Andrézy a ainsi appelé tous les acteurs « *à travailler sur le tracé du consensus possible* » que représentait pour lui l'un des tracés soumis au débat ; le maire de Saint-Ouen-l'Aumône a, lui, plaidé pour que chaque département concerné – les Yvelines et le Val d'Oise – cherche de son côté « *une solution de compromis* », considérant alors que « *la jonction entre les deux pourra être traitée dans la bonne foi et dans la volonté de protection des populations* ». Le fondateur du COPRA lui-même a exprimé, dès la première réunion publique suivante, des attentes en ce sens mais aussi sa déception dans le rôle limité d'une CPDP à cet égard : « *Avec la CNDP, l'espoir renaissait. On pouvait espérer que des personnalités compétentes, éminentes, qui n'habitent pas le lieu, pouvaient faire quelque chose pour nous. Or [...]*, (lors de la conférence de presse inaugurale), Yves Mansillon, Président de la Commission Nationale dit : « *On n'est pas là pour négocier* ». Monsieur Bergougnoux dit : « *Ce n'est pas notre rôle de trouver un compromis* » » (Andrézy, le 22 mars). Dès les contacts préliminaires, le COPRA avait déjà insisté sur ses demandes jusqu'ici déçues d'organisation d'une table-ronde, affichant d'ailleurs publiquement sa position sur son site internet : « *il suffirait pourtant d'organiser une vraie table ronde pour trouver un tracé de consensus et non un simple « débat public » dont le rôle consiste exclusivement à informer les populations. Le COPRA réclame cette table-ronde* » ([www.a104.org](http://www.a104.org)).

## **1.2. - Le cadrage de l'objet du débat**

- ***Favoriser l'ouverture du champ des questionnements tout en trouvant un domaine de centrage du débat***

Si, selon les termes mêmes de la loi relative à la « démocratie de proximité » du 27 février 2002 (loi n°2002-276), un débat public peut porter « *sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales d'un projet* », la délibération sur ce vaste champ de questionnements est loin d'aller de soi :

- en effet, tout d'abord, il existe souvent un décalage entre d'un côté les attentes du maître d'ouvrage qui escompte que le débat porte sur le dossier qu'il présente - et souvent implicitement que celui-ci permette de savoir comment rendre acceptable ce projet -, et de l'autre côté les interventions du public qui n'hésite pas à sortir du dossier pour critiquer les politiques publiques sous-jacentes ou pour soulever des questions de choix de société<sup>4</sup>. Ainsi, lors de la séance d'ouverture, le représentant des Verts déclare que ceux-ci « *entrent dans ce débat public en constatant que ce n'est pas du choix entre cinq tracés qu'il va être question, mais bien de la politique autoroutière de l'Ile-de-France* » ; pour lui, « *c'est une autre politique des transports, beaucoup plus économe en énergie, respectueuse du cadre de vie et de la santé des Franciliens, dont il faut rechercher la réalisation technique* ». Une CPDP doit dans ces conditions être à même de ***définir un domaine de préoccupations communes au maître d'ouvrage et au public.***

- par ailleurs, le public a souvent l'impression au départ, à tort ou à raison, que le débat est biaisé et qu'une solution est déjà choisie par les pouvoirs publics : à Andrésy le 22 mars, par exemple, le maire adjoint de cette commune fustige ainsi le dossier du maître d'ouvrage, car le tracé rouge qui a déjà eu la faveur de l'Etat dans le passé « *est cité comme étant le plus beau, le meilleur, le plus performant* ». Il s'agit alors pour une CPDP de ***rendre crédible le débat en faisant en sorte que le public se rende compte qu'il existe un éventail de choix possibles et qu'il y a bien matière à débat.***

- enfin, parce que l'instauration d'un régime d'argumentation n'est pas acquis et parce que le débat n'a de sens que s'il s'enrichit au cours des réunions successives, une CPDP a tout intérêt à ***favoriser l'élargissement et l'approfondissement des argumentaires*** de manière à ce que l'ensemble des éléments du dossier du maître d'ouvrage soit soumis à discussion et que les opinions exprimées soient justifiées.

Une CPDP est donc amenée à cadrer l'objet du débat, et doit pour cela ouvrir le champ des questionnements tout en parvenant à centrer le débat sur un domaine de préoccupations communes au maître d'ouvrage et au public. Cela suppose d'identifier les points de clôture et biais potentiels du débat et de faire émerger un jeu de questions permettant d'ancrer le débat.

---

<sup>4</sup>. Notons que le fait même qu'un projet soit présenté par un maître d'ouvrage qui croit dans son bien-fondé crée une certaine ambiguïté vis-à-vis du public qui doute de la possibilité de réellement pouvoir dans ces conditions débattre de l'opportunité de ce projet, comme le montre l'extrait de dialogue entre le directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France et un habitant à la réunion publique d'Eragny du 5 avril :

- le DREIF : « *si l'on n'avait pas la conviction qu'il y avait la nécessité de faire ce prolongement de la Francilienne, on n'aurait pas engagé de débat public, et on serait en train de faire autre chose ce soir* ».

- l'habitant : « *c'est la première fois que je me rends compte de manière très officielle de votre voix que le maître d'ouvrage a la conviction qu'il faille prolonger cette autoroute, alors que jusqu'à présent M. Bergougnoux a laissé entrevoir aux populations des différentes villes qu'il était possible, et ce très clairement, qu'il n'y ait de pas prolongement de la Francilienne* ».

- le DREIF : « *je me suis mal fait comprendre. Les ingénieurs de la Direction Régionale de l'Équipement et de la Direction Départementale ont travaillé sur ce dossier. A la fin du débat, il y aura une décision politique. Celle-ci n'est pas prise par les ingénieurs qui sont là, mais par le Ministre qui sera en place à ce moment-là [...]. J'énonce ma conviction, mais ce Ministre rendra sa décision après le débat public. Le fait de ne pas prolonger peut être envisagé* ».

- l'habitant : « *je vous laisse le bénéfice du doute* ».

• **Identifier les points de clôture ou les biais potentiels du débat**

Des limites peuvent être *a priori* posées au débat du fait même dont le projet est présenté dans le dossier du maître d'ouvrage, de la logique de conception d'un projet d'infrastructure, et du cadre d'action publique dans lequel le projet s'inscrit qui peuvent d'ailleurs être mises en évidence par les réactions du public ou être directement pointées par celui-ci.

- **Les limites inhérentes au projet soumis au débat**

Les solutions proposées par un maître d'ouvrage peuvent tout d'abord être vues comme limitatives : dans le dossier du débat public Francilienne, si cinq tracés étaient soumis au débat, dès la séance d'ouverture, le maire de Conflans-Sainte-Honorine a toutefois demandé qu'« *un tracé alternatif soit étudié sérieusement par les services de l'Etat en zone non urbanisée* » soulevant ainsi la question de savoir si le débat pouvait sortir du cadre des tracés initiaux ; la question s'est encore plus directement posée ultérieurement, lorsque des acteurs ont souhaité soumettre leur propre tracé au débat. Mais le fait même de débattre d'un projet peut être vécu comme limitatif : ainsi, à la séance d'ouverture, le maire d'Orgeval a pour sa part suggéré « *un débat élargi* », indiquant qu'« *il suffirait que ce débat soit posé en une amélioration de la circulation dans notre zone* ».

Le public peut aussi considérer que les différentes solutions proposées n'ont pas été approfondies de la même façon par le maître d'ouvrage ou n'ont pas la même chance d'aboutir et que cela introduit un biais dans le débat. Ainsi, dans le débat public Francilienne, le tracé par le nord-ouest a été qualifié de « *leurre* » par le maire d'Auvers-sur-Oise dès la séance d'ouverture ; « *tout le monde sait très bien que le tracé violet avait été construit pour être détruit. Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage* » déclarera ultérieurement un responsable associatif d'Herblay au sujet de ce même tracé. Le maître d'ouvrage lui-même a indiqué dans son dossier que ce tracé répondant mal aux objectifs du projet, il « *n'envisage pas de prendre l'initiative de sa réalisation* » (p.78)

- **Les limites inhérentes à la logique de conception d'un projet d'infrastructure**

La logique de conception spécialisée et incrémentale d'un projet peut aussi limiter le débat : dans le débat public Francilienne, un type d'infrastructure de transport a été d'emblée privilégié (une autoroute) sans comparaison avec d'autres modes possibles de transport, et seule la réalisation d'un barreau a été envisagée, ce qu'a contesté le public. Ainsi, dès la séance d'ouverture, le maire d'Achères a demandé « *qu'on engage un autre débat, celui du bouclage de la grande ceinture* » (projet ferroviaire), sans s'arrêter au seul projet d'autoroute présenté ; le maire de Conflans-Sainte-Honorine a pour sa part contesté que le projet s'interrompe à Orgeval, considérant qu'« *il faut trouver un réel bouclage de la Francilienne* » et que, « *pour ce faire, il faudrait pouvoir poursuivre le tracé directement sur Saint-Quentin et sur Versailles* ».

La logique technico-administrative de conception d'un projet d'infrastructure, qui repose sur des études techniques et une conformité aux procédures, peut aussi introduire des points de clôture potentiels du débat, d'une part, parce qu'un maître d'ouvrage a souvent tendance à considérer qu'une rationalité de ce type a une légitimité d'ordre supérieur qui ne peut être débattue qu'en restant dans le même ordre de « grandeur » au sens de Boltanski et Thévenot (1991) ; d'autre part, parce que le public s'estime souvent désarmé pour argumenter dans ces domaines, demandant alors avec insistance à la CPDP la réalisation de contre-expertises ou le

recours à des experts indépendants. Dans le débat public Francilienne, les études de prévision de trafic et de qualité de l'air effectuées par le maître d'ouvrage témoignent d'un tel problème.

**- Les limites inhérentes au cadre d'action publique dans lequel le projet s'inscrit**

Le cadre d'action publique dans lequel le projet s'inscrit peut enfin limiter le débat, à travers :

- les schémas qui planifient ce projet : dans le débat public Francilienne, le maître d'ouvrage rappelle ainsi dans son dossier que le projet d'une liaison autoroutière entre Méry-sur-Oise et Orgeval figure au premier schéma directeur de la région parisienne en 1965 et que le Schéma Directeur Régional d'Ile de France (SDRIF) a inscrit parmi ses objectifs pour 2015 le développement du réseau de contournement autoroutier de l'agglomération parisienne avec le prolongement de la Francilienne ;

- les décisions antérieures prises vis-à-vis de ce projet : le maître d'ouvrage précise ainsi dans son dossier que le projet de prolongement de la Francilienne a fait l'objet de deux décisions ministérielles retenant le fuseau sud-est puis, à l'intérieur de celui-ci, le tracé rouge, en rive droite de la Seine par la boucle de Chanteloup.

Dans le premier cas, une marge de manœuvre a cependant été d'emblée implicitement reconnue parce que le SDRIF est actuellement en cours de révision et que le maître d'ouvrage, à l'instigation de la CPDP, a précisé dans son dossier que ce type de schéma n'est pas strictement contraignant dans la mesure où ce « *n'est pas un document de programmation* » p.12) et où les actions publiques qui en découlent obéissent à une règle juridique de « *compatibilité* » et non de « *conformité* ». Dans le second cas, l'histoire erratique du projet fait que les décisions ministérielles prises ont été ajournées, ce que ne manqueront pas de rappeler à plusieurs reprises les opposants au tracé rouge en indiquant que celui-ci a été « *annulé par trois Premiers Ministres successifs* ».

**• Faire émerger le jeu de questions sur lesquelles pourra s'ancrer le débat**

En considérant qu'un projet d'infrastructure constitue une solution (ou un éventail de solutions) proposée par un maître d'ouvrage pour résoudre un problème et qu'il va devoir nécessairement s'inscrire dans un territoire, un ensemble de points-clés se dégage d'emblée pour le débat, en fonction de la structure d'un projet et en décomposant le raisonnement effectué selon cette logique de résolution de problème :

- le problème à résoudre
- la gamme de solutions envisageables
- la cohérence du projet avec le territoire
- les impacts sanitaires et environnementaux
- la faisabilité technique des solutions
- la faisabilité financière du projet.

Toutefois, s'assurer que ces différents points-clés seront abordés au cours du débat n'est pas suffisant ; il importe également de tenir compte du degré de préoccupations du public vis-à-vis de chacun de ceux-ci et de la manière dont il souhaite engager le débat à leur propos. Les impacts sanitaires et environnementaux illustrent bien ce problème : ainsi, dans le débat public Francilienne, le thème des nuisances et risques sanitaires est apparu, dès les contacts préliminaires, comme faisant l'objet de fortes préoccupations de la part des acteurs locaux (élus comme associations). Or, si le bruit et la pollution de l'air ont classiquement été traités par le maître d'ouvrage dans le dossier comme des contraintes dont il s'agit de minimiser les

effets négatifs sur les populations ou de vérifier l'absence de nocivité en se référant à des normes réglementaires, c'est comme une question susceptible de remettre en cause l'opportunité même du projet qu'une partie du public a envisagé ceux-ci, comme en témoigne le slogan récurrent du COPRA : « *pas d'autoroutes en zone urbanisée* ».

Par ailleurs, aider au développement d'un registre d'argumentation suppose de dégager des questions susceptibles de favoriser les controverses, en étant guidée par deux soucis<sup>5</sup> :

- aider à ouvrir (ou rouvrir) des questions qui apparaissent comme définitivement tranchées dans le dossier du maître d'ouvrage et à explorer celles-ci (par exemple, quid du caractère présenté comme incontournable d'un passage en viaduc au-dessus de l'île des Migneaux dans l'un des tracés de la Francilienne ?)
- faire émerger la pluralité des enjeux liés aux options du maître d'ouvrage.

Il ne s'agit pas bien sûr de se substituer au public, mais seulement d'empêcher une fermeture *a priori* du débat et d'aider le public à approfondir son argumentation ; tout réside ainsi dans l'« art de susciter ».

### **1.3 - Le temps : un paramètre qui interfère fortement dans les choix de conduite**

Gérer des conflits demande du temps pour permettre l'établissement d'une relation de confiance entre la CPDP et le public, ainsi que le développement d'une argumentation suffisamment poussée de la part de chacun comme l'appropriation de l'argumentation de l'autre ; cadrer l'objet du débat aussi, pour déceler les points de clôture et biais potentiels du débat et pour faire émerger des questions permettant d'organiser l'investigation.

Or, la durée d'un débat public est très courte, puisqu'elle ne peut dépasser quatre mois, éventuellement prolongeables de deux mois sur décision motivée de la CNDP ; en outre, la publicisation d'un débat public s'accompagne d'une information sur le calendrier et l'objet des réunions publiques, et les grands choix organisationnels doivent donc être effectués très tôt, avant l'ouverture du débat. Le temps est donc un paramètre qui interfère fortement dans les choix de conduite d'une CPDP.

Voyons maintenant les choix effectués par le CPDP Francilienne.

## **2. – L'ACTIVITÉ DE MEDIATION DANS LE DÉBAT PUBLIC FRANCILIENNE**

Si l'activité de médiation que peut exercer une CPDP se joue dans toutes les formes d'expression d'un débat public, on se focalisera ici sur l'organisation des réunions publiques, qui jouent un rôle prépondérant dans la dynamique d'un débat du fait des interactions directes qu'elles permettent entre les protagonistes et des effets de groupe qu'elles mettent en jeu, sachant que la rédaction du rapport pose des questions en soi qu'on n'aborde pas ici.

Cette activité de médiation prend corps dès les contacts préliminaires avec les différents acteurs et se joue dans les grands choix organisationnels du débat comme dans les moindres détails. On commencera par présenter les choix de conduite effectués par la CPDP Francilienne en expliquant les raisons et en discutant les effets, puis on précisera les modalités de préparation des réunions publiques, et on examinera enfin les moments sensibles du débat.

---

<sup>5</sup>. On rejoint ici les analyses de Callon et alii (2001) sur les controverses socio-techniques.

## **2.1. – Les choix de conduite du débat public : deux grandes phases de réunions publiques, avec un souci permanent d’adaptation**

La conduite du débat a fondamentalement reposé sur une structuration des réunions publiques en deux grandes phases : une première consacrée à des réunions de proximité dans les communes concernées par les tracés et une seconde réservée à des réunions thématiques ; outre les séances d’ouverture et de synthèse, 13 réunions de proximité réparties sur l’ensemble de la zone d’étude ont ainsi été programmées suivies de 4 réunions thématiques. La CPDP a cependant gardé un souci permanent d’adaptation. Examinons tout d’abord les raisons de cette structuration, comment les impératifs de gestion des conflits et de cadrage de l’objet du débat ont été traités dans les deux types de réunion, ainsi que les résultats obtenus et les difficultés rencontrées.

### ***• Des réunions de proximité pour répondre aux attentes d’écoute des acteurs locaux et débattre du projet du point de vue des problématiques locales***

Une place importante a été accordée aux réunions de proximité pour répondre aux attentes d’écoute des acteurs locaux et pouvoir débattre du projet du point de vue des problématiques locales.

#### ***- Organisation***

Sous l’angle de la gestion des conflits, la conduite des réunions a obéi aux principes généraux suivants : après un accueil par le maire, explication systématique de la procédure de débat public et du rôle de la CPDP avant de commencer à débattre du projet, en accordant une attention particulière aux moindres questions ou interventions mettant en doute la neutralité de la CPDP<sup>6</sup> ; amorce fréquente du débat par des questions d’habitants de la commune issues du site internet, afin à la fois de partir des préoccupations locales et de montrer au public que la CPDP était attentive aux citoyens de chaque commune ; maître d’ouvrage mis en situation de répondre au public plutôt que d’exposer directement son projet.

Le cadrage préliminaire de l’objet des réunions – sous la forme d’un projet de déroulement précisant les grandes étapes de la séance et l’ordre de passage des interventions programmées<sup>7</sup> – a permis de veiller à ce que l’ensemble des facettes du projet soit débattue à chaque réunion, et notamment l’opportunité du projet et les grandes options envisagées par le maître d’ouvrage, à côté des répercussions de l’autoroute pour la commune concernée. Ce souci de faire porter le débat à la fois sur l’opportunité et sur les tracés n’a cependant pas toujours été bien compris du public, comme le montre cette réaction d’un habitant d’Andrésy : « Répondons d’abord à la question : oui ou non à l’opportunité. Si, c’est oui, on en reparle dans 3 ou 6 mois [...]. S’il est répondu négativement, pourquoi voulez-vous que l’on reste jusqu’à minuit à débattre s’il faut faire le rouge, le bleu ou le vert ? » (Andrésy, 22 mars).

#### ***- Discussion***

Au total, les réunions de proximité se sont déroulées dans un climat apaisé (par rapport à la séance d’ouverture), du moins à chaque fois que les positions du maire vis-à-vis du projet étaient en accord avec celles de sa population, et ont permis de comprendre les logiques de

<sup>6</sup>. Par exemple : pourquoi une « mise en ligne tardive du discours du COPRA sur le site ? » (Andrésy, 22 mars).

<sup>7</sup>. Il s’agit de demandes de prises de parole d’élus ou d’associations adressées à la CPDP antérieurement à la réunion.

développement propres à chaque commune et les répercussions des tracés sur les communes concernées.

Elles ont cependant eu tendance à consolider les positions initiales de refus de tracés passant « chez soi »<sup>8</sup> et à rendre difficile une prise de recul par rapport au projet dans son ensemble : en particulier, le débat sur l'opportunité s'est souvent enlisé dans un discours général sur la nécessité de développer des alternatives à la route, et à être déconnecté du débat local sur les tracés. La tendance à l'enfermement « localiste » a toutefois été tempérée par la diversité du public assistant à ces réunions, qui ne se réduisait pas aux habitants de la commune ; des interventions extérieures (d'autres maires, d'acteurs économiques...) ont ainsi contribué à l'élargissement du débat et/ou à l'expression de controverses.

### • *Des réunions thématiques pour approfondir le débat*

Les quatre thèmes d'approfondissement proposés par la CPDP ont été les suivants : les objectifs du projet et l'aménagement du territoire (a) ; le trafic, les tracés, les coûts et le financement du projet (b) ; les nuisances et les risques sanitaires, l'eau, la sécurité (c) ; les milieux naturels et les paysages (d).

#### *- Organisation*

Si chaque item découle assez logiquement d'une décomposition du projet d'infrastructure envisagé, le découpage adopté a résulté d'un compromis entre trois ordres de considérations : pouvoir débattre de façon transversale aux réunions de proximité de tous les aspects du projet ; permettre à chaque séance des expressions à la fois favorables et défavorables au projet ; équilibrer le volume de chaque thème de manière à ce qu'il soit *a priori* traitable en une réunion et gérable par un membre de la CPDP. C'est ainsi, par exemple, que le bruit et la pollution de l'air ont été séparés des autres impacts environnementaux pour tenir compte de l'importance des préoccupations du public vis-à-vis de ce sujet dans cette zone très urbanisée, et que la sécurité a été rattachée à ce thème pour éviter une réunion où ne seraient apportés que des arguments en défaveur du projet et dans la mesure où l'un des objectifs du projet est d'améliorer la sécurité routière. Comme tout découpage, celui-ci a exercé un rôle de cadrage du débat par la manière dont il a mis en exergue certaines problématiques mais aussi par les difficultés potentielles d'articulation qu'il a introduites entre des questions interdépendantes relevant de thèmes différents (intermodalité et trafic, sécurité routière et trafic...).

L'organisation de chaque réunion thématique a reposé sur une logique spécifique d'investigation, accordant notamment une place plus ou moins grande à des temps d'information et à des interventions d'experts. Ainsi, pour le bruit et la pollution de l'air, l'investigation a été suscitée en prévoyant un temps d'information préalable concernant : a) les impacts sanitaires de ces nuisances, afin d'informer le public sur les risques encourus mais aussi d'objectiver des problèmes minimisés par le maître d'ouvrage, qui avait tendance à mettre en avant le caractère encore incertain des connaissances (pour la pollution de l'air surtout) ; b) les dispositions réglementaires de protection des populations s'exerçant dans ces domaines, afin de comprendre la logique de traitement de ces questions par le maître d'ouvrage (respect de normes pour la pollution de l'air ; dimensionnement de protections phoniques par rapport à des normes pour le bruit) ; c) les études techniques réalisées par le

---

<sup>8</sup>. Le président de la CPDP fait ainsi remarquer à Saint-Ouen l'Aumône : « je recueille pour l'instant les morceaux d'un puzzle qui n'ont vraiment pas envie de se raccorder [...] et je n'ai pas d'espoir au cours de ces réunions de proximité que l'on va arriver miraculeusement à une convergence » (6 avril).

maître d'ouvrage (démarche et résultats), afin de pouvoir ancrer le débat sur le projet comme de ne pas interdire un débat technique du fait du caractère ardu des études ; d) les moyens de protection envisageables, qui intéressent directement le public. Le temps de débat a, lui, porté sur le mode de traitement de ces questions par le maître d'ouvrage, les moyens de protection, et les implications de ces problèmes pour le projet. Plusieurs experts ont été invités pour à la fois informer le public et contribuer au débat.

### **- Discussion**

De façon générale, les réunions thématiques ont fait apparaître :

- le besoin d'introduire une distanciation pour favoriser l'approfondissement du débat, en recourant à des experts susceptibles à la fois d'objectiver des questions et de fournir des éclairages extérieurs (la réunion sur l'aménagement du territoire a buté sur l'enfermement du débat dans les discours des élus et des acteurs économiques locaux déjà largement connus du public) ;

- mais aussi une difficulté de positionnement de cette expertise, du fait d'une certaine ambiguïté des attentes du public qui souhaite souvent implicitement que les experts contestent les études du maître d'ouvrage et voit même comme gage de neutralité de la CPDP que celle-ci choisisse des experts en ce sens (l'intervention d'un expert du paysage invité par la CPDP, qui a défendu l'idée qu'un paysage n'est pas figé et peut évoluer, a été mal accueillie par le public) ; du fait aussi d'une réticence des experts à se prononcer publiquement sur un projet qu'ils n'ont pas pu analyser et de leur volonté de s'en tenir à un discours d'ordre général, voire d'une réelle difficulté à mobiliser ces experts, soit qu'ils n'aient pas la disponibilité nécessaire ou une motivation suffisante, soit qu'ils refusent même d'intervenir (la recherche d'experts sur la pollution de l'air en témoigne particulièrement) ;

- la difficulté à maîtriser des attentes divergentes du public en matière d'investigation, certains entrant dans une véritable logique de contre-expertise en procédant à une analyse approfondie des études techniques du maître d'ouvrage, d'autres souhaitant en rester à la possibilité d'exprimer des demandes ou des craintes ou d'écouter des experts ;

- la difficulté à approfondir des questions mettant en jeu un cadre spatial ou temporel hors des limites du débat public : le débat sur l'opportunité du projet a ainsi davantage posé des questions sur les solutions alternatives possibles et contesté une analyse du problème reposant sur la prolongation des tendances actuelles de trafic qu'il n'a réellement pu conduire une investigation de ces questions qui aurait nécessiter d'adopter un cadrage spatial élargi dépassant la zone d'étude et une véritable réflexion prospective.

### **• Un souci permanent d'adaptation**

Si l'organisation d'un débat public nécessite une certaine programmation, la CPDP s'est néanmoins efforcée de s'adapter en permanence aux demandes et aux réactions du public, au niveau tant du planning d'ensemble que de chaque réunion :

- des réunions de proximité ont ainsi été rajoutées à la demande de maires, portant à 19 le nombre de celles-ci, et permettant notamment de couvrir l'ensemble des communes concernées par un tracé dans le fuseau sud-est ; de même, deux réunions thématiques ont été dédoublées, celle sur les nuisances et risques sanitaires et celle sur les tracés pour pouvoir suffisamment débattre de l'ensemble des questions soulevées ;

- dans les réunions de proximité, un temps de débat sur des problématiques routières locales a introduit lorsque celles-ci interféraient directement avec le projet (réaménagement de la RN184 à Eragny notamment mais aussi projet du C13-F13 pour Gargenville) ;

- enfin, des adaptations ont souvent eu lieu en cours de séance, amenant à inverser, allonger, écourter, voire reporter des séquences de débat.

Si cela a contribué à instaurer une relation de confiance entre la CPDP et le public, la gestion du temps, dans une configuration de durée limitée du débat, en a toutefois souffert, l'accumulation de réunions de proximité conduisant à un rythme effréné de réunions (jusqu'à 4 par semaine) à la fin de la première phase, et le souci de ne pas fermer le débat à des fins de réunions très tardives jouant sur l'épuisement des salles.

## **2.2. – La préparation des réunions publiques : une position de proximité avec les parties prenantes**

Dès sa mise en place à l'automne 2005 et pendant toute la durée du débat, la CPDP a choisi de travailler en relation étroite avec tant le maître d'ouvrage que le public. Concernant ce dernier, cela s'est notamment traduit par des temps importants de préparation avec les acteurs locaux à toutes les étapes : prise de contact avec les acteurs institutionnels avant l'ouverture du débat ; rencontre de l'équipe municipale concernée avant chaque réunion de proximité ; mise en place et animation de groupes de travail pour organiser les réunions thématiques. On examinera les raisons mais aussi les effets induits de ces choix.

### ***• Des contacts principalement bilatéraux avec les acteurs institutionnels pour définir la structuration d'ensemble du débat et accéder à une première compréhension de la situation***

La CPDP a opté pour des réunions bilatérales<sup>9</sup> avec les acteurs institutionnels afin de préparer le débat : tous les députés-maires et maires des communes concernées par l'un des tracés soumis au débat ont ainsi été systématiquement rencontrés par le président accompagné d'un ou plusieurs membres, ainsi que les représentants de l'Etat (préfets de la région Ile-de-France et des départements du Val d'Oise et des Yvelines), les grands élus (présidents du Conseil régional, des Conseils généraux et de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise), et les chambres consulaires ; la CPDP a également reçu les associations ou les partis politiques qui en ont manifesté la demande.

Ces rencontres ont tout d'abord permis de mesurer le fort ressentiment des riverains potentiels de l'autoroute contre ce projet, et en particulier contre le tracé ayant eu la faveur de l'Etat dans le passé, mais aussi les attentes importantes d'écoute ; c'est ce qui a conduit la CPDP à décider de consacrer un temps conséquent à des réunions de proximité, ainsi qu'à abandonner son idée initiale d'organiser une table-ronde lors de la séance d'ouverture, faute d'un climat suffisamment pacifié. Elles ont aussi aidé à cadrer l'objet du débat en permettant de définir quatre thématiques et en repérant les questions sensibles.

Ces contacts préliminaires ont par ailleurs permis d'accéder à une première compréhension des positions de chacun, mais aussi de déceler la complexité de celles-ci (notamment les imbrications étroites entre le COPRA et plusieurs mairies adhérentes de ce mouvement, ainsi que l'existence d'une alliance entre les maires concernés par le fuseau sud-est sous la forme d'un comité de communes, mais aussi la fragilité de celle-ci du fait de divergences entre les élus sur la position à défendre).

---

<sup>9</sup>. Sauf exceptions de circonstance dues à des initiatives d'acteurs locaux.

Ils ont cependant introduit un biais dans la compréhension de la situation : en effet, l'opinion majoritairement favorable à la réalisation de l'autoroute exprimée par les acteurs institutionnels a donné à la CPDP l'impression que le débat porterait surtout sur le choix d'un tracé, alors que les salles se sont souvent montrées beaucoup plus partagées sur l'opportunité du projet. Ce décalage entre élus et citoyens sera d'ailleurs pointé par un habitant d'Auvers-sur-Oise, très applaudi : « *Les politiques sont très en retard par rapport à ce que les gens sont prêts à accepter comme changement d'habitudes et d'attitudes pour leur futur et celui de leurs enfants* » (Auvers-sur-Oise, 19 avril).

• ***Une rencontre des équipes municipales concernées pour ajuster les réunions de proximité***

Chaque réunion de proximité a été précédée d'une rencontre de l'équipe municipale concernée par le président de la CPDP accompagné d'un ou plusieurs membres. Ces réunions préliminaires, en général assez courtes, ont permis de préciser l'organisation de la réunion en fonction des spécificités locales, de repérer les risques de tensions, et de recueillir concrètement un certain nombre de demandes d'interventions (d'autres étant effectuées directement auprès de la CPDP). Elles ont plus largement aidé la CPDP à tisser une relation de confiance avec le public, grâce au relais d'information souvent assuré par les maires (envoi de courriers individuels, poses d'affiche ou annonces sur le site internet de la mairie), atténuant les problèmes initiaux de diffusion rencontrés par la CPDP<sup>10</sup>. Elles ont par ailleurs de fait contribué à favoriser la dynamique du débat, en donnant à la CPDP l'occasion d'informer chaque maire de l'état d'avancement du débat et permis de « sentir » les positions des maires au-delà de leur discours public.

Si cette façon de faire pouvait présenter le risque d'une « prise de contrôle » du maire sur la réunion de proximité, celui-ci ne s'est jamais concrétisé sauf à Eragny pour des raisons tenant notamment à l'exaspération du maire vis-à-vis d'une situation de circulation dans sa ville jugée par celui-ci désastreuse et négligée par la DREIF<sup>11</sup>.

• ***Des groupes de travail pour organiser l'investigation dans les réunions thématiques***

Pour organiser les réunions thématiques, la CPDP a mis en place des groupes de travail informels<sup>12</sup> chargés de préciser les questions-clés à soumettre au débat et éventuellement de choisir les experts à inviter ; ces groupes ont été ouverts à tous ceux qui le souhaitaient, tant acteurs institutionnels que « simples citoyens », et se sont réunis chacun deux ou trois fois.

Plus que par l'apport propre des participants, c'est par le caractère de « laboratoire de débat » que ces groupes de travail ont surtout contribué à organiser les réunions thématiques, l'observation des interactions en cours de séance étant à elle seule source d'enseignements ;

<sup>10</sup>. Informer une population s'élevant à près de 700000 habitants dans l'aire d'étude ne va pas de soi.

<sup>11</sup>. Le maire a ainsi tout d'abord fait en sorte de réserver cette réunion aux Eragniens en fournissant une salle exiguë à la CPDP et en convoquant ceux-ci une demi-heure plus tôt pour s'assurer qu'ils remplissent la salle, avec pour conséquence une ouverture houleuse de la réunion et la nécessité d'aménager en urgence des écrans extérieurs, ainsi que l'obligation d'organiser une seconde réunion ultérieure dans un gymnase ; le cabinet du maire a par ailleurs fourni à la CPDP avant la réunion une longue liste de demande d'interventions de « simples citoyens », situation qui ne pourra être gérée qu'en séance en veillant à intercaler des interventions spontanées de la salle entre les interventions programmées ; enfin, la réunion publique démarrera par une très longue intervention du maire, qui expliquera ainsi : « *au risque d'être un peu longue, je préempte ce soir la tribune pour témoigner [...] et tenter de décrire, à l'attention des responsables de l'équipement, la vie des Eragniens* » (5 avril).

<sup>12</sup>. Le président de la CPDP expliquera ainsi à Saint-Ouen l'Aumône le mode de préparation des réunions thématiques : « *j'ai demandé à des ateliers de les préparer, non pas pour arbitrer quoi que ce soit, mais pour nous faire un ordre du jour montrant quels sont les vrais points durs* » (6 avril).

les groupes se sont en effet montrés peu pro-actifs dans cette organisation, comptant sur la CPDP pour mener à bien cette tâche, et notamment pour convier des experts.

En fait, malgré les précautions prises par la CPDP, ces groupes de travail ont d'abord été vus comme des « lieux de pouvoir » permettant d'être plus (vite) au fait des évolutions du débat, voire de pouvoir influencer la CPDP. Le degré différent d'implication des mairies, - certaines ne participant à aucun groupe, d'autres à plusieurs -, a d'ailleurs amené un maire plus en retrait à accuser la CPDP de collusion avec l'une des mairies les plus actives, à l'origine d'un nouveau tracé rejeté par ce maire : *« j'ai même l'impression que la ville d'Andrésy travaille beaucoup avec la Commission du Débat Public et qu'il y a un travail qui se fait en permanence et peut-être au siège même de la Commission »* (le maire d'Achères, Cergy, 19 juin). Cependant, les échanges qui ont pu se nouer dans ces groupes de travail ont incontestablement contribué à favoriser un début de dialogue entre certains acteurs institutionnels, sinon un rapprochement de points de vue, en particulier sur les questions d'aménagement du territoire et de tracés.

### **2.3. – Les moments sensibles du débat**

Si les séances d'ouverture et de clôture du débat constituent aussi des moments sensibles du débat, on se focalisera ici sur trois moments-clés des réunions publiques, qui représentent le cœur du débat, en mettant en évidence à la fois des solutions tentées et des difficultés rencontrées.

#### **• *La première réunion publique suivant la séance d'ouverture : instaurer un régime de délibération***

Après une séance d'ouverture très houleuse, la première réunion de proximité, qui s'est tenue à Andrésy, s'avérait particulièrement sensible, puisqu'il s'agissait pour la CPDP d'instaurer un climat propice à la délibération non seulement pour cette réunion mais aussi pour les réunions ultérieures et qu'un échec aurait pu avoir des répercussions sur toute la poursuite du débat. C'est à cette occasion qu'a été testé le schéma de déroulement qui sera ensuite reproduit dans les autres réunions de proximité, en veillant ici particulièrement à témoigner au public l'écoute (voire l'empathie) de la CPDP pour les habitants concernés et à s'adapter rapidement aux réactions du public pour éviter toute dérive vers le chahut, comme en témoignent les deux exemples suivants :

- après l'allocution de bienvenue du maire et les explications sur la procédure de débat public et le rôle de la CPDP, la parole a immédiatement été donnée au fondateur du COPRA, afin que celui-ci exprime les rancoeurs accumulées par les acteurs locaux face à ce projet<sup>13</sup>, ce temps de reconnaissance publique des difficultés passées s'avérant indispensable à l'amorce d'un débat sur des bases saines, ce que comprendra d'ailleurs de lui-même le maître d'ouvrage en présentant spontanément des excuses aux populations<sup>14</sup> ;

<sup>13</sup>. « Nous avons payé, nous avons donné. La concertation a eu lieu dans le cadre de la circulaire « Bianco ». Cette concertation a été des plus calamiteuses » ; « la haine est au cœur » ; « Qui va entendre la souffrance des populations ? ». Plus concrètement : « A Éragny-sur-Oise, les ingénieurs de la DDE ont effectué des relevés d'études. Ils tombent sur un couple de personnes âgées qui ont construit leur maison à la force de leurs poignets. En demandant aux ingénieurs ce qu'ils faisaient, ceux-ci ont répliqué qu'ils effectuaient des mesures pour la future A104. En demandant s'ils allaient prendre leur pavillon, il leur a été répondu que le pignon de leur pavillon servirait de clôture à l'A104 et qu'ils n'y toucheraient pas » (extraits du discours du fondateur du COPRA, Andrésy, 22 mars).

<sup>14</sup>. « Je souhaite [...] présenter toutes mes excuses aux personnes, si certains membres ont été pour le moins indéclicats quand les mesures de bruit ont été réalisées sur le terrain » (le chef de mission de l'A104, Andrésy, 22 mars).

- par ailleurs, après un long temps de débat sur l'opportunité du projet et alors qu'il était prévu d'aborder une séquence de débat sur les grandes options envisagées, les vives réactions du public à l'exposé du maître d'ouvrage sur les caractéristiques du tracé passant à Andrésy a amené la CPDP à passer directement la parole à des acteurs locaux (président de la section locale du COPRA et maire-adjoint de la ville) pour qu'ils expliquent les problèmes posés par ce tracé pour leur commune, ce qui ramènera aussitôt le calme dans la salle.

• ***Le passage des réunions de proximité aux réunions thématiques : changer de régime de délibération***

Le passage des réunions de proximité aux réunions thématiques a aussi constitué un moment délicat, parce qu'a commencé à se faire sentir un début de lassitude du public mais aussi parce qu'était en jeu un changement de régime de délibération : en effet, si les réunions de proximité visaient à recueillir les avis et arguments des populations sur tous les aspects du projet, les réunions thématiques étaient centrées sur un champ spécifique de questions ; par ailleurs, si les réunions de proximité avaient été animées de façon souple pour favoriser l'expression la plus large possible de points de vue et ouvrir le débat, il était nécessaire de piloter plus étroitement les réunions thématiques pour permettre un réel approfondissement d'un certain nombre de questions identifiées comme clés, et notamment de davantage contrôler les temps de parole pour mieux respecter l'ordre du jour établi.

Ces deux points ont été sources de difficultés au cours des deux premières réunions thématiques surtout : ainsi, si la première devait porter sur l'opportunité du projet et l'aménagement du territoire, le maire de Carrières-sous-Poissy, où se tenait la réunion, a dérivé, dès son allocution de bienvenue, en revenant sur les tracés concernant sa ville comme lors de la réunion de proximité ; les acteurs économiques se sont eux montrés incapables de justifier le projet du point de vue économique autrement que dans des termes vagues, provoquant une vive réaction du conseil du COPRA, Maître Corinne Lepage<sup>15</sup>. Par ailleurs, lors de la réunion suivante consacrée au bruit, à l'eau et à la sécurité, plusieurs acteurs ont demandé à l'avance à intervenir sur la question des nuisances et des risques sanitaires, alors qu'ils se sont contentés de répéter des arguments d'ordre général déjà largement exprimés lors de séances antérieures ou de prononcer des pétitions de principe ; si la CPDP pensait limiter ce risque en consacrant un temps limité du débat à ces interventions à un moment déjà avancé de la séance, une rupture de rythme s'est néanmoins produite, obligeant la CPDP à reporter la séquence prévue sur la sécurité et entraînant énervement et lassitude du public à l'issue de la séance.

• ***La « cinquième réunion thématique » : jouer sur un régime de délibération pour favoriser la concertation***

Les attentes de concertation pour le choix d'un tracé exprimées par certains acteurs dès le début du débat ont pris corps à Saint-Ouen-l'Aumône à l'occasion d'une amorce de dialogue entre le maire de cette ville et le fondateur du COPRA, amenant le président de la CPDP à proposer une « cinquième réunion thématique » susceptible de jouer ce rôle : *« je suis prêt à organiser, in fine, si je vois que des éléments commencent à prendre corps, une cinquième*

<sup>15</sup>. « ...je suis très embarrassée dans ce débat, ce soir. Je pensais que nous allions avoir un vrai débat de nature économique [...]. (Or), j'ai le regret de dire que les documents que nous avons, aujourd'hui, en notre possession, pour travailler sur ce sujet, pour en débattre ce soir de la manière la plus dépassionnée possible, ne permettent pas d'avoir ce débat. Tout ce que nous avons entendu de la part du monde économique sont des affirmations, j'ai le regret de le dire [...]. Donc je me demande comment nous pouvons avoir sérieusement, ce soir, un débat sur les aspects socioéconomiques du projet qui nous est présenté » (Carrières-sous-Poissy, 17 mai).

*réunion thématique « peut-on imaginer une solution ? », où là, précisément, ce dialogue, que vous avez souhaité [...] puisse être noué pour voir s'il est possible d'envisager quelque chose. Cela étant, évidemment ce n'est pas à moi, en tant que Président de la CPDP, de dire ce qu'il faut faire. Je vais écouter, mais essayer de créer les conditions favorables à un véritable échange. Voilà ce que je voulais dire concernant la méthode » (6 avril). Les médias ne s'y tromperont pas, qui titreront ainsi : « Francilienne : le débat arrive à un tournant » (Le Parisien, 18 avril).*

Après des hésitations sur la forme que pouvait revêtir cette réunion, la CPDP a opté pour le dédoublement de la réunion thématique portant sur le trafic et les tracés, en reportant le débat sur les tracés après toutes les autres réunions thématiques et peu avant la séance de clôture : il s'agissait en effet de banaliser cette réunion en la considérant comme une autre réunion publique, en évitant de lui donner un caractère exceptionnel de « réunion de concertation » ; la séance a ainsi été préparée comme les autres réunions thématiques par un groupe de travail.

La réunion devait ainsi reposer sur les principaux ressorts suivants :

- dissociation entre interventions des maires, organisées sous forme de séquences de table ronde, puis interventions des associations et débat avec la salle ;
- première table ronde sur les tracés initiaux, en invitant les maires à réagir aux améliorations proposées par le maître d'ouvrage et à se prononcer sur de grandes options, et en suggérant pour cela une décomposition de l'analyse des tracés tronçon par tronçon pour essayer de repérer des zones d'accord et éviter des positions de blocage et en examinant si certains tracés pouvaient être éliminés (« faut-il traverser la Seine ? Si oui, comment s'y prend-on, et comment continue-t-on ? ». « Faut-il continuer à parler du tracé nord-ouest ? »)
- seconde table ronde consacrée à l'examen de tracés ou d'aménagements proposés par des acteurs locaux.

Cette réunion n'a toutefois pas permis le dialogue escompté, du fait tout d'abord du chahut organisé par la mairie d'Achères et des associations de riverains, rappelant la séance d'ouverture du débat, mais plus généralement du fait du comportement de la plupart des maires présents qui se sont contentés de réitérer leur opposition à un tracé passant dans leur commune ou des positions générales en faveur du développement d'autres modes de transport ou de tracé en dehors des zones urbanisées. Une polémique s'est également engagée à propos du tracé proposé par la mairie d'Andrézy, plusieurs maires des communes concernées par celui-ci considérant cette action comme une ingérence inadmissible : « je dénie complètement au maire d'Andrézy de s'occuper des affaires de ma commune » (le maire d'Herblay, Cergy, 19 juin) ; « quant au tracé blanc, là aussi, je dirai le déni au maire d'Andrézy de venir s'intéresser à ce qui se passe sur Achères » (le maire d'Achères, Cergy, 19 juin).

Le maire de Saint-Ouen l'Aumône ne cachera pas sa déception quant à l'échec d'obtention d'une solution de consensus : « je voudrais faire état d'un sentiment fugitif de regret [...], car je me suis permis d'évoquer une seule proposition simple : examiner si des tracés rencontreraient moins d'oppositions d'une part à l'intérieur du département des Yvelines, et d'autre part à l'intérieur du département du Val d'Oise. Maintenant, je suis sûr d'une chose : ces tracés, à la date de la fin de la concertation de la Commission dans 15 jours, n'existent pas ; c'est-à-dire qu'il n'existe aucun moyen de réduire les oppositions, les antagonismes [...]. Il n'existe aucune base de consensus » (Cergy, 19 juin).

S'il reconnaîtra l'utilité du débat public, il imputera l'échec d'obtention d'un accord à la nature même de la procédure, non faite, selon lui pour permettre une telle issue : « ces

*échanges ont eu l'utilité de confronter les préoccupations et les arguments des divers partenaires et d'approfondir certaines questions de fond. En revanche, le souhait exprimé par beaucoup – dont j'étais – de définir les bases d'une solution largement acceptée n'a pas abouti. On doit le constater, en notant que ce n'est pas l'objet du débat public (qui encourage au contraire les expressions collectives contradictoires) et en respectant les motivations de tous les participants ».*

En fait, une analyse plus approfondie du débat sur sa durée amène tout d'abord à nuancer le jugement de ce maire : elle montre en effet que, sur le plan du choix d'un tracé, celui-ci a permis de progresser en vue d'un accord, en permettant de hiérarchiser les solutions entre elles et en en faisant ressortir certaines comme particulièrement inadaptées, ainsi qu'en mettant plus clairement en évidence les points d'option le long du parcours envisagé. Par ailleurs, les difficultés rencontrées lors de la réunion du 19 juin s'expliquent, au moins en partie, par trois raisons indépendantes de la nature du débat :

- le refus de la majorité des acteurs institutionnels de prendre publiquement position pour un tracé, qu'il s'agisse des maires, - soucieux de ne pas mécontenter leurs populations et rejetant sur l'Etat la responsabilité du choix en se gardant ainsi la possibilité d'une marge de négociation ultérieure -, ou encore du COPRA, bloqué par sa prétention même à vouloir défendre une large partie des riverains de la zone d'étude ;

- la courte durée d'un débat qui ne permet de faire émerger que tardivement de nouvelles solutions susceptibles d'être plus consensuelles, sans possibilité de débat approfondi et de maturation de celles-ci ;

- le statut ambigu de la réunion du 19 juin, du fait notamment du mode de préparation choisi : en effet, suivant la logique adoptée pour les réunions thématiques, c'est le groupe de travail initial qui a été chargé de mettre au point cette réunion, donc un groupe constitué sur une base de volontariat ; or, le caractère plus stratégique de cette réunion nécessitait de veiller à ce que tous les acteurs institutionnels concernés par le choix d'un tracé soient également impliqués dans sa préparation, ce qui n'a qu'imparfaitement été le cas, et expliquera notamment la réaction du maire d'Achères.

## CONCLUSION

La conduite d'un débat public peut être vue comme une activité de médiation spécifique, reposant sur une double tâche de gestion des conflits et de cadrage de l'objet du débat : il s'agit ainsi d'une part d'apaiser suffisamment les conflits pour créer les conditions de la délibération, de permettre l'explicitation des divergences au-delà des luttes de position, mais aussi de tenir compte des attentes des acteurs locaux en terme de concertation ; d'autre part de favoriser l'ouverture du champ de questionnements tout en trouvant un domaine de centrage du débat, ce qui suppose d'identifier les points de clôture ou les biais potentiels du débat et de faire émerger un jeu de questions sur lesquelles pourra s'ancrer le débat.

La CPDP Francilienne a répondu à ce cahier des charges en optant pour une structuration des réunions publiques en deux grandes phases - des réunions de proximité pour répondre aux attentes d'écoute des acteurs locaux et débattre du projet du point de vue des problématiques locales et des réunions thématiques pour approfondir le débat - et en adoptant une position de proximité avec les parties prenantes pour la préparation de ces réunions.

Des critères de réussite des choix effectués sont la forte mobilisation du public qui a cru en ce débat avec plus de 11000 participants et plus de 96 heures de débat, l'aptitude à avoir fait émerger les enjeux politiques du projet, la proposition de nouvelles solutions et la richesse des

argumentaires sur plusieurs questions-clés du débat. Ces points positifs n'empêchent pas une certaine difficulté à mener un débat sur l'opportunité du projet et la frustration de certains acteurs locaux vis-à-vis d'une demande inassouvie de concertation.

Une analyse réflexive de ce type a une valeur pragmatique pour la conduite du débat public, dans un contexte encore largement d'apprentissage, par les pistes de solutions qu'elle suggère mais aussi par les difficultés qu'elle met en évidence et qui donnent matière à réflexion pour d'autres CPDP (par exemple, faut-il partir des préoccupations locales ou favoriser d'emblée un élargissement de la réflexion ? Jusqu'où a-t-on intérêt à miser sur un relais des maires ? Peut-on favoriser la concertation ?...). Au-delà d'une accumulation d'études de cas, elle suggère l'organisation d'une base de comparaison d'expériences, esquissant ainsi un véritable agenda de recherche-action.

### ***Bibliographie***

- Boltanski L., Thévenot L., 1991 - De la Justification. Les économies de la grandeur. Gallimard, Paris.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001 - Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Seuil, Paris.
- de Carlo Laurence, 2002 – La Francilienne : un outil multimédia de formation à la concertation. *Métropolis*, 2002, Issue 108 et 109.
- Dukes E. F., 1996 - Resolving Public Conflict. Transforming community and governance. Manchester University Press, Manchester.
- Fourniau J.-M., Bernat V., Tapie-Grime M., 1995 – Observation et analyse de la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du bouclage ouest de la Francilienne (A184) : L'accès à la parole, source d'entente et objet de dispute. Rapport INRETS.
- Fourniau J.-M., Hollard Guillaume, Simard Louis, 2004 – Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique. Rapport final CDE.
- Tapie-Grime M., Fourniau J.-M., Bernat V., Laboureau L., 1997 – Observation et analyse de la conduite de la concertation sur les études de tracé du bouclage ouest de la Francilienne (A184) : Aléas et incertitudes de la participation riveraine. Rapport final INRETS.
- Susskind L. E., Cruikshank J., 1987 – Breaking the Impasse : Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. Basik Books.
- Susskind L. E., McKearnan S., Thomas-Larmer J., 1999 - The Consensus-Building Handbook. SAGE, London.



## **Bilan critique d'un débat public atypique et singulier :**

### **Le débat : « EPR, tête de série , Flamanville 3 »**

Françoise Zonabend, LAS, EHES

Entre novembre 2005 et février 2006, s'est tenu un débat public à propos de la construction d'un réacteur électronucléaire, tête de série EPR, à Flamanville dans le département de la Manche. Saisi par Electricité de France (EDF), maître d'ouvrage, la Commission nationale de Débat public (CNDP) estimant que les « objectifs, la nature et l'importance du projet et sa place dans la politique énergétique nationale lui donne un caractère national » décida donc de nommer une Commission particulière de Débat public (CPDP)<sup>1</sup> pour débattre sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

Partie prenante de ce débat, en tant que membre de la Commission, il m'a paru intéressant de restituer, dans le cadre de ces journées d'études sur la débat public, un bilan critique succinct de cette expérience.

Certes, on peut objecter qu'il s'agit là d'un débat très singulier tant du fait de son objet que par les conditions particulières dans lesquelles il s'est déroulé. Pour toutes ces raisons et ces conjonctures, sur lesquelles on pourra revenir, on peut se poser la question de la pertinence qu'il y a à réfléchir et à tenter de généraliser, à partir de ce cas, sur cette institution qu'est le débat public.

Mais on ne saurait faire l'impasse d'un débat parmi d'autres, au prétexte qu'il est atypique ou trop particulier. Il s'agit plutôt de chercher à comprendre les contraintes rencontrées par ce débat là, puis d'apprécier les stratégies mises en place pour tenter de lui donner toute sa légitimité citoyenne. Enfin, se pose la question de savoir si, dans ces conditions et sur ce sujet, il y avait véritablement matière à débat public et si l'on peut ou si l'on doit à partir de là, proposer quelques réflexions d'ordre plus générales. En la matière les données quantifiées ne sont guère plus probantes ou concluantes, aussi chercherons-nous, ici, à donner à voir et à comprendre, par ce cas exemplaire, ce qui surgit au croisement d'une institution politique et d'une histoire sociale et économique singulière.

Toutefois, dans le bref temps de préparation de ces réflexions et dans le cadre de l'espace éditorial étroit imparti pour ces journées, il ne peut être question de développer cet exemple sous tous ses aspects, ni même de tenter de répondre, à partir de ce cas, aux questions détaillées dans la grille de questionnement proposée. Une grille, au demeurant, plus propre à engager une réflexion synthétique sur l'institution du débat public qu'à engranger et critiquer les diverses données issues des multiples débats publics organisés par la CNDP. Aussi nous contenterons-nous de suivre cette grille de loin en loin, notre propos, encore une fois, n'étant pas, à partir de ce seul cas, d'esquisser des généralisations définitives ni même des régularités explicatives, mais bien de susciter une réflexion critique sur l'institution.

#### Déroulement du débat

Dès avant la décision de la CNDP d'organiser un débat public sur l'EPR et jusqu'à la fin de son déroulement de nombreuses remises en cause se sont exprimées qui ont conduit la CPDP à s'interroger sur son propre engagement. Comment, en effet débattre d'un sujet et d'un objet si, dans les principes, tout semble réglé.

Le fil rouge qui a parcouru ce débat tient en cette phrase entendue à chaque réunion :

---

<sup>1</sup> Présidée par Monsieur Jean-Luc Mathieu, cette CPDP était composée de Mmes Danielle Faysse, Annie Sugier et Françoise Zonabend et de Mmes Michel Colombier et Roland Lagarde.

« Débat-bidon ». Celle-ci fut martelée, à l'extérieur, par les manifestants rassemblés à l'entrée des salles de réunion et reprise par les questions du public assistant aux réunions : « Pourquoi discuter, la décision est prise, tout est plié ! Comment discuter, alors qu'on ne peut s'informer ! » Telles furent les affirmations de fond qui nous ont suivi au long de ces quatre mois, ont imprégné de tout leurs poids la légitimité du débat, en ont réduit l'audience citoyenne et firent vaciller, à plusieurs reprises, les convictions civiques des membres de la CPDP. Mais nous y avons fait face et avons alors tenté de donner à ce débat toute l'ampleur informative que le sujet nécessite en l'orientant vers des investigations qui nous ont paru essentielles, en particulier vers l'accès à une information pluraliste ou une confrontation des évaluations des besoins en électricité. Aussi, malgré ces interpellations et la pression des autorités politiques, le débat s'est tenu dans les temps, la parole et l'information ont circulé entre citoyens, techniciens et experts, toutes personnes qui n'ont pas l'habitude de se côtoyer et il débouche, pensons-nous, sur un rapport aux propositions fortes qui, il faut le souligner, restent pour le moment lettres mortes..

Au delà de ces réflexions, quel bilan critique dresser de ce débat public ?

### Un débat déjà tranché et, en partie, tronqué.

Les autorités politiques, volontairement ou involontairement, ont ignoré la phase du débat public légalement décidée par la CNDP. Ainsi le Parlement a délibéré avant même que le débat ne soit amorcé (loi sur l'énergie de juillet 2005) et des députés ont alors récusé toute valeur suspensive à celui-ci. De même, les plus hauts représentants de l'Etat (le Premier ministre, le Chef de l'Etat), annoncèrent la construction de l'EPR sans attendre la fin du débat public en cours. Ces prises de positions officielles influèrent, certainement, sur la visibilité du débat. C'est ainsi que prenant acte de celles-ci les élus nationaux ou locaux, les corps institutionnels intermédiaires, n'ont pas joué leur rôle de relais de l'information ni donné au débat toute la publicité qu'un tel sujet - l'énergie nucléaire, jamais démocratiquement expertisée en France – demandait. Ils ne se mobilisèrent guère sauf au plus près du territoire concerné par l'installation de la tête de série de l'EPR.

De même, la presse écrite ou parlée n'a été que peu intéressée à suivre le débat en lui-même. Sauf, encore une fois, localement, près de Flamanville, où on a pu déceler un intérêt pour la procédure. Au delà de ce périmètre, les médias ne se mobilisèrent guère pour annoncer ou rendre compte des réunions.

Rappelons enfin que le collectif d'associations « pour la protection de l'environnement » et le réseau « sortir du nucléaire », décidèrent de quitter le débat après s'être heurté au « secret défense ». Pour surmonter cet handicap il fallut aménager le débat public. Il fut alors créé – en concertation avec la CPDP « déchets nucléaires » confronté aux mêmes difficultés de dialogue avec les certains acteurs - un groupe de travail sur l'accès à l'information<sup>2</sup>. Cette initiative a rendu possible le retour des experts indépendants et critiques dans le débat.

Toutefois, cette prise de position de certains associatifs, a sans doute joué un rôle non négligeable dans le relatif désintérêt du public moyen à cette procédure consultative. Surtout elle aurait pu tronquer les débats d'une information totalement pluraliste. Toutefois, leur absence a été largement compensé par le fait que ces associations avaient participé, avant de se retirer, au cahier collectif d'acteurs<sup>3</sup> et que des membres de ces associations, en tant que citoyen, sont venus dans nombre de réunions poser des questions à débattre.

---

<sup>2</sup> . Les travaux de ce groupe de travail apportent un éclairage précieux dans le contexte d'une mise en oeuvre d'une législation sur la transparence et la sûreté en matière de nucléaire. Pour autant le rapport rendu n'a eu que peu, ou pas, d'effets auprès des pouvoirs publics

<sup>3</sup> La phase de préparation du débat a vu la mise en place d'un dossier élaboré par le maître d'ouvrage et par la confection et la mise au point d'un cahier collectif d'acteurs qui associait, pour la première fois sur ce sujet, des organisations, des associations qui avaient peu l'habitude de dialoguer ensemble.

Quant à la société civile, alors que le débat est bafoué par les politiques, que celui-ci est peu soutenu par les médias et qu'elle ne fut pas incitée par les réseaux associatifs à participer à ce dispositif dircuratif, elle fut malgré tout présente<sup>4</sup>. Sans doute pas en aussi grand nombre qu'on l'espérait, mais souvent, parmi elle, figuraient des représentants de la génération étudiante, ce qui est encourageant.

Cette dernière réflexion sur le taux de fréquentation nous amène à nous interroger sur un autre point.

### Un débat pour quel public ?

Le public, si peu nombreux qu'il fut comptait-il dans ses rangs Mr et Mme Toutlemonde ? Difficile de le savoir. Sans doute ce type de public fut plus présent dans les régions directement concernées aujourd'hui par l'EPR – encore que là nous avons eu le sentiment que la parole n'était pas toujours libre de s'exprimer... Ailleurs le public moyen fut plus difficile à atteindre malgré les efforts de communication développés pour faire savoir, localement, la tenue d'une réunion publique sur l'énergie nucléaire. Mais cette difficulté à faire venir le public tient peut être aussi à la technicité du sujet débattu.

### Un débat (trop) technique ?

Sur un tel sujet aussi complexe et technique, il était à craindre que les débats se passent entre experts et que le citoyen moyen ne puisse y participer. Parfois, il est vrai, que les questions posées et les réponses données ont pu donner cette impression. Les efforts de la CPDP ont alors porté vers plus de pédagogie et une poursuite du dialogue entre tous les protagonistes, citoyen, expert contradicteur, représentant du maître d'ouvrage.

Soulignons que souvent des applaudissements clôturaient les réunions et que les participants se déclaraient agréablement surpris par la clarté des controverses soutenues et par l'intérêt des débats.

C'est sans doute cette caractéristique - la non familiarité du public avec la problématique du nucléaire – qui nous a amené à comprendre, qu'au fil des réunions, ne s'effectuaient aucune « mémorisation », aucune « capitalisation » des avancées du débat permettant de faire franchir des étapes à la connaissance ou d'approfondir des points litigieux. Aussi avons-nous du, à chaque réunion, « refaire le débat », présenter l'EPR, objet de la controverse, puis tenter ensuite d'orienter les questions/réponses vers tel ou tel thème.

Aussi au long d'un tel débat, comment faire pour qu'un tel dispositif, itinérant, aux interlocuteurs multiples et changeants, délibérant sur un sujet aussi complexe, puisse jouer tout son rôle de « passeur de l'information » auprès de la société civile ? Comment mémoriser les apports informatifs engrangés de réunion en réunion ? Comment approfondir ou poursuivre des controverses amorcées dans les réunions précédentes ? Faut-il mettre à disposition du public, avant chaque réunion, des fiches thématiques et informatives résumant les débats passés ? Demander à un journaliste scientifique, ayant participé aux ateliers de travail sur les points de controverses identifiés que nous avons tenu dans la phase préparatoire du débat, de présenter les divers arguments débattus ? C'est à cette dernière solution à laquelle nous avons eu recours, avec plus ou moins de succès, pour tenter d'approfondir certaines thématiques.

Ce constat nous amène à formuler une dernière critique : avons-nous choisi, pour ce débat, le bon encadrement ?

### Un débat à (mieux) encadrer ?

---

<sup>4</sup> Chaque réunion rassembla entre 100 à 150 personnes

A l'impossibilité de mémorisation de la connaissance acquise au fil des réunions, s'ajoute, sur l'objet et le sujet, un autre trait. En la matière du nucléaire les incertitudes sont grandes et les vérités sûres peu nombreuses, dès lors quel sens donner aux controverses, quelle pondération, quels ajustements peuvent se faire entre les parties ? Le rapport final de la CPDP tente de dresser l'inventaire, le plus honnêtement possible, de ces difficiles compromis entre convictions non partagées.

Mais, il est certain que pour cerner de telles problématiques, les périmètres tant thématiques que géographiques où les traiter ne vont pas de soi.

Le débat avait pour objet l'opportunité d'un EPR, tête de série, à Flamanville, ici et maintenant. Or pour traiter le sujet dans toute son ampleur, il fallait l'élargir - comme l'avait décidé la CNDP dans sa lettre de saisine, - à l'ensemble de l'hexagone, du moins vers les zones susceptibles de voir s'installer un EPR en remplacement des centrales obsolètes. De même, pour tenter d'éclairer techniquement, économiquement, socialement, toutes les facettes qu'un tel projet couvre, pour tenter de jauger l'ensemble des problèmes environnementaux et sociaux qu'il pose, il s'est révélé nécessaire de multiplier les points de vues, d'aborder des thématiques non prévues. En d'autres thèmes de déplacer le débat en amont et en aval du seul coeur industriel du sujet. Si bien que le débat s'est ouvert, par exemple, aux réflexions et conclusions des groupes de travail – accès à l'information, bilan prospectif énergétique – mis en place pour répondre à des demandes spécifiques dont on n'avait pas anticipé l'importance.

Mais, tel quel, le débat n'emporte pas, auprès de tous, l'adhésion. Il reste à inventer d'autres ressources discursives, d'autres dispositifs réflexifs, pour que celui-ci puisse jouer tout son rôle : informer complètement le public afin que la société toute entière, tant civile que politique, puisse prendre les décisions qui s'imposent en toute connaissance de cause.

En conclusion à ces remarques critiques, nous voudrions vous soumettre quelques réflexions que le débat nous a inspiré.

La participation active des experts aux opinions pluralistes, la présence discrète mais vigilante des associatifs opposés au nucléaire, l'écoute du maître d'ouvrage et son attention à fournir des réponses précises et claires, les questions du public, multiples, renouvelées, accrocheuses, permettent d'affirmer, qu'au fil de ces réunions, un vrai débat s'est instauré.

L'avons-nous poussé aussi loin qu'il aurait été souhaitable ? Nous ne le pensons pas. Mais le pouvions-nous ? La forte cohérence interne de l'objet nucléaire rend, peut-être, un débat démocratique impossible. Autrement dit : ces grands débats sociétaux sont-ils susceptibles de faire l'objet d'un débat public ?

Ce que nous devons retenir de ce débat public sur l'énergie nucléaire, c'est qu'au travers son institution nous nous sommes livrés à un formidable apprentissage démocratique.

Il faut bien comprendre en effet que, vu les conditions politiques dans lesquelles ce débat s'est tenu et sur un sujet aussi complexe, aussi technique, aussi nouveau aussi, tout était à inventer et la faiblesse du débat tient en la difficulté de savoir quel ton adopter et quel cadre il fallait lui donner.

Quel ton ? A quel niveau pédagogique se situer sur un sujet aussi technique et complexe ? Avec quel type de public souhaite-t-on communiquer ? A qui s'adresse-t-on ?

Quel cadre ? Quelles limites géographiques et thématiques fallait-il se donner ? La CNDP a

décidé d'un débat national, on nous accuse pourtant d'avoir outrepassé le périmètre géographique où d'aucuns pensaient que devait se tenir le débat : la Basse Normandie.

Au cours du débat, nous avons abordés des thématiques qu'au départ nous n'avions pas anticipées. Aussitôt le reproche se fait jour : vous avez dépassé l'objet du débat....

Dès lors les périmètres où peut se situer notre expression ne sont guère faciles à délimiter.

Surtout le temps du débat est mal proportionné : après une phase de 4 mois de préparation, suivi de 4 mois de réunions publiques, sitôt le rapport rendu, la CPDP est dissoute. Elle ne peut entreprendre, ce qui serait indispensable, un suivi du débat, une sorte de présentation, auprès des politiques, des associatifs et des institutionnels, des conclusions auxquelles elle est parvenue. Certes le rapport est distribué, mais à quoi et à qui sert-il ? Une phase de 4 mois, de présentation/débats, devrait donc suivre la remise du rapport.

Enfin reste à trancher, à propos de ce type de débat, le dilemme sur ce que l'on souhaite produire à partir d'un tel protocole. En d'autres termes, il faudrait que les règles du jeu soient claires pour tous. Nous tentons de faire passer l'information, nous pointons les controverses, nous montrons les zones obscures, nous repérons les trous noirs de la galaxie du nucléaire.... Nous ne décidons pas, nous ne tranchons pas, nous ne délibérons pas... Mais, dès lors, comment faire entendre la voix et le poids du citoyen invité à venir participer à ces débats ?

La CPDP a tenté de naviguer entre tous ces écueils, mais nous avons été conscients, tout au long de ces mois, que c'était peut être aussi le débat qui faisait débat.

Françoise Zonabend



## Le débat public, enceinte de confinement de la controverse nucléaire ?

ETIENNE BALLAN, ARENES

Trois débats publics se sont déroulés simultanément fin 2005 et début 2006, qui portaient sur des questions relatives à l'électricité nucléaire. Le premier était un débat de politique générale sur la gestion à long terme des déchets radioactifs, le second portait sur le réacteur EPR "tête de série" qui doit être construit à Flamanville (Manche), et enfin le troisième concernait la ligne THT qui doit évacuer la production de ce futur réacteur du Cotentin vers le Maine. Ces trois débats ont été suivis par l'équipe d'ARENES dans le cadre d'une collaboration avec le GRETS-Environnement, laboratoire de sciences sociales au sein de la recherche et développement d'EDF. L'enquête s'est appuyée essentiellement sur une observation participante aux réunions publiques des trois débats, complétée par une série d'entretiens avec les maîtres d'ouvrage et les commissions particulières quand cela était possible. L'analyse a été enrichie par des entretiens informels avec les participants aux réunions, et par l'analyse des documents produits par et au cours du débat. Chaque réunion a donné lieu à un compte rendu analytique complet, portant notamment sur les processus d'interactions, et les effets de salle et de public sur le déroulement des échanges.

Cette communication reprend une petite partie de ces analyses et se concentre sur les processus de limitation du rôle du public dans les réunions de ces trois débats. On verra d'abord que l'enjeu du débat public sur les questions nucléaires suscite des craintes inédites pour la Commission Nationale du Débat Public, et produit de ce fait une anticipation très forte de la conflictualité du débat. Cette anticipation est commune aux maîtres d'ouvrage et aux Commissions particulières, même si ces deux types d'acteurs y apportent des réponses différentes. On verra ensuite comment dans l'organisation des réunions publiques, les logiques de contrôle du débat se combinent pour en réduire singulièrement la spontanéité. Enfin, on osera quelques hypothèses sur les formes de débat public à l'œuvre dans ces processus et leur relation avec les normes participatives et délibératives plus générales. Cette communication relève donc principalement des questionnements proposés par le Comité scientifique sous la catégorie de "la mise en oeuvre du débat".

### Une description rapide des trois débats analysés

Les trois débats observés se sont déroulés sur des modes très différents. Pour résumer, le débat sur les déchets radioactifs s'est concentré sur l'explicitation et l'instruction des questions techniques issues de la loi Bataille de 1991. La Commission particulière a entamé son débat par des auditions publiques au plus près du site pressenti pour le stockage géologique (Bure, Meuse), qui ont donné l'occasion aux opposants locaux de s'exprimer bruyamment, relativisant le boycott du débat par les associations nationales antinucléaires. Les premières controverses sur les travaux de l'ANDRA ont également permis de légitimer la Commission dans sa capacité à faire émerger la controverse, et à faire « le tour des arguments ». Cependant le cœur du débat s'est déroulé aux réunions parisiennes, organisées sous forme de tables rondes entre experts, et tenues à la Cité des Sciences. En s'appuyant notamment sur les représentants du Ministère de l'Industrie, clairement identifiés comme les rédacteurs de la loi de 2006, la Commission est parvenue à rouvrir les horizons techniques, en faisant voir que le stockage nécessitait encore des recherches, et que l'entreposage était une solution crédible. Dans la suite du débat, c'est la tentative « d'accrocher » ces évolutions argumentaires aux processus décisionnels qui a occupé l'énergie des débattants : à l'échelon local, avec les engagements timides de l'Etat pour un développement accompagnant les recherches de l'ANDRA, et surtout à l'échelon national par la multiplication des documents ou des gestes sensés « obliger » l'Etat (Ministères et Parlement). La réunion de clôture du débat est à l'image de cet effort, une vitrine des avancées du débat, organisée sur le modèle d'un plateau télévisuel et fortement médiatisée.

Le débat sur l'EPR Flamanville a suivi une toute autre trajectoire. Considérant la dimension tête de série du projet, la Commission particulière a en effet souhaité que le débat soit l'occasion

d'une rencontre avec la société civile sur la question du nucléaire en général. Le volet local du débat s'est donc trouvé réduit en comparaison avec le volet national consistant en un tour des capitales régionales, pour des réunions thématiques ou généralistes. Par ailleurs la Commission a souhaité approfondir la controverse dès la préparation du débat, au cours d'ateliers thématiques réunissant experts et contre experts sur l'EPR. Cependant l'éclatement des réunions et l'ambition généraliste du débat a souffert de l'éclatement du public, et de l'incapacité de la Commission à « acter » des questions ou des avancées argumentaires, y compris celles issues des ateliers thématiques. Le boycott des associations antinucléaires juste avant le démarrage du débat - dénonçant la suppression d'un passage évoquant un document secret défense dans une contribution associative au cahier collectif d'acteurs - a augmenté ces difficultés : la conflictualité espérée des débats a été subitement réduite, et seuls les « experts critiques » ont porté une parole contradictoire au maître d'ouvrage. Au fil des réunions, la Commission s'est retrouvée dans la position inconfortable d'un arbitre qui ne voit jamais démarrer réellement la rencontre qu'il espérait. Les réunions de clôture du débat ont reconnu implicitement cet échec en pointant les seules avancées du débat : la présence des experts critiques et un meilleur partage de l'information technique entre ces experts et le maître d'ouvrage ; le projet EPR lui-même n'a finalement pas été instruit.

Le débat sur la THT Cotentin Maine est par définition lié au projet EPR Flamanville. Pourtant les deux commissions particulières ont décidé dès le départ de séparer les deux débats, le débat territorial et relativement « classique » sur la THT ne devant pas être « parasité » par les enjeux nationaux de la question nucléaire. L'EPR ainsi évacué, le débat sur la THT a pris une tournure effectivement locale, rencontrant la contestation, et parfois la favorisant en permettant le recrutement de nouveaux opposants au fil des réunions de proximité. Cette contestation est issue des milieux associatifs mayennais, déjà formés à la controverse nucléaire à l'occasion du conflit sur la création d'un laboratoire sur le stockage des déchets radioactifs à Izé. Au fil du débat, la contestation s'est étendue le long des tracés possibles de la ligne vers le Nord, par la formation d'associations villageoises opposées à la ligne. La Commission a animé les débats dans une posture moins tendue, actant régulièrement les avancées ou les questions restant sans réponse de la part du maître d'ouvrage. La formation d'une « caravane du débat », c'est-à-dire d'un groupe de participants réguliers devenant de plus en plus compétents au fil des réunions, a joué un rôle déterminant dans ce processus d'avancement et d'approfondissement de la controverse. Il en est ressorti rapidement une hausse des revendications des agriculteurs en matière de compensation, et surtout le réveil de la controverse sur les impacts des lignes THT sur la santé humaine, à la faveur de la parution d'une étude anglaise incriminant les lignes. Partant d'une position argumentaire très figée, le maître d'ouvrage n'a pas souhaité évoluer, se contentant de prendre les coups, sous les yeux d'une commission effectivement neutre et n'intervenant pas pour le protéger. Mais sous la force de cette contestation, c'est la Commission elle-même qui a dû plier en fin de débat, contrainte d'abandonner la règle initiale qu'elle avait fixé, consistant à ne pas parler de l'EPR...

### **Devant l'objet nucléaire, la nécessité de consolider le débat et les arguments**

Jamais rencontrés auparavant, le secteur nucléaire et le débat public apparaissent à la fois comme opposés et complémentaires : le premier s'est toujours montré insoumis au débat démocratique alors que le second est né des nécessités de démocratiser l'action publique territoriale ; le premier cherche une nouvelle légitimité dans un contexte social critique à son égard alors que le second apparaît comme un outil de transparence et de construction de consensus, qui cherche à étendre ses prérogatives de discussion de l'intérêt général. Pour la CNDP, d'ailleurs, ces débats sont inédits sur deux points : l'un est un débat d'orientation générale préalable à une loi ; les deux autres portent sur un projet qui a déjà fait l'objet d'une décision publique. On peut donc considérer que la « mise en danger » de cette toute jeune autorité administrative indépendante qu'est la CNDP est maximale. Du côté des industriels du nucléaire, la mise en danger n'est pas moins ressentie : même si l'EPR est "décidé", le pouvoir de "nuisance" des associations antinucléaire reste fort, et le débat s'inscrit dans une controverse au long cours : l'anniversaire des 20 ans de Tchernobyl, en avril 2006, est rapidement annoncé comme un temps fort de la contestation. Autrement dit, les débats sur le nucléaire sont perçus

comme des rounds d'un combat plus long contre des adversaires connus. La principale nouveauté pour ces industriels est la présence d'un public réputé "neutre", qu'il est donc possible, et souhaitable, de convaincre.

Pour ces maîtres d'ouvrages et acteurs du nucléaire, la stratégie mise en oeuvre dans la préparation du débat correspond à la constitution d'une "forteresse argumentaire" : l'objectif dominant est de tenir l'éventuel siège que va subir le projet tout au long des réunions<sup>1</sup>. Pour cela il faut former les "sentinelles" à la maîtrise de cet argumentaire et des réactions du public. Ainsi dès la préparation, le maître d'ouvrage ne reste pas inactif et s'entraîne au débat, par le biais de formations accélérées à la prise de parole et par la construction de son argumentaire, appuyé pour cela par des cabinets de conseil. Parmi les apprentissages, l'utilisation systématique du mode conditionnel est conseillée. La constitution du front argumentaire est essentielle : prévoir les questions pour préparer les réponses, identifier ses propres faiblesses pour mieux les protéger, etc. Ce formatage du discours aboutit à des situations cocasses dans le cours du débat, lorsque le maître d'ouvrage veut à tout prix « dérouler » l'argumentaire préparé. Un chef de projet peut ainsi facilement être pris en flagrant délit de « récitation » : la préparation a pris le pas sur l'échange lui-même... Les maîtres d'ouvrage observés n'ont pas les mêmes attitudes : à une défense très statique de RTE, reposant sur des argumentaires éprouvés lors de débats précédents, s'oppose une défense beaucoup plus dynamique de l'équipe projet d'EDF, organisée de manière concentrique : un argument est au centre du dispositif : l'effondrement de la production à partir de 2012 qui justifie la construction d'un nouveau réacteur. Le reste des arguments ne sont que des contreforts à cet argument central. Ainsi le développement des énergies renouvelables par EDF est mis en avant pour "occuper le terrain" plus que pour justifier l'EPR. De la même manière, les questions de politiques énergétiques relevant de l'Etat, sont plusieurs fois traitées par le maître d'ouvrage, lorsque la réunion est calme : dans le cas contraire, le maître d'ouvrage se replie sur son coeur argumentaire, et refuse d'assumer les choix de l'Etat. Dans le cas d'EDF, la présence massive des salariés de l'entreprise dans le public et leurs questions, peut aider le maître d'ouvrage à recentrer son argumentaire sur ses points les plus forts.

Les Commissions particulières, quant à elle, ont pour préoccupation centrale que les réunions ne débordent pas des cadres impartis et négociés au préalable. La sensibilité de la question nucléaire les incite en effet à **scénariser** très fortement les débats, ce qui a pour intérêt à la fois de prouver qu'elles ont effectivement autorité sur le débat, mais qu'elles savent le contrôler. Dans le rapport au maître d'ouvrage, la scénarisation et le contrôle du débat sont donc à la fois des preuves d'autonomie et de soumission.

Les Commissions mettent un certain nombre d'outils en place pour effectuer ce contrôle. D'abord les **calendriers** de réunions sont assez explicites quant à la volonté de plus ou moins encadrer la parole du public et des participants. La Commission déchets radioactifs met en oeuvre un dispositif qui cantonne la possibilité d'interpellation générale aux quatre premières réunions, les auditions du public. Il est cependant convenu d'emblée que les réponses à ces questions ne seront pas fournies sur place mais au cours des tables rondes organisées à Paris, au cours desquelles le temps de parole du public est presque inexistant. A l'inverse, le débat THT organise des réunions de proximité en fin de débat, lorsque l'ensemble des arguments auront été développés dans les réunions thématiques : les questions du public devraient alors trouver réponse naturellement dans le corpus argumentaire déjà élaboré. On a vu que c'est au contraire la controverse qui s'est exprimée pleinement au cours de ces réunions, donnant aux opposants au projet l'occasion d'une démonstration de la force de leurs arguments.

---

<sup>1</sup> Cette attitude est bien décrite par Louis Simard (2006) à propos des projets de ligne THT en France et au Canada : « Afin de se préparer à un conflit potentiel, les maîtres d'ouvrage accumulent de l'information, anticipent et tentent de prévoir le déroulement du projet en organisant en amont des procédures de participation publique, des rencontres pour mobiliser les acteurs pertinents ». p.121. « Le débat est vécu comme un mauvais moment à passer dont l'entreprise recherche une clôture rapide. En d'autres termes, il s'agit de préparer le débat afin de prévenir les difficultés de la phase suivante de la conduite, pour mieux le « réparer » par la suite ». p.129.

Il est intéressant de comparer le sort réservé aux réunions thématiques dans ces calendriers : les trois débats ont une approche très différente de ce que peut être une réunion thématique. Le débat déchets radioactifs les déstructure en deux types : les thématiques centrales portant sur les trois axes de la loi de 1991, et les thématiques latérales, regroupées sous le terme de "gouvernance et déchets", qui se déroulent en fin de débat. Ce sont donc les réunions de La Villette qui sont au coeur de la continuité du débat et de sa dynamique espérée. Or elles échouent à inscrire un dialogue dans le temps, puisque la Commission s'intéresse essentiellement à faire la synthèse des arguments techniques pour sa propre compréhension, dans le but d'une restitution au public. La conception même du débat déchets radioactifs renonce à l'enjeu de la constitution d'un public de profanes éclairés.

Les deux autres débats sont plus proches d'une conception "standard" du débat public : les réunions thématiques sont placées en milieu de calendrier, moments d'approfondissement précédant la régénéralisation du débat vers les populations locales (débat THT) ou vers la population nationale (débat EPR). Mais sur l'EPR, ces réunions souffrent de plusieurs incohérences : la localisation très dispersée, la volonté du Président d'y maintenir un moment d'échange généraliste, le décalage entre les éléments élaborés par la Commission et la nature des questions du public. Finalement, c'est seulement sur le débat THT que les réunions thématiques jouent un rôle proche de celui auquel elles sont dévolues. Suivies effectivement par une caravane du débat en formation, elles favorisent une dynamique du débat en permettant l'approfondissement et le tri des arguments. La réunion consacrée à la santé humaine, plusieurs fois repoussée, est à ce titre exemplaire.

### **Mettre l'échange au pas**

Dans la **conduite** des débats, l'obligation de neutralité du tiers organisateur évolue vers un objectif d'équité entre les pour et les contre, comme si le rapport du nombre, pourtant nié par les principes mêmes du débat public (seule compte la force des arguments), mettait d'autant plus en danger le déroulement du débat. La volonté de la CPDP d'assumer un débat contradictoire et de le montrer se concrétise par la mise en scène de cet équilibre dans les tribunes. Cependant, compte tenu du boycott des associations et des spécificités de l'expertise dans le domaine nucléaire, l'égalité n'est jamais atteinte, à moins que la réunion ne s'annonce comme très houleuse et que plusieurs acteurs du secteur nucléaire se déclarent indisponibles... La pratique d'équilibrage, artificiel plus que réel, de la tribune apparaîtrait ainsi comme une façade adoptée par les CPDP pour tenter de masquer la prégnance des acteurs du nucléaire dans ces débats.

Les protocoles qui sont mis en place par chacune des Commissions particulières ont un fort impact sur les déroulements des débats, dont le principal effet est une réduction de la spontanéité. Les questions écrites par exemple sont choisies, lues de manière chronologique ou tirées au sort, parfois renvoyées aux autres débats... Ces règles, mises en place à la première réunion, vont être soumises à la dynamique du débat et parfois être remises en question au cours du débat.

Sur le débat déchets, plusieurs outils de réduction de la spontanéité se complètent et vont être maintenus quasiment jusqu'à la fin du débat. Le dispositif des questions prises cinq par cinq dans l'ordre d'arrivée a plusieurs fois pour effet de briser net un début de débat contradictoire. De cette façon la CPDP empêche tout effet potentiel de spirale dans l'échange. Sur le débat EPR, on observe une évolution presque inverse au fil du débat : au début les règles adoptées sont calées en prévision d'une forte participation du public et d'une nécessaire régulation stricte de la parole, manière pour la CPDP de construire sa légitimité de tiers animateur par la mise en place d'un protocole d'animation rigoureux (mise en autorité) et visible (les questions défilent et sont tirées au hasard), mais l'absence de public va totalement inverser cette règle : alors que les questions écrites ont pour objectif de limiter et de cadrer la parole du public (conçue comme trop foisonnante et mal formalisée), les questions deviennent un prétexte pour faire participer

le public, quitte à l'orienter là où la CPDP connaît les faiblesses du maître d'ouvrage. Mais le maintien des questions écrites paraît étonnant, et l'incapacité de la Commission à sortir franchement de ce système pour redynamiser l'échange peut être analysée selon plusieurs hypothèses : celle d'un engagement préalable vis-à-vis du maître d'ouvrage, ou plus simplement le légalisme procédural qui permet au moins de sauver les apparences d'un débat public "dans les règles". De ce fait, on observe dans le débat EPR les mêmes cassures que dans le débat déchets radioactifs. Sur la ligne THT, la salle prend la parole directement et intervient de plus en plus souvent dans l'adaptation de l'ordre du jour, en demandant à passer rapidement sur les questions accessoires pour aller aux points qu'elle juge essentiels.

## Conclusion

Les trois débats observés présentent des caractères et des modalités totalement différents, qui peuvent dessiner des modèles de débat public. Pourtant aucun de ces dispositifs n'a accordé au public un rôle différent du spectateur. Même dans le débat THT Cotentin Maine, les acteurs participant à la caravane du débat ont considéré le public comme un auditoire qu'il s'agissait de convaincre, voire comme un réservoir de mobilisation locale. La perspective d'une participation, voire seulement d'une expression fidèle des craintes et des intérêts de la population dans le débat public, semble donc éloignée des dispositifs observés. En ce sens, le débat public, en se confrontant au nucléaire, n'a pas permis la rencontre avec un public, mais s'est vu plutôt conforté dans deux de ses dimensions essentielles et opposées : une procédure administrative d'instruction d'un problème où l'autorité de la Commission est mise au service de la mise en ordre des arguments et de la mise au pas des échanges ; une arène de construction et de mesure d'un rapport de force. Le débat EPR, qui n'a réussi à suivre aucun de ces deux modèles, est présenté comme un échec patent, mais il ne correspond pas seulement à l'échec d'une commission particulière ; il préfigure peut être les difficultés futures de la Commission Nationale.



## **Colloque Icam**

### **Contribution de Gérald Ramos dans le cadre de l'étude (en cours) des trois débats publics THT « Cotentin-maine », EPR et Déchets radioactifs**

Trois débats publics se sont déroulés simultanément fin 2005 et début 2006, qui portaient sur des questions relatives à l'électricité nucléaire. Le premier était un débat de politique générale sur la gestion à long terme des déchets radioactifs, le second portait sur le réacteur EPR "tête de série" qui doit être construit à Flamanville (Manche), et enfin le troisième concernait la ligne THT qui doit évacuer la production de ce futur réacteur du Cotentin vers le Maine. Ces trois débats ont été suivis par l'équipe d'ARENES dans le cadre d'un contrat d'étude pour le GRETS Environnement de la R&D d'EDF. Cette phase d'observation et d'analyse des débats s'est appuyée essentiellement sur une observation participante aux réunions publiques des trois débats, complétée par une série d'entretiens avec les maîtres d'ouvrage et les commission particulières quand cela était possible.

Cette phase d'observation et d'analyse des débats est actuellement complétée par le GRETS Environnement qui mène une série d'entretien de retour d'expérience avec les principaux acteurs des trois débats publics (membres de CPDP, associatifs, maîtres d'ouvrage, experts indépendants, etc.).

Cette communication constitue une première réflexion sur la base des éléments du retour d'expérience en cours d'analyse. Nous avons choisi pour cela de nous concentrer sur deux points d'analyse développer dans leurs grandes lignes ci-dessous, à savoir :

- la CPDP un acteur clé du débat public, conditionnant en partie ses modalités de déroulement ;
- les « bonnes raisons » de la participation au débat public, une tentative d'explication de l'absence de la figure du « grand public ».

#### ***la CPDP un acteur clé du débat public, conditionnant en partie ses modalités de déroulement***

L'investissement minimum pour des membres de CPDP qui acceptent une mission de construction et d'animation d'un débat public correspond à la tenue d'un *rôle*, attendu de tout acteur d'une CPDP. Ce rôle consiste à permettre la tenue d'un débat public répondant aux principes énoncés par la CNDP et accueillant sur sa scène une controverse suffisamment riche. Il se traduit en cela, pour les membres de commission particulière, par des formes assez variées témoignant chacune de leur utilité<sup>1</sup> :

- affirmation d'un soutien moral au Président,
- affichage, par la diversité de leurs compétences socioprofessionnelles, d'un profil de CPDP équilibrée, en mesure d'afficher une crédibilité dont le souci est constant,
- prise en charge de la préparation d'un certain nombre de réunions,
- contributions à la préparation du débat public via des réunions d'information et prises de contact avec les différents publics du débat,
- contributions aux suites du débat public, via l'interpellation des pouvoirs publics (débat EPR), à travers laquelle on pourra remarquer que le rôle investi pendant le temps du débat peut l'être encore après celui-ci et en dépit de sa clôture.

---

<sup>1</sup> Entretien avec Loïc Blondiaux, le 13 juillet 2006.

La bonne tenue de ce rôle a pour finalité l'existence propre du débat public dans l'histoire du projet et notamment dans ses interactions au processus décisionnel (débat Déchets nucléaires), ou au conflit généré par le projet (débat EPR et THT). Le membre de la CPDP donne sens à son expérience par l'exercice de ce rôle, son investissement dans celui-ci. Il donne une valeur à cette expérience en s'investissant dans le succès du débat public.

Cet impératif de la logique d'action du rôle à tenir est donc un minimum pour chacun des membres d'une CPDP et est d'autant plus fort quand ce membre est le président de la CPDP. En effet, ce dernier incarne et personnifie le débat public. Il est celui au sein de la CPDP qui s'y investit à plein temps, qui a le plus souvent le plus l'expérience de la pratique du débat public, il est le référent légitime pour les relations avec la presse, le public et les parties prenantes du projet, il est celui qui centralise à ce titre le plus d'informations au sein de la CPDP etc.

*L'impératif du rôle à tenir fait de chaque sujet président de CPDP, et dans une moindre mesure de chaque sujet membre de CPDP, un acteur à part entière du débat public. Les logiques d'actions adoptées par ces acteurs ont une influence certaine sur le cadrage initial des débats et impactent donc en retour le contenu des débats, leur dynamique et bien sûr le bilan qui peut en être tiré.*

Nous avons pu constater que la manière dont les acteurs de la CPDP exercent une influence sur la production du débat varie énormément selon les débats étudiés. Les acteurs ont en effet une grande latitude d'interprétation du rôle qui est le leur.

En effet, le contenu normatif de leur rôle n'est pas strictement défini. De plus le contrôle social s'exerçant à partir de celui-ci reste relativement faible. Enfin les acteurs membres de la CPDP sont pour la plupart novices en matière de conduite du débat public. La plupart du temps, seul le président de la CPDP a une expérience de la construction et de la mise en œuvre d'un débat public, les autres membres étant avant tout choisis pour leur connaissance, leur « expertise » présumée, d'une des composantes de l'objet mis en débat ou leurs liens avec l'un des publics du débat.

Ainsi même si le président peut posséder une expérience plus conséquente, la CNDP capitalise peu et partage peu sur les expériences passées. L'acteur n'est donc pas « formé » au sein de la CNDP selon un canevas de savoirs, de savoirs-faire et de savoirs-être prédéfinis. Il se doit de respecter un certain nombre de principes larges et a à sa disposition un certain nombre d'outils pour concrétiser ces principes.

Cette légèreté du contenu normatif lui laisse donc une relativement grande liberté d'interprétation de son rôle. Il ajuste donc ses logiques d'action en fonction de sa perception du projet et des rapports de force sociopolitiques qui s'y exercent. Mais le président de la CPDP, et les membres de celle-ci dans une moindre mesure, interprètent leur rôle et bâtissent leur logiques d'actions également en fonction des objectifs stratégiques qu'ils souhaitent poursuivre et des convictions qui les animent<sup>2</sup>. Les orientations stratégiques et éthiques de l'acteur vont donc structurer la manière dont il va investir son rôle au sein de sa CPDP.

Bien sûr le président de CPDP (ce qui vaut toujours dans une moindre mesure pour les autres membre) n'est pas libre de tout choix d'action. Il agit en confrontant sans cesse ses logiques d'actions aux contraintes posées par le débat et son contexte. Dit autrement, avant de tenter de donner une existence toute personnelle au débat, il doit avant tout assurer l'existence de son débat. Il tente alors de faire admettre la légitimité, voire l'utilité, de la procédure du débat

---

<sup>2</sup> Nous reprenons en cela la caractérisation des trois grands registres de logique d'action identifiés par François Dubet dans « Sociologie de l'expérience », Paris, Seuil, 1994. Ces trois registres sont la logique du rôle social, la logique stratégique et la logique liée à l'éthique de conviction des acteurs.

public aux différentes parties prenantes du projet. Il travaille à l'intéressement et à l'investissement de chaque acteur dans son débat, en tribune ou en salle. Il doit pour cela concilier les exigences des acteurs les uns aux autres tout en faisant admettre ses propres choix, ses propres cadrages. Le rapport des parties prenantes du projet au débat public, leur logique d'investissement dans ce débat, le contexte socio-politique et le contenu technico-économique du projet jouent ainsi un grand rôle dans la définition des marges de manœuvre laissées au président ainsi qu'à sa CPDP pour atteindre leurs objectifs.

Cette fluctuation des logiques d'action mises en œuvre selon les débats s'est traduite sur le débat public THT « Cotentin-Maine » par la conciliation de deux ambitions.

- La première fut portée par le président de CPDP. Faire exister son débat passait par un débat qui provoque une amélioration de la définition de l'utilité publique du projet, de sa rationalité technique, voire de sa mise en œuvre. L'application des outils du débat public, voire leur amélioration, est tournée vers cet objectif.
- Dans le cadre de la seconde logique d'action, portée au sein de la CPDP, la cible n'est pas l'objet du débat mais le débat lui-même. Chaque débat public, de par une bonne application des principes délibératifs, est l'occasion d'une meilleure institutionnalisation de la démocratie participative. Ou dit autrement, la démocratie participative, ici par l'entremise du débat public, a vocation à devenir une étape incontournable de tout processus décisionnel touchant à « l'intérêt général ».

Ces deux logiques d'action se sont aisément conciliées, alliées, dans le cadre d'un débat dont l'existence propre n'était pas acquise. Ce débat se déroulait en effet en même temps que le débat public sur l'EPR et le débat sur l'opportunité et le projet de la ligne fut presque exclusivement un débat sur l'opportunité de l'EPR dans un contexte où la décision de l'implantation de l'EPR à Flamanville ne souffrait pas de discussion. Par ailleurs, le débat arrivait largement à l'amont de toute définition du tracé de la ligne et de toute concertation. Lui donner un contenu, une faculté d'influence, tout en respectant les principes d'une information claire, d'une ouverture des échanges, d'une équité des acteurs à l'accès à la parole était un enjeu en soi qui permettait une alliance des deux logiques dans le cadre d'une même volonté de relever ce défi.

Le débat public EPR fut pour sa part marqué dans son cadrage initial, sa construction, par l'ambition de donner au citoyen via une procédure de démocratie participative l'occasion d'un débat démocratique au sujet d'un secteur d'activité qui n'en avait jamais connu jusque là. Le conflit au sujet du nucléaire ayant vécu sa vie jusqu'à maintenant, il était dans cette logique nécessaire de faire participer le maximum de citoyens à ce conflit. La construction du débat fut donc marquée à la fois par une volonté de représentativité du conflit du nucléaire, en terme de contenus comme d'acteurs, et par une volonté de représentativité du citoyen français, via la plus grande couverture possible du territoire français en terme de lieux de réunions publiques. La construction de la représentativité du conflit devait se jouer en tribune et en coulisses (via les cahiers d'acteurs collectifs et les séminaires préparatoires), et celle de la représentativité du citoyen devait se jouer dans le public. Le débat dans cette logique offre une scène d'expression publique au conflit. Cette scène se déroule en parallèle au processus décisionnel. Elle n'a pas, du moins dans un premier temps, vocation à être directement connectée à ce processus mais peut l'influencer à distance de part ses productions et l'intensité de ses débats.

Le débat public sur les déchets radioactifs a été construit et mis en œuvre sur la base d'une logique d'instruction du dossier loi 1991 relative au traitement des déchets nucléaires HAVL. Le but était ici substantiel. Il était de faire « le tour des arguments en présence ».

C'est par cette collecte des arguments que la commission construit la légitimité de la procédure. Cette légitimité se gagne donc sur le terrain du contenu final des débats via la mise en œuvre d'une dynamique d'expression et d'accumulation des arguments. Les arguments, les messages portés au cours du débat, sont dans cette perspective pratiquement plus importants que le poids des acteurs qui les portent. Le président de CPDP s'appuie sur les arguments en présence pour construire le ou les compromis qu'il jugera, suite à l'instruction du dossier, les plus robustes et les plus viables. Il revendique à ce titre l'exercice d'une « influence » du débat sur le processus décisionnel. Le but étant de connecter le débat public aux acteurs de la décision pour faire valoir l'interprétation du compromis viable et durable issue de l'instruction du dossier via le débat public.

Au final, parmi les trois débats nous avons pu identifier plusieurs registres d'oppositions à l'œuvre entre différentes conceptions et approches du débat public :

- Le premier de ces registres d'opposition concerne la volonté de produire la légitimité du débat à partir de la représentativité que celui-ci met en scène. Dans ce cadre les différentes conceptions du débat s'opposant sont :
  - Le débat est légitime à « faire le tour des arguments ». Les contenus du débat doivent pour cela être représentatifs des arguments de la controverse.
  - Le débat public doit avant tout être représentatif du public supposé concerné par l'objet du débat. Il doit permettre de par son organisation une participation maximale de ces publics « concernés ».
  - Le débat public doit accueillir les acteurs protagonistes du conflit dont le projet fait l'objet.

Dans le cadre de ce premier registre, le débat public est donc respectivement envisagé comme étant une procédure d'instruction d'une controverse versus une scène de démocratie participative versus une scène de représentation d'un conflit.

- Ce registre d'opposition se double d'un second **registre concernant l'utilité du débat public et surtout sa place par rapport à tout processus décisionnel** :
  - Selon une première acceptation, le débat public est utile car il est avant tout un lieu de contre-pouvoir mettant en scène l'expression du conflit et donnant la parole à ceux qui ne s'expriment pas ou que l'on n'entend pas habituellement. En tant que lieu de contre-pouvoir cette scène n'a pas vocation à être directement intégrée au processus décisionnel mais elle se doit de peser sur lui.
  - Selon une seconde acceptation, le débat public n'est utile que s'il se connecte à un moment ou un autre, ou s'il débouche, sur le processus décisionnel. Cette conception en appelle deux autres :
    - Le débat public doit pouvoir déboucher sur une amélioration de la rationalité technique ou économique du projet.
    - Le débat public doit pouvoir permettre la construction de compromis socialement et politiquement robustes et viables.

Ce registre va se traduire par deux grands types de logique de relation au maître d'ouvrage, recherchés par les présidents et leur CPDP :

- Une relation de contrôle de l'action du maître d'ouvrage dans le débat, voire une relation de défiance vis à vis de lui et de ses initiatives.
- Une relation de partenariat gagnant-gagnant avec le maître d'ouvrage. Ce dernier accepte de jouer le jeu du débat public et le débat public lui apporte en retour un certain nombre de compléments utiles à son projet.
- A ces deux premiers registres d'oppositions, s'ajoute un troisième, celui **concernant le mode d'organisation et d'animation des réunions publiques**. Ce registre oppose :

- une pratique de spontanéité des échanges, c'est à dire d'ouverture à la parole du public, cette parole étant équivalente à celle issue des acteurs présents sur scène. Ce qui se caractérise par la préférence donnée à des réunions dites généralistes ou d'audition du public.
- à une pratique d'encadrement des échanges et de stimulation de ceux-ci. Ce qui se traduit par l'organisation de réunions dites thématiques dont le sujet est précisément cadré, via l'utilisation d'exposés ou de compte-rendus d'ateliers préparatoires ou de groupes de travaux, via la mise en scène d'une discussion entre experts ou acteurs du projet et via la limitation dans le temps et dans l'objet des interventions du public au cours de la réunion.

Il est bien sûr à noter que ces différents pôles de conception et de mise en œuvre du débat public ne sont pas exclusifs les uns par rapport aux autres. Les présidents et leur CPDP naviguent de l'un à l'autre au grès des contraintes, des opportunités et de leurs logiques d'actions du moment. Ainsi le président de la CPDP EPR avait au départ plutôt fait le choix d'un débat mettant en scène le conflit historique sur la production électronucléaire et tourné vers une participation large du public français. Du fait du retrait des associations du débat et du manque de participation de la salle il devenait strictement nécessaire de s'appuyer largement sur les apports des experts indépendants en terme de contenu d'échanges. Le débat s'installa alors dans un entre deux, entre « le débat avec le public » et le « débat d'expert devant le public »<sup>3</sup>.

### ***Les « bonnes raisons » de la participation au débat public, une tentative d'explication de l'absence de la figure du « grand public »***

Les publics ayant participé aux trois débats étudiés sont caractérisés par deux registres d'investissement expliquant leur participation. Ils sont « concernés » par le débat et « intéressés » par celui-ci. Somme toute, deux catégories d'analyse des publics assez classiques. Les acteurs questionnés durant cette étude des trois débats THT « Cotentin-Maine », EPR et déchets radioactifs nous ont ainsi fait part de leur sentiment d'être dans des débats « d'initiés », où le public est avant tout le public des controverses, où chacun a l'habitude de se côtoyer dans le cadre des conflits ou des interrelations qui préexistaient au débat. Il convient donc d'essayer de décrire plus finement les catégories de motivation d'une participation à des débats tels que ceux analysés.

L'interrogation de la participation du public se construit nécessairement sur la base de l'analyse de son rapport au débat public. A savoir, qu'est ce que le débat est pour le public et qu'en attend-il ?

Etre concerné par le débat, c'est avant tout être concerné par le projet mis en débat. Parmi tous les individus concernés par le projet, ceux que l'on a le plus de chance de retrouver dans une salle ou à une tribune de débat public sont les individus qui sont des acteurs mobilisés au contact du projet. Trois types d'acteurs représentent cette catégorie d'individus :

- ❑ Les individus devenus acteurs au contact du projet, ce qui est le cas des riverains s'engageant dans des mobilisations d'opposition au projet de type « NIMBY ».
- ❑ les acteurs préexistant au projet, concernés par lui, et se devant d'agir à son contact, ce qui est le cas des maîtres d'ouvrage, de certains services de l'Etat, de certains élus

---

<sup>3</sup> Formulation empruntée à Yves Marignac de Wise Paris à la suite de nos deux entretiens avec lui.

locaux, etc. Dans ce cas l'acteur possède un statut qui l'oblige à tenir un rôle déterminé face au projet.

- Les acteurs préexistants au projet, concernés par lui, mais n'étant pas nécessairement engagés à tenir un rôle dans le cadre du projet et des controverses qui lui sont liés. Il s'agit là essentiellement d'associations locales ou nationales et de certains élus locaux.

Hormis ces individus-acteurs, dont on a de bonnes raisons de penser qu'ils vont participer de façon active au débat, de nombreux individus concernés par le projet n'en sont pas pour autant des acteurs. En ce sens, leur participation au débat paraît beaucoup évidente que pour les catégories précédemment énoncées. Ils sont pourtant la figure emblématique du débat public, celle du « citoyen », du « grand public ». Au final, ils furent les grands absents des débats publics étudiés.

Le fait d'être mobilisé par le projet et en retour concerné par le débat ne suffit pas à expliquer totalement la participation des acteurs et du public au débat. Il faut que par ailleurs, le « public » potentiel du débat soit intéressé au débat ou, suivant la formule de Raymond Boudon, ait de « bonnes raisons » de participer à celui-ci. Nous avons pu identifier au cours de nos analyses différentes raisons expliquant la participation à un débat public. Ces raisons sont motivées par des intérêts d'acteurs (intérêts individuels ou collectifs) et par des convictions personnelles.

- La première raison identifiée est l'obtention d'une reconnaissance sociale par l'acteur qui participe activement au débat et qui notamment intervient (au début ou en cours) en tribune. Cette reconnaissance peut valoir pour un acteur collectif, ou individuel, qui voit ses positions et son action publicisées, voire institutionnalisées de par le statut qui lui est donné en tribune durant le débat. Les intervenants récurrents en salle qui ne possèdent pas forcément un statut d'acteur mobilisé et reconnu au début du débat peuvent en ce qui les concerne acquiescer de par leurs interventions et l'impact de leurs arguments une place d'acteur reconnu voire d'intervenant en tribune. Ils se hissent ainsi dans la hiérarchie des participants. La reconnaissance obtenue ne se cantonne pas à une reconnaissance de sa mobilisation, elle possède également un caractère mondain. Exister durant le débat, voir sa parole reconnue, c'est aussi gagner en estime de soi. Par ailleurs, plus qu'une reconnaissance de statut, d'action ou de position, l'acteur peut également obtenir une reconnaissance intra-mondaine, au sein de l'organisation qu'il représente. Il peut devenir l'homme public de l'organisation, défendant les intérêts de celle-ci. Cette reconnaissance est un facteur essentiel de l'investissement de l'acteur dans le débat. Elle peut être source d'estime de soi et elle l'incite à s'engager s'il considère qu'il va pouvoir bénéficier de cet engagement au sein de son entité d'appartenance.
- En tant que scène d'échange et de circulation de l'information, le débat est le moyen d'accéder à une information qu'il aurait été difficile d'obtenir par ailleurs. Il intéresse à ce titre les individus qui resteront dans leur grande majorité spectateurs durant le débat mais qui sont concernés par l'objet du débat. Les acteurs mobilisés pour le projet mis en débat ont peu à attendre du débat en terme d'échange d'information. Les autres, individus non mobilisés ou non impliqués dans l'interrogation du projet, peuvent venir ponctuellement au débat pour satisfaire leur curiosité, obtenir quelques éléments leur permettant la constitution d'une opinion personnelle. Il s'agit là de la motivation de la figure archétypique du « grand public », une motivation souvent invoquée par les tenants du débat public. Comme nous l'avons signalé, il semblerait que cette figure reste symbolique plus que réelle. Nous l'avons en effet peu rencontrée durant les débats.

- Le débat est aussi une scène de mobilisation pour les acteurs. Il offre l'occasion d'une conquête d'un public, d'un enrôlement. Soit en tentant d'enrôler des personnes présentes dans la salle et impliquées dans l'interrogation du projet. Soit en invitant des individus non mobilisés à venir assister au débat public, ce afin de profiter du débat pour les enrôler. Il s'agit alors d'inviter les personnes de son entourage géographique proche ou d'amener les individus à venir aux réunions publiques sous l'aile d'une association. Dans ces deux cas, le débat peut être une anti-chambre de la mobilisation et ainsi jouer le rôle de catalyseur de mobilisation. Il peut être aussi l'occasion de resserrer les liens au sein du tissu associatif. Le débat public est alors l'occasion d'une expérience commune où les membres associatifs les plus actifs partagent avec les membres passifs un moment de lutte et de valorisation de leurs positions. Le débat THT est un bel exemple de ce cas de figure. En effet, le temps du débat a permis la remobilisation et la recomposition d'un mouvement associatif territorial créé lors de mobilisations antérieures et en latence depuis.
- Enfin les acteurs peuvent faire le choix du débat pour tenter de renverser les rapports de force et d'acter et de légitimer via le débat les positions qui sont les leurs. Le travail de concertation en coulisse avec la CPDP leur servira alors à obtenir des temps de parole, des places en tribune, des expertises complémentaires, etc.



# **Entre participation et délibération, le débat public est-il hybride du point de vue des théories politiques ?<sup>1</sup>**

**Bernard REBER<sup>2</sup>**

**CNRS**

**Centre de Recherche, Sens, Ethique, Société-Université de  
Paris V**

Ce texte est principalement orienté vers l'axe intitulé :

- Quelles sont les valeurs normatives qui sous-tendent les modes de mise en œuvre des débats publics ?

Néanmoins, nous proposerons de ne pas nous contenter de l'appréhension des questions normatives par le seul recours aux valeurs. Ces dernières posent d'ailleurs très vite des problèmes méta-éthiques (objectivité ou au contraire subjectivisme, avec toutes sortes d'accès possibles aux valeurs)<sup>3</sup> que sociologiques pour la façon de saisir ces dernières. Comment en effet démontrer que dans tel cas on a honoré telle valeur, au détriment de telle autre ? Si c'est souvent possible, certaines situations sont indécidables.

Les questions que nous entendons privilégier sont celles qui concernent les justifications normatives théoriques avancées pour légitimer ce type de débats hybrides à différents points de vue (administratifs, politiques, normatifs). En effet si l'objet du colloque est bien « d'analyser les débats en situation, de comprendre comment, dans chaque expérience concrète de participation et de délibération, les principes mis en avant, tant par les théories de la démocratie que par la CNDP, sont mis en jeu et débattus, leurs effets attendus soumis à vérification et leurs

---

<sup>1</sup> Les membres engagés dans ce travail sont issus du Centre de recherche Sens, Ethique, Société (CERSES), CNRS-Université de Paris 5, et du projet ANR Delicom, *Délibération, communication et différentiels de légitimité dans la délimitation négociée des pouvoirs politiques* (Emmanuel Picavet dir.), NoSoPhie, Université de Paris I.

Les personnes plus directement engagées sont : Bernard Reber, Charles Girard, Emmanuel Picavet et Bernardo Bolagnos (ce dernier ayant obtenu récemment un poste au Mexique).

Une séance de séminaire avec eux a débouché sur ce texte.

<sup>2</sup> Avec une précieuse contribution écrite d'Emmanuel Picavet.

<sup>3</sup> Voir par exemple : Reber B., « Pluralisme moral : les valeurs, les croyances et les théories morales », dans *Archives de philosophie du droit*, Tome 49, 2006, pp. 21-46.

conséquences évaluées », le moindre choix à faire au sein de la « multitude de petits choix » de *designs* « organisationnels faisant de chaque situation un cas singulier plutôt que le résultat de la mise en œuvre de normes communes », relève implicitement de choix théoriques normatifs. Il en est de même pour ce qui concerne la façon d'analyser ces débats souvent restitués dans des corpus importants<sup>4</sup>. Les questions normatives se sont donc présentes à différents niveaux, allant du choix des procédures à leur analyse, en passant par celle de leur déroulement.

Nous entendons adopter deux postures à articuler entre elles :

- a) d'une part, une analyse normative des justifications théoriques, des principes énoncés, des critères de choix organisationnels et des critères d'évaluations défendus,
- b) d'autre part, le passage au travail d'analyse plus empirique<sup>5</sup>, avec le souci de la description<sup>6</sup> la plus appropriée. Ce dernier point nous confronte également au questionnaire (que nous abrègerons Q.) et à divers problèmes relatifs à l'épistémologie des sciences sociales face aux questions normatives.

a) La normativité trouve sa place non seulement dans les choix organisationnels, mais également au niveau des critères censés contraindre ces échanges et à celui des critères d'évaluation secondaires permettant de juger de la qualité des débats<sup>7</sup>. Pourtant, un autre niveau normatif existe, infra-organisationnel, plus proche des évaluations individuelles et de la philosophie morale, comparativement à la philosophie politique. Il s'agit de celui des interactions langagières des participants, émettant perpétuellement des jugements de valeurs, souvent peu explicités.

---

<sup>4</sup> Pour ne nous en tenir qu'aux *verbatim*, aux notes prises par observation participante, sans rien dire des interviews d'acteurs *ex ante* ou *ex post*, voire de prises des positions sur différents supports médiatiques, comme des sites Web.

<sup>5</sup> Les débats publics organisés par la CNDP observés :

Observés et analysés:

ITER (2006),

CEDRA (Conditionnement et Entreposage des Déchets Radioactifs) (2001), débat « local à l'échelle du projet » « préconisé » par la CNDP. (9.07.2001),

(Réunions publiques locales relatives à la réalisation d'un port méthanier Fos Cavaou (2002), même type de procédure que la précédente, organisées par GDF (à cause de la vacance de la CNDP)).

A titre comparatif, autres débats publics analysés par observation directe et sur documents :

*Meeting of Minds. European Citizens' Deliberation on Brain Science* (2005-2006). Débat européen regroupant 9 pays et 126 citoyens, Conférence française de citoyens : *Changements climatiques et citoyenneté*, (9-10.02.2001), Conférence française de citoyens : *Les Ateliers d'Initiative : " Les idées circulent, l'indifférence recule "*, organisée par la RATP (2-3 décembre 2000), Publiforum suisse : *La médecine des transplantations* (2000), *Le Débat sur les OGM et les essais au champ*, organisé par le Conseil économique et social (2002).

Sur documents (numérisés, vidéo ou audio) :

Publiforum suisse : *Génie génétique et alimentation* (1999).

Conférence française de citoyens : *L'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) en agriculture et dans l'alimentation* (1998).

<sup>6</sup> Nous pensons que la description est difficile et nécessite toujours des choix théoriques, même si ces derniers ne sont pas toujours explicités.

<sup>7</sup> Les théories normatives dépassent par leur diversité la seule référence faite à des auteurs dans la présentation, à savoir M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, souvent reprise comme cadre théorique « normativement orienté » souple pour des travaux monographiques dans le domaine de la concertation environnementale (cf. *Programme Concertation, Décision, Environnement* du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable). M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001 ; « Débat Controverse avec Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe. La démocratie dialogique casse-t-elle des briques ? », *Cosmopolitiques. Cahiers théoriques pour l'écologie politique* 3, pp. 108-130. Notons que les textes de présentations mentionne quatre autres théories, et ne citent pas celle de ces auteurs, la démocratie dialogique.

Pour une présentation intégrant d'autres théories normatives et une critique, voir Reber B., « Technologies et débat démocratique en Europe. De la participation à l'évaluation pluraliste », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, N° 5-6, 2005, pp. 811-833. Notons que certains auteurs usent des mêmes critères pour l'analyse des procédures et des processus, ce qui nous paraît problématique.

En plus des théories normatives indiquées dans cet article, nous pourrions au moins ajouter les théories démocratiques suivantes : les démocraties libérales, du pluralisme (classique et radical), catallaxiques, pragmatistes.

Les textes de présentation du colloque évoquent principalement quatre théories politiques. Ils parlent successivement de démocratie participative, puis de démocratie délibérative et une fois de démocratie de proximité<sup>8</sup> et de la démocratie représentative. On peut certes déjà instruire une discussion importante pour définir la participation dans le cadre de la démocratie participative, voire pour être plus proche des préoccupations du colloque, dans celui de l'Évaluation Technologique Participative (ETP). De même, des débats argumentés importants relatifs à la démocratie délibérative existent. Pourtant, et ce sera notre perspective principale, il ne faut pas confondre ces deux cadres normatifs. La démocratie délibérative semble plus appropriée, mais aussi plus exigeante à mettre en place. Selon ses expressions théoriques, elle peut résoudre certains problèmes liés à la pluralité des positions et aux conflits. Nous allons donc réorganiser le questionnaire proposé en privilégiant cet angle. Y a-t-il dans les questions de quoi reconnaître une théorie normative sous-jacente ? Puis, nous verrons en quoi les critères énoncés par la CNDP servent ou non une théorie normative particulière.

2) Le travail d'analyse détaillée auquel convoque le colloque, nous paraît le bienvenu, à condition d'appliquer cette exigence également aux questions normatives. En effet, très peu de travaux de philosophes politiques ou de sociologues<sup>9</sup> et de politistes<sup>10</sup> font l'aller et retour entre une analyse empirique fine et des théories normatives. On le comprend aisément si on repense à ce que Boudon appelait une « mise en quarantaine dans les sciences sociales » du traitement des jugements moraux<sup>11</sup>. Sans aller trop loin du point de vue de l'épistémologie des sciences sociales, des difficultés importantes surviennent si on admet que les contenus normatifs des discours des acteurs participant à ces débats sont dignes d'intérêt, voire si on souhaite vérifier dans quelles conditions les principes énoncés sont respectés ou non dans les interactions langagières. Le choix des facteurs le plus souvent retenus comme pertinents dans les recherches sur l'ETP sont la participation, la représentativité, associés à des théories sociales faisant souvent peu cas de l'analyse des contenus proprement normatifs. Nous verrons d'ailleurs que bon nombre des questions figurant dans le questionnaire sont de ce type, que l'on pourrait qualifier de latéral, par rapport à une théorie démocratique comme celle de la démocratie délibérative. Si l'objet de recherche concerne les modes de participation ou ceux de délibération, les moyens mis en œuvre pour les repérer et les restituer seront eux aussi différents.

---

<sup>8</sup> Bien qu'elle soit importante pour le cadre de la CNDP dans sa seconde version, il ne s'agit pas d'une théorie démocratique complète, mais plutôt d'un souci pour un cadre territorial.

Ce dernier pose d'ailleurs souvent des problèmes et est l'occasion de remises en question dans les débats locaux. C'est le cas quand certains acteurs voudraient voir un débat national autour du nucléaire dans le cas de CEDRA, ou de façon beaucoup plus visible, des participants au débat ITER qui souhaiteraient remettre en question une décision impliquant l'Europe et plusieurs grandes nations.

<sup>9</sup> Le sous-développement de la sociologie éthique, (morale, de la morale) en témoigne. Voir par exemple Pharo P., *Morale et sociologie. Le sens et les valeurs entre nature et culture*, Gallimard, 2004 ; Bateman-Novaes S., Ogien R. et Pharo P. (dir.), *Raison pratique et sociologie de l'éthique. Autour des travaux de Paul Ladrière*, Ed. du CNRS, 2000, plus particulièrement Pharo P., « Perspectives de la sociologie de l'éthique », pp. 207-221 ; Isambert F.A., Ladrière P., et Terrenoire J-P., « Pour une sociologie de l'éthique, *Revue française de sociologie*, vol. XIX, N° 3, 1978, pp. 323-339 ; Hirschman A. O., *Essays on Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, 1981, et dans la même inspiration, en s'éloignant de la philosophie morale, Boltanski L. et Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

<sup>10</sup> A notre connaissance le seul travail qui développe cette confrontation à un niveau méso-, sans entrer dans l'analyse langagière fine et qui fait d'ailleurs valoir cette originalité, est celui de Steiner J, Bächtiger A., Spörndli M. et Steenbergen M. R., *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge University Press, 2004.

<sup>11</sup> Boudon R., *Le juste et le vrai. Etudes sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*, Fayard, 1955, p. 162.

## I. Approche normative

Malgré les remarques qui précèdent, mais qui permettent de situer notre cadre de recherche, le questionnaire offre une liste de questions pertinentes pour analyser différents aspects des débats publics du type de la CNDP. Or, vu notre point de départ, voici comment nous pourrions le réorganiser.

Nous proposons tout d'abord pour la partie plus proprement normative, de procéder en quatre temps :

I.1) Le questionnaire est-il adapté à cet objectif ? Comment le développer plus avant ?

I.2) Comment la CNDP remplit-elle les objectifs qu'elle s'assigne ? Ses critères sont-ils cohérents ?

I.3) Proposition d'extension des critères par ceux qui ont été formulés par divers analystes s'appuyant sur différentes théories normatives.

I.4) Que pourrait-on tirer des théories de la démocratie délibérative ? En quoi l'ETP anticipe-t-elle certaines objections faites à cette théorie normative ?

### I.1) Exploitation et critique normative du questionnaire

La première impression que laisse transparaître la grille du Q. est d'être d'avantage orientée vers le domaine participatif, plutôt que délibératif. Sept occurrences du terme « participatif » apparaissent dans ce document. On peut lire déjà dans l'argumentaire : « ces faits indiquent que la Commission nationale du débat public devient une institution majeure de la démocratie participative ». Ce texte de présentation va même au-delà, extrapolant d'ailleurs avec les pratiques de la CNDP en poursuivant : « ....ancrant dans l'action publique, les droits de participation du public aux processus décisionnels, ouverts par la Convention d'Aarhus et la Charte de l'Environnement ». Il est d'ailleurs relevé que « des chercheurs en science sociale dont les recherches ont pour objet la démocratie participative » sont impliqués dans la « quasi-totalité des Commissions particulières ». Il faut attendre d'arriver à la fin du Q. pour trouver cette dernière phrase, dont les enjeux sont importants pour le rôle dévolu à la CNDP et les moyens dont elle se dote. « Plus généralement on reviendra sur le sens politique d'une telle procédure : instrument de régulation des conflits ou mise à l'épreuve d'une nouvelle forme de démocratie, plus participative ou délibérative ? ». Curieusement si on compare ce document avec celui intitulé *L'institution du débat public, Etat des lieux et perspectives de recherches*, dont la vocation est de présenter le colloque, on est surpris de trouver quatre occurrences du terme « délibérative », contre une seule pour « participative ». « Délibérative » qualifie les expériences du débat public et concerne particulièrement la vérification de « la réalité des règles délibératives que promeut la CNDP (transparence, équivalence, force des arguments) ». Dans ce texte, la seule théorie normative explicitement mentionnée est celle de la démocratie délibérative, qui est d'ailleurs aussitôt mise en cause, parce qu'elle manquerait de « réalisme politique ». On peut donc déceler l'indice d'un flottement théorique. Pour résumer rapidement on pourrait dire : participer est une chose, délibérer en est une autre, qu'il convient de caractériser, quelles que soient les perspectives endossées, normatives ou descriptives (selon diverses théories).

Dans le questionnaire proprement dit, c'est surtout la dernière question relevée ci-dessus qui nous préoccupe en priorité et qui inviterait à constituer différemment les deux grandes parties. En effet, à moins de naviguer à vue, cette question s'inscrit en amont de la décision d'organiser les débats, voire même au moment de légitimer et de définir les rôles de la CNDP. Cette question est donc logiquement antérieure à la sous-question I.b) « sur quoi débattre ? ». Celle-ci note d'ailleurs que souvent le projet n'est que la mise en œuvre de décisions politiques et légales qu'un débat ne saurait défaire même s'il les met en cause. Avec la dernière question du Q., on est donc en face de ce problème avant la première partie I - LES QUESTIONS LIEES À LA MISE EN ŒUVRE DU DEBAT. Il nous semble d'ailleurs que l'on passe très vite aux effets, qui occupent toute la seconde partie II - LES QUESTIONS LIEES AUX EFFETS DU DEBAT. Si toutes ces questions sont pertinentes pour une recherche générale (représentativité, compétences, cadrage du débat), elles le sont bien moins pour notre angle d'approche. En effet seul le point I.c. semblerait pouvoir alimenter prioritairement notre enquête. Or, sa formulation est déroutante. A la sous-question : « Comment débattre ? », est accolée « les modalités d'organisation et de circulation de la parole ». S'agit-il de la simple circulation de la parole sans que nous n'entrons dans l'analyse des contenus ? Nous pensons que c'est largement insuffisant.

Deux hypothèses apparaissent alors « relatives à la manière dont le choix des procédures peuvent influencer sur le débat ». Toutes deux accréditent la thèse de l'influence des choix procéduraux sur le débat. Pourtant, leur formulation est étonnante quant à l'opposition qui est faite entre elles.

- a) Ces choix engagent des conceptions diversifiées des finalités et des buts de la participation ;
- b) Ils affectent la qualité du processus délibératif et ses résultats.

Ces deux énoncés se rapportent à des questions et à des cadres théoriques différents : a) est très large, centré autour de la participation dans l'ETP<sup>12</sup> ; b) est plus restreint et porte sur la délibération. Nous retrouvons donc le flou entre deux concepts et deux théories démocratiques normatives. Ce flottement réapparaît également plus loin (I.d.) « ... Comment les différents participants s'accommodent-ils des règles du débat?... Quelles formes de discussion participative y trouve-t-on ? ».

Une autre série de questions proches se logent également dans le Q. II. a). « L'idéal régulateur de la CNDP tend(ra)it à vouloir organiser le débat très en amont », avant les conflits. Or, le Q. fait justement remarquer que les projets soumis à débat préexistent dans l'espace public souvent depuis longtemps. Cette naïveté de l'approche en amont des conflits est vite dénoncée. Pourtant le Q. offre deux perspectives de visée et de traitement de la part de la CNDP : « le débat public est un cadre procédural d'expression des conflits plus qu'un moyen de résolution des conflits », pour aussitôt passer à une formule assez vague : « la procédure permettait-elle un élargissement ou non des répertoires d'action, et un élargissement ou non de la scène d'action à de nouveaux acteurs ? ». Cette dernière mention nous entraîne loin du choix entre expression des conflits ou résolution de ceux-ci. Celle-ci est précisément au cœur des théories démocratiques normatives, que nous pourrions aborder ici.

Il n'est pas impossible d'assumer ce flou et d'imaginer une autre voie que la distinction stricte entre participation et délibération, mais à condition de se donner la peine d'articuler les deux.

---

<sup>12</sup> Voir par exemple un traitement possible de ce type de préoccupations : Reber B., "Technology Assessment as Policy Analysis: From Expert Advice to Participatory Approaches", dans Fischer F., Miller G., et Sidney M. (éd.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, Rutgers University, à paraître 2007.

Un autre type de question sera alors de savoir si on peut se contenter d'une approche instrumentaliste du choix des procédures. En effet, on pourrait craindre que diverses institutions, selon les objectifs qu'elles s'assignent, souhaitent atteindre l'acceptation des publics et les manipulent d'une certaine façon par le choix d'une procédure. Heureusement, certains échecs analysés dans le cadre de l'ETP le démentent.

Une autre question pourrait aussi compléter le Q. pour savoir si les procédures ont des valeurs intrinsèques ou si leurs effets sont variables selon des éléments contextuels de cultures politiques, de qualité de liens entre sciences et société, ou encore de mise en place de ces procédures.

Finalement, si c'est la perspective de la résolution de conflits qui est choisie, il semble opportun de s'intéresser aux types d'accords ou de désaccords<sup>13</sup> qui sont jugés acceptables ou non. Ces débats pourraient par exemple servir au balisage des négociations, de l'espace de conflit et de repérage des opinions, au moins pour la phase de mise en œuvre.

De plus, il faudra bien alors faire la part des choses entre les désaccords moraux et ceux qui sont politiques, dans le sens normatif du terme. En effet, plusieurs stratégies ont été imaginées par différents philosophes politiques, pour encadrer cette question. On notera que celle-ci jaillit très vite dans le déroulement des débats. Elle concerne les « contraintes procédurales (que) le débat impose (II.a).

D'autres sous-questions évoquent des sujets susceptibles de répondre moins directement à l'approche préconisée. Il s'agit du point I.a) qui concerne « le public », décliné aussitôt en « type<sup>14</sup> d'acteurs », dont l'irruption dans les débats serait censée « débloquent des systèmes d'acteurs figés et révéler « les limites de la démocratie représentative...et une exigence accrue de participation ». Il nous faudra revenir sur la cohérence de ce lien, tant normativement que pour sa plausibilité empirique.

Un peu plus loin il est fait mention de « formes de légitimité » qui permettraient aux divers acteurs d'« (accrocher) leurs causes ? ». Il conviendra là de considérer un large spectre allant de la légitimité institutionnelle à celles de compétences, en n'oubliant pas ce qui relève de la légitimité des justifications énoncées. Il ne s'agit pas uniquement dans ce dernier cas « d'accrocher sa cause à une forme de légitimité », d'être « comptables de (ses) expressions devant d'autres groupes et assemblées, desquels dépend (sa) légitimité à intervenir<sup>15</sup>, ou encore de se limiter au « différentiel de ressources, de légitimité et de pouvoir entre les participants (comme) enjeu de débat ». Nous pourrions voir également quelles sont les formes de coordination reconnues comme légitimes dans le débat (critères retenus, annoncés et respectés). La légitimité est donc partiellement prédéfinie grâce à des principes évolutifs, complétables par des interprétations innovantes au gré des occasions de coordination à construire entre institutions, entre publics et institutions, entre publics<sup>16</sup>. Nous pouvons examiner la dialectique transformation/permanence des formes argumentatives telle qu'elle est structurée par le recours à des principes d'arrière-plans qui servent de repères, et ont à ce titre

---

<sup>13</sup> Dans le cas des désaccords délibératifs par exemple.

<sup>14</sup> Qu'on devrait mettre au pluriel.

<sup>15</sup> Dans cette perspective, les travaux de Frans van Winden, d'Austen Smith et de Bangs sont à considérer pour ce qui concerne la transmission de l'information, la construction des groupes dans l'organisation de la vie politique, l'émergence des porte-paroles pour une compétition des idées et pour trouver des expressions des débats privés ou cloisonnés. Le porte-parole apparaît alors engagé dans une relation de mandat, avec les problèmes classiques liés à l'information dissymétrique. Il connaît mieux ses propensions – par exemple pour ce qui concerne les concessions – que ses mandataires.

<sup>16</sup> Il s'agit là d'une des hypothèses du projet DELICOM.

une certaine fixité, mais, en même temps, évoluent à la marge (et parfois un peu plus) par des mécanismes de précédent et d'argumentation.

La dynamique délibérative ou simplement de débat public suggèrent que ce dernier favorise l'investigation et le questionnement et donc la mise en cause. On peut rattacher cela, sur le plan normatif, aux exigences d'implication civique ou républicaine, au souci du bien commun par exemple tout autant qu'aux intérêts particuliers. Le dernier aspect évoqué paraît lié au privilège des politiques publiques procéduralement impeccables, dès lors que l'on est en démocratie tout au moins, en termes de légitimité *top-down*<sup>17</sup>. Cependant, la légitimité *top-down* est souvent associée en pratique avec des formes *bottom-up* de légitimité, lesquelles deviennent particulièrement décisives pour assurer le soutien effectif des mesures prises dans certaines formes de politiques publiques. C'est le cas si l'on applique la matrice de Matland<sup>18</sup> pour les politiques publiques marquées par une forte ambiguïté des moyens et/ou des fins, qui laissent donc une place importante à la définition progressive, en cours de route, des moyens et/ou des fins (d'où une importance très grande des aspects de mise en route, d'apprentissage et exemple, de réception et soutien locaux...). On peut alors se poser la question suivante : est-ce qu'il s'agit dans ces débats « participatifs » d'une forme « concurrente » de démocratie et de légitimité, ou bien est-ce qu'il ne s'agit pas plutôt de :

- (1) la procéduralisation (explicitation, organisation) de ce qui existe toujours déjà de toute façon pour certaines politiques publiques au moins ;
- (2) une tendance qui oriente sélectivement vers certaines formes plutôt que d'autres pour les politiques publiques (celles qui laissent de la place à des aménagements, à une flexibilité prévue dès le départ en réponse à des expériences et débats à venir,...) ?

## I.2. Les critères de la CNDP sont-ils cohérents ?

Cet exercice est plus simple à réaliser. En effet en nous appuyant sur les lois relatives à la CNDP et les *Cahiers méthodologiques*, il est facile de repérer quels sont les rôles dévolus à celle-ci, ainsi que les principes ou les normes qu'elle énonce pour y parvenir : transparence de l'information et ouverture des échanges, exhaustivité des questions traitées et pluralisme des réponses apportées, équivalence des participants et argumentation des échanges (communiqué CNDP du 20/9/2005 au sujet du débat sur l'EPR). On pourra alors reprendre leurs critères et vérifier s'ils figurent dans les textes juridiques ou du moins sont cohérents avec eux. De même, nous pourrions voir comment ces principes procéduraux prennent en compte les méta-principes énoncés comme justification dans ces lois, au titre desquels nous avons le principe de précaution, qui apparaît dans les lois Barnier et ne figure plus dans la loi de 2002.

Dans un deuxième temps, il serait alors possible de voir comment ces 6 critères sont interprétés. En effet des entretiens nous permettent d'affirmer que parmi les personnes les plus compétentes de la CNDP, personne n'a de définition de ce qu'est un argument, quand bien même cet élément est central dans le bon déroulement du processus. Il va sans dire que l'on n'est pas obligé d'avoir une théorie complète de l'argumentation, mais entre cela et rien il y a place pour un travail de réflexion que l'analyse empirique détaillée aura vite fait de rencontrer comme exigence. Il faudra voir aussi si les principes le plus souvent sélectionnés sont cohérents avec les objectifs fixés<sup>19</sup> et cohérents entre eux. Pour le formuler lapidairement, nous pourrions

---

<sup>17</sup> Cf. Les analyses de Matland R., « Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5/2 1995, pp.145-175.

<sup>18</sup> *Ibid.* ou encore Jones A. et Clark J. , *The Modalities of European Union Governance. New Institutional Explanations of Agri-Environmental Policy*. 2001, Oxford University Press.

<sup>19</sup> On pourrait par exemple faire l'hypothèse cynique selon laquelle les principes proclamés par les CNDP ont un effet public plus large de disqualification méritée à l'encontre de certaines formes d'intervention publique de type : arrachages d'OGM,

nous demander si la CNDP a les moyens des ambitions qu'elle affiche ? Nous pourrions alors nous interroger pour voir s'il manque des critères importants. Peut-être qu'avec toutes ces difficultés, la CNDP aurait intérêt à s'inscrire dans le cadre normatif de la participation plutôt que dans celui de la délibération....

### **I.3. Le choix d'une théorie est-il important ?**

Avec cette question, nous élargissons le Q. à des critériologies d'évaluations secondaires, dépendantes de théories normatives plus ou moins complètes. Nous pourrions en reprendre les principaux éléments, en retenant plus particulièrement le lien qui existe ou non entre ces théories et ces critères. En effet, nous avons pu montrer que ces critériologies sont à peu de chose près similaires, quand bien même les théories sont différentes. Mieux, deux analystes arrivent presque aux mêmes résultats avec des lectures empruntant à diverses théories. D'où la question assez radicale : à quoi sert la théorie et à quelle forme d'exigence invite-t-elle, que ce soit pour les praticiens ou les analystes ?

### **I.4. Quelles sont les principales caractéristiques des théories contemporaines de la démocratie délibérative ?**

La théorie de la démocratie délibérative est qualifiée et caractérisée différemment selon des auteurs comme Goodin, Habermas, Cohen, Thompson, Chambers, Dryzeck, Macedo, Müller... Nous nous proposons donc dans un premier temps, de reconstruire son cadre en la résumant en six caractéristiques idéal typiques, en essayant de les classer par priorité logique.

- 1) Les arguments devraient être exprimés en terme de « bien public ». Certaines qualités sont alors requises comme l'empathie ou la solidarité à l'égard du bien-être des autres, participants ou personnes extérieures. Si quelqu'un veut faire valoir ses intérêts, il doit pouvoir démontrer leur compatibilité et leur contribution au bien commun.
- 2) Il est assumé que les participants expriment leurs vues de façon authentique et vraie.
- 3) Il est exigé des participants, de faire preuve de la volonté d'écouter vraiment les arguments des autres et de les traiter avec respect.
- 4) Il est exigé de parties de faire valoir des prétentions et des justifications logiques et valides, par un échange d'informations ordonnées et de bonnes raisons<sup>20</sup>.
- 5) On attend la volonté de la part des participants de suivre la force du meilleur argument. Ceci signifie que leurs préférences ne doivent pas être fixées définitivement, mais ouvertes à l'échange et à l'éventuelle révision. Cet argument n'est pas donné *a priori*, mais à rechercher lors de la délibération commune<sup>21</sup>.
- 6) Chacun (certains précisent « tout citoyen ») participe à un niveau égal, sans contrainte, dans un processus politique ouvert.

---

ligotage aux centrales nucléaires ou encore grèves de la faim. Il semble pourtant que les objectifs de la CNDP soient plus diversifiés.

<sup>20</sup> Sur ce point Habermas va plus loin avec sa croyance en l'universalité de celles-ci.

<sup>21</sup> Certains auteurs vont jusqu'à dire que personne ne possède une autorité particulière que celle d'avoir un bon argument.

Dans un second temps, nous pourrions essayer d'affiner cette théorie, notamment sur la question de la participation d'individus censés respecter le bien commun. Or, en ce qui concerne la question du Q. « qui est habilité à être engagé dans le débat ? » et le bien commun, nous rencontrons le choix entre la limite du principe « un homme, une voix », ou la limite rencontrée par l'idée même d'intérêt général (ou par le concept corrélé de volonté du peuple). Les deux interprétations sont possibles et dans les deux cas, ce qui est en jeu est manifestement le poids « plus important » à accorder à certains intérêts particuliers. Si la philosophie politique a pu privilégier à certains moments de son histoire une alternative claire intérêt général/intérêt particulier, le premier renvoyant soit à une sorte particulière d'intérêt, soit à une composante commune à tous les intérêts particuliers), des percées analytiques telles que les théories schumpétérienne et kelsénienne de la démocratie, ou la constitution du cadre analytique standard (arrovien) de la théorie des choix collectifs, ont pu remettre en cause cette dichotomie. Par exemple, dans le cadre arrovien, l'intérêt général (la « fonction de bien-être social ») est simplement une construction procédurale à partir des jugements personnels, dont rien ne dit qu'ils se bornent à ce qui est « privé ». Il ne renvoie dès lors à aucune sorte particulière d'intérêt substantiel. Tout ce qui est « collectif » est ici procédural, donc désincarné. Un intérêt particulier s'attache aujourd'hui du point de vue de la philosophie politique, à la compréhension de la manière dont la perception individuelle du « public » ou de l'« intérêt général » est susceptible d'être affectée par les expériences personnelles de rapport avec l'autorité et les décisions publiques. Par exemple, un sentiment d'arbitraire face à telle décision ayant des effets locaux (de type « prolongation de la Francilienne »...) ne détermine pas seulement le devenir de la partie « privée » des intérêts individuels ; elle met dans la balance la perception de la dimension publique ou commune de la vie des citoyens. La théorie du « public » - jadis développée en sociologie par Alfred Schütz notamment – pourrait sans doute être renouvelée pour tenir compte à la fois des effets de communication liés à l'action politique et aussi de l'évolution des effets d'agence au sens de Tom Nagel<sup>22</sup>. Ces formes émergentes de démocratie fournissent un point de vue unique sur cette problématique.

Dans un troisième temps, nous pourrions mettre la théorie de la démocratie délibérative à l'épreuve de théories rivales évoquées précédemment, voire même à voir comment l'ETP et donc peut-être aussi la CNDP, ont anticipé certains arguments mettant au défi la théorie de la démocratie délibérative. En effet, la mise en place de ces expériences « socio-politiques » a dû parfois imaginer des solutions.

## **II. Confrontations à l'analyse empirique**

Nous avons indiqué deux types de questions pour cette partie, celles qui touchent au Q. proprement dit, celles, connexes, qui sont relatives au traitement de questions normatives avec un souci de confrontation à des analyses empiriques.

Lorsqu'il faudra traiter les interactions réelles et locales, nous retrouvons notre interrogation devant la sous-question I.c), « comment débattre ? », qui semble faire peu cas de l'analyse des contenus, puisque l'intérêt est limité à la circulation de la parole, que les ressources de l'ethnométhodologie par exemple pourrait fort bien documenter. Il nous semble au contraire que des questions comme les efforts de compréhension d'autrui, voire le traitement des controverses épistémiques et morales qui surgissent à cause de la pluralité en présence, sont de première importance. Or, le sous-développement des analyses sociologiques de l'éthique ou de

---

<sup>22</sup> Ce par quoi le fait d'avoir fait soi-même, d'avoir participé, etc. « fait une différence » dans la perception de la procédure et / ou des résultats des choix collectifs.

la morale (ou encore morale ou éthique, selon les choix théoriques qui sont faits), indique à quel point ce terrain est délaissé, alors que les acteurs étudiés passent leur temps à effectuer des jugements normatifs, très souvent implicites et mêlés à d'autres considérations !

L'une des formulations de Q. peut nous aider à circonscrire quelques-unes de ces préoccupations : « Comment ces règles du jeu ont-elles été mises à l'épreuve dans le cours du débat ? Quelles technologies de l'information et de la communication ont été mises en œuvre (...) Quelles ont été les épreuves pratiques de vérification de l'effectivité de ces règles du jeu ? » (I.c). On ne comprend pas bien d'ailleurs pourquoi l'usage des TIC, certes dignes d'intérêt, vient se placer entre les deux. La partie descriptive n'aura pas de mal à mettre ces principes à l'épreuve. La formulation choisie pourrait indiquer un accent pragmatiste. Il faudrait alors pouvoir tirer le meilleur de cette tradition riche et diverse, pour ne pas passer à côté des questions normatives qui nous intéressent, notamment par le recours à des auteurs comme Putnam ou Davidson qui ont su répondre à certaines objections adressées à ce courant, finalement peu déployé avec toute sa richesse en sociologie.

Une autre question est également exploitable, notamment pour le rôle qu'elle doit jouer dans le cadre d'une théorie normative de la démocratie délibérative. Il s'agit de la question II. c) « Toute mise en discussion publique donne lieu en effet, quelles que soient les intentions de contrôle des organisateurs du débat, à un patient travail de maturation des arguments entendus par chacun des participants ».

Plusieurs difficultés surgissent ici. D'une part, le repérage d'arguments dans des espaces discursifs pluralistes dans un langage de type ordinaire (de non spécialistes) est une difficulté énorme, reconnue par le Q. « Comment rendre compte de ces logiques argumentatives et d'éventuelles transformations dans le cours du débat ? ».

D'autre part, sur la base de nos analyses, on peut douter du « patient travail de maturation des arguments » évoqué. On assiste bien davantage à des mots d'ordre, dont parlait Deleuze, plutôt qu'à de véritables arguments. A moins que l'on soit déflationniste à propos des caractérisations d'un argument et qu'il ne s'agisse que d'un appui, de n'importe quel ordre.

Les chercheurs qui ont mis au point le Q. font l'hypothèse que ce travail finit par donner « naissance à des modes d'argumentation, des principes, des thèmes, des idées qui, s'ils ne font pas l'objet d'un consensus, n'en sont pas moins récurrents d'un débat à l'autre ». Le repérage de ces éléments posera le même type de difficulté. En ce qui concerne l'argumentation, il faudra nous situer tout d'abord dans le débat ouvert dans le domaine de convergence entre analyses savantes et repérages dans le langage ordinaire. En effet, des tendances différentes semblent exister entre des approches normatives (pas dans le sens moral !)<sup>23</sup>, plutôt anglo-saxonnes<sup>24</sup>, et des approches descriptives des mécanismes argumentatifs<sup>25</sup>. Pourtant, même ce second courant semble reconnaître que « la question de l'existence de normes argumentaires et de leur statut peut difficilement être éludée »<sup>26</sup>. Il faudra aussi faire dialoguer cette sous-discipline avec des traditions sociologiques hospitalières à l'argumentation<sup>27</sup>. Dans un

<sup>23</sup> Par exemple Hamblin C., *Fallacies*, Methuen, 1970.

<sup>24</sup> Sans oublier l'Ecole d'Amsterdam Eemeren F.-H. Van (éd.), *Advances in Pragma-Dialectics*, Vale Press, 2002 ; *Crucial Concepts in Argumentation Theory*, Amsterdam University Press, 2001.

<sup>25</sup> Il semble que ce soit la position des approches européennes, d'inspiration rhétorique ou linguistique, qui s'orientent davantage vers l'observation des faits langagiers liés à l'argumentation. Voir par exemple Plantin C., « Analyse du paralogisme », *Hermès*, 15, 1995, pp. 245-262; Doury M., « L'évaluation des arguments dans les discours ordinaires. Le cas de l'accusation d'amalgame », *Langage&Société*, N° 105, 2003, pp. 9-37.

<sup>26</sup> Cf. Doury M., *op. cit.*, p. 10, qui termine son article en résolvant partiellement cette question, mais qui accepte que les acteurs sont capables d'évaluer les argumentations.

<sup>27</sup> Par exemple, Boltanski L. et Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, *op. cit.* ; Bouvier A., *Philosophie des sciences sociales. Un point de vue argumentativiste en sciences sociales*, PUF, 1999 ; MacEvoy, *L'invention*

deuxième temps, pour répondre à la préoccupation annoncée, il faudra voir quelle est la spécificité d'un argument moral<sup>28</sup>, en dépassant le fait que les philosophes moraux raisonnent trop souvent sur des exemples « outrageusement » simplifiés.

Nous pourrions nous intéresser à l'expertise, « ou contre-expertises...(pouvant servir d'appui) aux participants », mais en l'orientant tout d'abord du côté d'une expertise éthique. Puis nous pourrions confronter cette expertise aux principes énoncés par la CNDP. Enfin, et c'est le plus difficile, comment les deux types d'expertises, scientifiques et morales s'articulent-elles<sup>29</sup>?

Pour clore cette reprise critique du Q., nous pouvons essayer de reconstruire et d'indiquer quelques limites relatives à l'objet du colloque tel qu'il a été formulé. Son objet est indiqué comme l'analyse des **débats en situation**, la tentative de compréhension des **principes** dans des expériences concrètes de participation et de délibération, « mis en avant tant par des **théories** de la démocratie que par la **CNDP** ». Il est demandé de voir également comment ils sont **mis en jeu et débattus**, quels en sont leurs **effets attendus**, « soumis à **vérification** », ainsi que **l'évaluation de leurs conséquences**.

La généralisation souhaitée semble alors difficile parce que « les **valeurs** engagées et les **conséquences** de chaque dispositif en termes de transformation de l'action publique et de gouvernance sont fortement **liées** à une multitude de petits **choix organisationnels** faisant de chaque situation un cas singulier plutôt que le résultat de la mise en œuvre de **normes communes** ».

Ces deux parties nous semblent joindre des objets différents, voire créer une contradiction. En effet, la première invite à repérer des principes, dont nous avons vu qu'ils sont différents dans les théories de la démocratie délibérative et dans la sélection de la CNDP. Ceux-ci sont considérés dans leur mise en avant, l'attente qui leur est attachée, leur mise à l'épreuve en situation, leur éventuelle mise en cause et leurs effets. Finalement, ce sont leurs conséquences qui sont évaluées. Toutes ces opérations soumettront l'analyste à des choix méthodologiques et théoriques que nous avons évoqués.

Or, la seconde proposition semble s'orienter différemment. Elle est polarisée autour des valeurs et des conséquences qui seraient fortement dépendantes des choix organisationnels, réduisant les expériences à la singularité, qui ne résulteraient pas de la mise en œuvre de normes communes. Dans la première proposition, il semble qu'une explication qui suivrait les principes dans différentes phases serait possible. Par contre, la seconde anticipe l'impossibilité explicative qui passerait par les normes. Celle-ci crédite le facteur organisationnel d'une forte pondération. On pourrait la qualifier de trop instrumentaliste. Par ailleurs une révélation stable de ces valeurs ne sera pas aisée, pas plus que le lien entre ces valeurs et « leurs » conséquences. L'analyse empirique fine nous permettra de nuancer cette hypothèse, que certaines recherches comparatives dans le domaine de l'ETP, démentent déjà. Il faudra nous interroger pour savoir comment faire la part des choses entre des procédures, parfois mal appliquées, des choix de plus en plus hybrides, et les critères énoncés tant par les praticiens, les théories, que les analystes.

---

*défensive*, Métaillé, 1995. Le problème sera alors d'avoir à la fois la théorie et les recherches empiriques, qui sont rarement réunies.

Pour la difficulté d'articulation entre sociologie et linguistique, voir Reber B., « Interprétations sociologiques partagées, technologies littéraires et évaluation », *Langage & Société*, N° 109, septembre 2004, pp. 111-126.

<sup>28</sup> Voir par exemple, Hare R.M., « A moral Argument », dans Rachels J., *Ethical Theory*, Oxford University Press, pp. 69-75.

<sup>29</sup> Pour une présentation argumentée, voir Reber. B. « Evaluation du meilleur des mondes. La morale entre sociologie et philosophie », *Revue Internationale de Philosophie Moderne*, à paraître, 2006.



# L'INSTITUTION DU DÉBAT PUBLIC. État des lieux et perspectives de recherches

**14 et 15 Septembre 2006**  
**LILLE**

Colloque organisé conjointement par :  
ICAM (CETS) – CERAPS Lille 2 – INRETS



<http://www2.univ-lille2.fr/droit/ceraps/>  
**C.E.R.A.P.S**  
Centre d'Etudes et de Recherches  
Administratives Politiques et Sociales  
C.N.R.S. UMR 8026 - I.F.R.E.S.I.



## III. ÉTUDES DE CAS À PARTIR DE LA GRILLE D'ANALYSE

### *III. 2 Le déroulement du débat*

(La question litigieuse du public – La position des différents acteurs par rapport au débat)

Contributions écrites de :

**Laurence MONNOYER-SMITH**, Costech, Université de technologie de Compiègne

**Mathilde PHILIP-GAY**, Université Lyon III

**Aleandra MOREAU**, CNDP

**Mathieu BRUGIDOU**, **Arthur JOBERT** et **Isabelle DUBIEN**, GRETS, EDF

**Xavier GODARD**, DEST, INRETS

**Pierre LEFÉBURE**, CEVIPOF, Science-Po Paris

Rapporteur :

**Fernand DORIDOT** (ICAM)



**L'institution du débat public.**  
**État des lieux et perspectives de recherches**  
14 et 15 septembre 2006

ANALYSE DU DEBAT DUCSAI<sup>1</sup>. *Nouveaux dispositifs de concertations et formes de controverses : Le choix d'un 3<sup>e</sup> Aéroport pour Paris.*

**Présentation de l'étude de cas**

Notre étude de cas porte sur l'analyse du processus de concertation mis en œuvre pour le choix de l'implantation de la 3<sup>e</sup> plate-forme aéroportuaire de la grande région parisienne. Le dispositif concertation original mis en place en février 2001 jusqu'en octobre 2001 est hybride et son statut incertain. Il résulte d'un compromis entre le Ministère des transports et le Ministère de l'environnement et son principe est arrêté par le Premier Ministre, Lionel Jospin, après des mois de tergiversations entre les différentes composantes de la majorité plurielle de l'époque. La concertation alors baptisée **Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International** (DUCSAI) est confiée au Président de la Commission Nationale du Débat Public, en dehors de ses missions officielles avant que n'entre en vigueur la nouvelle loi Démocratie de Proximité qui encadrera par la suite ce type de débats.

Le travail de recherche s'est efforcé d'étudier la procédure de concertation dans ses différentes dimensions et de comparer les éléments du débat en ligne et hors ligne pour en dégager les spécificités et les éventuels apports. Il s'agit à terme d'évaluer la pertinence de ces nouvelles formes de débat et leur originalité dans un contexte de demande sociale de participation forte et de recherche de méthodologies susceptibles de les encadrer.

L'étude réalisée s'est donc focalisée sur l'analyse des dispositifs de participation hybride (c'est à dire faisant appel à du off et du on line) et le fonctionnement spécifique de chacune des arènes du débat. Une de nos interrogations portait ainsi sur l'influence sur les modalités de l'échange de l'architecture du débat public : dans quelle mesure l'organisation des débats publics et la structuration du forum facilite l'émergence de certaines thématiques ou favorise certaines modalités d'expression.

Nous sommes ensuite attachés à l'évaluation de la dimension délibérative de ce processus : dans ce cadre, l'implication des acteurs dans ces nouveaux dispositifs et les stratégies qu'ils mettent en place pour valoriser leur approche du problème, ainsi que la façon dont les NTIC sont susceptibles de renouveler les processus décisionnels, ont fait l'objet d'une attention particulière. Nous avons ainsi été amenés à réfléchir sur le concept de délibération lui-même.

**Méthodologie**

Les questions de recherche envisagées articulent des champs d'investigation relevant de plusieurs disciplines scientifiques (sciences de l'information et de la communication, sciences politiques, sociologie et sciences du langage). C'est pourquoi l'équipe scientifique est formée de deux sous-équipes, l'une traitant plus spécifiquement des questions sur la démocratie électronique et les usages sociaux des NTIC, l'autre spécialisée en linguistique du discours et ayant notamment étudié les forums de discussion sur l'environnement (Usenet). Les questions de recherche ont donc été abordées par des méthodologies différentes, en fonction des spécificités que l'approche empirique rend nécessaires :

- Constitution de corpus documentaires des messages électroniques du forum (332 messages)
- Etude historique du projet de 3<sup>e</sup> aéroport parisien (à partir d'archives privées fournies par les acteurs du débat et les institutions participantes, d'archives publiques telles que les coupures de journaux, sites webs, courriers des lecteurs etc. et des entretiens réalisés avec les acteurs cf. infra)

---

<sup>1</sup> - Ont également participé à cette étude Sylvie Catellin qui a analysé l'argumentation dans les réunions publiques, Marianne Doury à laquelle nous devons toute l'analyse du dispositif technique du forum et son impact sur l'argumentation qui s'y est tenu, Florimond Ratokonoelina, qui s'est penché sur les questions posées dans le forum en ligne et Patricia Von Münchow, spécialiste du discours rapporté, qui a également réalisé toute l'analyse portant sur l'utilisation du mot débat dans les réunions publiques.

- Réalisation d'une enquête exploratoire auprès de 25 personnes. Ont ainsi été interviewés des organisateurs du débat, des représentants d'institutions invitées à s'exprimer à la tribune lors des débats, des représentants syndicaux et associatifs, un chef d'entreprise, un élu, des citoyens, ainsi que l'ancien Ministre des Transport à l'origine du débat, Jean-Claude Gayssot et Mme Corinne Lepage, ancienne Ministre de l'Environnement, qui a suivi de près le dossier. Nous avons conçu ces rencontres non comme des entretiens semi-directifs classiques avec questionnaire mais comme des récits d'expérience sur un mode narratif. L'analyse des entretiens s'est réalisée à l'aide du logiciel Nudist qui permet une analyse thématique systématique des contenus numérisés.
- Analyses linguistiques du corpus des réunions publiques (analyse du sens du mot « débat » dans les réunions publiques, analyse argumentative )
- Analyses linguistiques du corpus du forum de discussion (analyse du discours rapporté, analyse argumentative, analyse de la question rhétorique)

C'est la dimension prototypique de ce débat qui a particulièrement retenu notre attention au cours de ce travail puisqu'il « bricole » un ensemble de discussions en-ligne et hors-ligne, dont l'articulation se construit avec le temps. Un des résultats saillant de cette analyse a été de montrer que ce caractère composite des procédures proposées par la démarche DUCSAI (avec deux versants on et off-line) autorise le déploiement de formes alternatives d'expression et d'argumentation de la part des participants dont la créativité s'exprime par des phénomènes l'appropriation de la procédure, et ce malgré sa dimension contraignante. Les effets conjugués de cette articulation procédurale et de l'expression créative permettent de contourner, au moins partiellement, certains effets d'imposition symbolique et de pré-configuration du débat par les « autorités légitimes » habituellement entendues dans ce type de dispositif.

## I – LE DÉBAT DUCSAI : PUBLIC, ACTEURS, OBJET ET MOTIVATIONS

### a) Une procédure hétérogène, un public varié

La complexité de la procédure initiale et son originalité a désarçonné plus d'un participant. Ce flottement, nettement perceptible dans les réunions publiques où des clarifications sont régulièrement demandées, se traduit également par des interpellations en ligne où un appel à réponses précises est demandé au maître d'ouvrage, trop silencieux au goût de certains internautes. Ainsi, la répartition des rôles entre maître d'ouvrage, CNDP, Commission Ducsaï, experts indépendants, pose problème aux participants qui tardent à s'approprier le dispositif du débat. Par ailleurs, le rôle de l'État est particulièrement ambigu : décisionnaire, il est aussi maître d'ouvrage, pourtant il reste relativement absent du débat<sup>2</sup>, ou alors représenté par la DGAC<sup>3</sup>, dont l'expérience du débat public étant très limitée, un véritable échange tarde à se mettre en place. À l'inverse, les participants perçoivent la DUCSAI comme représentant légitimement l'État : celle-ci refuse ce statut et proclame sa neutralité, comme organisatrice du débat public. En tout état de cause, il apparaît que le dispositif mis en place pour un débat s'avère relativement incomplet puisqu'au moins deux interlocuteurs apparaissent trop silencieux : Air France qui se retire rapidement des discussions et l'État, qui laisse le soin à la DGAC de le représenter.

Cependant, le débat DUCSAI a vu émerger des acteurs nouveaux, modifiant ainsi sensiblement les contours du débat classique sur le 3<sup>e</sup> aéroport tel qu'il s'exprimait depuis la mission Douffiagues<sup>4</sup>. Deux facteurs explicatifs semblent pouvoir être avancés pour expliquer ce phénomène. D'une part l'ouverture géographique liée à la location potentielle de la future plate-forme a conduit à une mobilisation locale très élargie. Chaque département concerné et chaque localité a pu ainsi organiser sa propre représentation au sein du débat qui, en se déplaçant dans les lieux directement concernés, a fourni aux associations créées ad hoc une tribune d'expression officialisant leur rôle à peu de frais. D'autre part, la publicisation du débat qui n'est plus confiné aux arènes parlementaires a permis à de nombreux acteurs de s'identifier comme des interlocuteurs pertinents auprès du maître d'ouvrage et de l'administration. Ces acteurs se sont sentis

<sup>2</sup> Ce fait est considéré comme une erreur fondamentale par un certain nombre de membres de la commission DUCSAI, comme B. Poignant ou P. Oudart.

<sup>3</sup> - Direction Générale de l'Aviation Civile

<sup>4</sup> - Deux missions successives pour étudier la question de l'opportunité de la construction d'un 3<sup>e</sup> aéroport sont confiées à Jacques Douffiagues : l'une en 1994 portant sur la desserte aéroportuaire du bassin parisien, l'autre en 1995 devant se prononcer sur la localisation d'un site susceptible d'accueillir la future plate-forme. Ces missions marquent le début de la controverse sur « le 3<sup>e</sup> Aéroport Parisien » dont les péripéties ponctuent toute la décennie jusqu'aux élections présidentielles et législatives du printemps 2002 qui y mettent un terme provisoire en annulant une fois de plus les décisions prises par le gouvernement précédent.

investis d'une mission de représentation d'un certain nombre d'intérêts qui leur semblaient jusque-là négligés, plus par méconnaissance du sujet que par réelle volonté d'occulter une partie des enjeux d'ailleurs. Chaque acteur a ainsi eu le sentiment d'apporter une contribution non négligeable au débat en proposant un éclairage nouveau, ou décalé sur un sujet qui leur semble par trop balisé. Notre analyse du parcours suivi par ces acteurs a mis en évidence un processus d'agrégation des intérêts qui s'est produit entre octobre 2000 (période à laquelle le principe du 3<sup>e</sup> aéroport est arrêté et celui du débat posé) et juillet 2002, date officielle de retrait du projet de Chaulnes.

Ainsi, peu après l'annonce du projet la mobilisation s'organise dans l'Aisne, autour d'une poignée de citoyens actifs dont Nicolas Bour, ingénieur des ponts, qui se sentent potentiellement visés par la création de la plate-forme. L'ACAST (Association contre l'aéroport dans le Soissonnais et le Tardenois) se présente d'abord comme une association de défense locale avant de s'investir dans une réflexion stratégique de fond sur le transport aérien en Europe. Créée le 18 novembre 2000 à Braine, elle s'appuie d'emblée sur un réseau d'élus afin de s'assurer le moment venu les appuis nécessaires au sein des instances départementales et régionales. Rapidement, l'ACAST travaille sur le fond, multiplie les contacts à tous les niveaux (départemental, régional, ministériel) : il s'agit de constituer un dossier solide susceptible d'avoir un impact pendant le débat public qui s'annonce et de se présenter comme un interlocuteur certes jeune mais crédible auprès des autres parties prenantes. L'organisation d'un débat local, en amont de la DUCSAI, par le Conseil Général de l'Aisne conduit l'ACAST à affûter ses arguments. Rapidement, l'association se dote d'un site Internet et produit un « *document fondateur* » destiné à circuler et à faire connaître l'association. Sa formation d'ingénieur, sa carrière professionnelle solide et son incontestable charisme assurent à Nicolas Bour des entrées auprès de tous les notables locaux auprès de qui il va chercher appuis et conseils : rapidement l'ACAST devient un membre incontournable du débat public alors que le débat DUCSAI démarre. C'est Jacques Pelletier, alors sénateur de l'Aisne, qui lui suggère de donner de l'ampleur à son mouvement en le dégagant de ses revendications locales, en inscrivant le désormais célèbre « ni ici, ni ailleurs » à côté de ses slogans. La mobilisation de l'ACAST est ainsi double : au niveau du Conseil Général et Régional, favorable au développement économique de la région et donc à l'installation d'une plate-forme dans l'Aisne, et au niveau de la DUCSAI à laquelle elle contribue fortement en rassemblant certaines associations autour de son document fondateur.

Parallèlement, la mobilisation s'organise également en Picardie dans le Santerre où il apparaît rapidement qu'une candidature locale se dessine. Un petit réseau se met en place autour de Jacques de Villeneuve, agriculteur et notable, qui coordonne diverses rencontres entre citoyens, petites associations et élus avant le début du débat. Rapidement, les bonnes volontés se regroupent et le débat DUCSAI est l'occasion de rencontre de ces multiples réseaux et personnalités fortes : celles-ci se repèrent dès la fin du mois de mai et mettent environ un mois à coordonner officiellement leurs positions.

Cette période de prise de contact et de rencontres entre grandes associations (la Fédération Nationale des Usagers des Transports, les Amis de la terre, France Nature Environnement, l'Union Générale Contre les Nuisances de Aéronefs) et réseaux locaux informels s'étend entre mai et juillet. C'est ce qui explique la relative absence durant toute la première partie du débat de cette nébuleuse d'acteurs locaux en phase de coordination. La demande de contre-expertise ne parvient pas à être formulée conjointement par les associations, et il faut attendre le mois de juillet pour que s'organise une demande concertée entre les parties prenantes opposées au projet. Non encore structurées, les petites associations confient donc à celles qui sont bien établies le soin de « porter » officiellement la demande, même si en sous-main, elles contribuent à la formulation du cahier des charges. Le mois de juillet cristallise la rencontre entre les réseaux : celui de J. de Villeneuve en Picardie et celui de Nicolas Bour en Champagne-Ardenne : « *c'est l'annonce des sites qui était un peu l'acteur déclenchant puisqu'on a vu qu'il fallait rassembler et coordonner un petit peu tout ça* ». La période plus calme de l'été est propice à l'organisation de réunions de rencontre avec les associations d'Île-de-France, plutôt favorables à la création d'un nouvel aéroport, avec les Verts et certains industriels, comme Bonduelle notamment.

Une démarche légèrement différente caractérise d'autres acteurs plus institutionnalisés qui, bien que se sentant directement concernés, regrettent de n'avoir pas été conviés officiellement. On retrouve ici une des vertus des débats publics en amont, à savoir la possibilité d'auto identification des acteurs qui proposent une approche de la problématique sous un angle spécifique. C'est le cas du Syndicat National des Contrôleurs Aériens qui avoue « *avoir un peu forcé la porte dans ce débat* » (A.S.). De fait, les contacts noués à l'occasion des débats publics permettront par la suite aux petites associations de venir chercher auprès du syndicat des éléments techniques nécessaires à leur argumentation, alors même qu'elles ne défendent pas la même opinion. Il en va de même pour les entreprises de l'agroalimentaire implantées en Picardie qui ne se reconnaissent pas dans la position officielle des Chambres de Commerce : Daniel Bracquart, alors Président de Bonduelle, décide de coordonner la position des industriels en organisant une série de réunions, soutenu par tous les salariés.

A partir de la reprise des débats en septembre 2001, les discussions prennent une autre dimension dans la mesure où les associations se regroupent en coordination, la SUCSAI (Synergie Unitaire pour une Contestation d'un Système Aéroportuaire Inadapté). Une conférence de presse en annonce officiellement la création le 20 septembre 2001, en marge d'une réunion publique DUCSAI, particulièrement houleuse, provoquant l'ire de P. Zémor. Cette coordination constitue la première étape d'un regroupement associatif plus ambitieux qui va mettre six mois à prendre forme et auquel s'adjoignent les industriels en la personne de D. Bracquart. Alors que le débat semble nettement tourner en faveur des défenseurs d'un aéroport picard, les associations décident d'augmenter leur force de frappe. Nicolas Bour joue ici un rôle fédérateur déterminant « *j'ai dit aux gens : vis-à-vis d'une décision nationale comme ça, il faut représenter une masse critique. Et alors on a fait une coordination qui regroupait à la fois tout l'Est de la Somme et le Nord de l'Oise, mais aussi le monde professionnel agricole, les élus, les collectivités etc.* ». Fort de cette nouvelle légitimité, la coordination multiplie les contacts directs avec l'administration (notamment la DGAC) et avec certains membres de la Commission qui tentent d'atténuer les conflits entre les associations et P. Zémor. La connivence que Nicolas Bour parvient à instaurer avec tous ces interlocuteurs offre désormais à l'ACAST et à la coordination les informations nécessaires au montage d'un dossier relativement solide qui permet d'envisager un après-débat « *Donc Catalaa<sup>5</sup> m'a aidé énormément à reconstruire une vision du passé que je n'avais pas, parce que moi, hein, à l'origine, je m'occupe de barrages et de centrales nucléaires en Chine...* ».

Ainsi, la fin du débat n'inaugure pas la fin de la mobilisation des associations : celles-ci entrent dans une nouvelle phase. L'association Sanaterra qui voit le jour en mars 2002, peu avant les élections présidentielles, résulte d'un intense travail d'organisation et de structuration inauguré par la coordination SUCSAI dont l'objectif est de parvenir à faire annuler la décision du gouvernement Jospin de construire le futur aéroport à Chaulnes. Pour cela l'association fédère les associations locales, les élus des régions concernées et les industriels soucieux de préserver l'intégrité de leurs terres dans une structure conçue comme un instrument de lobbying pour « *aller taper à toutes les portes au Sénat, à l'Assemblée Nationale, et il n'y a aucun problème, on sera reçus* » (N.B.). Cette structure s'avère d'autant plus nécessaire qu'elle a besoin de financements pour communiquer et développer ses actions de lobbying. Le choix de Philippe Cheval (Conseiller Général) comme Président constitue dans ce sens une opération de communication habile : il s'agit de s'assurer du financement du Conseil Général de la Somme. Ce qu'elle obtiendra immédiatement : les 100 000 € obtenus en avril 2002 servent au financement d'une grande campagne de communication au moment du lancement par le Préfet des discussions autour de Chaulnes, mais surtout au lancement de la seconde phase de la contre-expertise par le cabinet MVA en vue d'approfondir les hypothèses alternatives à la construction de la plate-forme. Il apparaît surtout que l'association Sanaterra ouvre à ses mandants les portes de nombreux cabinets ministériels et des cabinets des candidats à la présidence de la République : c'est jusqu'au Conseiller du Président Chirac lui-même, Stéphane Dupré-Latour, qui les recevra à l'Élysée et obtient pour eux un engagement officiel du chef de l'Etat de remettre tout le processus à plat en cas de victoire aux élections.

Comme on peut le constater, ce maillage de relations entre associations d'origines diverses est une conséquence directe du débat DUCSAI, même s'il faut attendre la fin du débat pour qu'elle produise véritablement des effets. En se reconfigurant, les acteurs ont également fait évoluer sensiblement les enjeux du débat et conduit à leur élargissement. Ce faisant, ils ont produit une nouvelle hiérarchisation de ces enjeux, produisant désormais un nouveau regard sur la question.

### **Les participants en ligne**

En ce qui concerne les intervenants en ligne, il apparaît qu'ils se différencient clairement des participants aux réunions publiques. Ces dernières accueillent en effet davantage les représentants officiels des associations et les militants que les simples citoyens (même si ceux-ci sont présents aux réunions délocalisées par exemple) qui constituent la grande majorité des intervenants en ligne. L'avantage de la souplesse du débat en ligne se trouve donc ici confirmé en faveur des simples citoyens participants qui, tout en constituant la principale cible du genre « débat public », en restent malheureusement trop souvent les grands absents. Même si l'utilisation des pseudonymes constitue un frein à l'identification précise des internautes, le contenu des mails suggère cependant un faible recoupement entre les deux arènes, seules une ou deux personnes s'affirmant en même temps dans les deux lieux de débat. Rares sont en effet ceux qui maîtrisent indifféremment les codes et règles de fonctionnement des deux arènes. Le décompte des intervenants participant au forum DUCSAI présente les difficultés classiques de l'analyse de nombreux forums de discussion sur Internet, où les identités affichées relèvent du libre choix des intervenants *via* l'utilisation de pseudonymes : un même intervenant peut donc poster ses messages sous différents pseudonymes, de façon stratégique ou pas (il s'agit parfois de simples variantes autour d'un

---

<sup>5</sup> - Directeur de la DGAC à l'époque, futur directeur de Cabinet du nouveau Ministre des Transport, G. de Robien.

même participant ; ex. « Coda » et « Aurelio Coda ») ; symétriquement, un même pseudonyme peut être assumé par des intervenants différents. Compte tenu de ces réserves, on repère environ 156 participants, qui peuvent poster chacun de un à onze messages. Parmi les participants les plus actifs, certains se spécialisent dans l'envoi de messages initiateurs de fils (productifs ou non), se conférant ainsi un rôle d'animateur (Marcoccia 2001) sur le forum. Ce rôle d'animateur reste cependant très exceptionnel, une large majorité des intervenants (95) postant un message unique sur le forum ; les intervenants actifs (6 messages ou plus) ne sont que 13, parmi lesquels, la DUCSAI et l'UCSAID, qui jouent un rôle particulier dans le débat.

## b) Les négociations autour des enjeux du débat

L'entrée en jeu de nouveaux acteurs et la réorganisation des coalitions en leur sein emporte plusieurs conséquences sur les enjeux du débat : parce qu'ils se sentent investis d'une mission de représentation d'un point de vue selon eux jusque-là ignoré ou minoré, les acteurs s'engagent d'abord difficilement, puis plus profondément dans le débat.

Le schéma de procédure Ducsaï ayant été imposé par son Président avec une faible marge de manœuvre pour les participants, un débat houleux et fructueux portant sur le débat lui-même a permis de redéfinir ses enjeux, voir même ses thèmes. En ce sens, le recours au forum de discussion a permis l'émergence de certaines thématiques, et en particulier celle de l'opportunité qui, si elle a bien été évoquée, n'était pas au programme de réunions locales, tout en constituant pourtant le cœur des discussions entre les participants.

On peut ainsi remarquer que le site [www.ducsai.org](http://www.ducsai.org) - et en particulier, le forum de discussion - a été conçu pour permettre aux citoyens de s'exprimer et d'aider ensuite éventuellement les instances décisionnelles dans leurs choix, une fois le dispositif lancé, il échappe largement à ses initiateurs, dans la mesure où les utilisateurs se l'approprient et l'instrumentalisent à leurs propres fins. Le forum étant modéré mais non réellement animé, il a fait l'objet de stratégies d'appropriation autorisant un contournement de la procédure pour servir des thématiques et des objectifs non prévus au départ.

Nous avons ainsi mis en évidence trois stratégies spécifiques :

- *Questions rhétoriques prévues / questions rhétoriques abordées*

On sera ici amené à faire la distinction entre le thème d'un forum ou d'un message (ce dont on parle), et la question rhétorique, au sens de Plantin (1993), qui le structure (c'est-à-dire, rappelons-le, la façon dont ce thème est problématisé pour permettre l'émergence de discours antagonistes autour d'une même question).

La page d'accueil du forum du site de la DUCSAI définit le forum comme « un espace de discussion libre entre toutes les personnes souhaitant s'exprimer sur le projet d'un nouvel aéroport ». Le caractère ouvert d'une telle proposition thématique est confirmé par la mention « Un nouvel aéroport ? Le débat public », qui reste visible à tout moment de la fréquentation du forum. Le thème « un nouvel aéroport » peut être problématisé à travers des questions rhétoriques aussi variées que « un nouvel aéroport est-il nécessaire ? » ; « quelles caractéristiques doit-il présenter ? » ; « où doit-il être implanté ? », etc. Or, la présentation de la démarche DUCSAI, accessible à partir du site, précise les questions considérées comme pertinentes dans le cadre de la concertation. Il s'agit de déterminer « la *nature* de la plate-forme aéroportuaire », ainsi que sa *localisation* : en réalité, la question de *l'opportunité* même de la construction d'un troisième aéroport en région parisienne est considérée comme hors débat. Ce flottement dans la définition des questions pertinentes dans le cadre du processus de concertation, et plus spécifiquement, dans le cadre du forum de discussion, ouvre la voie à des positionnements variés.

Questions rhétoriques effectivement abordées. L'analyse des messages postés sur le forum montre que les interventions se structurent autour de 3 questions sont :

*Question 1* : pour ou contre un troisième aéroport parisien ?

*Question 2* : pour ou contre telle localisation pour le troisième aéroport ?

*Question 3* : le débat public sur le troisième aéroport est-il ou non satisfaisant ?

De ces trois questions, une seule entre parfaitement dans le cadre de la légitimité thématique réduite définie dans la présentation de la démarche DUCSAI (question 2, portant sur la discussion des différentes localisations envisageables pour le troisième aéroport). Il s'agit pourtant d'un forum modéré, et la page d'accueil précise ainsi le rôle du modérateur : « Son rôle est de veiller à la qualité des échanges au sein de l'espace de discussion. Les propos n'ayant aucun rapport avec le sujet proposé n'ont donc pas lieu d'être. ». Les messages répondant aux questions non prévues par le dispositif de concertation ne sont donc pas jugés suffisamment hors sujet pour être sanctionnés.

- *Les glissements d'une question rhétorique à une autre*

Si dans la majorité des cas, les contributions à un fil de discussion relèvent de la même question rhétorique, des passages sont possibles de l'une à l'autre.

Un type particulier de redéfinition de la question rhétorique au sein d'un fil de discussion (de la question 2. à la question 1.), nous paraît particulièrement intéressant. Dans le débat tel qu'il apparaît sur le forum, les messages visant à rejeter un site particulier comme emplacement du futur aéroport sont souvent vus par les habitants proches des autres sites comme des tentatives pour se décharger sur une autre région des nuisances à venir. Dans de tels cas, les échanges entre opposants aux différents sites comportent une agressivité marquée. Ainsi, l'interprétation de l'opposition au choix d'un site particulier comme une menace pour les opposants au choix d'un autre site tend à envenimer le débat, dressant les opposants au troisième aéroport les uns contre les autres. On assiste alors parfois à une redéfinition du mot d'ordre, qui passe, de « non à un aéroport à tel endroit » (question 2, prévue par le dispositif), à « non au troisième aéroport où qu'il soit » (question 1, imposée par les participants), posant ainsi les bases d'une coalition entre des acteurs sociaux qui se vivaient jusque là comme adversaires et qui en viennent à se regrouper contre un ennemi commun. L'observation de tels glissements montre comment, à partir de la discussion d'une question prévue par le dispositif de concertation (il s'agit de la question 2., portant sur le choix d'implantation du troisième aéroport), une situation jugée problématique par certains participants émerge (les opposants se dressent les uns contre les autres), et provoque une redéfinition de la question rhétorique (on passe à la question 1, qui porte sur l'opportunité même de ce troisième aéroport, et qui est a priori non pertinente dans le cadre du processus de concertation) ; la substitution de cette question à la première permet une redéfinition des camps, rassemblant tous les opposants aux différents sites contre les partisans du nouvel aéroport. On comprend bien ici les enjeux de la définition des questions rhétoriques, qui entraîne avec elle une définition des camps argumentatifs, et donc des rapports de force en présence ; en ramenant sur le devant de la scène la question de l'opportunité du troisième aéroport, les participants au forum redéfinissent les rapports des forces en présence d'une façon défavorable aux initiateurs de la mission DUCSAI.

- D'un discours d'opinion vers un discours d'action. L'exemple le plus frappant de ce qu'on peut considérer comme un détournement du dispositif est l'utilisation du forum, non plus pour « s'exprimer sur le projet d'un nouvel aéroport » (ce qui suppose une attente de messages de type argumentatif, associant prise de position et étayage de cette prise de position) mais pour susciter l'action (et, qui plus est, une action dirigée contre les partisans du troisième aéroport mais aussi contre les initiateurs du processus de concertation). On observe ainsi qu'un certain nombre de messages consistent en fait en des mots d'ordre visant à organiser des manifestations d'opposition au projet de troisième aéroport. Ici, les participants ne se contentent pas de lancer des mots d'ordre d'appel à manifestation, mais s'entendent sur les slogans, les lieux, les modalités de la manifestation... et proposent de sortir finalement de l'espace du forum pour peaufiner leur stratégie – on ne sait pas si cette « sortie de scène » proposée est motivée par le désir de passer au face-à-face ou à un médium plus traditionnel, ou par le souhait d'échapper au contrôle des organisateurs de la DUCSAI. Si on prend une métaphore spatiale, ce qui se passe dans ces fils de discussion est du même ordre que ce qui se passerait si, au cours d'une des rencontres-débats organisées par la DUCSAI dans différentes localités, des participants faisaient bande à part et se mettaient à discuter entre eux au fond de la salle pour mettre en place des stratégies de résistance aux organisateurs de la rencontre.<sup>6</sup>

Avec le recul, les participants réalisent combien les enjeux et les problématiques du débat se sont élargies, redéfinies et finalement hiérarchisées différemment par rapport à la période de l'avant débat. Ainsi, des problématiques environnementales relayées tant par les Verts que par les industriels et les agriculteurs locaux adeptes d'une agriculture très soucieuse de la lutte contre toute forme de pollution trouvent à s'exprimer de façon importante. La société Bonduelle défend ainsi une approche nouvelle qui trouve un écho fort auprès de la population et des agriculteurs locaux : « *les arguments d'aujourd'hui ont beaucoup évolué : il faut veiller à l'alimentation des futures générations... On a pris conscience qu'il fallait valoriser la Picardie, faire venir des gens... Sinon, si ça reste un désert, on viendra implanter des équipements nuisibles* » (D.B.). Chez SANATERRA, c'est un point positif à retenir du débat : « *c'est certain qu'on a fait avancer cette idée d'une région protégée pour le développement d'une alimentation humaine saine* » (J.de V.).

---

<sup>6</sup> Dans le même esprit, on voit que le forum sert de lieu où certains participants adressent des revendications à des instances décisionnelles pas clairement déterminées, mais que les auteurs des messages en question se représentent comme étant à l'écoute, « de l'autre côté » du forum. C'est notamment le cas des messages réclamant la mise en place d'enquêtes de santé publique [messages 79-80] ou d'un bilan environnemental du transport aérien [82].

### c) Un débat pris au sérieux au delà des critiques

La question de la « procédure » a fait l'objet de larges discussions au cours du débat Ducsaï. Comme nous l'avons vu, sa conception originale et sa mise en œuvre relativement autoritaire a suscité d'intenses discussions tant en ligne qu'hors ligne. Il nous a paru intéressant au cours de notre étude de nous pencher sur les conceptions du débat public que révélaient ces discussions. Une analyse de toutes les occurrences du terme « débat » et sa qualification dans un large échantillon de verbatims des réunions publiques<sup>7</sup> révèle une forte demande pour une approche délibérative du débat public ainsi qu'un appel pour une clarification des règles du jeu discursif. En ligne, la question de la « qualité du débat public » constitue une des trois questions autour duquel se structure toute l'argumentation développée par les participants.

D'après la façon dont ils définissent le mot *débat* à travers son emploi, il apparaît que les participants aux réunions publiques recherchent avant tout un échange d'égal à égal, en présence des parties qui confrontent leurs positions et non pas un jeu de questions et de réponses ou, pire, un monologue ou un cours dispensé de l'un à l'autre. Le sujet de cet échange – *local* et/ou *européen* de préférence, et non pas *parisien* ou *hexagonal*, et surtout conduit dans la *transparence* – devrait être le 3<sup>e</sup> aéroport et non pas le débat lui-même. Cela étant, le sujet « 3<sup>e</sup> aéroport » est considéré comme un champ assez large : pour les participants au débat, ce dernier devrait évoluer pour porter sur la nécessité du 3<sup>e</sup> aéroport plutôt que sur son emplacement, sujet pourtant initialement fixé par le gouvernement.

D'une façon générale, les participants ont tendance à mettre en question la façon dont est organisée le débat, dont les règles paraissent trop contraignantes, voire arbitrairement fixées par la DUCSAI, qui, justement, insiste de façon récurrente sur la nécessité d'obéir à ces règles. Pour P. Zémor, la dynamique du débat ne peut venir que de lui alors que la plupart des participants semblent voir le débat comme un *processus* nécessairement *dynamique*. Que la décision soit prise par et dans le débat, après une *évolution* qui se produit à l'intérieur de ce dernier et non pas à l'extérieur, comme le conçoit P. Zémor, paraît indispensable pour certains, qui considèrent que dans le cas contraire, le débat est inutile. Ainsi constate-t-on qu'il règne parmi les différents protagonistes du débat un certain flou quant à la question de savoir si l'on a affaire à un processus de concertation (c'est ce que semble penser P. Zémor), de délibération (c'est ce qui était prévu par le gouvernement) ou de co-décision (c'est ce que semble souhaiter un grand nombre de participants). Si la décision est extérieure au débat, les participants demandent au moins que les experts ne soient pas juge et partie et ne soient pas non plus ceux qui prennent la décision. De toute façon, les participants ont tendance à mettre en question le lien entre débat et démocratie, fréquemment évoqué par P. Zémor, et à se méfier du dispositif, que d'aucuns considèrent comme démagogique.

Le dispositif discursif du débat pose d'importants problèmes car les participants ont l'impression que leur « adversaire », c'est-à-dire l'État, est absent. Ils semblent alors parfois opposés au débat même (c'est l'impression qu'a P. Zémor), mais en réalité, à la recherche d'un adversaire, ils ne trouvent que Zémor, l'observateur, qui – dans un effort de réflexivité cohérent par rapport à sa mission – ne veut discuter que du débat lui-même, qui s'identifie à sa tâche consistant à instaurer le débat, voire à ce débat lui-même et qui considère le débat public comme une épreuve didactique à l'intérieur de laquelle il tient le rôle de maître d'école... ce qui agace certains. Enfin, l'observation des échanges montre un phénomène récurrent en contexte polémique : le passage au niveau « méta-argumentatif ». Sont alors développés des discours laudatifs, mais bien plus souvent critiques, sur le débat lui-même, les modalités du dispositif, les intentions des initiateurs, etc.

La critique récurrente sur la qualité du débat n'empêche pourtant visiblement pas les participants d'y consacrer un temps et une énergie non négligeable. Ainsi, une des conclusions les plus intéressantes de l'analyse linguistique du discours rapporté<sup>8</sup> et des entretiens avec les participants est de mettre à jour ce paradoxe étonnant déjà soulevé par Elster qui parle de la « force civilisatrice de l'hypocrisie ». Ainsi, tout se passe comme si, malgré leur extrême conscience de la probabilité d'un faible impact du débat sur la décision finale, les participants avaient foi dans les potentialités du débat démocratique. Malgré l'absence du débat qu'ils reprochent au « pouvoir », les locuteurs tiennent en effet à discuter de façon sérieuse, en rapportant de façon relativement précise le discours des « décideurs », même si ce dernier est systématiquement critiqué. Ce sont là des formes de discours rapporté qui se démarquent clairement de

<sup>7</sup> - Après avoir passé en revue toutes les réunions publiques, on a décidé d'analyser plus précisément celles qui se sont tenues à Laon (27/9/2001), à Reims (28/9/2001) et à Chartres (1/10/2001). La taille du corpus au total ayant été fixée, pour des raisons matérielles, à environ 200 pages, les réunions de Reims et de Chartres ont été choisies pour introduire une variation géographique ; celle de Laon a ensuite été sélectionnée parce que son déroulement a provoqué un très grand nombre de commentaires aussi bien dans les communiqués de la DUCSAI que sur le forum de discussion.

<sup>8</sup> - Le discours rapporté correspond, pour aller vite, au discours « cité » par les participants au débat dans leur intervention. La citation peut être plus ou moins directe et se traduire dans le discours par une reprise des images, du vocabulaire ou des catégories de pensées attribuées à une autre personne.

celles par l'intermédiaire desquelles on rapporte le discours des autres locuteurs du forum. Ainsi une distinction s'impose entre le discours rapporté "extra-forum" et le discours rapporté "intra-forum". Ce dernier, qui se caractérise par le fait que le locuteur "rapportant" aussi bien que le locuteur "rapporté" sont de "simples" participants du forum : fonctionnant par allusion plutôt que par référence exacte, s'éloignant souvent du "discours d'origine" dans la formulation, ce type de discours rapporté à fonction ludique semble avant tout promouvoir la cohésion du groupe que forment les participants au forum. Le discours rapporté "extra-forum" en revanche, dont les locuteurs "rapportés" sont des responsables politiques ou de la DUCSAI, se manifeste très souvent sous la forme du discours direct, qui se présente comme étant fidèle au discours d'origine, discours dont les circonstances d'énonciation (qui, où, quand, dans quel contexte,...) sont souvent mentionnées de façon fort précise. On pourrait attribuer ces caractéristiques, qui s'opposent à celles d'un forum de discussion au fait que les locuteurs s'inscrivent, peut-être inconsciemment, mais en tout cas malgré ce qu'ils en disent eux-mêmes, dans un processus de délibération. En effet, si l'on veut être pris au sérieux lors d'une délibération, on ne peut pas se permettre de (trop) déformer le discours de l'autre : puisqu'on ne parle pas pour parler, mais pour prendre des décisions importantes, il faut donner de soi, de son discours – dont du discours rapporté ! – une image sérieuse. Les précautions que prennent les locuteurs du forum lorsqu'ils rapportent le discours des responsables politiques et de la DUCSAI (mais non celui des autres participants !) soulignent donc à la fois la distinction qu'on fait entre deux catégories de sources dont on rapporte le discours et le fait que les locuteurs ne sont pas aussi sûrs qu'ils voudraient le faire croire de l'absence des "décideurs" du "débat". Tout en affichant leur conviction que ce débat n'en est pas un, ils s'inscrivent, par la façon dont ils rapportent le discours des décideurs, dans un processus de délibération.

C'est d'ailleurs ce qui explique certainement qu'au-delà des critiques immédiates adressées au débat Ducsaï, des effets 'de fond' se sont fait sentir.

## **II- LES EFFETS DU DISPOSITIF : DU COURT AU LONG TERME**

Le caractère hétérogène du débat DUCSAI, la mobilisation d'un réseau d'acteur au-delà de son terme, a contribué à faire émerger une nouvelle approche de la question du trafic aérien et plus généralement de ce que pourrait être une politique des transports « durable ». Certains effets d'apprentissage ont également été relevés par les acteurs qui ont capitalisé certains acquis pour les procédures CNDP futures. Enfin, il faut également noter la dimension prototypique du débat Ducsaï pour la future CNDP issue de la loi « Démocratie de Proximité » : tant en positif qu'en négatif, cette expérience constitue sans aucun doute une étape importante dans la recherche de nouvelles voies de discussion entre les pouvoirs publics et les citoyens.

### **a) Public en ligne, public hors ligne : contraintes procédurales sur le débat public.**

Alors que dans les réunions publiques, le calendrier et les thèmes de discussion sont programmés par la DUCSAI, les thèmes discutés sur le forum sont initiés par les participants. Or malgré cette différence, qui influe sur la distribution des arguments et des questions débattues, on retrouve sur les deux scènes les mêmes grandes thématiques (discussion de l'opportunité d'un troisième aéroport, discussion des sites envisagés, discussion de la possibilité de développer les plates-formes régionales, discussion sur l'utilité du débat ...), et les arguments qui étayaient chaque position sont sensiblement les mêmes – même si l'on observe, bien sûr, des différences dans les formulations et le degré de précision des interventions.

Pour autant, certaines différences apparaissent à l'analyse. On constate ainsi une plus grande focalisation en ligne sur les questions concernant la définition de l'intérêt général (et, en miroir, des intérêts particuliers) et sur celles ayant trait à l'opportunité de la construction du 3<sup>e</sup> aéroport. Ceci peut surprendre si l'on ne prend pas en considération le poids du « cadrage » du débat hors ligne par les organisateurs. En revanche, les réunions publiques laissent une plus large place à la technicité des arguments et à l'expertise, réalisant ainsi un travail déterminant sur l'évaluation du trafic aérien à moyen et long terme. C'est de cet important investissement des participants dans la collecte de données fiables et indiscutables par l'assemblée que s'est imposé progressivement, à la suite du débat Ducsaï, un accord sur une augmentation du trafic aérien bien moins importante que prévue dans les années à venir. Dès lors, l'argument de l'urgence d'une décision a très nettement perdu de son poids dans les discussions.

La différence la plus frappante concerne la tonalité de certaines argumentations et la virulence de certains propos dans la deuxième phase des réunions publiques, portés par des individus exprimant des préoccupations personnelles, liées à des valeurs ou des attachements affectifs (attachement au territoire et au patrimoine culturel, volonté de préserver la terre qui sera laissée en héritage aux générations futures, caractère insupportable des nuisances à prévoir pour les habitants des sites concernés). Cette

dimension émotionnelle n'est aucunement absente des messages échangés sur le forum mais elle y est moins systématique. Il semblerait que ce recours à une argumentation jouant sur le *pathos* constitue, pour les locuteurs ne pouvant faire valoir aucune forme d'expertise ni de légitimité institutionnelle (politique, par exemple), un moyen de rendre légitime leur prise de position dans le débat au sein des réunions publiques (alors que les interventions de « non experts » sur le forum ne souffriraient pas d'un tel déficit de légitimité).

Il nous semble que les caractéristiques techniques des deux dispositifs de débat ont une incidence très forte sur les comportements, la dramatisation et l'exacerbation des oppositions (Manin, 2005). Or, les observations faites sur nos données contredisent les attentes habituellement attachées à la communication en face-à-face et à la communication médiatisée par ordinateur. En effet, on pose généralement que la première (communication en face-à-face) tend à tempérer l'expression des émotions – et, particulièrement, de l'agressivité – en raison du coût à payer en termes de gestion des faces, alors que la communication médiatisée par ordinateur, dans la mesure où elle entraîne une forme de « dématérialisation » des échanges, favoriserait l'affrontement direct et non modéré des intervenants (Stromer-Galley, 2002). Or, dans le dispositif de concertation étudié ici, on observe une « flambée des passions » lors des réunions publiques qui n'a pas d'équivalent dans le forum en ligne.

*Dans les réunions publiques*, à la différence du forum, les interlocuteurs sont en situation de confrontation directe, de face à face. Le débat proprement dit ne peut commencer qu'après une série d'interventions qui s'apparente à un rituel d'introduction, au sens anthropologique du rite, c'est-à-dire « une série de séquences répétitives dont les protagonistes comme les spectateurs connaissent d'avance l'ordonnancement et la finalité »<sup>9</sup>. Dans les réunions de septembre près des sites, ce rituel d'introduction se caractérise par les séquences suivantes : accueil du public par l'animateur-journaliste, projections de plusieurs vidéos ponctuées par les interventions de Pierre Zémor sur la mission DUCSAI, sur la demande de débat public, sur les avancées de la démocratie participative, et présentation du site candidat par un représentant de la DGAC. Cette longue introduction, mais aussi la séparation spatiale entre les membres de la DUCSAI (assis à la tribune) et le public (face à la tribune), instituent d'emblée une distance entre les représentants de la DUCSAI et les participants. Or certaines de ces réunions se sont déroulées dans un climat de tension extrême et sont marquées par la présence massive d'un public hostile au projet, ce rituel introductif ne fait qu'exacerber les tensions, en provoquant l'exaspération des participants impatients de s'exprimer, au point qu'il soit arrivé deux ou trois fois de donner lieu à des manifestations d'hostilité (chahut de l'orateur, insultes et bousculades). Dans certains cas, la remise en cause du dispositif prend la forme d'une théâtralisation de l'hostilité collective, avec la double dimension d'émotion et de formalisme : le public se lève et tourne le dos à l'écran et au président de la DUCSAI<sup>10</sup>, traitant ainsi la scène du débat comme un théâtre, comme un dispositif de spectacle, et dénonçant par là-même le « simulacre » de débat.

*Dans le forum de discussion*, en revanche, l'agressivité des participants à l'égard des organisateurs de la DUCSAI ou des « institutionnels » participant au débat n'atteint pas le degré observé lors de certaines réunions publiques. Elle se traduit essentiellement par des protestations récurrentes devant l'absence de réponses aux questions soulevées par les différents messages. Cette plus faible intensité émotionnelle dans les forums de discussion est sans doute à l'origine du fait que les positions non institutionnelles favorables au projet de troisième aéroport parisien s'y expriment un peu plus librement que lors des réunions publiques, où de telles prises de position risqueraient de se heurter à une hostilité massive et virulente.

On constate ainsi que chaque arène apporte au débat un angle d'approche spécifique et permet en particulier que s'exprime légitimement des intérêts « locaux »<sup>11</sup>, pratiquement inaudibles dans les réunions publiques où le maître d'ouvrage se fait porte parole de l'intérêt général (des voyageurs, de la France, et, à un moindre degré, d'Air France). Dès lors, le dispositif DUCSAI, en tant que procédure mixte, ouvre la voie à une forme de débat public autorisant l'expression de la différence dans ce qu'elle a de plus complexe dans la forme et dans le fond. L'intense discussion sur la forme du débat<sup>12</sup> lui-même qu'autorise le dispositif instaure de fait une réflexivité dont la suite des événements montre que la CNDP a su se saisir : les débats des CPDP démarrent ainsi par un débat sur la forme du débat. Dans ce cadre, le recours à Internet, en « donnant la main » aux citoyens à la fois encourage et facilite les processus d'appropriation du débat public. Il autorise l'expression de leur créativité tout en leur offrant un outil de

<sup>9</sup> - Selon la définition de Marc Abélès (v. *Un ethnologue à l'Assemblée*, 2000, p. 141-42).

<sup>10</sup> - Pour évaluer la portée symbolique d'une telle prise d'initiative, il faut savoir que dans un lieu aussi éminemment représentatif de la scène de débat qu'est celui de l'Assemblée nationale, le protocole interdit aux parlementaires de tourner le dos au président (*ibid.*, p. 218).

<sup>11</sup> - Ce point a plus particulièrement été développé par Doury (M.), « « Intérêt général », « intérêts particuliers ». La construction de l'ethos dans le débat public », *Questions de communication*, 2006 à paraître.

<sup>12</sup> Voir l'analyse réalisée par Patricia Von Münchow du terme débat et au « débat sur le débat » dans le rapport p. 52-75.

réflexivité, puisque plus que toute procédure éphémère de débat public, il « donne à voir », capitalise, et s'inscrit dans une temporalité plus longue.

## **b) L'apprentissage sur un temps long**

On aurait ainsi tort de croire que la virulence des débats a obéré totalement la capacité des parties prenantes à se décentrer pour intégrer le positionnement de l'autre, même en opposition frontale. Avec le recul, nombreux sont ceux qui soulignent avoir pris conscience de la douleur exprimée par les uns, des considérations économiques ou sociales des autres, ou encore d'admettre la nécessité d'une prise en compte de l'environnement dans tout choix de développement des infrastructures. Ainsi, Michel Sabourin de l'Union des Chambre de Commerce et des établissements gestionnaires d'aéroports avoue avoir *« beaucoup appris en écoutant. Parce que vivre là-bas, c'est un choix de vie, c'est un choix de société, parce que la société ne pouvait pas imposer ça à ce moment- là »*. Le débat est l'occasion de nouer des liens sociaux improbables et pourtant essentiels, comme le rappelle A. Serres du Syndicat des Contrôleurs aériens : *« Moi, j'ai trouvé cela intéressant parce qu'il y avait aussi la rencontre avec les gens qui prennent l'avion tous les jours ou toutes les semaines. Ce que l'on comprend, mais c'est vrai qu'on est déconnecté de tout ça »*.

Plus profondément, Nicolas Bour, pourtant très virulent au cours des débats vis-à-vis de la DGAC, fait montre d'une grande empathie vis-à-vis des fonctionnaires qu'il a eu l'occasion de croiser durant les réunions publiques : *« si vous voulez Catalaa il avait une mission qui était d'essayer de trouver un aéroport, donc lui il était contraint, moi j'étais dans une position très facile en tant qu'association, je pouvais tout dire, j'avais aucune contrainte... c'est tout le problème du rapport entre l'Etat et les administrations centrales... »*. On peut ainsi constater qu'une certaine prise de conscience croisée des systèmes d'interprétation et de contraintes dans lesquels se trouvent les acteurs a pu être entamée à l'occasion du débat. Comme le résume A. Caron, élu vert de Picardie : *« ça nous a quand même donné l'occasion de débattre avec des gens d'Air France, avec des gens d'Aéroport de Paris. Voir leur préoccupation à eux. Voir qu'ils ne sont pas complètement débiles non plus quoi ! Eux, ils défendent aussi leur job... C'était une occasion de se connaître [avec les élus]. Eux, ils nous ont connus un petit peu, certains maires ruraux et tout ça, pour lesquels maintenant, disons que nous avons pas mal d'estime. J'espère que c'est réciproque »*. Le contact rugueux avec l'administration est, au final, vu plutôt positivement : *« ça a rapporté quand même quelque chose, c'est que les Parisiens sont venus à Amiens non ? Les responsables d'Aéroport de Paris, etc., ils sont tous venus. Les gens se sont déplacés, ont rencontré quand même les élus, ont rencontré les gens »*. (P.O).

La fréquentation assidue des autres a, aux dires mêmes des acteurs, comporté une indéniable dimension d'apprentissage dans la participation aux débats, tant en termes de contenus que de processus. J. de Villeneuve de SANATERRA constate ainsi, amusé, que l'association s'est taillé une réputation d'expert dans le domaine : *« c'est marrant parce que dans la France entière maintenant, on est considéré comme les grands spécialistes de lutte contre les aéroports »*. Elle est ainsi devenu un instrument de *« veille sur un projet d'aéroport »* selon les termes de D. Bracquart. La FNAUT concède ainsi que *« ça nous a donné une expérience sur ces questions de grands équipements, de choix de grands équipements publics qui maintenant vont présider aux décisions sur ces grands équipements avec la loi démocratie de proximité »* (E.E.). Mais ceci ne concerne pas que les grandes associations : les citoyens y trouvent aussi une autre façon de suivre la vie politique locale : *« Donc moi j'ai assisté à des débats et je vous assure que c'est le débat de l'aéroport qui m'a encouragé à participer à d'autres débats. »* (M.C). Les acteurs, tout en critiquant la démarche DUCSAI en tant que telle, constatent ainsi sa dimension formatrice et le caractère constructif du débat public en termes de contenu. Comme si la DUCSAI avait constitué un galop d'essai pour les futurs débats : désormais ils interviennent en tant qu'interlocuteurs légitimes manifestant une volonté constructive allant bien au-delà de leur mission revendicative initiale.

Ce regard relativement positif a posteriori sur un débat pourtant extrêmement critiqué dans sa forme peut laisser perplexe le chercheur. Nous proposons deux explications notre travail à cet apparent paradoxe. La première tient aux effets de notre méthodologie de recherche : en allant sur le terrain deux ans après la fin du débat, nous avons imposé aux acteurs un travail de réflexivité sur leurs propres pratiques une fois la flamme des discussions éteinte. C'est ainsi qu'au cours de nos entretiens nous avons pu observer un travail de mise en perspective des conséquences du débat par de nombreux acteurs désormais engagés à des titres divers dans des débats CNDP dont ils reconnaissent aujourd'hui les bénéfices. Or le débat Ducsaï, à plus d'un titre, est apparu comme une des tentatives les plus hardies d'imposer à l'Etat un débat public sur une question jusqu'alors limitée aux commissions *ad hoc* sur lesquelles les associations et simples riverains n'avaient aucune prise. C'est ce qui explique que malgré le caractère très imparfait de la Ducsaï, ses conséquences positives à moyen et long terme apparaissent plus évidentes. L'autre explication se situe dans le lien avec la décision prise par le nouveau gouvernement sorti des urnes en

2002 de suspendre la construction de l'aéroport décidée par Lionel Jospin. L'intense mobilisation après le débat du réseau d'acteurs constitué à cette occasion a sans doute joué un rôle déterminant dans l'inflexion sérieuse de la politique des transports opérée par le nouveau gouvernement, alors même que les pressions d'Air France et d'ADP n'avaient pas cessé. Mais plus fondamentalement, la reconnaissance du travail des participants au débat par la mission d'information parlementaire chargée de revenir sur la question en 2003 vient finalement entériner les positions des opposants à la création du pôle aéroportuaire en ne jugeant pas urgente la prise de décision. D'ailleurs, il semble bien qu'Air France ait anticipé l'importance du front du refus social et politique pour la construction d'un aéroport dont la compagnie aérienne n'avait jamais caché avoir besoin à moyen terme puisque sa fusion, en octobre 2003, avec KLM vient conclure de longues négociations et lui ouvre les portes du hub Néerlandais de Schiphol. Or, comme nous l'a clairement rapporté Jean-Claude Gayssot, les considérations économiques d'Air France avaient largement motivé la décision du gouvernement Jospin pour la construction d'un nouvel aéroport. La disparition de cette motivation entérine certainement pour un temps indéterminé toute discussion sur le sujet.

### c) Une nouvelle approche du transport aérien ?

L'intense travail des associations sur les origines de l'évolution du trafic aérien les a conduites à réfléchir sur la nature des déplacements effectués par les voyageurs, sur le caractère éminemment manipulable de la demande de transport par les compagnies aériennes et les politiques du transport d'un pays. Ainsi, la dimension « inéluctable » présentée d'abord par la DGAC sous forme de courbes de croissance du nombre de voyageurs n'a clairement pas résisté à l'analyse précise du « voyageur ». L'étude de F. Zagury, celle réalisée par MVA<sup>13</sup> ont au minimum instillé le doute jusque dans les rangs de la DGAC, où l'on admet que si les arguments centraux des associations opposées à l'aéroport sur l'évolution du trafic aérien n'ont pas emporté une adhésion globale, en revanche, ils ont mis en évidence l'absence d'urgence d'une décision de cette importance, ainsi que la multiplicité des variables entrant dans la détermination du nombre de voyageurs par an. Les associations ont l'impression d'avoir « cassé la pensée unique sur le sujet » (J.de V.), ce que confirme B. Barraqué alors membre du Conseil National du Bruit : « *Peut être qu'on a gagné un cran dans une reposition du problème du trafic aérien qui permettrait de poser le problème différemment* ». Ce point est essentiel puisqu'il n'apparaît désormais plus légitime d'avaliser sans réagir une montée du nombre de voyageurs : la valeur normative attachée aux notions de liberté de circulation et de développement économique (d'une compagnie nationale ou d'une région) doit désormais prendre en considération d'autres contraintes dont le débat a souligné l'importance comme la préservation du patrimoine, le refus des formes variées de pollution ou la nécessité d'une prise en considération de la parole citoyenne. Comme nous l'avons vu, ce travail constitue désormais un acquis relativement stabilisé puisque les travaux de MVA ainsi que ceux de M. Zagury sont repris par la mission d'information parlementaire dirigée par F. Gonnot après les présidentielles. Les éléments de la contre-expertise seront par ailleurs réutilisés par les associations au cours du débat Charles-de-Gaulle express et Notre-Dame-des-Landes. « *La contre-expertise a apporté un élément au débat pour le pays, c'est un des éléments sur lequel on peut s'appuyer maintenant pour le confirmer ou l'infirmer ou demander d'autres investigations sur ce sujet là et d'ailleurs ça a donné des suites après avec le rapport parlementaire et sur cette question de Roissy [CDG express]* » (E.E).

Le dernier acquis important en termes d'enjeux concerne les inquiétudes des riverains préoccupés par la valeur des biens immobiliers suite au gel des terres susceptibles d'accueillir un jour l'aéroport. Les riverains avaient ainsi été très mobilisés autour des questions foncières suite à l'exemple désastreux de l'évolution du marché de l'immobilier autour de Beauvilliers, successivement gelé après la mission Douffiaques puis réouvert après les législatives de 1997. Selon la DGAC, le débat a ainsi permis « *de faire émerger tout un tas de problèmes liés au bruit, à la gestion foncière, à l'urbanisation, aux précautions que l'on n'a pas prises pour Roissy* » (F.R.), cette prise de conscience conduit l'administration à proposer un amendement à la loi Démocratie de Proximité votée en 2002 préservant les propriétaires de toute perte foncière pendant une durée importante (jusqu'à deux ans après la mise en service de l'aéroport). « *Cette disposition existe dans la loi. Donc quelque part, franchement, je pense que le débat public, il a servi... c'est un sacré acquis je trouve* » (F.R.).

Reste l'absence de réelles avancées sur le dossier spécifique du bruit : il ne semble pas que le débat Ducsaï ait permis d'avancer sur les requêtes décennales des riverains de l'aéroport de Roissy concernant la diminution de la pollution liée au bruit. En ce cristallisant sur l'évaluation du trafic aérien, le débat public ne s'est pas préoccupé de l'analyse des mesures et des indices de gêne sonore, pourtant largement construits par l'aviation civile et Aéroport de Paris qui en gardent la maîtrise et l'expertise.

---

<sup>13</sup> - Consultants engagés par la Ducsaï pour réaliser une contre-expertise à la demande des associations, fin juillet.

#### d) Vers l'émergence d'une nouvelle culture du débat public ?

Il apparaît clairement dans les entretiens, que malgré la bonne volonté du Président de la DUCSAI, une vraie discussion a du mal à s'instaurer entre les différentes parties prenantes. Comme un écho récurrent, les acteurs soulignent les difficultés de l'administration à entrer dans une procédure qui implique l'écoute, l'échange, la considération de son interlocuteur et l'engagement dans un processus d'ouverture à l'univers de référence de l'autre. De leur côté, les associations, nous y reviendrons dans le paragraphe suivant, auront également à parcourir ce chemin qui mène de la revendication frontale à la construction d'un cadre de référence commun au plus grand nombre. Comme nous l'avons vu plus haut, les acteurs ont du mal à se positionner dans ce dispositif encore innovant du débat public, d'autant plus qu'il n'est pas juridiquement cadré comme le seront ses successeurs.

Le manque de culture du débat par l'administration a été souligné par tous les acteurs, y compris le maître d'ouvrage qui reconnaît volontiers se sentir dépassé par la confrontation directe au terrain. Ainsi, ce nouveau type de procédure implique « *de la part de l'administration d'une part et des maîtres d'ouvrage d'autre part, un changement de culture. Je crois qu'ils n'ont pas compris que ça n'a strictement rien à voir avec une enquête publique* » souligne Corinne Lepage, qui ajoute que le débat public correspond à une demande sociale nouvelle « *mais qui change complètement la donne. Et c'est tout à fait clair que si l'administration continue de décider comme elle le faisait par le passé, on va droit dans le mur* ». Manque d'habitude (« *pendant un temps, ils (l'aviation civile) étaient totalement écrasés par l'ampleur de la tâche et ce qu'il leur était demandé...* » (J.B.)), de savoir-faire (« *Franchement, mon sentiment c'est une insuffisance de pratique* » semble déplorer J.-C. Gayssot), de formation (« *on n'est pas prêt à ce genre de truc* » dit-on à l'aviation civile, « *c'est pas du tout la même chose que de remettre un dossier à un commissaire enquêteur en lui disant dépatouillez-vous que de devoir assumer une salle de 7 ou 800 personnes capables de juger les arguments des uns et des autres !* » précise l'ancienne ministre de l'environnement), ou même manque de modestie (« *n'empêche que je sentais que par rapport à cela l'aviation civile est restée une administration très sûre d'elle, très technicienne et sûre d'elle* » rapporte un membre de la Commission DUCSAI), les diagnostics diffèrent, mais les conclusions sont sans appel : l'administration donne le sentiment de vivre ce débat comme une contrainte et non comme un moyen d'enrichir le projet initial. Cette attitude rigide est fustigée par de nombreuses associations qui ont dès lors beau jeu de renvoyer dos à dos l'administration et les hommes politiques : « *le pouvoir n'a pas compris qu'on était en France au XXI<sup>e</sup> siècle ! Et c'est pour ça que je dis qu'il y a un grave problème du côté de l'administration en France. Et Catalaa après a refusé que j'aie les données de la DGAC, ce qui est incroyable parce que ce sont des données qui sont censées être publiques !* » (F.Z.).

Un des signes de ce manque de culture et de la difficulté des acteurs politiques à se positionner au sein de ce dispositif prototype est leur absence chronique au cours du débat. Souligné dans le forum en ligne où les internautes semblent chercher en vain un interlocuteur, le même phénomène est observable dans les réunions publiques. La présence du maître d'ouvrage et des techniciens des services de l'aviation civile ne vient pas compenser la parole des élus décideurs au final. Il faut d'ailleurs souligner que cette stratégie est un choix de P. Zémor dont se sont bien accommodés de nombreux élus, en particulier de gauche, durant cette période de pré-campagne électorale. En voulant donner la parole « aux citoyens », P. Zémor a sans doute sous-estimé leur volonté d'échange au profit de celle de « parler ». L'effet sur les citoyens est malheureux : frustrés, ils se sentent négligés, et cherchent à qui s'adresser : « *Quand on fait des débats publics, il faut que les décideurs soient présents. Le décideur c'est le gouvernement. Or il n'est pas présent. Il y a des fonctionnaires présents, des hauts fonctionnaires... C'est comme dans une commune où on fait un débat public et le maire n'y est pas... Il ne peut pas y avoir un Etat anonyme dans un débat public national. Il faut un Etat « à visage ».* Le citoyen, il a besoin des visages », assure le Président de la Commission DUCSAI, Bernard Poignant. Et de fait, les visages qui sont perçus par les acteurs sont ceux de fonctionnaires technocrates manipulant un discours d'expertise, loin de l'idée qu'ils se font d'un débat public : « *alors c'est sûr qu'en face on se retrouve avec un type en cravate qui commence à donner plein de chiffres, et des chiffres, et des chiffres, et c'est comme ça que ça s'est passé* » raconte un citoyen picard ayant suivi un certain nombre de réunions publiques. Qui plus est, ces fonctionnaires n'apparaissent que comme des porte-parole transparents à leur administration, peu impliqués personnellement et donc peu susceptibles de constituer de vrais interlocuteurs : « *Le Directeur général de l'Aviation Civile, Pierre Graff, qui défendait le 3<sup>e</sup> aéroport, est devenu directeur de cabinet de Gilles de Robien, qui était contre ! Vous voyez un peu le rôle des hauts fonctionnaires !* » (B.P.).

Ces technocrates apparaissent comme une caricature de l'administration française, froide, austère, loin des réalités du terrain et des préoccupations des individus. « *Il y a dans ce processus, quelque chose à faire pour que le « technocratique » ne s'impose pas d'emblée, et qu'on passe par le côté humain. A partir du moment où il y a le « riverain », vous ne pouvez pas faire ça de façon technocratique* » (un membre de la commission DUCSAI). Le discours est abscons et inaudible par une assemblée de profanes qui se sent spoliée d'un vrai effort pédagogique : « *mon impression, c'est que l'expertise, vous appuyez sur un*

*bouton, vous faites sortir l'expert, il vous fait le même topo qui parle d'un aéroport, de la croissance du trafic aérien » (J.-P. E), « Donc des chiffres, des chiffres, ça a duré plus d'une heure je crois et après il y avait eu une heure de débat, enfin, de questions-réponses » (O.L.).*

Pire que tout selon les acteurs : le discours ne varie pas d'une réunion à l'autre : les associations et les citoyens qui se déplacent pour suivre le débat public constatent que les mêmes arguments, les mêmes transparents, les mêmes présentations sont faites par les administrations au public qui a donc le sentiment de n'être ni écouté, ni engagé dans un débat interactif. « *Du point de vue de la présentation on a fait toujours la même. Les mêmes transparents, comme si le débat qui se déroulait n'apportait pas d'éléments nouveaux justifiant que l'administration adapte son argumentaire* » (S.V.). Ce discours d'expert, conçu comme une démonstration scientifique et technique, constitue une parole de vérité qui ne laisse que peu de place à l'argumentation, à la discussion : « *le discours technicien c'est : nous on fait de la technique et de la science, c'est objectif. Et on n'a rien d'autre à dire* » (B.B.).

Il ressort de tout ceci que, pour les participants au débat, il y a inégalité de traitement entre l'administration et les autres parties prenantes et qu'il est en conséquence difficile d'entrer dans un processus constructif. Les associations et les individus se sentent davantage comme la cible d'une communication ou d'une action pédagogique infantilissante qu'interlocuteurs dignes d'intérêts. « *En fait on venait nous prêcher la bonne parole, et en se disant : ils sont quand même pas intelligents, quand on arrive avec tous ces chiffres...* » (O. L.). Le sentiment est le même chez les associatifs pourtant déjà reconnus comme interlocuteurs officiels par l'administration : « *nous, on a pu siéger à la tribune sans trop de difficultés, par contre on a ressenti le fait qu'on n'était pas sur un pied d'égalité par rapport aux institutionnels, c'est-à-dire qu'on arrivait un peu comme des chats dans un jeu de quilles dans un débat policé entre gens de bonne société qui étaient fréquentables...* » (E. E.).

Finalement, l'administration reste prisonnière d'un modèle communicationnel fonctionnant sur le principe de la conviction et de la persuasion du citoyen et ne parvient à assimiler que très imparfaitement l'idée selon laquelle des profanes du domaine sont susceptibles d'apporter à la discussion des éléments significatifs. Chambat et Fourniau<sup>14</sup> ont ainsi mis en évidence la difficulté d'intégrer dans la pratique les réformes successives de la procédure d'enquête publique et des nouveaux dispositifs de concertation qui mettent en cause « *la vision linéaire de la décision qui sous-tendait les processus classiques de consultation.* » (p. 21). Ainsi, pour certains, si l'administration n'a pas, in fine, réussi à imposer l'idée de l'opportunité de la construction du 3<sup>e</sup> aéroport, c'est qu'« *il n'y a pas eu assez d'information du grand public. Alors on peut accuser la presse, on peut accuser les autorités... les chambres de commerce qui sont favorables ont-elles fait le nécessaire pour faire connaître leur position ? Ce qui a manqué c'est que l'argumentaire sur la nécessité de faire n'était pas clair* » (P.O.). Cette attitude est résumée par S. Vallemont, membre de la Commission DUCSAI : « *Alors ça reste encore un peu comme ça : il faut qu'on s'explique sur ce que l'on va faire. On n'explique pas assez. On explique pas assez donc il faut expliquer, expliquer. Mais derrière ça, il y a la conviction profonde que ce qu'on a choisi comme option technique est la bonne. Mais il faut expliquer et convaincre, parce que les gens sont pas au niveau... Ils ne sont pas capables de comprendre tout de suite, alors il faut expliquer, il faut faire de la communication* ».

Face à cette attitude qui n'est pas sans rappeler le modèle de l'instruction publique, les citoyens et les associations revendiquent une prise de parole qui, sans prétendre être celle d'un expert, se propose de souligner combien les hypothèses sous-jacentes à la prise de position de l'administration sont contingentes et marquées par un système d'interprétation particulier. Autrement dit, la revendication porte autant sur la reconnaissance et la légitimité d'un savoir alternatif à celui de l'administration que sur la validité des autres hypothèses qu'elles proposent dans le débat. Faire admettre ses arguments passe d'abord par l'affirmation d'une égalité de parole. « *C'est pas parce que je suis Député-Maire que j'ai une meilleure argumentation que l'éducateur ou l'assistante sociale qui veut exprimer un point de vue. Et je pense même qu'on devrait faire plus attention à l'assistante sociale qui elle, vit tous les jours dans la société* » (M.C.). Certains vont jusqu'à imaginer l'intégration de ce savoir « social » dans les instances de concertation : « *il serait peut être possible de créer que ça soit au niveau gouvernemental ou autre des structures qui permettent de mettre un certain nombre d'acteurs, de représentants associatifs éventuellement pourquoi pas dans une mission interministérielle, et faire ainsi entrer des gens qui fassent émerger (de nouvelles idées)* » (N.B.). Les acteurs détiennent « des savoirs spécifiques (une capacité de diagnostic, une interprétation des faits, un éventail de solutions) qui s'enrichissent mutuellement. Dans le cours d'une controverse, il apparaît très vite que le cadre d'analyse des experts initiaux s'avère incomplet

---

<sup>14</sup> - CHAMBAT (P.), FOURNIAU (J.-M.), « Débat public et participation démocratique », in VALLEMONT (S.) (Dir.), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, Paris, LGDJ, 2001, p. 9-37.

et que des questions délaissées ne sont pas systématiquement secondaires ou anecdotiques »<sup>15</sup>. Ces savoirs spécifiques (« *les connaissances ne sont plus unilatérales* », souligne C. Lepage) ont, dans le débat DUCSAI, eu du mal à s'exprimer, à s'organiser, et finalement, à se faire entendre.

Il ne faudrait cependant pas conclure trop rapidement de cette partie, ni que les acteurs se soient laissés décourager par les difficultés rencontrées, ni que l'administration et les élus se soient contentés d'opposer une fin de non-recevoir aux velléités participatives des associations et des citoyens. Dans ce cadre relativement hostile au débat se sont ainsi développées des stratégies d'acteurs et des stratégies argumentatives qui ont porté leurs fruits, au-delà du débat stricto sensu. Avec le recul que nous autorise l'étude, on peut ainsi dégager des évolutions à moyen terme dont tous les acteurs reconnaissent, à un titre ou à un autre, la dimension positive. Parce que pour les acteurs la question du 3<sup>e</sup> aéroport ne s'arrête pas à la fin du débat DUCSAI, celui-ci n'est qu'une étape dans un processus plus long d'apprentissage et d'organisation des parties prenantes, de compréhension des enjeux et de leur stabilisation que nous avons déjà évoqué.

## Conclusion

L'étude permet d'approfondir notre connaissance sur ces nouvelles pratiques délibératives hétérogènes, c'est-à-dire ayant recours à la fois à du off- et du on-line, à deux niveaux au moins : celui du dispositif lui-même et celui de son usage. D'une part elles révèlent la bonne maîtrise des dispositifs par les acteurs du débat, ce qui manifeste une évolution dans leur acculturation aux formes innovantes du débat public et traduit l'entrée des parties prenantes dans une nouvelle étape des modalités d'intervention dans le débat public. D'autre part, elles constituent un nouvel indice d'une mutation des rapports de gouvernance dont on trouve également des exemples dans le débat hors ligne. Le refus d'acceptation des cadres de discussion fixés par l'autorité administrative et politique légitime, qui se traduit ici par un détournement d'un dispositif technique, passe non pas par un rejet pur et simple (dont la grève ou la manifestation pourraient constituer le pendant hors ligne) mais une adaptation au dispositif en faveur des usagers. Il faut d'ailleurs souligner que ces détournements s'observent également hors ligne. Ainsi, en septembre 2001, une réunion publique locale de la DUCSAI a été détournée par la coordination SUCSAI, qui profite de l'occasion et des locaux pour organiser, sans prévenir les membres de la Commission, une grande conférence de presse annonçant la naissance d'une coordination inter-associative opposée au 3<sup>e</sup> aéroport. Ce détournement du débat (qui a eu lieu tout à fait normalement cependant) a d'ailleurs provoqué un très fort émoi auprès de la Commission et de M. Zémor en particulier, alors que son pendant en ligne n'a suscité aucune réaction, la souplesse du dispositif en ligne étant plus importante que celle des réunions publiques. On peut donc conclure sur ce point en insistant sur l'importante dimension de créativité qu'autorise une bonne appropriation des outils techniques par des acteurs retournant d'apparentes contraintes au profit de leur position.

Selon nous, cette étude vient abonder dans le sens d'une remise en cause profonde d'une partie des théories de la délibération d'obédience habermassienne qui enferment le débat public dans un carcan procédural au sein duquel l'échange argumentatif est soumis à des règles de rationalité, d'équilibre et d'égalité en pratique inexistantes et socialement improbables. Tous nos résultats convergent ainsi pour montrer que le débat public DUCSAI ne pourrait être défini comme une procédure délibérative dans le sens d'Habermas ou de Joshua Cohen, comme tous les débats publics auxquels nous avons pu le comparer. Dès lors, on peut légitimement s'interroger sur la valeur heuristique d'un modèle conceptuel dont le caractère idéal-typique limite considérablement l'intérêt pour le chercheur. En conséquence, soit on considère que toute délibération est impossible, ce qui nous renvoie vers des modèles plus utilitaristes ou libéraux, soit il faut bien admettre que le modèle habermassien ne permet pas de rendre compte des formes contemporaines hétérogènes (on et off-line) de débat public produisant pourtant de la « norme » dans le sens d'Habermas. Le débat DUCSAI, comme les futurs débats de la CNDP, nous mettent ainsi face à ce que L. Blondiaux appelle « l'impensé délibératif » pour décrire cette situation de vacuité théorique face à ces nouveaux objets sociaux non identifiés.

Pour sortir de l'aporie dans laquelle nous plonge cette approche théorique (qui en vient à nier la réalité sociale en tentant d'analyser un mode de production de la norme), il faut sans doute en remettre en cause les fondements, à savoir l'exclusivité de la production normative accordée à la situation d'échange langagier. En effet, toutes ces approches ont en commun de limiter la situation délibérative à une « situation langagière idéale » permettant un échange argumentatif rationnel et égalitaire. Or non seulement ces théories assimilent un peu rapidement l'objectif de rationalité des échanges avec la forme que ceux-ci peuvent prendre, oubliant par là qu'un argument émotionnel, touchant à l'intérêt privé, faisant

---

<sup>15</sup> - Lascoumes (P.), La productivité sociale des controverses, Intervention au séminaire « Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui », 25 février 2001. p. 5.

appel au pathos, n'est pas, intrinsèquement, irrationnel, mais plus fondamentalement, elles négligent d'autres modalités de production de la norme. Ainsi, ce que met en évidence une expérience comme celle de la DUCSAI, c'est qu'il ne suffit pas d'analyser les interactions langagières (qui d'ailleurs ne sauraient être qualifiées « d'ideal speech situation ») dans le cadre d'un débat public pour comprendre l'émergence d'enjeux nouveaux, l'évolution des stratégies des acteurs et l'apparition de nouveaux cadres normatifs comme celui du débat public. On retrouve ici une des critiques qu'adresse justement Iris Marion Young aux théories de la délibération : " *restricting practices of democratic discussion to moves in a contest where some win and others lose privileges those who like contest and know the rules of the game. Speech is assertive and confrontational is here more valued than speech that is tentative, exploratory or conciliatory*" (1996, 123).

Il n'est évidemment pas possible dans le cadre de cette conclusion de prétendre à une critique approfondie d'une construction théorique de cette ampleur, mais d'ouvrir d'autres voies de recherche pour un programme futur allant dans ce sens. Ainsi, il nous semblerait très fructueux de compléter nos analyses sur les modes d'expression de la créativité des acteurs du débat public dans leur usage des technologies de l'information et des dispositifs hétérogènes, pour mettre en évidence les processus de production de la norme. Nous avons vu que cette créativité résulte de phénomènes d'appropriation et d'acculturation qui ne sont pas sans lien avec l'ancrage dans les sociétés contemporaines de pratiques d'usage des TIC et de pratiques politiques en évolution. Selon nous, la réflexivité qu'autorisent ces dispositifs et la capacité des acteurs à s'y intégrer constitue un élément essentiel du phénomène d'apprentissage et de fabrication de connaissances dont des indices devraient être relevés dans l'analyse des débats futurs. Dans ce cadre, le recours à Internet, en « donnant la main » aux citoyens à la fois encourage et facilite les processus d'appropriation du débat public, mais aussi autorise l'expression de leur créativité.

Cette approche, au plus près du terrain, permet de se débarrasser d'un idéal délibératif qui tend au consensus pour valoriser la dimension d'apprentissage constructif des mondes et des valeurs de l'autre, y compris dans sa dimension émotionnelle, violente et alternative.

## **Bibliographie sommaire**

Beierle, T. B. (2002). *Democracy on line. An Evaluation of the national dialogue on public involvement in EPA decisions*, Washington, DC.: RFF Report. Retrieved from the web March 24<sup>th</sup>, 2006. <http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-RPT-demonline.pdf>

Bohman, J., & Rehg W. (Eds.) (1997). *Deliberative democracy*, Cambridge: MIT Press.

Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. In A. Hamlin & P. Pettit (Eds), *The good Polity* (pp.17-34), Oxford: Basil Blackwell.

Cohen, J. (1994). Critical Viewing and Participatory Democracy, *Journal of Communication*, Vol.44(4), 98-113.

Cohen, J (1997). Deliberation and democratic legitimacy. In J. Bohman & W. Rehg (Eds.), *Deliberative democracy* (pp. 67-92), Cambridge, MA: MIT Press.

Cohen, J. (1997). Procedure and substance in deliberative democracy. In J. Bohman & W. Rehg (Eds.), *Deliberative democracy* (pp. 407-437), Cambridge, MA: MIT Press.

Coleman, S., & Götze, J. (2001). *Bowling together: Online public Engagement in Policy Deliberation*, Londres: Hansard Society.Publishing.

Coleman, S., Hall, N., & Howell, M. (2002). *Hearing voices. The Experience of Online public consultations and discussions in the UK*, Londres: Hansard Society Publishing.

Coleman, S. (2004). Connecting Parliament to the Public via the Internet : Two Case Studies of Online Consultations", *Information, Communication & Society*, Vol.7(1), 3-22.

Dodier, N. (1999). L'espace public de la recherche médicale. Autour de l'affaire des ciclosporines, *Réseaux*, 95, 109-154.

Doury, M. (2005a). Thesis and Ethos : How to Defend Private Interests Without Ruining One's Image, *IADA Congress* , Bucarest, Romania, may 26th-29th.

- Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris : Gallimard.
- Iyengar, S., Luskin, R.C., & Fishkin, J. (2003). *Facilitating informed public opinion : Evidence from face to face and online deliberative pools*. Disponible en ligne : <http://pcl.stanford.edu/common/docs/research/iyengar/2003/facilitating.pdf>
- Kies, R., & Janssen, D. (2004). Online Forums and Deliberative Democracy : Hypotheses, Variables and Methodologies”, *International Conference on Empirical approaches to deliberative politics*, European University Institute Florence, May 22-23. Retrieved on the web March, 24<sup>th</sup>, 2006. <http://edc.unige.ch/publications/e-workingpapers/onlineforums.pdf>
- Klein, H. (1999). Tocqueville in Cyberspace : Using the Internet for Citizen Associations, *The Information Society*, 15, 213-220.
- Manin, B. (2005), Délibération et Discussion, *Swiss Political Science Review*, Vol.10(4), 34-46.
- Marcoccia, M. (2004). On-line Polylogues : Conversation Structure and Participation Framework in Internet Newsgroups, *Journal of Pragmatics*, Vol.36(1), 115-145.
- Ranerup, A. (2000). On line forums as arena for political discussions. In T. Ishida & K. Ibister (Eds), *Digital cities : technologies, experiences and future perspectives*, (pp. 209-223), Berlin: Springer Verlag.
- Renn, O. (1992). The social arena concept of risk debates. In G.S. Krimski & D. Westport, *Social theories of Risk*,(pp.179-196), Westport, CT: Praeger.
- Street, J. (1997). Remote control ? Politics, Technology and ‘Electronic Democracy’, *Journal of Communication*, Vol.12(1), 27-42.
- Sachs, H. (1995). An Ethnographic Study About the Computer Networks, *Media, Culture and Society*, Vol.17(1), 81-99.
- Stromer-Galley, J. (2002). New Voices in the Political Sphere: A comparative Analysis of Interpersonal and online Political Talk. *Javnost/The public*, Vol.9(2), 23-42.
- Wilhelm, A.G. (2000b). Virtual sounding boards : how deliberative is online political discussion ?. In B.N. Hague & B. Loader (Eds.), *Digital democracy : discourse and decision making in the information age* (pp. 154-178). London: Routledge.
- Wright, S., & Street, J. (2006), Democracy, Deliberation and Design : the Case of Online Discussion Forum, *New Media and Society*, To be published.
- Young, I.M. (1996). Communication and the other: beyond deliberative democracy. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and difference : contesting the boundaries of the political*, Princeton,NJ : Princeton University Press.
- Young, I.M. (1999). Difference as a resource for democratic communication. In J. Bohman & William Rehg (Eds.), *Deliberative democracy*, (pp. 387-398), Cambridge, MA: MIT Press.
- Young, I.M. (2002) *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

**La contribution du débat public à la création normative :  
l'exemple du débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien**

**Mathilde Philip-Gay, Université Lyon 3**

« *Jamais, ce terme « d'intelligence collective » ne m'est apparu aussi approprié à un débat public* » déclarait le ministre des transports Dominique Perben le jour de l'ouverture du débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Il voulait ainsi souligner l'importance de cette étape dans la définition de sa politique. Quelques minutes plus tard, le ministre de l'écologie et du développement durable Nelly Olin renchérissait : « *Les pouvoirs publics n'ont pas, aujourd'hui, de solution toute faite, clés en mains : le débat est donc totalement ouvert.* »

Ainsi lancé, un tel débat ne pouvait que susciter beaucoup d'espoir de la part des participants. En effet, de nombreuses alternatives existaient s'agissant des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien : la présence de l'axe fluvial remettait en cause le choix classique entre les solutions ferroviaire et routière ; la diversité des reliefs ou des écosystèmes en présence comme celle des activités économiques obligeait à nuancer des solutions évidentes au premier abord.

En outre, pour la seconde fois depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) était saisie non pas sur un projet au coût élevé, mais sur « *des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement* ». Ce mode de saisine étant facultatif, le gouvernement semblait beaucoup espérer d'une telle procédure pour déterminer sa politique générale. Ses attentes apparaissaient d'ailleurs à la lecture de la lettre de saisine de la CNDP<sup>1</sup> dans laquelle les ministres des transports et de l'écologie expliquaient vouloir être éclairés sur :

- « *La manière dont est perçu le fonctionnement actuel et futur du système de transports dans la vallée du Rhône et languedocien, en termes de qualité de service et d'impact environnemental ;*
- *Les mesures envisageables dans le respect de la stratégie nationale du développement durable et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour améliorer les transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien, favoriser le report modal, et offrir une meilleure qualité de service aux usagers des transports ;*

---

<sup>1</sup> Par le ministre de l'équipement des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministre de l'écologie et du développement durable et le secrétariat d'Etat aux transports et à la mer, en date du 28 février 2006.

- *L'acceptabilité locale de ces différentes mesures et familles de mesures* ».

Ils ajoutaient que : « *ces réponses permettraient ensuite au gouvernement d'orienter les études futures à lancer sur les différents projets ou mesures envisageables dans le domaine des transports* ».

Certes, les termes « orienter » et « études » ne constituaient pas un engagement pour le gouvernement à mettre en œuvre une politique intégralement issue du débat public. Toutefois, la formulation de cette dernière phrase laissait, là encore, penser à une réelle influence des conclusions de la discussion sur les orientations de la politique des transports dans les régions concernées.

Or, le professeur de philosophie Dominique Leydet distingue quatre types d'objectifs des forums délibératifs : les objectifs critique, éducatif, prédictif et prescriptif<sup>2</sup>. Pour lui, les forums d'objectif critique « *sont appelés à jouer un rôle similaire aux forums informels de la société civile tels que caractérisés par Jürgen Habermas. (...) [ils] contribuent à la formation de l'opinion, et se distinguent des assemblées dont le but est d'abord la prise de décision* ». Dans le débat qui nous intéresse, tant les textes législatifs et réglementaires que les hommes politiques<sup>3</sup> se sont détachés de cette conception critique théorique du débat, pour le lier à des décisions concrètes. Dès lors, beaucoup de participants ont insisté sur leur volonté de voir leur parole prise en compte concrètement par le gouvernement, les collectivités et les différentes institutions concernées, et la réunion de synthèse a été en partie consacrée aux « suites du débat ».

Si l'on part du constat que la politique de la nation, dont la détermination et la conduite relèvent selon l'article 21 de la Constitution de 1958 du gouvernement, est mise en œuvre essentiellement sous forme normative<sup>4</sup> il devient intéressant de se concentrer sur le lien qui pourrait exister entre le débat public – même lorsqu'il n'a pas pour objet de déterminer strictement la politique qui sera suivie par les gouvernants – et la conception d'une norme, en prenant pour exemple celui sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc Languedocien

---

<sup>2</sup> LEYDET Dominique, « Les acquis de l'observation : délibération publique et réforme constitutionnelle » in CASTAGNA B. GALLAIS S. RICAUD P. et ROY J-P (dir.) La situation délibérative dans le débat public, vol. I, PUFR, 2004, pp. 283 à 297

<sup>3</sup> Selon Nelly Olin, « Un (...) point fort de la Charte [de l'environnement] est le droit de toute personne, « *dans les conditions et limites définies par la loi, ... de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*. Ce débat public, qui constitue un exercice exemplaire de démocratie participative, s'inscrit bien dans cette perspective. » (Discours du ministre de l'écologie et du développement durable Nelly Olin lors de la séance d'ouverture du débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'Arc Languedocien précité, le lundi 27 mars 2006)

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat a d'ailleurs qualifié le bilan de la personne publique responsable du débat de décision administrative ; c'est donc le premier acte normatif adopté après les discussions (CE 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes*).

qui présente ces caractéristiques. En d'autres termes, est-ce que tout débat public a une influence normative sur son domaine d'intervention ?

Il peut paraître paradoxal de se poser cette question peu de temps après la clôture du débat<sup>5</sup>. Mais d'une part, ce dernier répond à une logique d'immédiateté qui doit être prise en compte. Il est notamment encadré par des délais stricts : la CNDP a fait savoir que les ministres l'ayant saisie auraient trois mois « *pour publier leur décision sur les mesures à mettre en œuvre*<sup>6</sup> » alors que formellement l'article L 121-13 du Code de l'environnement n'oblige à tenir un tel délai que « *lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet* » et non pas sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement. D'autre part, la méthode suivie nous a permis d'avoir un réel aperçu de ses conséquences attendues. En effet, nous avons assisté à plusieurs réunions publiques en nous attachant à interroger le plus d'acteurs possible sur la procédure suivie, comment ils l'appréhendaient et ce qu'ils en attendaient du point de vue juridique, tout en nous entretenant avec les représentants de la commission particulière du débat public présents afin de percevoir les effets normatifs prévisibles de la discussion.

Comme le pose Estelle Ferrarese<sup>7</sup>, qui se positionne elle-aussi par rapport aux théories d'Habermas, « *le jeu même de la délibération produit des contraintes qui ne peuvent qu'amener au juste et au bien, [ainsi] ce sont les procédures elles-mêmes qui, sans autre appui ou référent, produisent le juste* ». L'ensemble des contraintes formelles doivent conduire au juste et au bien qui peut se retrouver dans les normes adoptées peu après. C'est en partant de cette idée que l'on constate, à l'observation du débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, que s'il est un discutable instrument d'élaboration normative, puisqu'il reste de vocation purement participative (I), il n'en est pas moins un efficace instrument de légitimité normative (II).

## **I. Un discutable instrument de création normative**

Le débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien ne représentait pas la première consultation des populations locales dans ce domaine. Comme le

---

<sup>5</sup> La réunion de synthèse clôturant ce débat a eu lieu le 20 juillet 2006.

<sup>6</sup> Source : site internet du débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (<http://www.debatpublic-transport-vral.org>) rubrique : « après le débat public »

<sup>7</sup> « Que peut-on espérer du débat public, ou l'inflation normative autour de l'idée de délibération » in CASTAGNA B. GALLAIS S. RICAUD P. et ROY J-P (dir.) La situation délibérative dans le débat public, volume I, PUFR, 2004, pp. 299 à 313.

rappelle le dossier du débat<sup>8</sup>, les contournements de Lyon, la liaison Grenoble-Sisteron, la ligne à grande vitesse PACA ont tous donné lieu à des réunions d'échanges d'idées ouvertes à tous les publics. *« Ils ont contribué à ajuster les projets en intégrant des préoccupations d'aménagement territorial, à mieux mesurer les sensibilités locales, à orienter les priorités lorsque les projets peuvent être découpés en phase successives<sup>9</sup>. »* Pour considérer que le débat public est un instrument de création normative, il faudrait qu'en pratique, la parole de tous les participants ait la même valeur, et qu'une partie au moins de ses conclusions soit obligatoirement prises en compte par les autorités politiques. Or, l'observation de ce débat public fait apparaître une certaine inégalité entre les acteurs du débat, malgré le soin apporté par la CNDP pour l'éviter (A) et surtout qu'il ne représente bien qu'une simple « aide au choix » pour l'Etat et les collectivités décisionnaires en la matière (B).

### **A. L'inégalité de fait entre acteurs**

Conformément aux dispositions du Code de l'environnement<sup>10</sup>, la Commission particulière du débat public (CPDP) mise en place par la CNDP a encadré très strictement les débats. Le public a été invité à participer selon un calendrier logique. Après trois réunions de lancement pour *« ouvrir le débat, présenter la problématique et recueillir les premiers avis »*, dix réunions thématiques ont eu lieu jusqu'au 10 mai afin d' *« apporter des éclairages diversifiés sur les questionnements principaux et alimenter la réflexion »*. Ces premières étapes permettaient de définir les mesures souhaitées par les ministres concernés dans la lettre de saisine de la commission. Trois auditions publiques ont ensuite été suivies de réunions territoriales dont l'objectif était de déterminer l' *« acceptabilité locale des mesures envisagées »*.

En outre, un véritable formalisme entourait la discussion. Les interventions étaient strictement minutées par un chronomètre visible de toute la salle, les acteurs institutionnels et associatifs disposant de quinze minutes, les autres de sept minutes. Ce respect du protocole, dont les règles délibératives que promeut la CNDP – transparence, équivalence, force des arguments – sont particulièrement révélatrices, accentuait l'impression que le débat est encadré par le droit et que sa conclusion devrait avoir des effets juridiques.

Toutefois, trois éléments pouvaient faire penser à une confiscation des débats par certains acteurs au détriment d'autres.

---

<sup>8</sup> Mars 2006, p. 7.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Notamment son article R. 121-7.

En premier lieu, beaucoup de participants ont dénoncé le manque de publicité du débat. Par exemple, il était possible de lire sur le forum mis en place par la CPDP : *« Bien que participant à la vie industrielle à Valence et à celle de mon village, c'est seulement après avoir été alerté par les pancartes opposées à une nouvelle autoroute, que j'ai eu connaissance via Internet de l'existence du débat public, et, renseignements pris, peu de personnes semblent d'ores et déjà vraiment conscients de cette initiative. Davantage informés par la presse nationale que locale, le débat « national » se tenait déjà à nos portes sans qu'on puisse même y participer, puisque déjà plusieurs réunions se sont tenues. Ne pensant pas être seul dans ce cas, je m'interroge donc sur les moyens réellement mis en œuvre pour informer la population du lancement du débat, et sur l'assurance prise que chaque personne des régions concernées en soit directement informée. »*

Certes, comme l'ont plusieurs fois répété les membres de la commission présents lors des débats, le journal n° 1 de ce débat a été encarté dans les suppléments télévisions de tous les journaux locaux des régions concernées. Cependant, bien que le contenu de ce journal soit clair – présenté sous forme de questions-réponses, le champ lexical n'était pas trop technique – sa couverture se révélait peu attirante pour une personne non préalablement informée. Le titre qui occupait toute la première page était le suivant : *« l'enjeu du débat public : faire participer la population à la définition d'une politique de transports qui concilie liberté de déplacement et respect de l'environnement »*. Sans connaissance préalable de la notion de débat public et surtout de l'existence d'une telle discussion dans sa région, l'attention du lecteur était difficilement attirée par ce titre. Il faut ajouter que le manque de publicité a été renforcé par le désintérêt de la presse nationale sur la question.

En deuxième lieu, le débat était extrêmement technique, ce qui le rendait complexe pour les citoyens non informés. Les différents intervenants utilisaient de nombreux sigles (ex : « DTA » qui signifie directive territoriale d'aménagement, « SCOT » qui désigne les schémas de cohérence territoriale), sans aucun effort préliminaire de définition. Bien entendu, toutes les explications techniques étaient disponibles à l'entrée des salles de réunion ainsi que sur le site internet de la CPDP. Néanmoins, ces explications étaient longues à lire. La démarche individuelle de participation à ce débat devait donc se doubler d'une formation préalable.

En dernier lieu, une domination logique des acteurs institutionnels et associatifs s'est révélée au sein même des débats. Cette domination était apparue au cours d'une étape préalable montrant que la participation s'effectuait au sein d'un système représentatif. En effet, fin octobre 2004, le gouvernement avait préalablement organisé une consultation des principaux élus des régions concernées (Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon,

Rhône-Alpes) sur la base d'un document « *intitulé* : « Eléments de réflexion pour un dialogue sur la politique des transports ». *Ce document présentait aux élus la problématique actuelle et future des transports sur ces axes*<sup>11</sup> ». C'était leur réflexion qui avait déterminé les axes proposés par le gouvernement.

Cette domination des acteurs institutionnels et associatifs transparaisait également dans les réponses faites par les premiers aux associations. Ces réponses étaient soit : « *nous avons déjà évoqué plusieurs fois cette question ensemble au cours de nos rencontres régulières* », soit : « *cette proposition [sur le contournement de Lyon] n'a rien à voir avec le sujet de ce soir* ». Non seulement ce type de remarques coupait toute discussion mais, en plus, il empêchait les « participants novices » en la matière de confronter leurs arguments à ceux déjà échangés. Enfin, la domination de certains acteurs se confirmait lors du minutage de leur temps de parole. Les minutes qui leur étaient imparties n'étaient pas toujours respectées ce qui conduisaient les autres orateurs à exiger de pouvoir s'exprimer plus longtemps.

Toutefois, il est possible de relativiser cette impression de confiscation des discussions par certains acteurs en dépit des règles strictes observées par la CPDP. En effet, des associations ont été créées spécialement pour le débat sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Par la publicité qu'elles ont assurée sur leur action, par la formation qu'elles ont donnée à leurs membres et leurs interventions sous forme orale et de cahiers d'acteurs, elles représentent certainement ce que l'on peut attendre d'une procédure de débat public. C'est le cas par exemple, de « l'atelier citoyen ». Cette association se présentait comme « *16 personnes [soit un nombre relativement faible d'adhérents comparé à la plupart des autres associations participant aux discussions représentées au sein de collectifs] âgées de 24 à 73 ans, issues des différents territoires des trois régions, de diverses cultures et professions.* » Sa démarche était intéressante puisque comme ses membres l'ont précisé dans leur contribution au débat, pendant trois week-ends, ils ont « *recueilli des informations auprès d'une quinzaine d'intervenants : experts, universitaires, fonctionnaires, etc... Le quatrième week-end [ils ont] auditionné publiquement une vingtaine de personnes venues d'horizons différents : ministères, associations, agence d'urbanisme, élus, experts, etc.* » Cette formation leur a permis d'accéder à « *une certaine vision du transport dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien* ».

---

<sup>11</sup> Source : CPDP.

S'il existe donc une certaine inégalité de fait entre acteurs, il existe des solutions pour la pondérer. Le débat n'en reste pas moins une simple « aide au choix » pour les autorités politiques.

### **B. Une simple « aide au choix » pour les autorités politiques**

De manière logique, la CNDP a un rôle très important dans la définition de ces choix. Son président doit dresser un bilan du débat public sur la base notamment du compte rendu du déroulement de ce débat établi par le président de la Commission particulière. Celui-ci sera publié et servira à la décision des autorités. Tout cela se fait en toute neutralité en vertu du Code de l'environnement, contrairement, par exemple, au commissaire enquêteur prévu par la procédure d'expropriation, qui lui, prend position et donne son avis. Il devra néanmoins mettre en avant les éléments essentiels apportés par le débat en une dizaine de pages. A l'heure où nous écrivons, Monsieur Mansillon n'a pas encore achevé ce bilan. Toutefois, dans les descriptions des débats des réunions publiques réalisées sous la responsabilité de la CPDP, il est possible de relever quelques entorses minimales au principe de neutralité. Ainsi, les remous de la salle et les remarques exprimées fortement par les participants mécontents d'être privés de parole – car le temps imparti à la réunion s'était écoulé – n'apparaît pas. Il en est de même de celles des personnes réagissant à une intervention. Ce choix est tout à fait justifié par la nécessité de respecter l'équilibre défini préalablement, ainsi que pour des raisons techniques – seul ce qui est dit dans le micro est enregistré. Mais il ne permettait pas de montrer réellement les propositions suscitant le plus de controverse au sein des assemblées. Il était également parfois possible de deviner la pensée de celui qui relatait le déroulement de ces réunions publiques. Citons l'exemple du compte-rendu de la réunion d'ouverture d'Avignon en date du 27 mars dans lequel sont reportés les propos du député européen Jean-Luc Bennahmias<sup>12</sup> qui regrette que les ministres ne soient pas restés pour entendre la fin de la réunion. L'auteur du rapport remarque très finement qu'« *il en fera de même peu après* ». Excepté ces légères nuances, dans l'ensemble la neutralité de la commission s'exprime tout de même sans réserve.

Ce débat public s'étant plutôt révélé être un cadre d'expression des conflits davantage qu'un moyen de résolution des conflits, la CNDP n'aura pas, dans son rapport, de consensus à proposer aux autorités politiques. La forte participation d'associations de défense de l'environnement s'est traduit au cours des discussions par un rejet de tout compromis entre les

---

<sup>12</sup> Son nom est d'ailleurs mal orthographié dans le compte-rendu en question.

solutions ferroviaires fluviales et autoroutières du fait de leur refus massif de cette dernière solution. Quant aux regroupements de riverains, tous proposaient des solutions mais qui protégeaient leurs communes d'origine de toute nuisance. Dans le domaine directement normatif, qui nous intéresse, beaucoup d'intervenants relevaient le jour de la réunion de synthèse, l'absence de consensus sur le point de savoir s'il fallait mettre en place des mesures réglementaires et fiscales. Les autorités politiques restent donc toujours maîtres de ses décisions finales, et peuvent donc les intégrer dans les orientations définies avant le débat. Par exemple, dans sa contribution, la région Rhône-Alpes précise que « *« Les apports versés au débat pourront naturellement nous aider à préciser [notre] vision [de la politique des transports], qui pourra alors s'inscrire dans un cadre interrégional. »* S'il favorise l'interrégionalité, ce débat public permettra par conséquent d'accroître la coopération entre les différents créateurs de normes. De surcroît, le fait qu'actuellement les exécutifs des régions soient quasi-unanimement d'une majorité politique différente de celle du gouvernement, laisse penser que certaines mesures inspirées par le débat public auquel beaucoup d'élus régionaux ont participé pourront être mises en œuvre en dépit de leur rejet par le gouvernement, dans le domaine de compétence décentralisé.

Le débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien ne s'est donc pas révélé être un instrument direct de création normative. En revanche, comme tous les débats publics, il sera un efficace instrument de légitimité normative.

## **II. Un efficace instrument de légitimité normative**

Deux constatations révèlent la fonction légitimante du débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. D'une part, un membre de la CPDP nous a confié officieusement que des orientations étaient déjà définies par les ministres dans le domaine d'intervention du débat. D'autre part, l'objet du débat public était, nous l'avons expliqué d'après la lettre de saisine de la Commission, d'éclairer les autorités politiques sur l'acceptabilité locale des mesures présentées. Cette volonté de profiter de la légitimité offerte par le débat aux mesures discutées s'inscrit dans un mouvement général, pris en compte par le droit, et révèle l'un des objectifs premiers de cette procédure : le désir de désamorcer les conflits que pourraient susciter l'adoption de normes dans le champ d'intervention du débat (A). Il pose pourtant des problèmes s'agissant de la légitimité.

### **A. La généralisation du débat public essentiellement expliquée par une volonté de désamorcer les conflits**

L'évolution normative récente montre une volonté de « *fonder en droit et en équité*<sup>13</sup> » les mesures juridiques adoptées par les autorités politiques grâce à la participation des populations intéressées, en empêchant tout conflit ultérieur, ce qui rapproche les desseins du débat public de ceux du droit positif.

Le débat qui nous intéresse s'inscrivait dans la logique de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 qui dispose que : « *Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention* ». Son intérêt était pourtant, avant tout, d'éviter de soumettre les décisions concernant l'environnement à des contraintes économiques sans contrôle de la population. Mais cette démarche conduisait également à légitimer les décisions politiques dans ce domaine, puisqu'une fois le public informé, une fois les décisions discutées par celui-ci, le droit de chacun « *à vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* » est assuré.

En France, la loi relative à la démocratie de proximité qui prévoyait la possibilité d'organiser un débat public sur des options politiques, était également le reflet d'une évolution. Si on prend l'exemple de l'expropriation, depuis la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, le commissaire enquêteur peut organiser des réunions publique. C'est une participation essentiellement écrite sur des registres prévus à cet effet<sup>14</sup>. La démarche ne se caractérise donc pas par la discussion mais plutôt par le recueil des divers avis en présence. S'agissant de l'urbanisme, il existe une procédure de concertation préalable qui se rapproche davantage

---

<sup>13</sup> Définition de la légitimité par le dictionnaire : « Petite Robert ».

<sup>14</sup> « Le préfet, après consultation du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête, précise par arrêté :

► 1° L'objet de l'enquête, la date à laquelle elle sera ouverte et sa durée qui ne peut être inférieure à un mois, ni excéder deux mois, sauf prorogation d'une durée maximum de quinze jours décidée par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête ;

► 2° Le siège de l'enquête où toute correspondance relative à l'enquête peut être adressée ;

► 3° Les lieux, jours et heures où le public pourra consulter le dossier d'enquête et présenter ses observations sur le registre ouvert à cet effet ; ces jours comprennent au minimum les jours habituels d'ouverture au public du lieu de dépôt du dossier et peuvent en outre comprendre plusieurs prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés » (Article R11-14-5 du Code l'expropriation pour cause d'utilité publique inséré par Décret n° 85-453 du 23 avril 1985 art. 22, art. 24 Journal Officiel du 24 avril 1984 en vigueur le 1er octobre 1985)

d'un débat public, si ce n'est que l'administration l'encadre trop peu pour le rendre efficace. D'ailleurs, depuis les années 1990, l'habitude était née de faire précéder de grandes opérations d'urbanismes d'une grande concertation avec les populations locales ou intéressées, comme par exemple s'agissant du Canal Rhin-Saône.

S'il semble que cette généralisation du débat public atteigne bien les objectifs de diminution des conflits sur le fond, elle a eu un effet pervers : l'apparition d'un nouveau type de recours, ceux contre les décisions de la CNDP. Ainsi, même si de manière logique le débat qui nous intéresse n'est pas concerné, le Conseil d'Etat a déjà eu à connaître d'une dizaine de recours contre la décision de la CNDP, qui est une autorité administrative indépendante, de ne pas organiser de débat public sur une question. Il est trop tôt pour savoir si l'organisation ou le déroulement du débat sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien sera contesté devant les juridictions administratives, mais il pourrait s'inscrire dans cette évolution.

Cependant, ce mouvement de généralisation du débat public ne traduit pas une absorption de la responsabilité politique par la participation du public dès lors que ce dernier n'est pas maître du choix final.

### **B. Une légitimité normative aux rapports incertains avec la responsabilité**

La volonté de légitimer le débat public transparaissait particulièrement dans celui relatif aux transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Les orateurs associatifs, qui représentaient la majorité des intervenants, commençaient toujours leurs interventions par leur nombre d'adhérents ainsi que par une description de l'importance de leur centre d'intérêt. Quant aux particuliers, ils recherchaient une légitimité plus générale en expliquant qu'ils participaient pour assurer l'avenir de leurs enfants et de la planète. La composition de la CNDP elle-même a été voulue comme représentative de la société. Ses membres sont des élus locaux et parlementaires de membres des juridictions administratives et judiciaires, de représentants associatifs ainsi que de « personnalités qualifiées, ce qui au delà de l'aspect démocratique permet de légitimer là encore ses actions.

Un problème se pose toutefois : celui des rapports entre la légitimité recherchée et la responsabilité. Lorsque Dominique Perben assimilait le débat sur les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien à de « l'intelligence collective », cela pouvait prêter à

confusion. En effet, la responsabilité politique qui représente le fait de répondre de ses fautes politiques avec comme conséquence la destitution de ses fonctions – contrairement à la responsabilité pénale qui est mise en cause pour une infraction et donc la conséquence est une sanction pénale – est souvent collective. Le fait d’associer le public à la décision en la faisant naître d’une réflexion elle-même collective, pouvait être assimilé à une dissolution de la responsabilité politique du ministre. Or, il a été expliqué que l’une des principales caractéristiques du débat public qui nous intéresse, est de ne pas avoir suscité beaucoup de compromis sur les mesures proposées. Les autorités politiques qui s’en inspireraient pour définir leur programme devraient donc toujours faire leur choix en dépit de l’aide du public et c’est ce choix qui serait soumis à la responsabilité politique, si la France ne connaissait pas des dysfonctionnements de ce point de vue<sup>15</sup>. Le doute restait permis sur ce problème de la responsabilité, s’agissant du débat sur les transports dans la vallée du Rhône et l’arc languedocien, lorsque le ministre des transports précisait dans le même discours que *« infrastructures de grande ampleur s’avéraient nécessaires, à l’issue de ce débat, l’État organiserait pour chacune d’entre elles un nouveau débat public. Le débat qui s’ouvre n’est donc pas celui de tel ou tel projet. Il s’inscrit dans une problématique plus générale. »*

Comme le précisait Jean-Luc Mathieu, *« ce que le législateur n’interdit pas et que nous croyons utile, c’est que le débat permette de dégager éventuellement une solution de compromis entre les intérêts particuliers et généraux qui sont en cause »*<sup>16</sup>. Reste à savoir, s’il y avait consensus lors des débats envisagés par le ministre des transports, comment les élus seraient liés et si dans ces conditions seulement, leur responsabilité ne s’en trouverait pas absorbée...

---

<sup>15</sup> On pense en particulier aux observations du professeur Olivier Beaud qui démontre une pénalisation de la responsabilité politique pour répondre à la désuétude de cette dernière en France depuis une trentaine d’années.

<sup>16</sup> « L’expérience du débat public « port 2000 », in VALLEMONT Serge, Le débat public : une réforme dans l’Etat, L.G.D.J., 2001, pp. 57 à 61



**Alexandra MOREAU**

*Ancienne chargée de mission à la CNDP*

*Ancienne secrétaire générale de la CPDP sur le projet A12*

*Secrétaire générale de la CPDP sur le projet A16*

## **Généralités sur le débat public sur le projet de prolongement de l'A12, à partir d'une grille de questionnements**

Au moment où la CNDP a été saisie, le projet de prolongement de l'A12 était enveloppée d'une longue histoire, autant technique, géopolitique, socio-politique qu'institutionnelle. Cette histoire, longue de près de quarante ans, a par conséquent contribué d'une part à fixer les discours des élus et d'autre part à l'émergence d'acteurs socio-économiques. Tous avaient affiché leurs positions sur le projet par le biais de la presse et commencé des actions de mobilisations. Par conséquent, lorsque la CNDP a décidé d'organiser un débat, ce projet représentait un fort enjeu local et un objet de controverse.

Dans cette ambiance de conflits, pendant près de 10 mois, est alors imposée à ces acteurs du territoire une institution chargée de mettre en œuvre une procédure alors méconnue de beaucoup, appelée débat public. Commence alors localement un apprentissage et une expérimentation tant pour la CPDP nommée, pour le maître d'ouvrage, que pour les élus, les associations et la population concernés.

### **La mise en œuvre du débat public**

Comment débattre ? Les modalités d'organisation et de circulation de parole.

Conduire un débat ne s'improvise pas : cela demande d'abord une certaine connaissance de la procédure et surtout une préparation, considérée comme la phase clef de son bon déroulement ultérieur. Les cahiers méthodologiques de la CNDP se révèlent être un document de travail précieux. Ainsi, comme le préconise la CNDP, la première tâche de la CPDP a été de rencontrer les différents acteurs du territoire qui s'étaient manifestés autour du projet (institutionnels, associatifs, économiques, etc.). L'objectif de ces entretiens a été de leur présenter ce qu'est un débat public, de les entendre exprimer leur préoccupations et leurs questions. Beaucoup était déjà au courant qu'un débat public devait avoir lieu prochainement, beaucoup attendait avec impatience cette rencontre avec les membres de la CPDP afin de leur présenter positions et arguments. Ces entretiens préalables ont permis à la CPDP de mesurer le climat passionnel régnant autour de ce projet et a ainsi tenter d'articuler l'organisation de son débat en fonction de ce contexte local et du climat émotionnel suscité par le projet.

Afin de favoriser la participation de la population, comme le préconise la loi de démocratie de proximité, la CPDP a mis en œuvre une palette d'outils d'expression et d'information, utilisée fréquemment dans les autres débats publics. La tâche la plus délicate pour la CPDP est sans aucun doute de s'adresser à la « population » à laquelle s'adresse la procédure de débat public. Mais avant tout, il est impératif de l'identifier : elle ne doit pas se limiter à la population

riveraine mais s'entendre à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Le plan de communication est alors la clef de voûte de cet objectif. La CPDP a alors multiplié des partenariats tant avec les institutions, les entreprises qu'avec les associations locales. Relais d'informations, ils sont alors susceptibles de toucher, par l'annonce et la présentation du débat dans les journaux municipaux, les brochures associatives, etc., ce « grand public », partie de l'iceberg caché que la CPDP ne peut encore approcher. Il est pourtant difficile d'évaluer l'impact réel d'une telle démarche sur la population. C'est pourquoi, l'autre moyen, utilisé pour s'introduire dans tous les ménages, a été la diffusion des documents du débat. Il faut souligner, ici, que ce « grand public » est destinataire en général uniquement de la synthèse du dossier du MO et d'une documentation sur la CPDP et le débat, avec insertion d'un coupon T. Ainsi, même si la CPDP est soucieuse de toucher cette population, il s'installe dès le commencement du débat deux niveaux de diffusion de l'information : d'une part celle destinée aux corps intermédiaires (élus, associations, milieux économiques : destinataire du dossier complet du Maître d'ouvrage) et d'autre part celle destinée à la population. Il est par conséquent demandé à ce public de faire la démarche de renvoyer ce coupon T pour obtenir ce dossier du maître d'ouvrage soumis au débat. Démarche qui ne va pas de soit, puisque l'on constate généralement un faible taux de réponses. Dans le cas de ce débat, sur près de 100 000 coupon T transmis, seulement 1 000 personnes l'ont renvoyés pour demander la documentation complète. Néanmoins, d'autres outils sont mis en place afin de permettre à la population d'accéder à cette information sur le projet : les réunions publiques et le site Internet.

La CPDP a opté pour des réunions dites « thématiques », afin de ne pas enfermer le débat dans une confrontation de choix de tracés. Elles ont présenté l'avantage d'offrir au public une vision élargie des problématiques soulevées par un tel projet, en le contraignant toutefois à une certaine assiduité pour appréhender le projet dans sa globalité.

C'est pourquoi, le site Internet s'est révélé être un outil déterminant dans la transmission de l'information et dans l'expression de la population, ayant, de plus, l'avantage d'élargir le périmètre du débat. Le nombre de connexions et de pages téléchargées en témoignent, et même au delà de la clôture du débat, celui-ci continue à recevoir un grand nombre de visiteurs. Tous ont souligné la richesse de ce site, qui a, de plus, permis à certains de suivre les réunions publiques, en différé. Pourtant, il est à noter qu'un site Internet, sorte de « débat parallèle », peut exclure une partie de la population n'ayant pas accès à cette technologie, d'une partie des informations mise en ligne au fur et à mesure du débat.

Quant à la presse locale, en rapportant les éléments de discussion des réunions publiques ou en se faisant l'écho des différentes positions des acteurs du territoire, elle a pu permettre à ses lecteurs de se forger une opinion sur le projet et le débat, mais surtout de connaître la position des élus et représentants associatifs.

\*\*\*

Par ailleurs, il semble que le fonctionnement interne d'une CPDP est également un facteur important de réussite d'un débat : véritablement collégiale, les tâches ont été naturellement réparties en fonction des compétences et disponibilités de chacun. Le Président de la CPDP a tenu à ce que les membres de sa CPDP soient présents à chacune des réunions publiques, afin de former, aux yeux de la population, une équipe « une et indivisible ». L'attitude

d'indépendance, d'ouverture, d'écoute et de disponibilité de la CPDP a sans aucun doute contribué à installer une confiance et une reconnaissance avec les participants du débat, nécessaire au bon déroulement d'un débat public.

Pourtant, comme le souligne le Président Carrère, dans son Compte-rendu, la « CPDP a été soupçonnée de connivence avec le Maître d'ouvrage, de partialité ou de raideur » (pour l'animation des réunions par la Président). Il est ainsi frappant de constater l'énergie que mettent certains dans l'analyse des faits et gestes des membres, pour démontrer que le débat public n'est qu'une mascarade de démocratie et que ses organisateurs ont pour mission de promouvoir les arguments de telles ou telles parties. L'attitude de la CPDP et ses paroles lors des réunions publiques ont ainsi été examinées par certaines personnes. A titre d'exemple, un particulier, dans un courrier, a dénoncé l'attitude partisane d'un des membres au cours d'une réunion : assis au premier rang, il a pu constater que ce membre acquiesçait d'un hochement de tête les dires de certains intervenants, preuve indiscutable de son manque d'indépendance. Ce membre a dû par conséquent, par la suite, être attentif à sa manière de se comporter afin de pas renouveler ce genre d'accusation. La suspicion à l'égard de la CPDP s'est également tournée sur certains thèmes mis au débat. Le traitement du projet d'opération nationale du plateau de Saclay a été tant pour certains des partisans de l'A12 que des opposants, la démonstration que la CPDP s'acharnait à démontrer l'opportunité du prolongement de l'autoroute. Quant au Président, suite au constat lors d'une des réunions publiques que les escaliers mécaniques de la gare de St Quentin ne fonctionnaient pas, une personne a considéré cette anecdote comme la preuve que le Président était hostile au transport collectif et qu'il encourageait l'argument du "tout voiture".

### Pourquoi participer au débat ? La position des différents acteurs par rapport au débat et ses effets sur leur mobilisation

Suite à sa visite sur le périmètre d'étude au printemps 2004, le Ministre Gilles de Robien annonçait la saisine prochaine de la Commission nationale du débat public sur le projet de prolongement de l'A12. Cette annonce, relayée par la presse locale a permis, à titre d'exemple, au Comité de sauvegarde de la Haute Vallée de Chevreuse, d'entreprendre très en amont des recherches sur cette procédure et de définir une stratégie d'actions. Ils ont donc progressivement convaincus les associations locales de la nécessité de se réunir en une seule entité. Progressivement, le collectif s'est agrandi rassemblant à la veille du débat public une cinquantaine associations. Après avoir consulté le site de la CNDP, les représentants ont ensuite pris dès janvier 2005 rendez-vous avec un des vice-présidents de la CNDP afin d'avoir une présentation détaillée du débat public. Dès l'annonce par la presse qu'un débat public avait été décidé, le collectif s'est attelé à accélérer sa préparation au débat en approfondissant les problématiques soulevées par un éventuel prolongement de l'A12. Chaque association a ainsi été chargée de travailler sur une thématique (problématique de l'eau, le patrimoine, l'agriculture, l'opportunité du projet, etc). Par conséquent, à l'ouverture du débat, ce collectif a pu mettre en marche son plan d'action : le collectif l'entité et les associations les rayons devant irradier le débat public. Leur participation a été permanente tout au long du débat. Présentes à toutes les réunions publiques et généralement dispersées dans la salle, les associations membres sont chaque fois intervenues soit par l'écrit soit par l'oral pour poser

des questions, présenter leurs positions et arguments. Ce collectif a su donc utiliser toute la palette d'expression mis en place par la CPDP : demande d'interventions au pupitre, envoi d'avis aussi bien sur le projet que sur la forme du débat, questions au MO mais également à la CPDP, contributions écrites envoyées en fonction des thèmes des réunions ou en réaction aux arguments du maître d'ouvrage, propositions de cahier d'acteurs tant du collectif que de certaines de ses associations, demande de rendez-vous. Ce collectif a souligné l'utilité d'une telle procédure, ne remettant que rarement en question les règles du jeu édictée par la CPDP. Toutes ces associations ont considéré le débat public comme un élément fédérateur, permettant alors le conglomérat de matière grise. Le débat public leur a évidemment permis d'avoir une tribune publique et de toucher les populations des communes concernées par le projet.

Le débat public est donc pour beaucoup une opportunité leur permettant de rendre publique un discours jusqu'ici cantonné à un public restreint composé uniquement de sympathisants.

A l'inverse, bien que tous les élus locaux aient activement participé au débat public, il semble que certains d'entre eux aient été dérangés par cette procédure imposée. Dépossédés de leur discours et de l'unique information donnée à leurs administrés, le débat public, en effet, permet à cette population d'avoir accès à une autre information, de poser des questions et surtout de s'exprimer par elle-même. Certains élus ont d'ailleurs eu des difficultés à accepter le principe d'équivalence, perçu comme une atteinte à leur rang de représentant légitime et responsable de leur population. C'est pourquoi, beaucoup ont tenté de s'approprier et d'instrumentaliser cette procédure, afin d'asseoir leur légitimité. Cela s'est traduit par une assistance régulière et une participation aux réunions publiques. Les mots d'accueil des maires se sont souvent transformés en de véritables discours politiques. Comme le précise le Président Carrère dans son Compte-rendu, la CPDP, pour que « ces interventions n'apparaissent comme une orientation ou même un détournement du débat acceptées par la Commission » a dû rappeler au cours d'une réunion les règles du jeu et a demandé aux élus et aux responsables d'association de ne pas donner l'impression d'accaparer la discussion.

Par ailleurs, à l'issue des deux premières réunions, quelques personnes ont émis de sévères critiques à l'égard des réunions et de leur animation, les présentant comme une tribune pour les élus favorables à l'A12. A titre d'exemple, un comité d'élus de la Haute vallée de Chevreuse, par son courrier titré « A12 : face à la partialité de la Commission, la société civile doit organiser sa propre information », accuse la CPDP d'avantager outrageusement les partisans de l'A12, monopolisant les tribunes et les interventions. Cet acteur précise que « la Commission ne voulant pas accorder les mêmes droits et moyens aux opposants de l'A12, il est désormais nécessaire d'organiser en parallèle une véritable information des citoyens. Un débat off est nécessaire », deux réunions ont ainsi été organisées dans la première partie du débat. L'attitude cet élu a été la même pendant tout le débat et son site Internet une tentative constante de décrédibiliser les membres de la CPDP et le débat public. Mais, il semble que cet appel à la mobilisation n'ait pas reçu le succès que son auteur espérait. D'ailleurs, la majorité des acteurs et de la population ont salué la qualité de la tenue du débat et de la richesse de connaissances apportée.



## L'institution du débat public

### Contribution de l'équipe d'EDF R&D : L'évaluation de la participation du public

Equipe Grets –Environnement

Chercheurs concernés : Mathieu Brugidou, Isabelle Dubien, Caroline Escoffier, Arthur Jobert, Elodie Merle, Gerald Ramos

Texte rédigé par Mathieu Brugidou, Isabelle Dubien et Arthur Jobert

Contact :

Mathieu Brugidou

Mathieu.brugidou@edf.fr

EDF R&D

GRETS-E75

1 avenue du général de Gaulle

BP408- 92141 Clamart Cedex

tel : 01 47 65 40 53

fax: 01 47 65 57 00

**Avertissement :** Ce document de travail ne reprend que partiellement la grille d'analyse proposée par les organisateurs du colloque. A partir de la question de l'évaluation de la participation du public dans les débats publics, de ses fondements théoriques plus ou moins explicites et des ses modes opératoires, ce texte traite quelques unes des questions soulevées par les organisateurs du colloque. En particulier, celle de la question litigieuse du public (1-a dans la grille) et une partie des questions liées aux « effets » du débat.

De nombreuses questions importantes ont été délaissées, soit parce qu'elles n'avaient pas été traitées par notre équipe, soit parce que notre réflexion est en cours - notamment à partir des travaux réalisés sur les débats publics EPR, déchets et THT EPR menés au Grets par Gerald Ramos et Elodie Merle en collaboration avec l'équipe d'Arenes. Nous espérons pouvoir lors du colloque faire un premier état de ces travaux.

La procédure dite de débat public et la commission chargée de la mettre en oeuvre<sup>1</sup> focalise l'attention de nombreux acteurs et observateurs. Cette procédure n'est pourtant pas la seule ni même la plus représentative des expériences de participation du public. Au contraire elle constituerait même une sorte d'exception puisqu'elle se focalise sur les plus grands projets d'équipements et est très fortement institutionnalisée.

La vingtaine de débats publics organisés depuis 1995 constitueraient ainsi l'arbre qui cache la forêt d'expériences et de dispositifs plus modestes, décentralisés et informels que l'on regroupe en général sous le terme concertation.

Sans nier ce risque nous avons choisi de suivre la proposition des organisateurs du colloque « L'institutionnalisation du débat public » et de nous attacher à cette procédure qui nous semble d'abord avoir l'avantage d'être observable car elle est :

- Institutionnalisée : elle cherche à se stabiliser, à découvrir les conditions de sa reproduction (rôle doctrinal de la CNDP)
- Cadrée dans le temps, autour d'un problème particulier et faisant référence à un espace politique donné
- Et enfin, elle est ouverte et publique ( dans le double sens de publicité : le chercheur peut accéder aux échanges publics et une traçabilité des échanges publics est organisée).

Au delà de ces considérations empiriques (qu'il ne faut pas négliger car de nombreux processus de concertation sont à la fois informels, dilués dans le temps et l'espace et confidentiels...) le débat public apparaît comme un bon « analyseur » des enjeux de l'évaluation de la participation. On a là une procédure qui non seulement organise la participation du public (ce qui est une pratique normale de démocratie « participative ») mais qui surtout affiche cette participation comme un but en soi.

La question du sens et de l'objet de cette participation, commune à tout les dispositifs, devient alors un enjeu central dans la procédure de débat public. La CNDP écrit ainsi dans un « *cahier méthodologique* »<sup>2</sup> que s'il y a consensus sur le fait que la participation peut contribuer « à démocratiser la décision et éclairer le décideur » il faut clairement distinguer les débats qui visent « à produire des points de consensus voire d'aboutir à un nouveau projet » et ceux qui visent « seulement (à) faire émerger et (à) enregistrer le point de vue des protagonistes ». On retrouve là une distinction formulée par Jean-Michel Fourniau entre la logique délibérative et la logique consultative qui opposent les différentes expériences de débats publics qu'il a observés et analysés<sup>3</sup>.

Cette distinction est sans doute la plus satisfaisante si l'on cherche à évaluer un débat public. Cependant elle ne permet pas de distinguer analytiquement la participation du public comme un enjeu à part entière. Or, au delà de la prise en charge de la demande d'indicateurs en la matière, et de l'exercice intellectuel auquel cela conduit, la question particulière de l'évaluation de la participation nous semble nécessiter une réflexion spécifique dans la mesure où elle est significative des tensions qui traversent les pratiques et les discours autour du débat public.

---

<sup>1</sup> voir [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

<sup>2</sup> Cahier méthodologique, CNDP, 2004

<sup>3</sup> Voir entre autres : FOURNIAU, JM. 2004. « Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique ». Conclusion : « les formes d'organisation du débat et leurs effets dans les processus de décision ». Rapport de recherche. Programme Concertation Décision Environnement. MEDD.

## Evaluation de la participation et/ou participation à l'évaluation ?

La question de l'évaluation de la participation est encore émergente : ni les pratiques ni les théories ne sont encore très abouties. Nous avons cherché des éléments dans la littérature sur l'évaluation<sup>4</sup> ce qui a notamment conduit à s'interroger sur l'évaluabilité de la politique<sup>5</sup> (voir nos développements supra sur le débat public)<sup>6</sup>. Puis, suivant un questionnaire classique, nous nous sommes interrogés sur les destinataires de l'évaluation : une évaluation pour qui et pour quoi faire ?

Les spécialistes de l'évaluation des politiques publiques distinguent sur ce point nettement les approches gestionnaires ou managériales (par et pour les porteurs des politiques) des approches pluralistes et démocratiques (par et pour des cercles plus ou moins élargis d'acteurs).

Eric Monnier<sup>7</sup> et Gaëlle Baron dans un article au titre explicite (« Une approche participative. Coproduire l'évaluation avec la société civile ») propose ainsi une grille de lecture (voir ci dessous) des cinq générations successives d'évaluation<sup>8</sup>

Génération	Type d'évaluation	Qui décide du contenu de l'évaluation ?	Qui pilote les travaux d'évaluation ?	Qui produit le jugement final ?
1 à 3	Manageriale	Administration responsable		L'équipe d'évaluation
4 (a)	Coproducte	Autorités publiques (élus ou directeurs)	Gestionnaires +opérateurs	L'équipe d'évaluation
4 (b)	Pluraliste	Autorités publiques (élus ou directeurs)	Autorités publiques+société civile+opérateurs	
5	Emancipation (empowerment)	Société civile		

Tableau 1 : Une approche participative. Coproduire l'évaluation avec la société civile (source Baron, Monnier, 2003)

Pour ces auteurs, schématiquement, il y a un mouvement quasi-linéaire d'élargissement de la participation à des processus d'évaluation à la fois en largeur (nombre et diversité des parties prenantes associées) et en profondeur (association à la définition des problématiques, des méthodes, à la validation des résultats).

<sup>4</sup> Notamment dans un numéro de la revue « Informations sociales » : « L'évaluation des politiques publiques » Septembre 2003, n°110, revue éditée par la Caisse Nationales des Allocations Familiales.

<sup>5</sup> Comme dans toute démarche d'évaluation, l'une des premières étapes consiste à définir le référentiel d'évaluation dont les objectifs poursuivis au regard desquels les résultats obtenus seront mis en perspective (=efficacité).

<sup>6</sup> Nicolas Tenzer « Une politique peut-elle être évaluée ? – Libres réflexions sur une question occultée », « L'évaluation des politiques publiques » op.cité pp 58-68.

<sup>7</sup> Un des premiers analystes et promoteurs de l'évaluation des politiques publiques en France. E. Monnier « L'évaluation de l'action des pouvoirs publics en France », Economica 1992 deuxième ed

<sup>8</sup> Baron G., Monnier E., « Une approche participative. Coproduire l'évaluation avec la société civile », in *Informations sociales*, « L'évaluation des politiques publiques » Septembre 2003, n°110, revue éditée par la Caisse Nationales des Allocations Familiales, pp 120-129.

On peut donc imaginer de construire et de classer des indicateurs de participation suivant une grille positionnant à la fois le type d'évaluation conduite et le type de commanditaire d'une évaluation de la participation : les managers misant plutôt sur des indicateurs d'efficacité ou de pilotage tandis que « la » société civile serait plus probablement à la recherche des signes de son « empowerment » (des signes de son influence sur le pouvoir).

Cependant une telle grille supposerait notamment de considérer la procédure de débat public comme une évaluation de projet ou de programmes. D'ailleurs la proximité des démarches est assez patente<sup>9</sup> puisqu'il s'agit bien dans les deux cas de mettre en discussion, d'expertiser, les objectifs, l'opportunité et les résultats attendus (ou constatés) d'une politique publique.

Mais dans la procédure de débat public le débat ne se conclut pas, en principe, sur un avis de la Commission Particulière sur l'utilité publique d'un projet (comme dans les procédures d'enquêtes publiques ou dans la procédure du Bureau d'Audiences Publiques du Québec) mais sur un avis sur la qualité du débat (voir infra). Il n'y a pas de lien clair entre les résultats du débat et la suite de la ou des procédures politico-administratives.

En fait, tout se passe comme si le débat public (et plus largement la plupart des expériences « délibératives ») occulte ce lien avec la démarche évaluative au profit d'un affichage des vertus de la participation *per se*. C'est, selon nous, cette ambivalence qui rend la question de l'évaluation de « la » participation du public à la fois cruciale et insaisissable.

Et c'est pourquoi nous proposons d'opposer, comme principe organisateur de nos développements et comme grille de lecture, des conceptions de la participation du public comme moyen d'évaluer les programmes à des conceptions de la participation comme but propre de la politique publique de débat public. Cette proposition<sup>10</sup> est synthétisée dans le tableau ci dessous. Notons que le débat public dans sa forme actuelle emprunte aux deux conceptions.

---

<sup>9</sup> Sur le plan des « modes » académiques et administratives le délibératif est à la fin des années 90 et aux années 2000 ce que fut l'évaluation à la fin des années 80, début des années 90. On trouve d'ailleurs dans les deux cas un rôle très actif du ministère de l'équipement comme acteur, promoteur d'une institutionnalisation et financeur de recherches...

<sup>10</sup> L'opposition proposée est dialectique. Dans la réalité on assiste plutôt à une tension entre ces deux pôles, à des combinaisons plus ou moins pensées des différentes modalités.

	<b>Participation : un moyen d'évaluer les programmes et projets</b>	<b>Participation : un but de la politique publique</b>
<b>Objectif</b>	<b>Eclairer les décideurs</b> Pour une décision mieux justifiée et mieux fondée	<b>Former des publics éclairés</b> , une opinion éclairée par l'accès à l'information et à la délibération en vue d'une décision jugée plus juste et mieux acceptée
<b>Figures du public visé</b>	<b>Acteurs</b> : concernés, intéressés, en actes, représentés	<b>Grand public</b> : profane, désintéressé, virtuel, neutre
<b>Dispositifs de représentation et de mobilisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Représentativité des intérêts</b>,</li> <li>➤ <u>Dispositif-type</u> : évaluation pluraliste</li> <li>➤ <u>Mobilisation des acteurs</u> : identification des porteurs d'intérêts, concertation, réunions de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Représentativité statistique</b> (égalité des participants)</li> <li>➤ <u>Dispositif-type</u> : conférence de consensus, sondage</li> <li>➤ <u>Sensibilisation du grand public</u> : information, enquêtes sur les attentes de l'opinion</li> </ul>
<b>Produit final du débat public et indicateurs de bilan recherchés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>un <u>projet modifié</u> par le débat =&gt; Recherche d'indicateurs substantiels</b> : effets sur le contenu du projet, sur la lisibilité des intérêts, sur la décision...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>un <u>bilan du débat</u></b> : décrire l'importance des participants, les arguments échangés et leur évolution dans le temps, dire ce que l'on retient =&gt; <b>Recherche d'indicateurs de moyens et résultats procéduraux</b> (relatifs aux respects de règle de bonne délibération)</li> </ul>

Tableau 2 : Deux conceptions archétypales du débat public

Au départ l'objectif fixé à la participation est assez éloigné puisque, dans un cas, on pense que la participation est un moyen d'éclairer la décision, de l'enrichir d'autres rationalités, de points de vues d'autres intérêts que ceux de l'administration ou des porteurs de projets. On serait en quelque sorte à la recherche d'une décision mieux fondée et mieux justifiée sur le fond. Inversement la participation peut être un but en soi en ce qu'elle vise à partager la connaissance (ou les incertitudes) et les enjeux. On est alors proche du modèle de l'instruction publique. Dans ce cas, la procédure participative permettrait de donner une légitimité procédurale à une décision alors jugée plus juste et plus acceptable.

Il en découle des conceptions bien distinctes du public que l'on espère voir participer au débat public (ou à telle ou telle phase du débat public car les attentes sont souvent assez

contradictoires)<sup>11</sup>. Dans la « participation-moyen » on voudrait trouver des acteurs concernés par le sujet avec qui débattre « au fond » des enjeux voire avec qui négocier dans une phase ultérieure, on favorisera alors les représentants, les porte-parole. Dans la participation-but c'est le « grand public » que l'on espère toucher. La notion est floue mais l'horizon est celui du plus grand nombre (par opposition avec celui forcément restreint des représentants). A cet élargissement fait écho celui de l'élargissement des perspectives par le biais d'une participation soucieuse de l'intérêt général (par opposition avec la vision précise mais étroite des porteurs d'intérêts). La participation-but est donc élargie et citoyenne alors que la participation-moyen est restreinte et experte.

Les organisateurs de débat public ont, malgré tout, une latitude certaine pour organiser leurs dispositifs et ainsi se donner les moyens de créer les publics de leurs débats. Deux voies s'ouvrent alors<sup>12</sup>. Dans la participation-moyen la mobilisation d'acteurs obéit à une logique de représentativité des intérêts : il faut essayer dans la mesure du possible d'associer au dispositif tous les acteurs concernés et susceptibles de participer de manière « constructive » à la démarche (d'où l'exclusion volontaire ou non de certains groupes ou individus). L'évaluation pluraliste nous semble un dispositif idéal –typique de ce type de stratégies.

La conférence de consensus obéit à une logique un peu du même type puisque dans certaines phases des experts sélectionnés représentent les différents points de vues et intérêts en présence<sup>13</sup>. Cependant l'essentiel du dispositif repose sur un panel de profanes sensé être doté d'une représentativité statistique. On cherche ici à constituer un public profane (du moins non-expert) et dont chaque partie est mise à égalité dans des processus qui cherche à identifier les caractéristiques de l'opinion commune, de l'opinion publique. Le sondage, fut-il délibératif, procède de cette logique. Enfin du point de vue des procédés de mobilisation alors que dans un cas on mise sur les effets d'interactions en groupes restreints (réunion, concertation...) là on mise sur le partage d'information avec le plus grand nombre (« sensibilisation ») sur la base d'enquête visant à agréger les opinions<sup>14</sup>.

La divergence sur les objectifs a des effets sur la mise en œuvre. Elle a aussi des effets sur la manière de concevoir l'évaluation du processus à son terme. Là où l'on espère que le débat public peut influencer sur le contenu même du projet ou de la décision on va se mettre en quête d'indicateurs que nous qualifierons de substantiels. Tandis que lorsque la participation est un but pour elle-même la recherche d'indicateurs sera plus orientée vers une évaluation de l'activité même d'organisation et de promotion du débat (indicateurs procéduraux).

C'est à cette question de l'évaluation de la participation du public dans le temps du débat public que nous allons nous intéresser dans la partie suivante avant de remettre le « moment » du débat public proprement dit en contexte dans une seconde partie. Pour dans une dernière partie, revenir sur la notion de publics et analyser sa participation au delà de la scène principale du débat.

---

<sup>11</sup> Ras I., (2004) Synthèse des REX sur les débats publics autour des lignes THT (2002-2003), Note EDF R&D, HE-75/04/005/A

<sup>12</sup> dans la réalité on préfère le plus souvent des combinaisons de modalités voir infra REGIMES

<sup>13</sup> Boy D., (2002) « Les nouveaux modes de délibération », *Annales des Mines*, Avril 2002 pp 69-82 .

<sup>14</sup> Mais aussi à segmenter le plus possible les « attentes » des populations-cibles, l'opposition de méthode a ses limites !

## Une évaluation procédurale et substantielle du débat public

Le cadrage opéré dans la partie précédente de cet exposé a tenté de clarifier différentes conceptions politiques du débat public qui, en précisant notamment les objectifs attendus du débat et les figures du public visé, renseignent sur les référentiels possibles d'évaluation de la participation du public et renvoient à des choix potentiels en termes de critères, que nous nous proposons d'explicitier dans cette partie.

En effet, il n'existe pas aujourd'hui à notre connaissance de méthodes d'évaluation de la participation du public dans le cadre formel de la procédure du débat public. Pour autant, chercheurs et praticiens s'interrogent sur les caractéristiques d'un « bon débat ». C'est l'un des résultats attendus du programme de recherche du MEDD « Concertation, Décision et Environnement ». Les praticiens (Maîtres d'ouvrage, CNDP) en phase d'expérimentation collective de cette nouvelle procédure produisent quant à eux des bilans plus ou moins formalisés des débats auxquels ils participent<sup>15</sup>, conduisent ou participent à des démarches de retour d'expérience « internes » ou intégrant une pluralité d'acteurs<sup>16</sup>. Au travers de ces initiatives, chacun tente de se constituer une « doctrine » quant à la manière d'organiser, d'animer ou de participer à un débat de telle sorte que le plus grand nombre en reconnaisse la qualité et l'utilité.

Tous ces travaux de chercheurs et de praticiens concourent ainsi à éclairer les contours de critères autour desquels une évaluation de la participation du public pourrait s'articuler.

Deux types de critères nous semblent pouvoir être retenus : des critères procéduraux qui renvoient aux règles d'animation d'un débat d'une part, des critères substantiels spécifiques à l'objet même du débat, d'autre part.

### L'évaluation de la participation selon des critères formels de délibération

Dans cette partie nous présenterons les **règles** officielles du débat public telles que les avance la CNDP que nous relierons aux **critères** proposés par des chercheurs pour caractériser un espace délibératif. Nous tenterons enfin d'établir des corrélations entre ces critères et les **indicateurs** de moyens ou de résultats recensés dans les travaux de praticiens.

### Les règles officielles du débat et critères de bonne « délibérance<sup>17</sup> » formulées par les chercheurs

Si l'on se réfère au dossier du débat public autour du projet de barrage de Charlas de septembre 2003, le débat est défini comme suit :

*« Temps fort de la démocratie locale, ce débat repose sur trois règles importantes :*

*1. **égalité** : tout citoyen, toute association, toute collectivité, élu ou groupe d'élus, quelque soit sa représentativité, peut participer au débat sur un même pied d'égalité. Pour que le débat soit vraiment public, il ne doit y avoir aucun privilège pour y accéder*

*2. **argumentation** : le débat doit être constructif. C'est un moment d'argumentation sur la base de questions, de réponses, de propositions concrètes. Ces échanges entre les parties intéressées, doivent conduire à évaluer les enjeux du projet, à en mesurer les effets, en comparer les variantes et alternatives éventuelles*

*3. **transparence et objectivité** : le débat repose sur des réunions publiques ouvertes à tous. L'ensemble de la démarche est placée sous le contrôle de la CNDP ».*

<sup>15</sup> La forme la plus institutionnalisée étant le « bilan » du débat produit par chaque CPDP.

<sup>16</sup> cf. La rencontre nationale du 23 juin organisée par la CNDP autour de la « parole » des associations.

<sup>17</sup> Il s'agit ici d'un néologisme renvoyant à la délibération comme mode de gouvernance.

Si à présent on essaie de traduire ces règles aujourd'hui communément partagées, en critères procéduraux d'évaluation d'un débat public, on peut en croisant les travaux de JM Fourniau<sup>18</sup> ; Callon/Barthe et Lascoumes<sup>19</sup>, renvoyant à l'aptitude d'une procédure, telle qu'un débat public à favoriser la démocratie dialogique, établir les correspondances suivantes :

<b>REGLES</b> : Le débat doit être...	<b>CRITERES</b> d'un espace délibératif
...Public	<b>Publicité</b> des débats, publication/traçabilité du contenu des débats, <b>transparence</b>
...Egalitaire	<b>Egalité</b> : dans l'expression, les conditions d'accès au débat...vers « l' <b>équité</b> »
...Argumenté « la force des arguments fonde la conviction »	<b>Qualité</b> : degré d'approfondissement et de continuité des prises de parole
...Pluraliste Débat contradictoire oral entre collectifs	<b>Intensité</b> : degré de précocité de l'engagement des profanes dans l'exploration de l'enjeu ; degré de diversité dans la composition du collectif <b>Ouverture</b> : degré de diversité des groupes consultés ; degré d'indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués ; degré de contrôle de la qualité de représentation des porte-parole

Tableau 3 : Critères procéduraux d'évaluation

Le débat est **public** ce qui sous-entend que les conditions de son organisation doivent permettre à chacun d'y participer ce qui suppose une publicité quant à son déroulement. Par ailleurs, chacun doit pouvoir également avoir accès aux contenus des débats ce qui nécessite qu'ils soient publiés.

Le débat doit être **égalitaire** tant dans l'expression orale ou écrite que dans les conditions d'accès au débat : chacun, élu ou simple citoyen, doit pouvoir exprimer son point de vue dans le cadre du débat, à l'idéal avec la même durée lorsqu'il s'agit d'expression orale. L'égalité étant parfois difficile à garantir, ne serait-ce qu'à travers des différences de niveau de connaissance technique, de facilité d'expression, l'équité serait peut-être davantage à rechercher.

Le **débat** est **argumenté** ce qui signifie que la conviction de chacun se forge à travers l'échange argumentaire et la force associée aux arguments. Cette règle renvoie selon nous au **critère** dit de **qualité** tiré des travaux de Callon/Barthe/Lascaumes et sous-critères associés : le degré de sérieux des prises de parole et la continuité dans le temps des prises de parole. Le débat constitue ainsi un dialogue permanent et argumenté. Pour affiner la traduction de cette règle de l'argumentation, il nous semble que la réflexion mériterait d'être plus approfondie en termes de critères relatifs à « la bonne argumentation ».

Le **débat** est **pluraliste**. Cette règle implicite dans les propos énoncés lors du débat public de Charlas est mise en avant par JM. Fourniau. Elle renvoie à la nécessité de constituer une communauté débattante sur la base d'un pluralisme des collectifs en présence. Bien que le

<sup>18</sup> FOURNIAU, JM. 2004. « Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique ». Conclusion : « les formes d'organisation du débat et leurs effets dans les processus de décision ». Rapport de recherche. Programme Concertation Décision Environnement. MEDD.

<sup>19</sup> CALLON, M. LASCOUMES, P. BARTHE, Y. 2003. « Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique ». Seuil, la couleur des idées.

croisement soit encore fragile, nous y avons associé deux types de critères tirés des travaux de Callon/Barthe/Lascoumes :

- le critère d'intensité de la procédure : la procédure permet-elle un engagement des profanes (à distinguer des experts) le plus en amont possible dans l'exploration du problème en objet, la procédure renvoie-t-elle à un souci de composition pluraliste du collectif se traduisant par exemple par une intégration de nouveaux groupes chemin faisant ?
- le critère d'ouverture du groupe : il renvoie pour les auteurs à la diversité des groupes consultés ; à leur indépendance au regard des groupes d'intérêts constitués au préalable ainsi qu'au degré de contrôle de la qualité de la représentation des porte-paroles.

Nous avons tenté ici de traduire les règles qui caractérisent un débat public, en critères procéduraux d'évaluation. Les chercheurs qui les ont produits n'ont pas poursuivi leur explicitation de telle sorte que ces derniers puissent aisément se traduire en indicateurs. Si l'on analyse à présent les travaux des praticiens (CNDP, maîtres d'ouvrage), on note à l'inverse profusion de données essentiellement quantifiées censées « prouver » que les règles du débat public ont été respectées.

L'objectif de la partie suivante est d'explicitier les liens entre les critères procéduraux précédemment abordés et ces données recueillies, de telle sorte qu'elle prennent sens en tant qu'indicateurs d'évaluation.

### **Des indicateurs de moyens et quelques indicateurs de résultats**

Nous fondons notre analyse d'une part sur les compte-rendus et bilans obligatoirement produits par la CNDP à l'issue de chacun des débats qu'elle organise ; d'autre part sur une ébauche de « guide »<sup>20</sup> pour l'action interne à RFF ou « évaluation endoformative » rassemblant les conditions à respecter en termes de management de projet pour favoriser des dialogues constructifs. Le passage en revue de ces quelques travaux permet de repérer deux types « d'indicateurs » aisément renseignables : **des indicateurs de moyens** relatifs aux moyens mis en œuvre par la CPDP et le maître d'ouvrage pour respecter du mieux possible les règles du débat pré-citées, **des indicateurs de résultats** relatifs quant à eux à l'efficacité même de ces moyens en termes d'importance du public ayant débattu comme d'argumentation développée, renvoyant ainsi à la participation à proprement parlé.

Le tableau suivant présente les correspondances que nous avons pu établir entre les règles et critères d'évaluation procédurale explicitées précédemment et des indicateurs repérés dans la littérature grise sus-mentionnée

---

<sup>20</sup> Guevel, N. 2002. « La concertation à RFF. Développement d'une méthode d'évaluation ». CESA. Stage de fin d'étude.

REGLES-CRITERES PROCEDURAUX	INDICATEURS de MOYENS	INDICATEURS de RESULTATS
<b>Public - Publicité/publicisation</b>	- nb et durée des réunions publiques - nb de lettres du débat public - existence d'un site internet - existence de cahier d'acteurs - existence d'une couverture médiatique et continuité dans le temps	- nb de présents aux réunions publiques comparé notamment au nb moyen de présents dans le cadre des débats publics précédents
<b>Egalitaire - Egalité</b> : expression et accès au débat	- Diversité des lieux de réunions - diffusion de carte T - mise à disposition d'un n° vert - mesure des temps de parole - information compréhensible	- nb de questions posées en séance - nb de courriers adressés à la CPDP
<b>Argumenté - Qualité</b> : degré d'approfondissement (argumentaire) et continuité de prise de parole	- maintenir un échange en continu en dehors des réunions publiques - incitation à exprimer de nouveaux arguments au fur et mesure du débat - citer les sources d'informations - nb d'experts mobilisés - caractère interactif du site internet - taux de réponses aux courriers adressés à la CPDP	- nb total de visite du site internet et évolution dans le temps ; nb de page lues/internaute/visite - en fin de débat récapitulatif des positions argumentées des différents acteurs et avis rendu quant à leur évolution dans le temps - récapitulatif des points d'accords et de désaccord à l'issue du débat - (vers un taux de satisfaction quant aux réponses apportées)
<b>Pluraliste - Intensité</b> : degré de précocité engagement profane ; degré de diversité composition collectif	- informer le plus en amont possible (avant débat) - débat intervenant en amont du processus décisionnel	
<b>Pluraliste - Ouverture</b> : degré de diversité des groupes consultés, d'indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués ; degré de contrôle de la qualité de représentation des porte-parole	- nb d'invitations adressées aux acteurs institutionnels avant ouverture des débats - % de réunions dans communes directement concernées par le projet - inciter à dire si mandaté ou non par un collectif	- diversité des acteurs présents/absents (représentants Etat/collectivités, socio-professionnels, associatifs, partis politiques)

Tableau 4 : Indicateurs procéduraux de l'évaluation

En commentaires de ce tableau, on notera comme le mentionnait le document de RFF, que la mise en application des règles du débat relèvent in fine de 3 objectifs :

- « *Informer* » de la tenue d'un débat, du contenu d'un projet : le plus grand nombre habitants, la plus grande diversité d'acteurs ce à l'aide de moyens de communication les plus diversifiés possibles (articles, lettre, site internet, réunions publiques dans des lieux différents...) en prenant le soin de véhiculer une information la plus compréhensible possible et en continu durant toute la durée du débat.
- « *Ecouter* » : c'est notamment se donner les moyens de recueillir sous toutes ces formes (écrite ou orale) le point de vue de l'autre (réunions, n° vert, carte T, cahier d'acteurs, ...).
- « *Dialoguer* » : c'est chercher à comprendre (attitude d'écoute, inciter à la reformulation) et toujours répondre (réponses systématiques aux courriers, mails, forums internet, en réunions).

Par ailleurs, on note que les indicateurs de moyens foisonnent à la différence des indicateurs de résultats. Ce constat a été souligné lors de la rencontre du 23 juin organisée par la CNDP et s'est traduit par un enseignement, tiré G.Mercadal (Vice-président), à laisser dans les compte-rendus et bilans une part plus importante par rapport aux indicateurs de moyens aux

arguments avancés et échangés dans le cadre du débat qu'ils concernent le projet présenté comme ses alternatives.

Concernant les indicateurs de résultats présentés dans ce tableau ils renvoient à deux figures du public visé dans le cadre d'un débat : d'une part un public non différencié (nombre de présents aux réunions) et d'autre part des acteurs constitués, porteurs d'intérêts (diversité des acteurs présents/absents). La rencontre organisée par la CNDP le 23 juin dernier a conclu sur la difficulté, malgré les moyens mis en œuvre, à mobiliser les bénéficiaires du projet, les élus et les médias avec des conséquences en termes de publicisation auprès du grand public, au final peu présent dans les salles. Le débat public ne semblerait jusqu'à présent réellement mobiliser qu'une partie des acteurs concernés : les associations d'opposants et le porteur de projet.

Si l'on considère la participation du public comme un but en soit, on pourrait se contenter de ces indicateurs. A l'inverse si elle est avant tout conçue comme un moyen d'évaluer un projet (son opportunité, sa pertinence), comme d'ailleurs le mentionnait en introduction le texte relatif aux règles du débat de Charlas, alors il convient de s'interroger sur la qualité du dossier soumis à débat, sur son contenu même ainsi que sur l'existence d'une marge de manœuvre en termes d'évolution possible du projet.

## L'évaluation du débat selon des critères substantiels

L'analyse des conflits d'aménagement a mis en évidence la fin d'un modèle de décision qualifié de DADA pour Décider Annoncer Défendre Ajuster correspondant à un projet porté par un maître d'ouvrage avec une grande asymétrie de pouvoir entre maître d'ouvrage et acteurs d'un territoire d'implantation de l'ouvrage en objet.

L. Mermet<sup>21</sup> propose d'éclairer les contours d'un **nouveau processus de décision** qu'il qualifie de PER pour Proposer Ecouter Requalifier au sein duquel l'essentiel de l'évolution au regard du modèle classique révolu n'est pas tant dans la modification procédurale (de l'enquête publique au débat Bianco amont puis au débat public) que dans la capacité de la procédure à réguler l'équilibre des pouvoirs dans le sens d'une **limitation des capacités de « forçage » du processus** par le maître d'ouvrage, en quelque sorte dans son aptitude à « éviter la vente forcée ».

Ainsi parmi les 6 critères d'évaluation du degré de forçage des procédures<sup>22</sup>, Mermet propose **deux critères substantiels relatifs** à l'offre c'est-à-dire **au projet** soumis à débat<sup>23</sup> :

---

<sup>21</sup> MERMET, M. DUBIEN, I. EMERIT, A. LAURANS, Y. 2004. « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement ». Revue Politiques et Management Public, Volume 22, n°1, mars 2004

<sup>22</sup> Les 6 critères pour apprécier le forçage et évaluer la contribution des dispositifs de concertation aux processus de décision sont : passage à l'acte (ou recours à la violence), débat public, lisibilité des portages et des oppositions, lisibilité des intérêts en jeu, qualité des études qui fondent le projet, présence et portée des alternatives au projet

<sup>23</sup> Notons que les mêmes termes « profondeur » et « largeur » ont également été employés dans les travaux de Gaëlle Baron et Eric Monnier (cf. 1.2.) portant quant à eux sur les modalités de la participation du public à l'évaluation, renvoyant ainsi à des critères procéduraux et non substantiels.

1) La **profondeur de l'offre** : ce critère renvoie à la qualité des études qui fondent le projet ; L'idéal étant que le projet soit accompagné d'études techniques, économiques et sociales approfondies à l'inverse de cas où les études seraient sommaires ou délibérément trompeuses.

2) La **largeur de l'offre** : ce critère renvoie à la présence et à la portée des alternatives au projet. L'idéal étant que le projet soit accompagné d'une mise en perspective qui favorise la comparaison avec des voies d'action alternatives.

On en trouve une illustration par exemple dans le cadre du débat public du projet de barrage de Charlas. Celui-ci a en effet permis de révéler l'insuffisante prise en considération dans le dossier présenté de la dimension prospective en termes de climat et d'usages de l'eau qu'il a tenté de combler en faisant intervenir des experts de Météo-France et de l'INRA notamment. Par ailleurs, le débat a mis en évidence le manque de robustesse de l'étude des impacts touristiques du barrage. Quant à la largeur de l'offre, le débat a rendu public l'absence d'études préalables d'alternatives au projet de barrage. En conséquence, et à la demande des associations, un cahier des charges pour des études complémentaires a été rédigé durant le temps du débat, faute de ne pouvoir dans les 4 mois du débat produire une expertise complémentaire.

Tirant les enseignements des 5 derniers débats publics, la rencontre du 23 juin 2005 organisée par la CNDP a mis l'accent sur la pertinence de conduire en amont des débats une concertation entre acteurs sur le cahier des charges des études devant constituer le dossier soumis à débat.

## En transition

Si on cherche à réaliser une évaluation de la participation du public dans le cadre d'un débat public, on peut faire référence : aux moyens mis en œuvre pour parvenir à garantir les règles du débat public ; à la qualité du dossier soumis au débat et à la qualité même de la participation (qui, combien, avec quels arguments ?).

Pour autant ces aspects ne nous semblent pas suffisants pour juger de l'ensemble des effets du débat public. L'objet de la partie suivante est de montrer que ce qui se joue dans un débat public ne peut s'analyser et se comprendre sans replacer ce moment dans l'histoire du projet. On verra ainsi que sans mobilisation avant débat, la participation est réduite. L'après débat quant à lui éclaire sur les effets du débat sur la décision, critère important pour certains acteurs pour juger de l'utilité d'un débat.

## Au delà du débat public : l'évaluation en contexte

Si le débat public peut-être isolé et saisi comme un objet à part entière (par exemple, être étudié dans une perspective comparative en considérant ce qui formerait une *série* de débats publics), c'est qu'il possède des traits formels invariants aisément repérables. Le débat public constitue en effet le produit d'une « mise en forme » et d'une institutionnalisation de la concertation (le cadrage autour d'une scène délibérative, la mise en oeuvre de « règles » de la discussion). Ce sont précisément ces différents traits – ceux que prescrivent les différentes reformulations de la théorie démocratique autour de la « bonne délibérance » - qui permettent aux acteurs du débat – qu'ils soient chercheurs ou praticiens - de dégager des critères formels ou substantiels de l'évaluation du débat et de construire des indicateurs opérationnels destinés à les saisir.

Pour les raisons mêmes qui fondent son autonomisation comme objet d'étude, le débat public doit être considéré, dans une approche logique<sup>24</sup> qui cherche à mettre en évidence des relations causales, comme un moment d'un processus (une phase de cadrage formel du débat), et d'un point de vue chronologique, comme une séquence s'inscrivant dans une controverse. Il y a en effet une histoire de chaque controverse marquée, d'une part, par une temporalité propre (cette histoire est plus ou moins longue, scandée par des événements qui forment des épisodes articulés dans un récit) et, d'autre part, par la singularité d'un territoire (cf. les caractéristiques socio-territoriales de la controverse).

Selon le point de vue logique, il paraît vain de vouloir évaluer la participation du public au débat public sans considérer le débat comme un moment de « publicisation ». Il s'agit d'un temps où précisément le problème est débattu sinon avec le public du moins sous son regard. Le passage de la concertation au débat public est censé à la fois élargir le cercle de la discussion (le « public » et non plus les seuls « acteurs ») et transformer ses modes opératoires (du fait des contraintes élevées de justification dans la montée en généralité et de la distinction forte entre la définition de l'intérêt général et celle des intérêts des parties prenantes<sup>25</sup>). La clôture du débat public correspond à un nouveau changement du régime de la discussion avec une nouvelle phase de « concertation » portant sur les modalités de mises en oeuvre de la décision plus ou moins anticipées par les acteurs. Ces différents changements de régime de la discussion doivent plus être définis comme des « moments », marqués par une forme de halo et de perméabilité, que comme des séquences exclusives. On sait que les acteurs anticipent les changements de régime à venir : ainsi dans la phase de définition du problème, les associations comme les aménageurs préparent des arguments susceptibles de résister à l'épreuve de montée en généralité. De la même manière, le moment du débat voit des acteurs prévoir très largement la « sortie » du débat public à travers des stratégies alternatives. Le débat public est d'ailleurs lui-même le théâtre d'échanges « en coulisses ». Ce moment du débat est ainsi plus défini par la domination relative d'un régime de discussion – celui de la « délibération » – que par la disparition totale du régime de « concertation ». Les acteurs continuent en effet de se « concerter » dans les coulisses, ne serait-ce que pour se mettre d'accord sur les modalités pratiques du débat.

---

<sup>24</sup> Par exemple dans une modélisation très approximative réglée par la plus ou moins grande institutionnalisation de la concertation : [phase d'émergence d'un « problème » (apparition des acteurs et élaboration des différentes définitions du problème)] → [phase de concertation (stabilisation des acteurs et des différentes définitions du problème)] → [phase de débat (publicisation du problème selon les procédures définies par le CNDP)] → [mise en place de la décision et concertation autour de ces modalités].

<sup>25</sup> Lesquelles, couplées avec l'absence de délégation formelle, rendent difficiles la négociation dont on sait qu'elle implique toujours plus ou moins un « marchandage » autour de ces intérêts

Selon le point de vue chronologique, il paraît tout aussi vain de vouloir évaluer la participation du public au débat sans considérer les événements qui ont précédé et, d'une certaine manière, conditionné cette participation. On pourrait par ailleurs soutenir qu'un des critères permettant de vérifier la construction valide d'un public élargi et « éclairé » par le débat public est le fait que ce « public » survive ou non au moment du débat pour exercer une forme de droit de suite, de vigilance quant à la décision et à ses modalités d'applications<sup>26</sup>. Un public serait réputé « consistant » ou « robuste » du fait de sa capacité « sociologique » à survivre au dispositif temporaire du débat et à perdurer par delà les aspects artefactuels qui lui ont donné, sinon naissance – laquelle relèverait plutôt de la phase de mobilisation précédant le débat – du moins, une forme institutionnelle. Ce fait est déjà constaté par les observateurs au moins au niveau du tissu associatif en partie constitué et maillé par des controverses sur des projets « historiques » et prêt à se re-mobiliser avec d'autant plus d'ampleur sur de nouveaux projets d'aménagement.

Pour des raisons pratiques (la construction des indicateurs), nous devons distinguer les différentes dimensions de la participation du public dans la phase précédant puis dans celle suivant le débat. Ce découpage chronologique présuppose une articulation logique réglant la succession, voire la cohabitation sur un mode majeur ou mineur, des différents régimes de discussion. En effet, pour évaluer la participation du public, il s'agit d'apprécier, d'une part, les conditions de la « création » d'un public élargi – dans une phase dominée par un régime de discussion dédié à la concertation – et, d'autre part, les conditions de « survie » d'un tel public, informé entre temps par le forum du débat public, dans une phase à nouveau marquée par la domination des coulisses et de la négociation.

## **Evaluer l'avant débat**

L'étude comparative des débats publics montre tout l'intérêt d'une analyse historique des controverses pour rendre compte des variations des formes et de l'intensité de l'engagement du public dans le débat.

La période précédant le débat (qui dans certains cas dépasse la dizaine d'années) est marquée par une série de phénomènes « communicationnels », produits par l'activité de cadrage des acteurs, et des effets « structurels » étroitement imbriqués qui s'avèrent déterminants pour le débat à venir<sup>27</sup>.

### **Des phénomènes « communicationnels » produits par l'activité de cadrage des acteurs**

- La construction des problèmes dans la controverse est en effet caractérisée par la diffusion d'information plus ou moins complexe et large (sur la nature du problème, les publics intéressés etc.)
- Certains acteurs développent une expertise sur une période qui s'étale souvent sur de nombreuses années. Par exemple, pour ces « profanes » qui acquièrent une compétence sur les caractéristiques techniques de l'aménagement et

---

<sup>26</sup> Quitte à être mobilisé de nouveau par les parties prenantes en régime de concertation.

<sup>27</sup> On reconnaîtra là une tentative de dépasser l'opposition entre le « subjectivisme cognitiviste » de la frame analysis et « l'objectivisme » de la structure des opportunités politiques, deux approches dominantes du modèle « classique » de l'analyse des mouvements sociaux. Cf .Mathieu L., « Des mouvements sociaux à la politique contestataire : les voies tâtonnantes d'un renouvellement de perspective » RFS, 45-3, 2004, 561-580.

finissent par proposer des alternatives techniques au projet initial articulant ainsi finement des dimensions techniques et sociales.

- Cette expertise participe à la construction d'argumentations. Les groupes d'acteurs sont en effet engagés dans un travail rhétorique articulant des valeurs (la prospérité économique, le patrimoine, la tradition etc.) et des arguments (la sûreté d'alimentation pour une ligne THT, la préservation du paysage etc.). Ces constructions argumentatives sont dialogiques, elles répondent à une position adverse et souvent « contre-argumentent » en dénonçant explicitement des arguments opposés.

### **Des effets « structuraux » affectant la composition de groupes mobilisés,**

- Ce travail cognitif d'élaboration et de diffusion d'information et d'argumentation n'est réalisée que parce qu'il s'accompagne de la structuration de collectifs. Du côté associatif, ce travail social se traduit par l'enrôlement de militants puis par la création de cercles plus larges de sympathisants, par la connexion de différents réseaux frayés à l'origine dans des univers sociaux distincts (par exemple des réseaux associatifs de défense de l'environnement ou du patrimoine composés en partie de néo-ruraux « connectés » avec des syndicats agricoles) et disposant de ressources plus ou moins spécialisées<sup>28</sup>.
- La diffusion des informations et des argumentations est en effet rendue possible par une véritable « professionnalisation » des parties prenantes en terme de communication qui mettent au point de véritables stratégies médiatiques.

La mobilisation préalable du public apparaît de ce point de vue comme une condition nécessaire à une participation active. Dès lors, tout travail d'évaluation de la participation du public dans le débat devrait aussi comporter une évaluation de la mobilisation préalable. En effet, une évaluation qui ne tiendrait compte que des moyens de sensibilisation du public mis en œuvre pendant le débat public risquerait de manquer une partie de son objectif, ces moyens concernant des publics mobilisés de manière variable.

### **Evaluer les effets post-débat**

L'étude de la phase de mobilisation préalable permet de comprendre d'éventuelles différences dans les formes d'engagement du public : il serait faux d'attribuer au débat ce qui relève de la mobilisation préalable. La prise en compte de la période suivant le débat permet d'apprécier encore différemment la participation du public. Cette fois, ce ne sont ni les conditions de possibilité de l'engagement du public dans le débat (phase de mobilisation), ni les moyens mis en œuvre pendant le débat qui permettraient de dégager des indicateurs de la participation du public mais les différents types « d'effets » constatés du débat public - dont on pense qu'ils dépendent au moins pour une part de la participation du public. Ces effets peuvent être repérés à différents niveaux : sur le contenu du projet ou le processus de décision ou encore sur les aspects socio-territoriaux.

---

<sup>28</sup> Cf. à ce sujet le concept de « courtage » (brokerage), Aminzade R., Goldstone J. A., McAdam D., Perry E. J., Sewell W. H. Jr., Tarrow S., Tilly Ch., 2001, *Silent and voice in the study of contentious politics*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 142.

## **Les effets sur le projet et le processus de décision.**

Différents indicateurs directement liés au projet peuvent attester de l'engagement du public dans le débat :

- la décision du MO de poursuivre le processus de concertation et de dialogue avec le public,
- les engagements en termes de modifications de contenu ou encore des études complémentaires rendues « visibles et vérifiables » selon la formulation des experts de RFF.

Ces différentes décisions pour être mises en oeuvre impliquent la création d'un « milieu », d'une « communauté débattante » pour reprendre l'expression de J.-M. Fourniau. Cette communauté, composée soit d'acteurs préexistant au débat soit suscités par celui-ci, inclut aussi un public représenté et visé dans les discours. Cette figure, propre au régime de la concertation, où le public est le plus souvent seulement pris à témoin et cantonné dans la représentation, est pourtant susceptible d'être « actualisée », mobilisée sous la forme de destinataires plus ou moins diffus et anonymes (par exemple d'un courrier ou d'un tract), ou encore d'une assistance à une réunion publique. Le passage de la phase du débat à la phase de la « décision » implique, on l'a vu, un changement de régime dans la discussion, passant ainsi de la délibération à la concertation – voire à la négociation –, embrayant du même coup sur des statuts du public différents. Une des caractéristiques des dispositifs de débat public serait d'ailleurs d'assurer une certaine « circulation » entre ces statuts, au gré des régimes de la discussion. Ce couplage des statuts (« acteurs » vs « public ») et des régimes de la discussion (« concertation » vs « délibération ») n'est évidemment que relatif : les aménageurs ne deviennent pas le public – bien qu'ils puissent tenter de s'identifier à la figure du public, à l'intérêt général et à défaut à la puissance publique – et le public (au sens du « grand public » virtuel) ne s'engage que très épisodiquement et toujours partiellement sous une forme « concernée » (par exemple dans des associations créées pour la défense d'une cause). Le débat public permettrait pourtant de créer une solution de continuité, un « milieu » entre le statut de l'acteur (jusque dans ses formes les plus institutionnelles) et celui du public. Le rôle des « entrepreneurs<sup>29</sup> », au sens de l'analyse des réseaux sociaux, pour le maillage d'une tels groupes mobilisés est, on le sait, déterminant – qu'ils s'agissent de parcours militants réinvestissant des réseaux et des compétences politiques dans une cause nouvelle ou de carrières d'aménageurs jalonnées par des expériences de chef de projet. Le « milieu » du débat public est ainsi constitué grâce, d'une part, à la mémoire propre aux biographies individuelles de ces entrepreneurs et, d'autre part, à leur capacité réticulaire permettant le maillage et la connexion de différents mondes sociaux<sup>30</sup>.

Dans cette perspective, la construction de liens de confiance entre le MO et les autres acteurs ainsi que l'identification de partenaires potentiels s'avèrerait décisive pour poursuivre la concertation et le dialogue avec le public. La constitution d'une « communauté débattante » permettrait au public d'apparaître autrement que sous la forme d'une image rémanente créée par le débat public et plus ou moins instrumentalisée par les parties prenantes.

---

<sup>29</sup> Sur cette notion, acteurs qui développent une activité de « courtage » théorisée dans le cadre de l'analyse des mouvements sociaux, cf. Fagnoni S., *Les réseaux sociaux : Etat de l'art*, note EDF, HE72/04/007/A. 2004. pp. 38-39.

<sup>30</sup> Michel Dobry parle à propos de ces formes de leadership, de « charisme situationnel », pour qualifier « sa position de point focal » dans un état donné du jeu politique ». Mathieu L., op. cit., p. 565.

## Les effets socio-territoriaux

Les effets socio-territoriaux peuvent être multiples et participent à la création d'une « communauté débattante » décrite sommairement plus haut et à l'implémentation d'une culture du débat public. On peut les illustrer à partir d'exemples tirés de deux débats locaux, l'un sur l'implantation d'une ligne THT dans le Lot et l'autre consacré au barrage de Charlas. Ces effets peuvent concerner soit les acteurs, en adoptant une perspective « *par le haut* »<sup>31</sup>, et modifier les processus de décision et de publicité, soit le public, cette fois « *par le bas* », en affectant sa perception des problèmes, voire de son identité :

- *Une perspective « par le haut » : les acteurs*
  - en modifiant des équilibres politiques entre acteurs. On sait notamment que le débat public peut favoriser l'émergence d'acteurs locaux (leaders associatifs etc.) et ainsi, en modifiant les processus de légitimation des acteurs associatifs, entraîner une reconfiguration de leurs rapports avec les acteurs politiques.
  - en affectant les modalités de publicité d'un projet. Par exemple dans le Lot, le débat conclut à la nécessité de devoir expliciter publiquement les choix et les responsabilités en matière de politique énergétique (à propos de MDE).
  
- *Une perspective « par le bas » : le public*
  - en accentuant la saillance d'un problème dans le public : à la suite du débat de Charlas, les acteurs et les enjeux de la gestion de l'eau bénéficie d'une meilleure visibilité auprès de la population. Il est possible que ce débat donne ainsi lieu à de nouveaux projets. Par exemple dans le cas du Lot discuté plus loin, la modification du projet initial de création d'une ligne THT va de pair avec la mise en place d'une politique de Maîtrise de la Demande d'Electricité. Se donne alors à voir un processus de politique publique non pas « top down » mais « bottom up », déterminant directement la « largeur de l'offre » évoqué plus haut (cf. 2.2).
  - en renforçant une identité territoriale : Le débat local du Lot a montré la force de l'argument mettant en avant la défense du paysage pour s'opposer au projet de ligne THT. La défense d'un paysage perçu comme emblématique d'une région, ainsi que la « victoire » des opposants locaux face à l'aménageur, semblent avoir renforcé une forme d'identité territoriale.

---

<sup>31</sup> Warin P., « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social », in, Faure A., Pollet G. et Warin P. (dir.) *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, 1995, p.85.

## Des méthodes pour faire parler des publics

Dans la partie précédente nous avons insisté sur le contexte du débat pour évaluer la participation du public : la mobilisation préalable conditionne en partie la qualité de cet engagement, quant aux effets sur la décision et son suivi par une « communauté débattante », ils attestent de l'existence d'un public formé durablement à propos d'un enjeu, dans le sens où il « survit » au dispositif du débat public qui lui a donné forme.

Dans cette partie, nous chercherons à présenter des méthodes et des indicateurs susceptibles de prendre acte du double « débordement » proposé par rapport au cadrage initial pour traiter de la question de la participation du public :

- un « bon » public est probablement présent **ailleurs que dans les salles** du débat public (en se mobilisant, en suivant les décisions) et dans d'autres temps. Nous compléterons cette proposition en avançant que le public du débat n'est pas seulement celui présent dans les salles mais plus généralement celui qui est touché par ce débat ne serait-ce qu'*indirectement*.
- un « bon » public est aussi **capable de s'exprimer** et de définir les formes de sa participation au débat. C'est pourquoi, suivant en cela l'approche pluraliste, nous proposerons des méthodes qui associent étroitement le public à la définition des critères de sa participation.

On cherche à montrer comment il est possible de saisir un public en partie « absent » des salles bien qu'il soit pourtant attentif au débat public. Ce public peut en effet avoir été sensibilisé par des effets de mobilisation antérieurs au débat mais aussi avoir participé (avant, pendant ou après le débat public) à une multitude de « scènes secondaires » qui démultiplie les effets du débat public (relations interpersonnelles amicales, professionnelles, réunions politiques, média etc.). Le notion du public du débat se verrait ainsi assez profondément modifié puisqu'au **noyau de l'assistance des réunions publiques**, il faudrait agréger les destinataires de toute une série d'informations et d'arguments liés directement au débat public mais dans des temps et sur des **scènes assez hétérogènes**. En élargissant ainsi le public, il s'agirait donc en même temps de **spécifier ces différents types de publics** selon des critères intégrant les formes (à travers notamment le type de scène en partie lié à des logiques territoriales) mais aussi les niveaux d'engagements (intérêt, information et argumentation...).

L'enquête menée sur le débat public local du « Quercy Blanc »<sup>32</sup> (Brugidou, Escoffier, 2006) confirme l'existence et l'importance de scènes secondaires permettant de construire un public plus étendu que les seuls présents : on peut ainsi explorer un espace public plus large et au noyau des personnes assistant au débat public, agréger différents types de publics. L'analyse fine des « discours spontanés » recueillis par l'intermédiaire de questions ouvertes montre que la plupart des personnes sont en fait capables de justifier leur prise de position par un argument ou des arguments mis en circulation lors de la controverse. On peut montrer par ailleurs que les strates les plus « larges » du public sont construites autour de véritable « topos » ou lieux communs argumentatifs comme le paysage, cependant que les parties les plus « militantes » du public sont capables de développer des contre argumentations. On

---

<sup>32</sup> Brugidou M., Escoffier C. (2005) « Mobilisation, cadrage et opinion publique territoriale », *Table ronde Où en sont les théories de l'action collective ?*, VIII eme Congrès de l'Association Française de Science Politique. Lyon, 14-16 septembre 2005.

vérifierait ainsi chez les absents une partie des critères déterminant la « bonne » participation du public au débat.

## En conclusion

La présente contribution est partie du constat qu'il n'existait pas actuellement de méthode « standardisée » et « éprouvée » pour évaluer la participation du public à l'instar des méthodes d'évaluation de politique publique en général. Il s'agit plus d'un objet de réflexion pour les chercheurs et les praticiens, recherches qui se focalisent notamment sur des procédures institutionnalisées comme les débats publics au sens de la CNDP.

Notre objectif, limité, consistait à essayer de faire la synthèse des travaux existants. Ce travail tente en effet de mettre en relations ces différentes réflexions dont on a vu qu'elles étaient menées à partir de perspectives diverses celle du chercheur, du praticien du débat public ou de l'aménageur. Cette tentative est d'ailleurs le propre d'une équipe de Recherche et Développement : il s'agit d'articuler des recherches théoriques et des réflexions, voire des formalisations partielles suscitées par la pratique et l'expérience à des besoins qui apparaissent lors de la mise en œuvre des dispositifs.

1- Pour cela , nous nous sommes donnés un objet « évaluable » -le débat public tel qu'il se dégage des procédures de la CNDP- et ce à un double titre :

- d'une part, cet objet possède des traits formels invariants aisément repérables dans la mesure où il constitue le produit public<sup>33</sup> d'une « mise en forme » et d'une institutionnalisation de la « concertation » (le cadrage autour d'une scène délibérative, la mise en oeuvre de « règles » de la discussion), autrement dit l'expression la plus achevée de l'émergence d'une politique publique de la participation
- d'autre part, ces différents traits sont le produit plus ou moins explicités des différentes reformulations de la théorie démocratique autour de la « bonne délibérance ».

2- C'est pourquoi il nous fallait ensuite, et avant d'évoquer la question des indicateurs, analyser le cadre « référentiel » qui les justifie. Il s'agissait, sinon de se lancer dans une vaste enquête sur les variantes de la théorie démocratique – entreprise hors de notre portée et trop ambitieuse pour notre objectif limité portant sur des « indicateurs » -, du moins de mettre en évidence les « référentiels » plus ou moins formalisés que l'on devine à l'œuvre soit dans l'élaboration de ces différents dispositifs de débat public, soit dans leurs théorisations (qu'elles soient « positives » ou « critiques »). Du point de vue de la méthode d'évaluation, il fallait au préalable élucider les objectifs au regard desquels on prétend évaluer les dispositifs.

On a ainsi identifié deux conceptions archétypales de la participation au débat public, selon que la participation est conçue comme un moyen d'évaluer les programmes et projets ou comme une fin de politique publique. On soulignait au passage que dans bien des cas les dispositifs de débats publics nous semblait relever de formes intermédiaires entre ces oppositions polaires, tentant de dégager une conception intermédiaire – plus ou moins explicitée dans des théorisations – et cherchant par là à résoudre les tensions entre les modèles

---

<sup>33</sup> A l'origine d'un matériau exploitable.

de public et de l'acteur, de la participation et de la représentation, de l'argument et de l'intérêt<sup>34</sup>, de la délibération et de la décision.

3- A partir de ce point, notre discussion sur les « critères<sup>35</sup> » d'évaluation de la participation du public a suivi une logique de débordement successif des cadres définissant le débat public :

- du cadre le plus formel définissant le débat public avant tout comme une procédure et déterminant de ce fait des critères formels ou procéduraux de la participation du public (publicité, égalité, qualité, intensité, ouverture etc.),
- en passant par une définition du débat public lié à son objet autour d'un projet d'aménagement et déterminant cette fois des critères et des indicateurs substantiels de la participation (largeur et profondeur de l'offre dans le cadre d'une quasi-évaluation)
- jusqu'à la définition du débat public engageant un territoire dans sa dimension politique et impliquant la recherche de critères et d'indicateurs socio-politiques : il s'agissait de déborder le cadre spatial et temporel de la scène du débat public pour identifier des publics absents mais aussi passés ou futurs créés par le débat public en s'intéressant au devenir politique du territoire (public consistant ou robuste, « communauté débattante » etc.).

Ce travail propose ainsi d'élargir l'objet de l'évaluation selon ces deux dimensions :

- temporelle, en s'intéressant à la mobilisation collective qui précède le débat et aux effets produits par le débat sur le territoire concerné et
- spatiale, en s'inquiétant du public absent des salles mais pourtant en partie attentif à la controverse et au débat. Ce double élargissement permet d'enrichir (et de mieux comprendre) une analyse évaluative limitée au temps du débat.

Mais pour poursuivre l'analyse évaluative du débat public selon l'axe temporel et socio-politique et en particulier son effet sur le processus décisionnel, il est probablement nécessaire de clarifier le rôle de chacun dans cette procédure qu'il s'agisse du (des) public(s) auxquels on s'adresse mais aussi des entités comme les « bénéficiaires » du projet en objet ou les « décideurs », souvent absents du débat public et ce pour des raisons nous semble-t-il inverses :

- les **décideurs** parce qu'il apparaît nécessaire de « mettre entre parenthèse » leur pouvoir de décision pour pouvoir débattre mais il reste à préciser les modalités de leurs mobilisations - sauf à condamner le débat à une dimension consultative sans engagement sur la décision,
- les **bénéficiaires du projet** que le débat public, fort de cette éclipse partielle des acteurs de la décision, cherchent à faire « exister » sous la forme d'un public. Mais cela pose implicitement la question de la faisabilité d'un inventaire des gains et des pertes autour d'un projet et donc de l'évaluation.

Au terme de ce parcours il nous semble donc que l'évaluation de la participation au débat public est réalisable. Il est possible de construire des indicateurs divers et porteurs de sens variés. Mais cet exercice de construction d'indicateurs n'a de sens que parce qu'il porte aussi en germe la question de la participation en tant que politique publique : quelles modalités, quelle efficacité par rapport à d'autres modalités de participation (tel que le contentieux par exemple), quelles articulations avec des processus représentatifs et surtout quel lien avec la

---

<sup>34</sup> Cf. F. Chateauraynaud, « Invention argumentative et débat public. Regards sociologiques sur l'origine des bons arguments », *Cahiers d'économie politique*, n°47, L'Harmattan, 2004.

<sup>35</sup> A défaut de toujours identifier les indicateurs correspondants à ces critères.

décision ? Tel semble être une des questions posées aujourd'hui au sein de la « communauté débattante » des politiques de la participation.

Comme l'ont rappelé récemment E Grossman et S. Saurugger<sup>36</sup>, les processus de concertation et de participation du public doivent pallier au « déficit démocratique », né des transformations des modes d'interventions de l'Etat et des exigences nouvelles de participation liés aux transformations des formes d'engagements politiques (Grossman, Saurugger, 2006). Les débats publics se voient donc tiraillés entre deux modèles de la participation du « public », oscillant entre un principe d'efficacité (négocier avec des acteurs compétents) et un principe de légitimité (faire adhérer le « public » aux politiques projetées). Il s'agit d'une part d'éclairer les décideurs : l'on va chercher à mobiliser des acteurs, la concertation ayant pour objectif de modifier le projet initial. D'autre part, l'on vise à informer et sensibiliser le « grand public », dont la participation constitue un but en soi de la politique publique. Les derniers débats publics EPR, déchets et ligne THT témoignent de cette ambivalence et reflètent peut-être une forme d'instabilité structurelle du débat public CNDP. Bien que relevant théoriquement d'un même type de dispositif, ils ont, soit mis en œuvre une vision des acteurs (débat déchet), soit sollicité tour à tour acteurs et public (débat ligne), soit hésité entre participation des uns et des autres, au risque de ne trouver ni les « acteurs », ni le « public » (débat EPR)<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *RFSP*, Vol. 56 –2006/2, p. 299 à 321.

<sup>37</sup> On voit que le débat entre W. Lippmann et J. Dewey se poursuit sous d'autres formes. Il convient sans doute, pour trouver de nouvelles articulations entre la figure du « public fantôme » à l'ombre de l'acteur et la figure du public pragmatique qui s'auto-constitue par le moyen de l'enquête, de faire appel à une troisième perspective, celle de G. Tarde, qui relie la réception individuelle mais pourtant publique des nouvelles par les médias des sociétés de masse, à l'art de la « conversation », de la discussion de sujet « d'intérêt général » (G. Tarde, *L'opinion et la foule*, PUF, 1989, 1901) sans que cette compétence soit chez Tarde confinée aux salons bourgeois. Il s'agit ici de lier fermement la question du public comme entité à celle du « sens du public » (D. Cefaï, D. Pasquier (dir), *Les sens du public*, PUF, 2003), des compétences des agents ordinaires à publiciser (ou à « monter en généralité ») notamment à travers l'étude des grammaires publiques. La dimension spectrale du public dénoncée par Lippmann ne s'explique pas sans l'existence de ces formes de compétences, qui - y compris comme « citoyen ordinaire »- nous autorisent, de manière rhétorique, à convoquer la figure du public pour peut-être « performer » le public d'un problème. On reconnaîtra dans ce retour à Tarde certaines des analyses de M. Callon et B. Latour (B. Latour *Changer de société - Refaire de la sociologie*, La découverte, 2006).



## **Quelques réflexions sur la pratique du débat public à partir de l'expérience du débat du Contournement Routier de Nice**

Xavier Godard, INRETS

Avertissement : ce texte court évoque de nombreuses questions que le temps disponible limité a empêché de développer. Il faut donc considérer ce texte comme un document de travail.

### **1 Introduction : le débat public et la CPDP du projet de contournement routier de Nice**

Le projet de contournement routier de Nice, développé et défendu par la DDE 06 au nom du maître d'ouvrage principal qui est le Ministère de l'Équipement (Direction des Routes), fait suite à des projets autoroutiers antérieurs, notamment le projet de A8 bis, rejetés par divers mouvements associatifs et élus locaux, et finalement abandonnés par les pouvoirs publics.

La conception du projet soumis au débat avec ses trois variantes se veut différente des solutions antérieures et s'appuie sur certaines contre-propositions formulées à l'époque.

S'agissant d'un projet de portée nationale, d'un montant d'investissement potentiel de plusieurs Milliards d'Euros, il devait être soumis à la procédure du débat public, ce qui a été décidé en janvier 2005 par la CNDP.

La CPDP du projet de contournement routier de Nice a été nommée en mai 2005. Le dossier du débat a été préparé par la DDE et approuvé formellement par la CNDP en octobre 2005 pour un débat ouvert de novembre 2005 à février 2006<sup>1</sup>. Le débat s'est déroulé en 9 séances publiques, auxquelles se sont ajoutées plusieurs séances plus restreintes en atelier (dont 2 pour les projections de déplacements), également publiques, mais sur invitation. Les sept séances thématiques concernaient :

- projet de territoire (2)
- marchandises (1)
- déplacements et usage des modes (rôle des TC) (2)
- environnement (1)
- financement (1)

Le coût d'ensemble du débat a pu être estimé à près de 1,5 Md Euros.

### **2 La place de l'expertise**

Le questionnement de la place de l'expertise dans le débat public concerne plusieurs dimensions. J'en identifie au moins trois :

#### **2-1 Expertise des membres de la CPDP**

La désignation des membres de la CPDP s'est faite en croisant divers types de critères de compétence et de sensibilité. Le devoir de neutralité par rapport au projet soumis au débat est une nécessité non contestable, mais il pose la question de la mobilisation de la capacité d'expertise que certains membres de la Commission peuvent avoir. Pour que le débat puisse être pertinent et aller le plus en profondeur possible, il mérite en effet d'être cadré en fonction de l'état de l'art, mais on atteint vite certaines limites car les connaissances scientifiques sont

---

<sup>1</sup> Tous les documents du débat sont consultables sur le site [www.debatpublic.pcnice.org](http://www.debatpublic.pcnice.org)

elles-mêmes sujettes à débat dans ces milieux scientifiques. Il faut alors pour l'expert membre de la commission jouer un jeu difficile d'équilibre entre la mobilisation nécessaire de ses compétences et la réserve tout aussi nécessaire par rapport à la projection de sa propre vision du dossier. Il semble qu'il n'y ait pas de recette absolue pour atteindre cet équilibre.

## 2-2 Intervention d'experts dans les réunions du débat public

La mobilisation d'experts invités au débat fait l'objet de négociations au sein de la commission, ou entre la commission et le maître d'ouvrage, ou enfin entre la commission et certains acteurs du débat qui proposent l'audition de certains experts. En fait ces négociations, pour utiles qu'elles soient, ne portent que sur des enjeux finalement assez limités tant la place des experts est mince dans les réunions publiques : le temps de parole accordé dans le schéma des réunions publiques n'était le plus souvent que de 5 à 10 minutes, ce qui ne laisse guère la possibilité de donner réellement un avis argumenté. Cette contradiction a été résolue partiellement en offrant la possibilité d'établir des cahiers d'experts, permettant à ceux-ci de faire valoir leur point de vue de façon plus détaillée.

Pour des raisons de transparence, on a été amenés à distinguer les experts du maître d'ouvrage et les experts invités par la commission, mais cette distinction est en fait plutôt curieuse si l'on considère que chaque expert digne de ce nom devrait être indépendant.

Les auditions d'experts n'ont pas été menées sur des bases contradictoires comme on pourrait parfois l'imaginer pour un débat public.

## 2-3 Appel à expertise complémentaire sur des éléments controversés du dossier

La mise en œuvre d'une expertise indépendante sur un élément du dossier a été nécessaire, et utile au débat, même si le temps d'expertise dans les délais du débat public est trop court pour apporter un éclairage original. On a alors l'impression que le consultant mobilisé doit à la fois apporter un éclairage technique mais aussi faire preuve de diplomatie pour respecter les points de vue des différents acteurs ayant déjà développé des dossiers techniques sur le projet. Il est ainsi remarquable que chacune des parties se soit finalement montrée assez satisfaites de l'expertise de Isis qui semblait donner raison à chacun sur certains éléments du dossier.

## 2-4 Une initiative originale et positive : l'atelier sur les projections de déplacements

Face à la complexité technique de la composante majeure des projections de trafic, qui ne pouvait pas être débattue avec efficacité en réunion publique, une initiative originale a été prise par la commission pour répondre à la demande de l'association Gir Maralpin, très active pour nourrir le débat sur des bases argumentées. Il s'agissait en réunion restreinte de revoir les jeux d'hypothèses conduisant aux projections de déplacements, en introduisant des hypothèses très favorables aux TC, et de vérifier si ces hypothèses étaient susceptibles de modifier les conclusions du maître d'ouvrage sur l'opportunité du projet.

Cet atelier s'est déroulé en deux séances principales :

- l'une pour définir de nouvelles hypothèses à introduire comme variables d'entrée dans le modèle utilisé (modèle Trips développé par le bureau MVA)
- l'autre pour prendre connaissance des résultats des nouvelles projections et en analyser les conséquences pour essayer de cerner des conclusions consensuelles.

En fait au moins une réunion supplémentaire a été nécessaire pour une définition précise des jeux d'hypothèses.

Si les travaux de l'atelier n'ont pas pu traiter la question des projections de déplacements dans toute leur ampleur, notamment sur le thème de la rupture des tendances, il semble bien que ces travaux aient permis un dialogue constructif entre parties, permettant de cerner les points de désaccord sur certaines hypothèses, mais éclairant aussi la marge de manoeuvre plutôt limitée d'une politique de transfert modal vers les TC.

Le succès de cet atelier est en grande partie du à la présence d'experts dans le milieu associatif présent dans le débat et aussi, s'il est permis de le dire, à la présence d'un expert au sein de la CPDP. Par contraste deux autres ateliers ont eu lieu mais n'ont sans doute pas apporté la même contribution au débat. On peut se demander si l'intermédiation ou la structuration par l'expertise n'y a pas fait défaut. Il s'agissait des thèmes suivants:

- examen des variantes possibles au-delà de celles proposée par le maître d'ouvrage
- enjeux d'environnement

### **3 Le public impliqué dans le débat et l'égalité d'accès au débat**

Le public impliqué dans le débat aura été relativement limité, avec cependant certaines salles bien remplies selon l'affiche des responsables politiques locaux invités (la plus forte participation a été enregistrée à Mouans Sartoux avec la participation du Maire A Aschieri, avec le thème de l'environnement)

Le format adopté est le format type des réunions publiques le soir. L'un des regrets que l'on peut exprimer est notre incapacité à toucher les jeunes générations (élèves ou étudiants, jeunes actifs...) alors que les choix à engager les concernent en priorité. Il y a là un domaine de réflexion à avoir sur des modalités de débat appropriés.

Le schéma adopté par le Président de la CPDP aura été de donner la parole en première partie de chaque réunion aux responsables politiques et professionnels, pour la réunion dite de proximité, avant que la seconde partie soit thématique. L'avantage de cette option aura été de recueillir l'avis de nombreux élus qui sinon n'auraient sans doute pas été impliqués, et aussi d'attirer un peu de public supplémentaire, avec des participants issus des réseaux clientélistes de ces élus (qui quittent d'ailleurs la salle une fois que leur responsable politique a fini de parler et quitte la réunion...)

Mais cela présentait l'inconvénient de minimiser la partie thématique et les auditions d'experts, ainsi que la prise de parole de la salle. La dérive du temps de parole limitait en effet le temps disponible pour la seconde partie, avec extension de l'heure limite (de 22H on est passé parfois à 23H) qui ne pouvait bénéficier qu'à un public clairsemé mais motivé. La parole donnée prioritairement aux responsables politiques aura donc été un problème posé jusqu'au bout, jusqu'à cette dernière séance qui aura pu servir de tribune électorale à C Estrosi.

Tout s'est passé comme si la démocratie représentative, concurrencée par cette nouvelle forme de démocratie participative qui se cherche, avait finalement repris le dessus au sein même du débat public. La liberté de parole de chacun dans la salle était certes respectée, mais chacun n'était pas égal, contrairement à ce qu'on affirme officiellement.

On a pu observer également qu'un noyau associatif constituait la base des participants actifs au débat public, ce qui est une bonne chose en soi mais pose la question classique de la représentativité des diverses associations, et du biais possible du débat par rapport à la « majorité silencieuse ».

Sur le fond, on retrouve l'ambiguïté de l'objet même du débat, avec un projet qui est justifié d'abord par les fonctionnalités d'échange de longue distance alors que la population invitée au débat est intéressée par les déplacements dans l'agglomération azurée : le hiatus est alors complet. On ne pouvait attirer du public dans le débat que si l'on évoquait les problèmes qui les préoccupent : soit environnement de proximité (mais alors on risque de tomber dans le dérapage NIMBY classiquement dénoncé) soit politique de déplacements dans leur espace de vie.

## **5 La place de la communication**

Le poste communication représente une part importante du budget total de 1,5 M euros (près de 40%, voire 50%, selon la manière de compter). Il comprend la sous-traitance par le maître d'ouvrage pour établir le dossier du débat, les conseils stratégiques de communication auprès du maître d'ouvrage, les actions de communication de la cpdp.

Les outils de communication sont essentiels pour atteindre les objectifs du débat public. Mais on peut évidemment se demander si l'on atteint une utilisation optimale des moyens, quand on met en rapport les budgets de recherche sur les thèmes couverts...

## **6 Les points majeurs de conflit du débat**

### **6-1 La définition de l'objet du débat**

L'intitulé même a posé des problèmes. Il résulte d'une logique qui n'était pas évidente pour tous et semblait entretenir aux yeux de nombreux acteurs une ambiguïté forte cachant les intentions réelles du maître d'ouvrage qui serait de faire une nouvelle autoroute type A8 bis tant décriée.

Au-delà de l'intitulé c'est bien l'objet du débat et ses contours qui étaient en question. Poser le problème est déjà une manière de le résoudre...

### **6-2 La qualité des projections à l'appui des projets**

La critique des projections de trafic servant à justifier les projets est classique, nous n'avons pas à insister ici. On renverra cependant aux réflexions des années 70 du GRETU développant la notion d'étude-plaidoyer... Ces projections ont fait l'objet d'un atelier (voir plus haut).

### **6-3 Le débat sur les ruptures possibles de tendance**

Dans le prolongement des critiques des projections de trafic on trouve un débat plus précis sur les ruptures possibles de tendances qui ne sont pas intégrées dans les projections du maître d'ouvrage. Il s'agit là aussi d'un point de conflit où se cristallisent les prises de position opposées, le thème des ruptures servant de catalyseur à des discours d'opposition. La même difficulté d'intégrer des hypothèses de rupture a d'ailleurs été relevée à l'occasion du débat public VRAL.

## 6-4 Le débat tronqué sur le financement

La question du financement de l'infrastructure projetée est essentielle pour guider une décision sur fond de concertation collective, mais ce débat n'a guère eu lieu malgré une réunion thématique consacrée à ce thème, et bien que la CNDP ait mentionné explicitement cette question dans les éclairages que devait apporter le dossier du maître d'ouvrage. En fait le maître d'ouvrage était réticent à aborder cette question et ne livrait donc qu'une faible partie des informations sur ses réflexions ou simulations financières sur ce type de projet. Cette réticence était de nature politique et on peut penser que le changement de cap du gouvernement sur le financement de l'AFIT suite à la privatisation des autoroutes n'était pas étranger à cette position de défense.

## 7 Une opportunité remarquable de diffusion des études et débats

Le débat public est une opportunité remarquable d'accès à l'information pour chaque citoyen qui s'intéresse au dossier. C'est notamment le cas des chercheurs, qui n'ont pas toujours la facilité souhaitée d'accès aux dossiers des différentes administrations ou collectivités.

L'information livrée dans le débat du CR de Nice n'a peut-être pas été aussi étendue qu'elle aurait pu l'être, par comparaison par exemple avec les dossiers de RFF pour le débat public de la LGV.

La diffusion des compte-rendus de réunions (synthèse, verbatim) constitue également un matériau extrêmement utile et un gage de transparence, qu'il faut saluer. En contre point on peut remarquer que les verbatims constituent nécessairement une remise en forme des prises de parole, et que l'ambiance des réunions tend ainsi à être gommée. Il s'agit d'un travail très professionnel des rédacteurs qui doit être relevé, tout en notant parfois certaines négligences qui conduisent à des contre-sens ou à l'élimination d'éléments ayant leur importance. En fait la question de la responsabilité dans l'établissement des verbatim peut être posée dans un contexte de sous-traitances en cascade, et sachant que le cahier des charges ne peut être totalement formalisé. La relecture des verbatim par la CPDP est ainsi l'une des tâches nécessaires (et ingrates...)

## 8 Un nouvel outil de planification ?

Il est clair que le débat public est un outil privilégié de travail des institutions concernées par les grands projets, au même titre que les études classiques de planification. Mais des dysfonctionnements dans la gestion des ressources du débat public devraient pouvoir être identifiés.

On a l'impression que le débat public est susceptible d'instaurer une nouvelle manière de mener les études de planification des grands projets, en constituant une étape nécessaire de cette planification : il ne s'agirait alors pas d'une étape supplémentaire de simple acceptation du principe du projet mais bien d'une étape d'identification et/ou consolidation des orientations d'un projet dans un processus itératif. Il reste à savoir comment le Maître d'Ouvrage perçoit lui-même cette procédure du débat public. Dans le cas du contournement routier de Nice, la décision prise à l'issue du débat a bien pris acte de la teneur des échanges et a adopté un profil minimal qui ne semblait pas acquis au début du débat. Mais il faudrait

aussi pour notre analyse tenir compte des débats internes au Maître d'Ouvrage avant qu'une position commune soit défendue. Le débat public apparaît donc aussi pour le maître d'ouvrage comme un outil d'analyse interne, et un outil de communication externe.

## **Documentation**

Parmi la documentation classique du débat qui comprend tous les cahiers d'acteurs, cahiers d'experts et cahier d'atelier, verbatims et synthèses des réunions publiques, on mentionnera spécialement:

- Dossier du Maître d'Ouvrage (septembre 2005)
- Rapport du Président de la Commission, JC Coquet (avril 2006)
- Cahier d'atelier sur le scenario TC++, les projections de déplacements issues de nouveaux jeux d'hypothèses favorables à l'usage des transports collectifs (février 2006)
- Décision du Ministre des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer (juillet 2006)

L'institution du débat public.  
État des lieux et perspectives de recherches  
14 et 15 septembre 2006  
ICAM – CERAPS Lille 2 – INRETS

GRILLE DE QUESTIONNEMENTS

**Pierre LEFÉBURE (pierre.lefebure@sciences-po.fr), post-doc au CEVIPOF**

**CPDP étudiée : Extension du Tramway des Maréchaux à Paris (30/01-15/05/2006)**

J'attire l'attention du Comité scientifique sur le fait que les éléments fournis ci-dessous selon la grille d'analyse prévue pour le colloque sont issus du suivi des réunions de la CPDP étudiée et d'un recueil de documentation qui n'ont pas encore donné lieu à une exploitation raisonnée. Il ne s'agit donc pas de résultats de recherche mais de remarques restituant l'observation de terrain. C'est notamment pourquoi est renseigné la première partie du questionnaire (mise en œuvre du débat) tandis que la seconde (effets du débat) n'est pas traitée.

**I - LES QUESTIONS LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU DÉBAT**

**a) Qui débat ? La question litigieuse du public**

**Quels publics sont visés par les débats ?** – L'infrastructure de transport collectif faisant l'objet de cette CPDP a vocation à être directement utilisée par les riverains et est présentée par le maître d'ouvrage (Ville de Paris, RATP, Région Ile-de-France, STIF) comme l'occasion d'opérer une requalification urbaine plus large. Par comparaison avec la plupart des infrastructures ayant fait l'objet d'une CPDP en suscitant l'opposition entre un intérêt général et des nuisances locales, le « cadrage » délibératif est donc ici posé en termes d'utilité de proximité et il aurait pu être envisagé de solliciter les habitants en qualité d'usagers de cette infrastructure. Ce n'est pas explicitement le cas même si une des réunions thématiques est consacrée à la prise en compte des personnes à mobilité réduite et que le thème des tracés alternatifs au Nord-Est (Pantin) sollicite les habitants de banlieue sur le thème de l'intégration de la périphérie au centre de l'agglomération parisienne. Formellement, le débat reste caractérisé dans les annonces et documents de présentation de la CPDP comme « ouvert à tous ». Le public visé est donc généraliste sans attente de qualification particulière : « le grand public concerné par le projet » selon la terminologie classique de la CNDP. De fait, la documentation invitant à participer aux réunions consiste en des fascicules gratuits distribués chez les commerçants et en des annonces par affichage dans les mairies qui accueillent les réunions. Néanmoins, le constat d'une audience assez faible des réunions laisse sceptique quant à cet objectif d'impliquer le grand public : la CPDP annonce d'ailleurs des effectifs largement surestimés par rapport à mes comptages très précis (+56% pour les 9 réunions observées sur les 13 tenues). Ne disposant que des chiffres surestimés, le bilan du président de la CNDP ne néglige pas pour autant de relever ce déficit de mobilisation (p. 6).

**Quels publics émergent au cours des débats ?** – Par comparaison avec le public généraliste formellement sollicité par la CPDP, ceux qui prennent la parole au cours des réunions sont majoritairement des acteurs organisés. Il s'agit principalement des membres ou responsables

d'associations intéressées par l'enjeu ou de membres d'un conseil de quartier d'un arrondissement parisien. Une grande part du temps de parole de la salle est également utilisé par la catégorie souvent présente des acteurs institutionnels (maires et adjoints, députés), ce qui suscite régulièrement la réprobation des quelques intervenants ordinaires au motif que le débat « véritable » avec la population s'en trouve largement amputé. Ces acteurs collectifs ou institutionnels manifestent régulièrement qu'ils ont déjà eu l'occasion d'être en contact avec le maître d'ouvrage préalablement à l'ouverture de la CPDP, ce qui confirme que le débat public n'est pour eux qu'une opportunité supplémentaire de faire valoir leur point de vue. Se constitue ainsi par contraste avec le grand public plutôt passif et renouvelé à chaque réunion un sous-public restreint, fidèle et particulièrement actif, voire contestataire, qui compose le phénomène désormais bien identifié de « caravane du débat ».

**À quelles formes de légitimité accrochent-ils leurs causes ? Quelles ressources engagent-ils dans le débat ?** – Les participants organisés qui sont les plus actifs et réguliers s'appuient beaucoup sur des documents d'expertise produits par le maître d'ouvrage lui-même afin d'élargir l'objet même du débat au motif que discuter de quelques tracés alternatifs d'un seul mode de transport reste anecdotique alors qu'il faudrait débattre du choix du mode de transport lui-même ou, à tout le moins de son intégration à l'ensemble du réseau francilien. Le périmètre du débat public est donc implicitement contesté même si les objections ne sont jamais formulées à l'encontre de la CPDP. Plus explicite et directe est la dénonciation de l'honnêteté du maître d'ouvrage qui semble n'être disposé à aucune redéfinition substantielle du projet. La revendication de débattre en termes de « politique des transports » est ainsi avancé pour dépasser les limites posées par le dossier du maître d'ouvrage. La revendication d'une expertise indépendante est fréquente. Les élus qui participent depuis la salle font régulièrement valoir leur connaissance des attentes de « leur » population et leur coordination avec les élus des municipalités voisines et des conseils généraux en prenant soin de marquer le plus possible l'absence de clivage partisan dès lors que sont invoqués des intérêts territoriaux. Les interventions des citoyens ordinaires touchent presque exclusivement des points pratiques (délai, tarification, nuisance sonore, modification de l'intervalle entre les arrêts par rapport au bus actuel...). Elles consistent pour l'essentiel en de brèves questions sans développer d'argumentaire ni prétendre à une forme de débat contradictoire et ne mobilisent donc pas d'élément relatif au thème de la légitimité à s'exprimer ou à faire valoir un point de vue.

**Dans quelle mesure le différentiel de ressources, de légitimité et de pouvoir entre les participants est-il un enjeu du débat ?** – Le principal représentant du maître d'ouvrage (Adjoint au Maire de Paris, Chargé des Transports et de la Circulation) mobilise régulièrement le repérage partisan pour discréditer certains opposants associatifs par ailleurs proches de l'opposition municipale tandis que ces intervenants sollicitent l'arbitrage de la salle ou, le cas échéant, du président de la CPDP, pour dénier la validité de ce type de prise à partie dans le cadre du Débat public. Cela rend compte, d'une part, du statut spécifique de l'enjeu des transports dans la compétition électorale à Paris et, d'autre part, de la difficulté de la procédure de Débat public à s'en tenir à une délibération indépendante des intérêts constitués dans la société. L'attitude de la CPDP consiste à se tenir prudemment en retrait de ce type de controverse tout en privilégiant une approche plus technique que politique du débat. Par ailleurs, un argument formel fréquemment utilisé par les représentants du maître d'ouvrage est de renvoyer dos-à-dos différents types de critique qui leur ont été adressés plutôt que de répondre sur le fond à chaque interpellation. Cela contribue à donner au maître d'ouvrage une position en surplomb peu compatible avec l'esprit du débat. En revanche, l'argument d'autorité d'une meilleure connaissance technique du dossier n'est jamais invoqué par le maître d'ouvrage, ce qui marque un certain respect de l'esprit du débat. Cela n'empêche

pas les participants collectivement organisés de revendiquer une expertise indépendante, ce qui donnera lieu à une modification de l'avant-dernière réunion initialement prévue comme une table ronde sur quelques expériences de tramway dans d'autres villes et finalement consacrée, en présence d'experts indépendants, à donner la parole aux différents acteurs du débat, notamment les associations contestant le projet sur le fond. De même, à la demande de certaines associations, la CPDP a obtenu du maître d'ouvrage la mise en ligne de rapports d'expertise préalablement non communiqués au public. La CPDP a donc été une instance favorisant la transparence et le pluralisme concernant des éléments techniques alternatifs à ceux initialement présentés par le maître d'ouvrage.

**Quelles enquêtes peut-on mettre en œuvre pour connaître ces publics ?** – Connaître les acteurs institutionnels et collectifs qui constituent le sous-public actif et régulier est la tâche la moins difficile pour laquelle solliciter des entretiens paraît le moyen le plus adapté. Un enjeu important consiste à situer leur participation au Débat public par rapport à leurs autres modes d'action. Concernant le grand public, plus nombreux, généralement présent à une seule réunion et silencieux, la distribution de questionnaires auto-administrés paraît la technique d'enquête la plus appropriée mais avec le biais d'un taux de retour très faible. Enfin, il serait utile d'obtenir de la CPDP la consultation des fiches adressées par le public durant les réunions et où figurent les coordonnées des personnes qui posent des questions afin de les contacter pour leur soumettre un questionnaire et/ou leur proposer un entretien.

#### **b) Sur quoi débattre ? Les cadrages de l'objet du débat**

**Quel est l'enjeu du débat ? Quels sont les thèmes et les questions débattues au cours du débat ?** – Comme indiqué ci-dessus, le cadrage du débat est controversé. Du fait qu'il prolonge un tronçon précédent, le projet est assez avancé et finalisé, les quelques modifications qui peuvent y être apportées étant strictement définies par le maître d'ouvrage (nombre de station, organisation centrale ou latérale sur la voirie, deux possibilités de modifications du tracé à des endroits spécifiquement prévus). Néanmoins, sous la pression des élus du Nord de Paris et de Seine-Saint-Denis (93), il semble que la prolongation au-delà du terminus initialement prévu soit envisagée, ce point étant constitué bien avant la tenue de la CPDP qui a simplement contribué à sa publicisation.

**Comment sont articulées les dimensions sectorielles et territoriales ?** – La situation du tram Nord-Est (T3) dans l'ensemble du réseau francilien de transport semble d'autant plus devoir faire partie du Débat public que deux des quatre composantes du maître d'ouvrage sont positionnées à cette échelle (région et STIF) et que la CPDP l'a sollicité en ce sens. Cependant, la très grande majorité des prises de parole du maître d'ouvrage sont le fait des représentants des deux autres composantes (Ville de Paris, RATP). Certes, ce déséquilibre correspond à celui de l'effort financier (70% pour la Ville de Paris et 30% pour la Région). Reste que l'objectif affiché d'instaurer une meilleure desserte Paris-banlieue et banlieue-banlieue au titre d'une définition politique de la capitale élargie à sa proche périphérie se trouve ainsi déterminé par la majorité municipale qui n'entend pas en faire un des éléments du débat mais un postulat selon ses propres critères. La conséquence la plus marquante en est l'insistance du maître d'ouvrage à justifier ce projet de transport collectif par des efforts de requalification urbaine sur le tracé tandis qu'une majorité d'opposants au projet revendiquent de débattre à partir de critères spécifiquement relatifs aux enjeux des transports à l'échelle de la région (gabarit, capacité, fréquence, vitesse, interconnexion...). Il y a donc clairement un hiatus sur la définition du projet tenant aux différences d'appréciations selon qu'est retenue la fonction de l'infrastructure ou son inscription territoriale. Mais, tandis que dans la plupart des

CPDP les opposants au projet font généralement valoir des considérations d'impact local (négatif) tandis que le maître d'ouvrage promeut la fonction générale (positive), ce sont ici les opposants qui insistent sur la fonction générale de l'infrastructure (pas assez positive en l'état) tandis que le maître d'ouvrage mobilise notamment l'impact local (positif) qui en est attendu. Ce front renversé par rapport à ce qui est le plus souvent observé correspond probablement au fait que l'infrastructure débattue est très concentrée géographiquement et constitue un service aux habitants plutôt qu'il ne traverse leur zone. Tout en mentionnant l'importance de la fonction de transport dans le cadre régional, le bilan du président de la CPDP ne relève pas cette dynamique de la controverses.

**Quelle est la nature des arguments échangés au cours du débat ? Quelles expertises, ou contre-expertises, ont servi aux participants ?** – voir ci-dessus le point sur « le différentiel de ressources, de légitimité et de pouvoir entre les participants ».

**Comment rendre compte de ces logiques argumentatives et d'éventuelles transformations dans le déroulement du débat ?** – Les interpellations de la part des participants organisés ont été assez semblables de la première à la dernière réunion publique, principalement concentrées sur la nécessité d'élargir le débat à la politique des transports et de prendre en compte les possibilités alternatives offertes par la « petite ceinture ferroviaire » de Paris. Les réponses du maître d'ouvrage révèlent également le maintien de ses positions préalables au Débat public qui s'avère, en la circonstance, essentiellement statique et oppositionnel, sans doute du fait du fort degré d'avancement du projet avant le début de la procédure. Il est à noter que les considérations financières sont relativement peu mobilisées par rapport au fort degré d'opposition car la controverse s'applique aux alternatives envisageables plutôt que sur l'opportunité elle-même de traiter l'enjeu et d'y consacrer un budget important. Il ressort de ce cas que la maîtrise des éléments techniques du dossier, tant par le maître d'ouvrage que par ses principaux opposants organisés, ne facilite pas l'identification de solutions communes ou d'un compromis. La controverses concerne plutôt des choix d'organisation et l'identification des enjeux très en amont avec une portée générale que des éléments techniques ou de finalisation. En ce sens, la CPDP n'est pas parvenue à élaborer un débat à hauteur des attentes des participants.

### **c) Comment débattre ? Les modalités d'organisation et de circulation de la parole**

**Quelles ont été les logiques d'action des commissions particulières ? Quelles ont été les modalités de préparation du débat, avec quels effets ?** – Tout en promouvant formellement la participation du plus grand nombre, la CPDP s'est avérée incapable de susciter l'intérêt des populations concernées, en particulier en offrant même aux acteurs locaux les plus mobilisés que sont les membres des conseils de quartier une opportunité de délibération plus décisive que les multiples autres occasions dont ils disposent déjà pour s'informer et même pour solliciter élus et administrations. De fait, la CPDP semble s'être plus consacrée à impliquer les acteurs institutionnels (maires, maires adjoints, députés...), le secteur associatif (6 000 organisations et personnalités contactées par courrier !) et quelques groupes d'intérêt économique (CCI, syndicat de taxi...) en leur garantissant d'importants temps de parole. Cette sorte de diplomatie vis-à-vis des intérêts sectoriels a encore réduit le caractère délibératif de la CPDP en multipliant les « tribunes libres ».

**Quels ont été les dispositifs mis en place pour le déroulement du débat, avec quels effets ? Quelle a été la réception des règles du jeu et y a-t-il eu un « débat sur le débat » ? Comment ces règles du jeu ont-elles été mises à l'épreuve dans le cours du débat ? Quelles technologies d'information et de communication ont été mises en œuvre et quel**

**rôle ont-elles joué ?** – Chaque réunion a commencé par un propos introductif du président de la CPDP rappelant ses objectifs et ses modalités ainsi que par la diffusion d'une séquence vidéo de présentation (10-12 minutes). Venait ensuite l'intervention introductive par le maître d'ouvrage sur l'ensemble du projet et sur le thème de la réunion à l'aide d'une séquence de type Power Point (30-35 minutes). Pour de nombreux particuliers venus ponctuellement assister à une réunion, ces longs préalables ont été dissuasifs : alors que le début de réunion était prévu à 19h, l'échange avec la salle ne commençait que vers 20h alors qu'il était temps pour eux de rejoindre le domicile. De fait, la très grande majorité du public ordinaire vient individuellement, peut-être avant de retourner auprès de la famille pour l'heure du dîner. Même si l'arrivée plus ou moins tardive d'autres participants peut compenser ces départs précoces, il faut retenir que les débuts de réunion sont peu mobilisateurs et enthousiasmants. La mise à disposition dans les salles de réunions de fiches permettant de poser une question a été semble-t-il bien utilisée par les participants. L'ensemble des questions posées à la CPDP se répartit ainsi principalement en trois tiers : en réunion (32%), par lettre T (30,3%), sur la rubrique prévue du site internet (30,8%), courrier électronique (5%), courrier postal (2%). Il convient cependant de faire une analyse plus détaillée des personnes posant les questions et du type de question pour chacun des moyens disponibles, notamment pour voir si un moyen favorise l'expression d'un désaccord par rapport à la simple demande d'information.

**Comment la presse a-t-elle rendu compte du débat ?** – Très faiblement

**d) Pourquoi participer au débat ? La position des différents acteurs par rapport au débat**

Comment se fait, pour les acteurs d'une part, pour les simples citoyens d'autre part, la décision d'entrer dans le débat ? Comment s'opère l'articulation entre les différentes arènes dans lesquelles ils sont engagés ? Comment les différents participants s'accommodent-ils des règles du débat ? Quels sont les lieux de débat initiés par d'autres acteurs que la CPDP ? Comment s'organisent ces réunions et sont-elles le signe d'une opposition avec la CPDP ? Quelles formes de discussion participatives y trouve-t-on ?

**II - LES QUESTIONS LIÉES AUX EFFETS DU DÉBAT**

**a) Quels effets du débat sur les controverses et les mobilisations d'acteurs ?**

Quelles opportunités d'action le débat ouvre-t-il aux associations locales de défense, aux réseaux environnementalistes, aux élus locaux, aux organisations socioéconomiques ? Quelles contraintes procédurales le débat impose-t-il à leurs actions ? Quels effets du débat sur l'évolution des controverses à propos du projet mis en débat ? Quels effets du débat sur les relations entre les acteurs du projet mis en débat ?

**b) Quels effets sur les projets et les organisations qui les portent ? Les logiques d'apprentissage.**

Quels sont les effets du débat sur la conduite des projets ? Comment s'opère la professionnalisation des porteurs de projet à la concertation ? Quels sont les effets du débat sur la conception et les méthodes d'élaboration des projets ? Quelles sont les transformations de l'expertise induites par le débat ? Quels sont les effets du débat sur la décision politique ? Comment enquêter sur ces différents effets ?

**c) Quels effets à long terme du débat sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs**

Quelles sont les transformations intervenues dans les conditions d'existence d'objets en dispute dans l'espace public, et quels nouveaux objets de dispute émergent du débat ? Comment s'opère la totalisation des expériences et des représentations tirées par les acteurs de la multiplicité des dossiers qui traversent les arènes publiques et quel impact a-t-elle sur la production des actes et des arguments relatifs au dossier mis en débat ?

**d) Quels effets en retour sur la procédure du débat public ?**

Dans quelle mesure l'institutionnalisation du débat public s'accompagne-t-elle de la diffusion d'une « culture du débat public » ? Plus généralement, on reviendra sur le sens politique d'une telle procédure : instrument de régulation des conflits ou mise à l'épreuve d'une nouvelle forme de démocratie, plus participative ou délibérative ?



# L'INSTITUTION DU DÉBAT PUBLIC. État des lieux et perspectives de recherches

14 et 15 Septembre 2006  
LILLE

Colloque organisé conjointement par :  
ICAM (CETS) – CERAPS Lille 2 – INRETS



<http://www2.univ-lille2.fr/droit/ceraps/>  
**C.E.R.A.P.S**  
Centre d'Etudes et de Recherches  
Administratives Politiques et Sociales  
C.N.R.S. UMR 8026 - I.F.R.E.S.I.



## III. ÉTUDES DE CAS À PARTIR DE LA GRILLE D'ANALYSE

### *III. 3 Les effets directs du débat*

(sur le projet, les controverses et les mobilisations d'acteurs –  
la place de l'expertise – les arguments échangés – les interactions entre acteurs)

Contributions écrites de :

**Jean-François BAUDIN** et **Aurélien SAUTIERE**, T.D.I.E.

**Pierrick CÉZANNE-BERT**, CESSA

**Sylvain LAVELLE**, CETS, ICAM

**Olivier MARCANT** et **Kevin LAMARE**, CTPS, LERASS-Université de Toulouse III

**Romain ROLLANT**, école doctorale de science politique de Bordeaux (IEP-Bordeaux IV)

**Jean-Michel FOURNIAU**, INRETS-DEST, et **Ingrid TAFERE**, Université de Provence

Rapporteur :

**Rémi LEFEBVRE** (CERAPS)



## Participation de TDIE au colloque des 14 et 15 septembre 2006 à Lille : « L'institution du débat public. Etat des lieux et perspective de recherche »

En 2004-2005, TDIE a consacré une partie de son travail de recherche au thème « infrastructures de transport, débat public et concertation », avec pour objectif d'étudier le débat public et l'acceptabilité sociale à travers quatre études de cas : la LAALB, le CDG Express, l'aéroport de Notre-Dame-Des-Landes et Port 2000. Deux journées de séminaires ont ainsi été organisées les 18 mai et 22 juin 2005 par notre association. Le travail présenté est fortement inspiré de la synthèse de ces travaux, enrichi de la prolongation de la réflexion menée en 2006 sur les concertations menées par les maîtres d'ouvrage sans l'autorité indépendante d'une Commission particulière du débat public

### I - LES QUESTIONS LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU DÉBAT

#### *a) Qui débat ? La question litigieuse du public*

La question est de savoir qui est le public ? Le débat se tient-il avec le public ou devant le public ? Les associations sont-elles un acteur ou font-elles partie du public ?

Dans ce cadre nous nous placerons dans la perspective d'un public d'opposants aux projets débattus. Dans les différents projets étudiés, la contestation a toujours été menée par des **associations** et deux types d'**élus**. Les élus locaux, directement concernés par l'infrastructure ou la plate-forme en question, qui relaient la contestation ou les interrogations de leurs administrés, et les élus écologistes, qui interviennent contre le principe même de la construction d'un nouvel équipement. Les associations sont quasi-exclusivement des structures locales, même si elles sont parfois rattachées à des fédérations régionales ou nationales. Associations et élus ont souvent travaillé ensemble afin de donner plus de poids à leurs revendications (ex : pour CDG Express et la LAALB, des collectifs ont été créés, pour NDDL, les élus sont intervenus en soutien à certaines associations). Mais les collectifs ont parfois éclaté avant la fin du débat public (LAALB, CDG Express) mettant en évidence la difficulté de trouver un consensus sur le fond du projet, dans les modalités de la contestation, ou, plus intéressant encore, dans les perspectives de l'après-débat. En ce qui concerne le débat public de Port 2000, la diversité des acteurs s'est tout simplement traduite par une diversité des positionnements (ne peut-on pas préciser).

Il faut noter par ailleurs que les acteurs qui désirent se faire entendre dans le débat ne sont pas tous des opposants au projet. Ainsi, par exemple, de la CCIP (débat CDG Express), qui est fortement intervenue pour confirmer son accord avec le cahier des charges du projet, mais souhaitait le voir amendé afin qu'il puisse desservir le site de Paris-Villepinte.

Enfin, la question du public est en partie traitée par la CPDP : d'un côté, en organisant des réunions publiques et la distribution de la parole, elle accorde toute liberté à tout un chacun de s'exprimer personnellement ; de l'autre, elle joue un rôle de filtre lorsqu'elle valide l'intérêt et l'opportunité d'une contribution écrite qui est transformée, ou non, en « cahier d'acteur ».

La question de la presse demeure : libre de s'exprimer quand elle le veut, elle n'est pas contrainte par le rythme du débat défini par la CPDP. A l'occasion de ses reportages, comme d'éventuelles tribunes (exemple du feuilleton de La Vie du Rail lors du débat public LAALB), elle joue un rôle dans l'écho donné à tel ou tel acteur, à tel ou tel argument.

#### *b) Sur quoi débattre ? Les cadrages de l'objet du débat*

Depuis la loi démocratie de proximité de 2002, deux questions sont clairement posées lors des débats publics organisés par la CNDP : la question de l'opportunité du projet et la question de ses principales caractéristiques. Outre les choix techniques, débattre des « principales

caractéristiques » d'un projet doit permettre de répondre à la question « où sera réalisé cette nouvelle infrastructure ? ».

La question de l'opportunité comme celle de la localisation future de l'infrastructure mettent toutes deux la question de l'intérêt général au cœur des débats. On constate que deux problématiques jouent le rôle de catalyseur des débats : la question environnementale au sens large (protection de l'environnement, mais aussi, en milieu urbain, qualité du cadre de vie), et la question du développement économique (emploi, attractivité d'un territoire considéré dans la concurrence internationale ou dans les représentations symboliques de son identité touristique par exemple).

### **Opportunité et intérêt général :**

L'opportunité d'un projet doit pouvoir se définir grâce à la comparaison de ses avantages (développement économique, création d'emploi, amélioration de l'offre de transport, etc.) et de ses coûts globaux (risque technologique, nuisances, incidences sur l'environnement local et global, etc.). La question de l'opportunité permet donc de comparer les avantages et inconvénients d'un projet à travers le prisme des trois piliers du développement durable : économie, social, environnement. Or, chaque acteur du territoire considérera que le projet est opportun ou non selon son point de vue propre, et la priorité qu'il peut donner à l'un de ces trois piliers sur les deux autres. La définition de l'opportunité d'un projet est au centre des arguments des opposants comme des acteurs qui souhaitent le voir modifier. Sur CDG Express par exemple, le débat s'est terminé. D'ailleurs, plus le projet paraîtra inopportun plus il sera aisé pour les opposants de le déconsidérer. Ainsi, un projet écologiquement nuisible (émission de gaz à effet de serre, destruction de sites remarquables), peu intéressant socialement (pas de création d'emploi pérenne sur le trajet) et économiquement incertain (difficulté à évaluer la rentabilité économique du projet) risque d'être critiqué quant à son opportunité. Cependant, les acteurs en présence ne seront certainement pas d'accord sur les termes de « nuisibles », de « peu intéressant » et de « économiquement incertain »...

En fait, comme nous l'indique le rapport du Conseil d'Etat concernant la notion d'utilité publique<sup>1</sup>, l'Etat a longtemps eu le monopole de la définition de l'intérêt général au nom de l'intérêt supérieur de la nation face à la somme des intérêts particuliers. Mais cette conception volontariste de l'intérêt général est remise en cause par la montée de l'individualisme et par une redéfinition de l'espace commun de référence sous l'action combinée de la décentralisation et de l'évolution des modes de vie (phénomènes de « multi-appartenance territoriale » liée, notamment, au développement de la mobilité – on ne travaille plus au même endroit que l'on habite, et l'on ne consomme pas tout son temps de loisir où l'on habite). Aujourd'hui, l'Etat n'a plus la légitimité nécessaire pour définir seul l'intérêt général. Dès lors, dans le cas de la réalisation d'infrastructures, le débat public peut contribuer à définir l'intérêt général en rendant plus transparents les avantages et les inconvénients de l'infrastructure, bref en partageant la question de l'opportunité d'un projet avec « le plus grand nombre ».

De plus, la défense de l'intérêt général est au cœur des argumentaires des participants à un débat public. La notion d'intérêt général constitue en effet le fondement de la légitimité de l'action publique (voire la condition de la légalité de l'intervention des pouvoirs publics) et donc sa légitimité démocratique. Pour qu'une action publique soit acceptée, il faut que son intérêt pour la collectivité soit clairement identifié. Plus précisément, pour qu'un projet soit accepté il faut que son opportunité soit avérée.

La divergence des points de vue se fonde sur la différence d'appréciation de l'intérêt général. Doit-on protéger l'environnement dans l'intérêt de notre santé et de celle des générations futures ou doit-on développer l'économie locale créatrice d'activité et d'emplois ? L'intérêt général est rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations. L'objectif d'un débat public n'est d'ailleurs pas d'obtenir un consensus ni un compromis entre les intérêts de chacun – la CNDP ne donnant pas d'avis sur l'opportunité du projet à l'issue du débat – mais de garantir les conditions d'un débat équilibré et raisonné. En d'autre terme, le débat public doit faciliter la recherche d'un point de rencontre acceptable par le plus grand nombre.

### **Choix de la localisation et intérêt général :**

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 1999, L'utilité publique aujourd'hui, Paris, La Documentation française.

La question de la localisation du projet d'infrastructure est encore plus évocatrice de l'importance de la question de l'intérêt général. Nous mettrons en valeur cet exemple grâce à la question de la protection de l'environnement.

La question de l'environnement est souvent centrale dans les débats publics. La conception écologiste portée par les élus écologistes et les associations de dimension régionale voire nationale (Les Verts, France Nature Environnement, WWF, etc.) a pour objectif de faire prendre conscience, aux maîtres d'ouvrages, aux participants aux débats et au public en général, de la nécessité de rendre prioritaire la question de l'environnement.

Dans le même temps, plus les débats précisent l'inscription du projet sur le territoire, plus les termes du débat s'éloignent des questions de fond pour s'orienter vers des questions locales et plus l'opposition au projet (association de riverain, association de défense du patrimoine local, etc.) sera de type NIMBY. Ainsi, d'une logique écologiste, l'opposition à un projet passe peu à peu à une logique de défense du cadre de vie. Mais cette attitude pourrait être qualifiée de « déraisonnable » et surtout d'« égoïste ». Pour échapper à cette accusation les opposants au projet doivent alors opérer la « montée en généralité »<sup>2</sup> nécessaire à la légitimisation de leur opposition. Ainsi, ces associations tentent souvent de donner une dimension écologiste à leurs revendications. Dans le discours, les revendications de type NIMBY passent de « pas de cela ici » à « ni ici ni ailleurs ». Ce discours doit dans un premier temps permettre de remettre en cause la valeur d'intérêt général du projet et donc son opportunité. Mais, dans la réalité, l'objectif est de remettre en cause un fuseau générant des nuisances pour le cadre de vie.

Finalement ces deux types de contestation paraissent similaires mais sont dans le fond très différentes :

- L'opposition de type écologiste remettra en cause l'opportunité du projet à travers la remise en cause sa valeur d'intérêt général dans le but de protéger l'environnement.
- L'opposition de type NIMBY remettra en cause le choix de la localisation du projet à travers la remise en cause de sa valeur intérêt général dans le but de protéger le cadre de vie.

On constate par ailleurs que, si les opposants à un projet sont facilement identifiés dans le débat, position aisément relayée par la presse, tout acteur désirant apporter son assentiment à la définition de l'opportunité du projet, mais demandant qu'il soit modifié, a plus de difficultés à se faire reconnaître. C'est une des limites du débat public tel qu'il est mis en scène dans les réunions publiques, car la théâtralisation du débat suscite parfois une attente de sensationnel.

Nous le voyons, la notion d'intérêt général est au cœur du débat. Seule la façon de l'appréhender change.

### ***c) Comment débattre ? Les modalités d'organisation et de circulation de la parole***

Parmi les moyens d'actions privilégiés du mouvement de contestation, on relève une **participation active** aux réunions publiques, l'élaboration de **cahiers d'acteurs**, l'élaboration d'**études contradictoires** et de contre-propositions, sachant que les moyens dont disposent les associations ne sont pas toujours suffisants pour cela, aux dires de nombre d'entre elles. Des actions de sensibilisation de la population, parmi lesquelles l'utilisation de pétitions et de tracts et l'organisation et la participation à des manifestations et réunions parallèles sont aussi à mettre à leur actif.

Les efforts menés par les CPDP pour que le débat se tienne sur des arguments raisonnés contribue incontestablement à la qualité des échanges.

---

<sup>2</sup> Danny Trom, de la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante, notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative, revue française de science politique, n°1, février 1999.

## d) Pourquoi participer au débat ? La position des différents acteurs par rapport au débat

Pour répondre à cette interrogation, nous traiterons ici de la question des élus et de leur rapport au débat public.

Le rôle et la place des élus varient en fonction de leur territoire de référence, qui peut correspondre à un territoire municipal ou intercommunal local ou à un territoire plus vaste. Au travers de nos quatre études de cas, trois grandes catégories d'élus ont pu être identifiés :

**Les élus locaux** peuvent apparaître éloignés des centres décisionnels importants et veillent à faire respecter leur rôle de représentant légitime des attentes de la population qui les a élus. En général, il s'avère difficile pour eux de trouver une position équilibrée, entre le souhait de développer leur territoire en profitant de l'essor économique pressenti avec le développement du projet et le désir de satisfaire leurs populations soucieuses des impacts négatifs de telle ou telle infrastructure. Il est vrai que pour NDDL, les municipales de 2001 ont sanctionné ceux qui avaient été trop peu attentifs aux revendications des populations. Les échéances électorales sont donc centrales dans la compréhension des attitudes des élus locaux. Ainsi, plus les élections locales approchent, plus ils auront tendance à s'opposer aux projets d'infrastructures sur leur territoire. Cette remarque pose la question du rapport entre le débat public (et la démocratie représentative) et les échéances électorales, moment d'expression de la démocratie participative.

Dans la majorité des débats, les **élus environnementalistes** n'hésitent pas à critiquer en tant que tel le bien-fondé de telle ou telle création d'équipement, dont ils estiment les bénéfices en deçà des nuisances impliquées. L'intérêt général est au cœur de leur argumentation. Pour eux, la défense de l'environnement constitue un intérêt supérieur aux intérêts économiques. Ils auront donc plutôt tendance à remettre en cause les projets d'infrastructures. Cette remarque est particulièrement vraie pour les infrastructures apportant des nuisances pour l'environnement de façon globale. Ainsi, dans le cas de la LAALB, les élus écologistes locaux et régionaux s'opposent à un projet non seulement nuisible pour les riverains mais également considéré comme défavorable à la diminution des gaz à effet de serre. Toutefois, une exception est à relever en ce qui concerne Port 2000, puisque lors de ce débat public, les Verts ont préféré jouer la carte des compensations plutôt que du blocage. Enfin, les relations étroites que les élus écologistes entretiennent avec le tissu associatif local notamment les oblige à prendre presque systématiquement position contre la création de nouvelles infrastructures apportant une nuisance notable.

Il faut ajouter à cela « l'effet haut-parleur » du débat public, qui constitue, de fait, à un moment donné et sur un territoire donné, un moment d'exposition médiatique. Certains élus le mettent à profit pour une expression de témoignage leur permettant de s'identifier sur le territoire, le projet devenant un prétexte pour élargir leur prise de parole à leur vision de la société.

**Les grands élus**, quant à eux, sont souvent les porteurs politiques des grands projets d'aménagement. Ils se positionnent selon un schéma classique de « *grands* » visionnaires vis-à-vis de leur territoire et n'hésitent pas à dépasser les clivages politiques (ex : Port 2000, LAALB, NDDL). Lorsque leur position est plus nuancée, ce n'est pas l'opportunité du projet qu'ils remettent en cause, mais ses modalités (ex : LAALB). En revanche, pour CDG Express, si beaucoup d'élus étaient au départ favorables au projet initial, ils se sont peu à peu unanimement prononcés contre pour adopter la proposition des associations et des élus locaux.

Comme nous l'avons vu, la question de l'opportunité interroge le diagnostic territorial réalisé par le maître d'ouvrage. Les principales caractéristiques du projet interrogent quant à elles le choix de réaliser un projet spécifique. Mais, lors d'une concertation, bien que l'objet des débats soit de discuter de ces deux thèmes, la question de la légitimité même du maître d'ouvrage est régulièrement posée par les opposants au projet. Ainsi, une concertation mal menée pourrait-elle

à la fois remettre en cause un projet mais également remettre en cause à long terme la crédibilité du maître d'ouvrage.

Pour cette raison, bien qu'ils pratiquent régulièrement la concertation, mais dans des cadres moins réglementaires et plus politiques, les élus sont dans l'ensemble relativement sceptiques quand à l'intérêt de participer aux débats publics. A partir de ce constat la question de l'intérêt du maître d'ouvrage de s'exposer à une concertation permettant l'expression libre et équitable de tous les points de vue est posée.

Pourtant, nombre d'entre eux sont conscients que, si elle est bien menée, elle peut permettre de répondre de façon positive à la question centrale de l'accessibilité sociale des infrastructures de transport. En effet, si elle n'a pas pour but d'obtenir un consensus, la concertation doit permettre de faire émerger un sens commun de l'intérêt général et ainsi aboutir à un compromis entre les acteurs des débats. En améliorant son projet, le maître d'ouvrage le rendra plus acceptable aux yeux de la population locale.

De plus, outre le fait d'avoir rendu son projet plus acceptable, le maître d'ouvrage sera plus crédible aux yeux des acteurs locaux dans ses actions futures.

Enfin, pour le grand élu, porteur politique du projet, la réussite d'une concertation qu'il a promue et lors de laquelle il s'est fortement impliqué peut lui permettre d'en dégager des bénéfices politiques. La faible participation aux élections cantonales et régionales montre un certain manque de visibilité de l'action politique à ces échelons administratifs. Le débat public, en tant que « procédure de formation de la volonté politique » peut ainsi non seulement démocratiser la décision en matière d'aménagement mais également inscrire cette concertation dans une politique globale d'aménagement par laquelle l'élu pourra rendre son action plus visible aux yeux des populations locales et donc des électeurs potentiels. Les électeurs peuvent en effet avoir tendance à confondre les collectivités locales qui agissent sur un même territoire.

Les grands élus seront donc d'autant moins sceptiques et réservés qu'il leur est donné la possibilité d'intégrer le débat dans le contexte plus large de leur projet de territoire. Ils ont en effet intérêt à ce que les projets se réalisent et acquièrent une légitimité grâce aux débats, qu'ils soient acceptés par la population. De plus, un certain nombre d'élus prennent conscience que le débat est une façon constructive de conduire des projets, de fonder des politiques mais également de donner une plus grande lisibilité à la collectivité locale qu'ils représentent.

## II - LES QUESTIONS LIÉES AUX EFFETS DU DÉBAT

### *a) Quels effets du débat sur les controverses et les mobilisations d'acteurs ?*

Pour le **maître d'ouvrage**, l'objectif est de faire en sorte que le projet aboutisse. Il fera en sorte que le débat public ne soit pas source de remise en cause de ses choix techniques ou, plus grave de son point de vue, que le débat public soit facteur de remise en cause de l'ensemble du projet.

Dans le cas de débats controversés et difficiles, deux méthodes peuvent permettre au maître d'ouvrage d'atteindre ses objectifs, c'est-à-dire de rendre son projet acceptable par le plus grand nombre. Il peut tenter de marginaliser l'opposition au projet en intégrant certaines considérations des opposants notamment en proposant la suppression de certains fuseaux (les effets sur l'opposition de type écologiste est analysée plus loin). Il peut également tenter de légitimer son projet en tentant de démontrer son intérêt général, notamment au niveau économique (création d'activité) et social (création d'emploi). Pour cela, certains ajustements techniques, parfois coûteux devront être envisagés. Ces deux cas de figure nécessitent une certaine souplesse de la part du maître d'ouvrage puisqu'il devra montrer qu'il est capable de faire des concessions. Ce fut le cas pour les projets Port 2000 et CDG Express.

**Les élus** interviennent différemment dans les débats selon leur statut. Ainsi, les grands élus, à l'exception des élus écologistes qui sont très actifs, se montrent souvent inaccessibles et/ou absents des réunions publiques organisées par les CPDP. Ils privilégient le travail d'influence en direction des pouvoirs publics centraux et la prise de contacts, auprès des acteurs identifiés lors des réunions. Certains élus envoient des représentants, plutôt pour sonder le cours des événements, semble-t-il, que pour porter de façon officielle la parole de leur collectivité. Ils veillent à protéger leur statut de décideur, acteur qui intervient à l'issue du débat public.

Une attitude opposée peut être aussi observée dans certains débats : il arrive que les élus utilisent les réunions du débat comme tribune politique. En outre, ils peuvent être auditionnés lors du débat public. Mais ils privilégient souvent la prise de position publique par voie de presse. Par ailleurs, en fonction de leur positionnement, ils peuvent organiser le vote de vœux favorables ou hostiles au sein de leurs assemblées pour approuver ou rejeter l'opportunité d'un projet. Cela a été fait pour NDDL, CDG Express et la LAALB. Pour CDG Express, les élus de deux communes sont allés jusqu'à organiser des référendums locaux pour connaître et surtout mettre en avant la position de leurs populations. Enfin, il n'est pas rare que les élus opposants aux projets travaillent avec les associations représentées au débat public, comme le démontrent les débats publics sur NDDL, la LAALB et CDG Express.

Comme nous l'avons montré auparavant, l'**opposition** est souvent de type écologiste et/ou de type NIMBY. Ces associations ont souvent des liens étroits entre elles. Ainsi, la Fédération Nationale de l'Environnement (FNE), dont l'objectif est de promouvoir l'écologie et le développement durable, regroupe plus de 3000 associations locales. Ces associations locales donnent aux grandes formations écologistes la légitimité sociale ainsi que des moyens humains nécessaire à la prise en considération de leur action. Les associations locales quant à elle reçoivent des grandes fédérations écologiste un appui technique, économique et politique à leurs revendications.

Or, les associations locales ainsi soutenues peuvent avoir tendance à s'opposer à un projet dans une logique de protection du cadre de vie (attitude propre au NIMBY) plutôt que dans une logique de défense de l'environnement. Ces associations seront beaucoup moins mobilisées si le débat montre que le fuseau qu'elles refusent n'est plus envisagé par le maître d'ouvrage. Cette démobilisation des associations locales est généralement due à la décision du maître d'ouvrage d'abandonner un fuseau à l'issue des débats plutôt qu'aux débats en eux-mêmes.

Ainsi amputées de leur appui local, les grandes formations écologistes perdent une partie de leur légitimité et de leur capacité à suivre les dossiers et les futures concertations liées au projet (Études préliminaires et études d'Avant Projet Sommaire).

## ***b) Quels effets sur les projets et les organisations qui les portent ? Les logiques d'apprentissage.***

Ce chapitre vise à montrer les pratiques des maîtres d'ouvrage avant pendant et après le débat public

### ○ AVANT LE DÉBAT PUBLIC

La **préparation du débat public** peut se faire **en interne**, notamment en confiant cette tâche à un comité de pilotage réunissant les services concernés. Ainsi, pour NDDL, un comité de pilotage a été mis en place par l'autorité préfectorale dès la saisine de la CNDP. Pour la LAALB, le pilotage stratégique a été assuré par un comité de pilotage national alors que le pilotage opérationnel a été assuré par un comité de pilotage interrégional. Dans le cas de CDG Express, la conduite des études a été assurée par un GIE spécialement créé pour l'occasion, qui associait RFF, ADP et la SNCF, et était chargé d'aboutir à un « *projet optimisé unique* ». La saisine de la CNDP a remis formellement la question de la maîtrise d'ouvrage sur le métier. C'est RFF, au titre de sa qualité de gestionnaire du réseau ferroviaire, qui a donc été la cheville ouvrière de la préparation du débat du côté du maître d'ouvrage.

Pour les quatre projets étudiés, les maîtres d'ouvrages ont fait **appel à des intervenants extérieurs** lors de la préparation des débats publics. Pour NDDL, de nombreuses études ont été

confiées à différentes structures (cabinet d'experts, société de conseil, organismes de recherche...). Elles ont porté sur les aspects financiers du transfert d'aéroport, les conditions hydrologiques, les impacts sur la faune et la flore, sur l'hinterland routier... Pour la LAALB, le maître d'ouvrage s'est adjoint le soutien d'un cabinet spécialiste du management de projets complexes, qui a apporté ses compétences sur des missions d'assistance méthodologique. Mais le plus souvent, c'est en matière de communication que les maîtres d'ouvrages ont été aidés.

Malgré toutes ces précautions, il arrive que le maître d'ouvrage manque de préparation. Or, sur les quatre débats publics étudiés, il semble que les deux qui ont été le mieux préparés (Port 2000 et CDG Express) soient aussi ceux qui se sont le mieux déroulés par la suite. Au-delà des difficultés qui ont pu être rencontrées dans la préparation des débats publics NDDL et LAALB, il faut également mentionner un manque de lisibilité pour le public, qui ne savait pas toujours qui était réellement le porteur du projet.

#### ○ **PENDANT LE DÉBAT PUBLIC**

L'attitude adoptée par le maître d'ouvrage au cours des débats publics a souvent conduit à des incompréhensions et des frustrations au cours des premières réunions publiques. Ainsi, il lui est souvent reproché d'utiliser un langage trop technique et d'adopter une attitude méprisante. Mais, après un temps d'adaptation, et au fil des réunions, il semble que cette tension de départ entre maître d'ouvrage et public s'atténue, le dialogue devenant plus constructif et les efforts en termes de pédagogie et de communication, et notamment le soutien de cabinets conseil en communication au cours de toute la période de débat public, portant leurs fruits.

**L'évolution du maître d'ouvrage est inégale** selon les débats publics étudiés. Pour certains, l'évolution va porter sur le fond même de la solution apportée. Ainsi, pour Port 2000, le maître d'ouvrage s'est nourri des différents contre-projets afin d'élaborer une solution de synthèse qui a été dévoilée quelques jours avant la fin du débat. Pour CDG Express, le GIE composé de ADP, RFF et la SNCF était particulièrement ouvert à une modification de son projet, ses modalités de réalisation n'étant pas primordiales pour chacun des acteurs. L'atout de cette maîtrise d'ouvrage était d'avoir défini son projet par un cahier des charges en terme de service, le projet d'infrastructure n'en étant qu'un moyen ostensiblement défini comme tel. En revanche, pour la LAALB, il s'est davantage agi d'une prise de conscience de nécessaires améliorations sur la méthode de travail que sur le fond du projet. Pour NDDL, le maître d'ouvrage n'a pas réellement évolué, conscient qu'une étude sur un autre site impliquerait inmanquablement de se trouver face à une contestation d'autant plus importante qu'aucune mesure de protection n'aurait été prise au préalable.

#### ○ **APRÈS LE DÉBAT PUBLIC**

C'est une **phase qui est inégalement prise en compte selon les débats** publics. Elle l'a très sérieusement été par le PAH qui a assuré un réel suivi du débat public. En revanche, il semble que cette phase ait été assez mal maîtrisée en ce qui concerne NDDL, ce qui laisse supposer d'éventuelles difficultés supplémentaires lors de l'enquête publique.

Quoi qu'il en soit (après une éventuelle approbation du ministre des transport et de l'Équipement pour la réalisation des projet), de telles infrastructures nécessitent la mise en place de concertations infra-débat public successives pour définir des fuseaux puis des tracés plus précis. L'étude de ces nouvelles concertations permet de rendre compte des pratiques du maître d'ouvrage dans la phase post débat-pulic.

Dans le cas de la LAALB, le débat public a notamment montré que la coordination avec la Belgique était très mauvaise. Si les élus des deux pays semblent aujourd'hui se coordonner, l'actuelle concertation pour le choix d'un fuseau n'implique pas suffisamment la population. L'erreur faite lors du débat public se répète. Or, outre la lacune démocratique que ce choix engendre, le maître d'ouvrage fait ici une erreur stratégique manifeste. En effet, en n'intégrant pas la population belge aux débats, le maître d'ouvrage laisse les associations d'opposants français informer cette population. L'opposition en Belgique risque d'en être que plus importante et polémique. Le projet sera dès lors plus difficile à faire accepter pour le maître d'ouvrage. A terme, il pourrait être retardé voire abandonné.

Cet exemple montre la nécessité pour le maître d'ouvrage de ne pas considérer le débat public comme une étape secondaire mais plutôt comme un moyen d'apprendre à connaître le territoire dans lequel il s'inscrit pour organiser son retour d'expérience et ses concertations futures.

### ***c) Quels effets à long terme du débat sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs***

#### **○ CDG EXPRESS**

Le débat sur le projet CDG Express a débouché sur un résultat inédit dans l'expérience du débat public en France. Pour la première fois, quatre mois de concertation se sont achevés par l'adoption de la contre-proposition de l'une des principales associations d'opposants, « *Vivre sans CDG Express* ». Concrètement, les opposants ont obtenu que la nouvelle liaison, grâce à un nouveau tracé, soit source de moins de nuisances, et surtout que le projet s'accompagne d'un important plan de modernisation du RER B. Les promoteurs du projet, au prix du renoncement au tracé qu'ils avaient initialement choisi, ont sauvé l'essentiel : le principe de la desserte elle-même. La solution finalement adoptée permet en outre une économie d'investissements substantielle (630 millions d'euros au lieu de 800) et améliore donc l'équilibre financier du projet, alors que les prévisions de trafic avancées par le GIE s'étaient avérées de plus en plus fragiles en raison de la crise qui frappe le transport aérien et avaient d'ailleurs été révisées à la baisse à l'automne 2003, en plein débat public.

CDG Express est l'exemple probablement le plus éclatant d'un débat réussi, débouchant sur davantage d'intelligence collective et sur la construction d'un large compromis. Le potentiel pacificateur du débat public a joué cette fois à plein. Notons toutefois que la pression politique sur le projet était propice à cette issue : d'une part, les instances gouvernementales et les ministres des transports successifs sont restés très discrets sur leur attachement au projet d'infrastructure tel qu'il était présenté au débat ; d'autre part, le débat a largement contribué à l'examen des possibilités d'atteindre des objectifs différents à partir d'une même infrastructure (le transport des passagers de la banlieue nord de Paris et le transport des passagers aériens de Roissy-Charles-de-Gaulle).

#### **○ PORT 2000**

Le PAH avait proposé dans le dossier du débat public sept hypothèses considérées comme des solutions convenables pour Port 2000. Chaque projet était ainsi présenté avec ses avantages et ses inconvénients, qui permettaient de définir une sorte de grille de faisabilité. Toutefois, il n'a échappé à personne que seul un de ces projets avait les faveurs du PAH, c'est-à-dire celui qui lui semblait correspondre techniquement, financièrement et écologiquement le mieux aux critères définis. Chaque contre-projet proposé au cours du débat a été soumis au même filtre, puis a été intégré dans la présentation du dossier. Le PAH s'est nourri des différents contre-projets afin d'élaborer une solution de synthèse. C'est finalement la solution souhaitée par le PAH qui a été réalisée.

Dans la phase de l'après débat et plus particulièrement lors de la deuxième enquête publique, le problème des dessertes de l'hinterland est devenu central. Cette question n'a toujours pas reçu de solution adéquate. Etudes et réflexions continuent d'alimenter ce débat qui concerne tous les modes de transports, en particulier massifiés. En complément du dossier précédent, on pourra conclure qu'un débat public bien mené ne peut pas par contre se substituer à la responsabilité de la puissance publique.

#### **○ NDDL**

Le 11 octobre 2003, un arrêté ministériel a donné son feu vert à la poursuite des études pour préparer l'enquête publique. Depuis, les opposants sont en repli alors que les élus locaux sont associés au processus d'élaboration du projet et sont devenus des acteurs incontournables.

Le projet n'a pas été modifié, le ministre a simplement décidé d'écarter un scénario. Arguments et discours ne paraissent pas avoir évolué.

Aucune nouvelle expertise du projet n'a été diligentée. Cet immobilisme semble avoir été la conséquence à la fois du large consensus des milieux politico-économiques sur l'opportunité du projet et de la réservation du site (ZAD) depuis plus d'une trentaine d'années.

#### ○ LAALB

Par décision du 17 juin 2004 consécutive au débat public, le Ministre de l'Équipement a retenu le principe de réalisation d'une liaison autoroutière entre Amiens, Lille et la Belgique. La décision tient compte de certains enjeux relevés au cours du débat, comme la nécessité d'éliminer le trafic de transit de l'agglomération lilloise. La liaison serait constituée par un tracé neuf, passant à l'ouest de l'agglomération lilloise. Néanmoins, des aménagements de voies existantes ne sont pas impossibles. Le principe de la soumission de l'autoroute à un régime de concession est aussi retenu. Le Ministre précise qu' « *une attention particulière sera portée à la cohérence du projet avec le réseau routier belge. A cette fin, il sera proposé aux autorités belges d'instituer une instance de concertation* ». Ainsi, la LAALB devrait être réalisée. Mais, les associations s'y opposant continuent à manifester leurs revendications à différentes occasions et gardent l'espoir d'un éventuel abandon du projet, sans exclure l'idée un recours juridictionnel à terme.

### **d) Quels effets en retour sur la procédure du débat public ?**

Les travaux de TDIE s'orientent cette année sur les concertations ne faisant pas l'objet d'une organisation par la CNDP. Ces travaux montrent la performance et l'intérêt des débats publics. Ils s'orientent également vers la proposition de pistes pour améliorer ces concertations plus locales. Parmi d'autres propositions celle de la modification des seuils de saisine obligatoire de la CNDP (actuellement de 300 millions d'euros) ou encore de la mise en place de structures locales indépendantes pour jouer le rôle de médiateur lors des débats publics locaux est actuellement à l'étude. La question du public figure également au centre des interrogations de TDIE.

Hormis certains cas comme le débats sur l'EPR de Flamanville notamment, la faible participation globale du « public », au sens large de population, semble être un point commun aux débats publics organisés par la CNDP et aux concertations locales.

La démocratie participative semble fonctionner avec une référence plus ou moins consciente à l'agora grecque où chaque citoyen doit pouvoir s'exprimer sur les affaires de la cité. Pourtant cette référence semble inatteignable. D'autant que parallèlement, l'intérêt des citoyens pour l'engagement démocratique (appartenance à un parti politique de façon pérenne ou à un syndicat) et la participation électorale semblent de plus en plus faibles.

A partir de ce constat plusieurs questions doivent être soulevées :

Faut-il continuer à adopter des critères quantitatifs qui ne distinguent que très mal les différents niveaux de participation (de la simple participation silencieuse à la rédaction d'un cahier d'acteur en passant à la formulation de questions ou de remarques à l'aide d'Internet ou de lettre T) ?

- Si oui, comment améliorer la participation, et toucher de nouvelles catégories (jeunes, non diplômées, personnes issues de l'immigration) ?
- Si non, faut-il privilégier les critères qualitatifs, en faisant en sorte que tous les points de vue puissent effectivement s'exprimer ? Comment ?

La réponse réside peut-être dans la combinaison des deux réponses car, d'une part, il est bien difficile d'acquiescer la certitude que tous les points de vue ont pu s'exprimer sans élargir la participation au maximum et, d'autre part, l'horizon d'une participation générale est du ressort de l'utopie.

Dans ce cadre, de nouvelles formes de participation du public apparaissent en Europe : Le modèle NIP (Noyaux d'Intervention Participative), la méthode du panel des citoyens, le sondage délibératif, la conférence de citoyens, etc.

Quelle place faut-il accorder à ces nouveaux systèmes de participation dans la concertation pour la réalisation des infrastructures de transport ? Peuvent-ils apporter à la participation du public les critères qualitatifs nécessaire à la réussite d'une concertation ?

## **Le débat public comme mise en scène politique des processus de convergence des acteurs locaux**

Pierrick Cézanne-Bert et Stefan Castel, CESSA

Alors qu'au départ le dispositif du débat public sur le contournement routier de Nice ne prévoyait que des réunions publiques, se sont ajoutés, à la demande d'associations et d'élus, 3 ateliers (dont un en deux séances) pour traiter de points sur lesquels les conclusions du maître d'œuvre étaient contestées :

1. les projections de déplacement et l'impact de nouveaux jeux d'hypothèses favorables aux transports collectifs (deux demi-journées, à Nice les 30 novembre 2005 et 31 janvier 2006),
2. les différents scénarii possibles pour l'aménagement routier (une demi-journée, à Nice, le 6 décembre 2005),
3. les risques sanitaires et environnementaux liés au projet (une demi-journée, à Nice, le 13 février 2006).

Ces deux scènes du débat public vont fonctionner en parallèle selon des modalités différentes, avec des publics et des formes de participation différentes. Les réunions publiques ont été en grande partie un lieu d'exposition des points de vue, de mise en scène des positionnements institutionnels quant au projet de contournement routier et de présentation d'études et de résultat d'expertises ; les réunions publiques ont ainsi accordé une part prépondérante au maître d'ouvrage et aux acteurs institutionnels, l'animation privilégiant la parole en tribune plutôt que les échanges avec le public dans la salle. Les ateliers ont quant à eux été un espace plus délibératif (au sens d'échanges discursifs argumentés) où les acteurs associatifs ont recentré les débats sur leurs problématiques (les ateliers ont ainsi élargi la thématique du débat au-delà du projet d'infrastructure) ; les analyses et les modèles de la DDE y ont été fortement discutés et contestés par certains participants.

Lors de notre intervention, nous ferons l'hypothèse d'une complémentarité de ces deux scènes dans l'élaboration d'un positionnement du Conseil Général largement consensuel. Ce positionnement consensuel synthétise la recherche d'un compromis entre les acteurs locaux impliqués dans l'histoire du conflit autour du projet A8 bis depuis près de 20 ans. Le cahier d'acteur présenté par le Conseil Général peut ainsi être compris comme une traduction institutionnelle du projet alternatif porté par le collectif d'opposants au projet A8 bis ; il s'articule pour l'essentiel autour d'un scénario dit aménagement sur place<sup>1</sup> proche de la 4<sup>ème</sup> solution proposée par le groupe verts et socialistes du CG ou du projet Alternative de l'A7C.

Les contours de cette position consensuelle sont perceptibles dès les premières réunions publiques et sont dans le prolongement du consensus obtenu autour de la DTA (promulguée en 2003). Les acteurs locaux, soit pour l'essentiel des associations et les collectivités locales, se connaissent pour s'être opposés et/ou rapprochés lors de l'histoire du conflit autour des différentes variantes de projet de doublement de l'A8 successivement présentées par l'Etat d'une part, et lors des concertations autour

---

<sup>1</sup> La solution 3, dite ASP ou aménagement sur place, du dossier du maître d'ouvrage a été interprétée par les acteurs favorables à une solution aménagement sur place comme une solution repoussoir visant à valoriser les solutions 1 et 2 auxquelles la DDE serait favorable.

de l'élaboration de la DTA d'autre part. Le projet de « contournement routier de Nice » soumis au Débat public par la maîtrise d'ouvrage a pour certains été perçu comme une remise en cause du compromis obtenu autour de la DTA. La recherche d'un compromis s'est donc réalisée dans l'élaboration d'une solution non présente dans le dossier soumis au débat par la DDE, l'Etat jouant presque le rôle d'un acteur repoussoir<sup>2</sup> permettant aux acteurs locaux de rapprocher leurs points de vue

Le débat public sur le projet de « contournement routier de Nice » a en définitive fonctionné comme le lieu d'une mise en scène des positionnements de chacun des acteurs quant au projet mis en débat, et plus particulièrement des acteurs institutionnels. L'agencement des réunions publiques par la CPDP, plaçant les élus et collectivités territoriales au centre des échanges avec la maîtrise d'ouvrage, a largement participé de cette mise en scène. Il faut cependant ajouter que la façon dont les acteurs locaux se sont emparés de la procédure a conforté ce fonctionnement. La volonté, amplement partagée, que le débat débouche sur un compromis largement consensuel a incité les représentants des collectivités territoriales à expliciter leur positionnement publiquement. Le débat a donc été le lieu d'affichage des arrangements que les participants ont négociés parallèlement, voire en amont de la procédure.

---

<sup>2</sup> Les représentants de l'Etat sont ainsi qualifiés en réunion publique d' « intermittents du débat », par opposition aux acteurs locaux impliqués depuis 20 ans dans les débats autour du projet. Cet intervenant entend souligner ainsi que l'Etat progresse trop peu dans ses réflexions et ses projets et peine à prendre en compte les avancées réalisées par les acteurs locaux.

## **Introduction :**

### **Le projet de contournement routier de Nice et sa longue histoire :**

En introduction, nous ferons un bref retour sur le contexte du débat public, afin de situer ses enjeux localement. Nous reviendrons ainsi sur l'histoire du projet de doublement de l'A8, devenue conflictuelle depuis près de 20 ans, et sur l'élaboration de la DTA (Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes) qui a pour la première fois réuni les acteurs du conflit dans une même procédure de concertation et dont l'approbation en Conseil d'Etat est le premier pas pour sortir du blocage.

## **I. Deux arènes de délibération : entre opposition des principes délibératifs et complémentarité des objectifs pragmatiques**

Dans cette partie, nous essaierons de voir comment les réunions publiques et les ateliers ont mis en œuvre des modalités de fonctionnement très différentes. Pour autant, nous concluons à une complémentarité de ces deux arènes dans le résultat du débat et dans l'évolution des jeux d'acteurs.

### **Des réunions publiques très protocolaires**

#### Description de l'animation Coquet Godard,

Les réunions publiques ont largement comme un lieu d'exposition des points de vue différenciés quant à l'infrastructure mise en débat, mais aussi comme un lieu de production d'information à destination des citoyens (représentés par le public dans la salle). Cependant, il semble que la CPDP ait été traversée par des questionnements sinon sur les modalités concrètes d'animation et sur l'objectif de ces réunions.

#### Les désaccords sur l'enjeu du débat et la mise en place des ateliers

Pour la DDE : prévenir l'inévitable engorgement du trafic routier (et maintenir un trafic de fret international important), Pour les associations repenser les transports dans les Alpes maritimes.

#### Les demandes d'expertise complémentaire, la mise en place des ateliers

Durant le déroulement des réunions publiques, la réponse aux questions trop techniques a souvent été renvoyée à des séances d'ateliers à venir. Les questions trop techniques (par exemple sur les modèles de prospective de la DDE) ne devaient pas polluer les exposés. Par ailleurs, le devoir de neutralité de la CPDP a semblé entré en contradiction avec l'expertise de certains de ses membres, qui se sont sentis investis d'un devoir de véracité quant au contenu des échanges publics.

### **Des ateliers plus délibératifs**

#### L'organisation des ateliers, les participants

Une animation plus libre, moins de grands exposés, plus de discussion et plus de temps de parole pour les associations, dans un dialogue directe avec la DDE. Mais le lieu reste ambivalent, DDE et CPDP parlent d'ateliers en marge du débat, en parallèle au débat. Les participants sont des associatifs experts, des experts (universitaires, territoriaux, BET) et la DDE, la « population » est absente.

#### La reconstitution d'une communauté débattante préexistante

Le débat met en scène, au sein des ateliers, une communauté d'acteurs préexistante : la DDE, le CG, élus locaux, collectivités territoriales,

associations opposées au projet A8 bis (A7C, Gir Maralpin,...). Le déroulement des ateliers a fonctionné comme un retour à l'entre-soi de la communauté débattante (constituée lors de la concertation sur la DTA et lors des luttes autour du projet A8 bis). Le débat se joue vraiment lors des ateliers (en quelque sorte entre personnes qui se reconnaissent mutuellement une forme d'expertise sur le projet). Si le débat public n'a pas réellement permis l'émergence de nouveaux acteurs, les ateliers ont été le lieu d'expression privilégié des acteurs associatifs.

#### La remontée vers l'amont du projet

La plupart des opposants au projet tel que présenté dans le dossier MO tente de déplacer le débat vers la définition des objectifs de la politique publique. Le débat n'est alors pas le bon débat, ou il est prématuré : il aurait fallu au préalable un débat sur la problématique des transports dans les Alpes-Maritimes. Les ateliers sont la réponse apportée par la CPDP à cette demande d'élargissement de la thématique du débat.

L'un des ateliers a été l'occasion de mettre en scène une autre forme de remontée vers l'amont : il ne s'agit plus de remonter le cours du processus de décision pour dénoncer l'opportunité du projet, mais de reconstituer l'histoire du projet et des conflits qui lui sont liés. Le territoire a une mémoire du projet

## **II. La construction d'un accord au travers et à la marge du Débat public**

### **Le poids de l'histoire, la mise à l'écart des néophytes**

Comme pour beaucoup de grands projets d'infrastructure, le contournement routier a une histoire longue qui a divisé les acteurs locaux. Depuis 2003 et l'approbation de la DTA (1<sup>er</sup> document concerté entre les principaux acteurs du conflit autour du projet de doublement de l'A8), les acteurs semblent s'accorder sur la nécessité de trouver un compromis qui les sortent de l'impasse conflictuelle. L'histoire du conflit a permis de travailler les argumentaires de chacune des parties et laisse finalement peu de place à l'émergence de nouveaux acteurs

### **L'annonce des positions des acteurs lors des réunions publiques : la recherche d'un consensus**

Les réunions publiques ont permis aux élus locaux d'afficher leur volonté de converger vers un compromis qui puissent satisfaire une majorité de protagonistes. Un consensus s'est ainsi dessiné pour différencier les enjeux à l'Est et à l'Ouest du département.

Le Conseil Général a été le plus explicite, dès la réunion d'ouverture, dans sa volonté d'afficher un positionnement qui puisse faire consensus.

L'Etat (ou ses représentants) peine à prendre en compte l'évolution des jeux d'acteurs et semble joué malgré lui le rôle de l'épouvantail qui fédère les acteurs locaux

### **La mise à l'épreuve des positions associatives au travers des ateliers**

Durant les ateliers les associations remettent en cause la solidité du projet proposé par la DDE et la validité des études qui soutiennent le projet

(principalement les prévisions de croissance du trafic et l'impossibilité d'absorber cette croissance avec les TC).

Mais les ateliers ont été surtout le lieu où les associations ont pu faire la preuve de la solidité de leur argumentation. Cette mise à l'épreuve de l'argumentaire associatif autour d'un projet d'aménagement sur place non soumis au débat dans le dossier du maître d'ouvrage a joué un rôle dans l'émergence d'une 4<sup>ème</sup> solution présentée comme consensuelle.

### **La réunion finale : une table ronde entre les financeurs potentiels du projet**

Les deux dernières réunions publiques (table ronde sur le financement du projet et synthèse du débat) ont permis aux grandes collectivités d'afficher les grandes lignes du processus de convergence entamé lors de la DTA. La société civile constitue alors malgré elle le public (passif) du débat. Les réunions publiques s'apparentent alors à un débat institutionnel en public, dont l'Etat se tient en retrait, prenant acte des positionnements annoncés par chaque collectivité territoriale.



# GRILLE DE QUESTIONNAIRE

## DEBAT PUBLIC

### **Le débat public sur la gestion des déchets radioactifs**

(septembre 2005-janvier 2006)

Sylvain LAVELLE, ICAM

## **I. LES QUESTIONS LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DU DEBAT PUBLIC**

### **a) Qui débat ?**

Le public visé par les débats est un public à la fois local et national du fait du choix de la CNDP de mener pour la première fois un débat sur un enjeu national.

Les publics qui émergent au cours du débat sont divers : les particuliers d'une localité concernée par un site de stockage, les syndicats de travailleurs du nucléaire, les associations de riverains et d'élus, les associations écologistes ou anti-nucléaire, les commissions locales d'information (CLI), ainsi que l'association nationale (ANCLI), ... Dans l'ensemble, il s'agit plutôt d'associations locales mobilisées depuis longtemps par un projet de site et d'associations nationales mobilisées depuis longtemps sur le thème du nucléaire.

Les ressources utilisées par les acteurs du débat comprennent les moyens d'expression proposés par la CPDP (fiches, parole, cahiers d'acteurs, contre-expertise...). Elles comprennent également les moyens de communication et de mobilisation en dehors de la CPDP (tracts et manifestations in situ, journal, fascicule, site Internet, ...). Enfin, elles comprennent les réseaux sociaux par lesquels il est possible de mobiliser des militants, qui peuvent parfois être des riverains.

Le différentiel de ressources, de légitimité et de pouvoir a été un enjeu du débat sur le thème de l'expertise indépendante (CRIIRAD, GSIEN) qui n'a pas de moyens équivalents à ceux du CEA, d'EDF ou de l'IRSN, notamment pour le financement des recherches.

### **b) Sur quoi débattre ?**

L'enjeu du débat sur la gestion des déchets radioactifs est l'examen, au terme du moratoire de 15 ans fixé par la loi Bataille (1991), des trois options envisagées : entreposage, stockage, transmutation.

Les trois critères (opportunité, fonctionnalité, faisabilité du projet) de la CNDP sont inégalement considérés, d'autant que le débat public porte sur une question d'intérêt national, et non pas seulement local, d'où une pluralité d'enjeux.

L'opportunité du projet de stockage géologique, dont chacun pressent qu'il est l'option poussée par les organismes officiels (CEA, DGSNR, ANDRA), est le critère le plus polémique qui donne lieu aux divergences les plus grandes.

Cependant, les thèmes du débat débordent le cadre déjà large de la gestion des déchets radioactifs, en l'élargissant à la question de la politique énergétique de la France, encore largement dominée par l'énergie nucléaire (78%).

Les dimensions sectorielle et territoriale sont articulées par l'organisation de débats thématiques de portée nationale dans des lieux symboliques directement concernés par les options de gestion (par exemple, le débat à Bure, commune de la Meuse où se trouve le laboratoire expérimental pour le stockage géologique).

La nature des arguments échangés au cours du débat tient dans quelques grandes catégories :

- arguments de réalité : les déchets existent, la demande d'énergie bon marché également

- arguments de possibilité : les options alternatives au stockage, ou les énergies alternatives au nucléaire

- arguments de responsabilité : notre génération doit régler le problème des déchets radioactifs afin de ne pas laisser un fardeau aux générations futures

- arguments de réversibilité : il faut (ou il ne faut pas) opter pour une solution définitive

On peut analyser ces logiques argumentatives qui évoluent au cours du débat par une étude des transcriptions et des cahiers d'acteurs, mais aussi par des entretiens avec les participants afin de reconstituer le contexte de leur intervention.

Les expertises sont le fait des organismes officiels (EDF, CEA, ANDRA, IRSN), les contre-expertises souvent de bon niveau sont produites par des cabinets indépendants ou des Ong : un cabinet américain qui a fait une contre-expertise du rapport de l'ANDRA, Michèle Rivasi pour la CRIIRAD, Monique Sené pour le GSIEN, Benjamin Dessus pour Global Chance.

### **c) Comment débattre ?**

La logique d'action de la commission particulière dirigée par Georges Mercadal consiste à s'en tenir à la règle du débat public de la CNDP, soit une parole libre pour recenser et exposer tous les arguments du débat (cf les 5 principes).

Cependant, les règles du jeu ont été soumises dans certains cas à une discussion intense, qui allait parfois jusqu'à contester la légitimité d'un tel débat public, au vu des asymétries de pouvoir constatées.

Le débat sur le débat a été important car le thème de la gestion des déchets radioactifs était d'emblée suspect aux yeux des écologistes d'être une manœuvre de diversion et de légitimation des autorités nucléaires afin de faire avaliser l'option du stockage.

Les règles du jeu ont été mises à l'épreuve lors d'événements critiques au cours desquels la CPDP a tenté soit de justifier son attitude, soit de proposer des solutions permettant de répondre aux demandes (ex : le refus de participer des écologistes, auquel la CPDP répond par l'organisation d'un débat commun avec le débat sur l'EPR au sujet du secret défense).

Les TIC utilisées lors du débat étaient les écrans géants pour les exposés, Internet pour les questions posées avant, les fiches pour les questions posées pendant le débat.

### **d) Pourquoi participer ?**

La décision d'entrer dans le débat demeure assez mystérieuse en l'absence d'étude approfondie sur la question, mais on peut au moins s'en faire une idée par défaut au regard des motifs invoqués par les acteurs ayant refusé de participer. Il ressort que ces derniers voient dans le débat public une supercherie destinée à faire triompher, sous couvert de discussion démocratique, des options pro-nucléaires portées par les autorités. On peut supposer que les acteurs ayant décidé de participer au débat ont pris au sérieux l'exercice de démocratie délibérative, sans présumer pour autant que leur position demeure constante tout le long.

L'articulation entre les différentes arènes est là aussi difficile à appréhender, surtout pour les simples citoyens qui ne sont pas affiliés à une organisation. Cependant, pour une association telle que l'ANCLI (Association Nationale des Commissions Locales d'Information), il est démontré que sa participation au débat public s'est articulée avec la participation dans d'autres arènes de discussion.

Les différents participants ne s'accommodent pas toujours des règles existantes du débat : certains refusent de participer (Greenpeace, Réseau Sortir du Nucléaire, ...), d'autres acceptent de participer tout en espérant infléchir certaines règles, notamment dans la discussion thématique. Mais dans l'ensemble, la plupart des participants reconnaissent une légitimité aux règles de cet exercice démocratique, y compris s'ils en critiquent les conditions et les finalités.

Les lieux de débats initiés par d'autres acteurs que la CPDP sont des rencontres plus ou moins formelles dans d'autres arènes parallèles, parfois pour discuter du débat public lui-même, mais souvent dans la visée de préciser une ligne stratégique au demeurant adaptative et évolutive.

Ces réunions parallèles ne sont pas forcément le signe d'une opposition à la CNDP (cf ANCLI), d'autant que l'on y retrouve des règles de discussion qui sont assez semblables à celles de la CNDP.

## **II. LES QUESTIONS LIEES AUX EFFETS DU DEBAT**

### **a) Quels effets du débat sur les controverses et les mobilisations ?**

Les opportunités d'action ouvertes par le débat public sur la gestion des déchets radioactifs concernent tout d'abord les possibilités d'expression d'une parole dissidente ou du moins interrogative pour toute une partie des acteurs qui jusqu'alors était tenue en dehors des discussions d'experts.

Elles concernent ensuite les possibilités d'organisation de réseaux plus puissants et coordonnés qui peuvent espérer ainsi se voir reconnaître un statut d'interlocuteur permanent et de partenaire légitime des opérateurs nucléaires et des autorités de gestion.

Il est clair que, pour une association telle que l'ANCLI, longtemps ignorée par les autorités, le débat public n'a pas permis de peser sur la rédaction de la loi, mais il a au moins permis une reconnaissance de son rôle.

Le débat public impose une contrainte procédurale de temps, de format et de style d'expression par l'alternance des questions et des réponses, mais aussi par le choix de présentations inaugurales par la MO qui tendent à structurer voire à saturer le débat.

Cependant, la procédure de débat a permis des formes d'expression parfois décalées (une militante écologiste a lu un poème en forme d'ode à la Terre à cinq reprises sur les quatre mois !), la question étant de savoir si des formes sont prises au sérieux, ou simplement tolérées.

La loi sur la gestion des déchets radioactifs n'a que peu tenu compte des recommandations du débat public, d'où un sentiment d'injustice partagé par divers acteurs qui n'a fait qu'affermir leur détermination pour les confrontations futures.

Les relations entre acteurs n'ont pas été affectées outre mesure par le débat : les militants radicaux sont toujours aussi radicaux dans leur opposition au nucléaire, les militants plus ouverts à la discussion demeurent toujours ouverts à la discussion. C'est seulement la reconnaissance des statuts et des rôles des uns et des autres qui a changé, mais il reste encore

à traduire les discours en actes (ex : l'accès de la contre-expertise aux documents classés secret défense).

### **Quels effets sur les projets et les organisations qui les portent ?**

La question de l'apprentissage par la MO se pose en des termes différents pour le débat sur les déchets radioactifs, car il n'y a pas pour l'heure de MO en l'absence d'un choix en faveur d'une option déterminée.

Cela étant, il est clair que le débat public a obligé pour la première fois des acteurs de l'industrie nucléaire et de l'administration de défense à présenter leurs décisions accompagnées de leur justifications devant un public de citoyens.

C'est ainsi qu'un haut-fonctionnaire de la défense dépendant du premier ministre a expliqué quels étaient les critères sur lesquels il se fondait afin de classer telle ou telle information dans la catégorie 'Secret Défense', ce qui est absolument inhabituel.

L'expertise publique désormais semble devoir manifester une attention plus grande au service du public (IRSN), tandis que la contre-expertise est reconnue par la loi dans sa fonction de critique vigilante.

En revanche, le débat public n'a eu aucun impact sur la décision politique des parlementaires en charge du vote de la loi, notamment pour la question de l'entreposage de longue durée (150-200 ans) suggéré par le géologue G. de Marsily, qui aurait permis d'éviter l'option du stockage finalement retenue par la loi.

### **Quels effets à long terme sur le public et les acteurs ?**

Il est incontestable que le débat public a restructuré les termes de la controverses, de sorte que la politique de gestion des déchets radioactifs est désormais reliée assez explicitement aux options de politique énergétique (avenir de la filière nucléaire).

En outre, il a sans doute encouragé les acteurs à se solidariser et à se professionnaliser davantage afin de pouvoir répondre à la puissance d'expertise et d'influence des organismes officiels.

### **Quels effets sur la procédure de débat public ?**

La diffusion d'une culture de débat public dans le domaine nucléaire est peut-être un des effets du débat, mais elle ne change pas fondamentalement le réflexe anti-démocratique des opérateurs nucléaires, qui restent toujours aussi crispés sur une conception technocratique.

En revanche, il est probable que le débat public, malgré son impact faible sur la décision, a paradoxalement accru la conviction des acteurs qu'il fallait désormais ouvrir plus largement et durablement le débat sur l'énergie nucléaire, qui restait jusqu'alors une boîte noire.

Le sens politique d'une telle procédure est sans doute, dans la version optimiste, de mettre à l'épreuve de nouvelles formes de démocratie et, dans la version pessimiste, d'instituer un simulacre de démocratie qui ne change rien aux rapports de domination politique.

## Analyse des débats Charlas et LGV Bordeaux-Toulouse

Olivier Marcant, Kevin Lamare

olivier.marcant@iut-tarbes.fr, kevin.lamare@iut-tlse3.fr

LERASS équipe CTPS Toulouse

Les deux débats publics que nous avons suivis et analysés – celui du barrage-réservoir de Charlas fin 2003 et celui de la LGV Bordeaux-Toulouse en 2005- se sont déroulés tous deux le long du fleuve Garonne et de l'axe de communication qu'il constitue historiquement. Les habitants du couloir fluvial, de ses deux grandes agglomérations en particulier, étaient invités à y participer. Projets de développement régional, l'un était porté par une collectivité territoriale en recherche de reconnaissance institutionnelle (l'EPTB SMEAG<sup>1</sup>), l'autre une grande entreprise publique nationale, RFF<sup>2</sup>.

Au delà des ressemblances

- relatif « échec » de ces deux débats dans le sens où ils ont eu une faible portée délibérative, de co-construction d'accord.
- taille des territoires (2 régions) et des populations (plusieurs millions) concernés ;
- enjeux territoriaux marqués (solidarité de bassin, développement régional)
- ...

et des différences

- forces et faiblesses du porteur de projet (entreprise publique nationale, collectivité territoriale faiblement reconnue)
- implication des élus pour des enjeux de développement territorial
- débat « trop » contradictoire d'un côté, pas assez de l'autre,
- ...

entre ces deux débats publics, nous avons souhaité centrer nos observations principalement **sur les acteurs issus de la « société civile »** (entendus en première approche comme les **acteurs dont les modes de régulation ne sont ni l'argent, ni le pouvoir politique** – parce qu'ils ne le veulent pas, ou n'y ont pas accès). Nous privilégions donc de fait les outils d'analyse de **l'action collective** qui font référence (en termes de stratégies et de mobilisation des ressources pour des objectifs collectifs). Les ressources mobilisables par ces acteurs ont rapport en particulier à la communication, d'où leur souci de défendre les droits d'association, d'expression, de manifestation, ... et de promouvoir des moyens (pouvoirs) d'influence sur la décision publique et des formes de démocratie participative sous forme de contre-pouvoirs.

Même si nous mentionnons de façon critique ou négative certains aspects du déroulement et des effets de ces débats, à nos yeux, l'observation des débats devrait dépasser une vision normative d'amélioration des règles de mise en œuvre de la procédure (même s'il y a une forte demande sociale en ce sens) pour analyser ce type de débats publics en termes de **changement institutionnel** et de **régulation sociale**, ce que nous ferons pas ici.

---

<sup>1</sup> Etablissement Public Territorial de Bassin, Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement de la Garonne, regroupe les deux Conseils Régionaux et 4 Conseils Généraux (31, 81, 82, 47). Il s'agit du premier débat CNDP sur l'eau.

<sup>2</sup> Réseau Ferré de France, créé en 1997. Troisième débat sur des lignes LGV (après Rhin-Rhône et PACA)

## 1.1 mise en œuvre du débat : qui débat ? La question litigieuse du public

débat Charlas	débat LGV Bordeaux Toulouse
<p><b>public visé</b> : les 2 millions de riverains de la Garonne et les habitants de la Gascogne (dont les usages de l'eau dépendent du système Neste qui prélève sur le Bassin de la Garonne)</p> <p><b>public touché</b> : 4214 participants sur les 10 réunions publiques (« trio de tête des débats » pour la CPDP?) (mais beaucoup de présences multiples), de 1000 participants –thème « agriculture »- à 180 pour les thèmes « solidarité Garonne/Gascogne » et « estuaire de la Gironde ». 172 interventions orales depuis la salle (53% opposantes, 31% favorables) pour 114 intervenants (tandis qu'à la tribune, hors les membres de la CPDP, il y a eu 75 intervenants pour 98 interventions). Environ 4000 visites du site internet. 348 questions écrites. Quasiment toutes les réunions ont été le théâtre d'affrontements entre le porteur de projet (PP) et les opposants (à la tribune et dans la salle). Dans deux réunions, un public favorable au projet (profession agricole) est venu participer à l'affrontement. La parole était très engagée : d'après nos comptages, 45% de la parole était non-partisane, en très forte partie des membres de la CPDP. La parole experte était rarement reconnue comme neutre (un technicien de Météofrance).</p> <p><b>publics émergents</b> : les « riverains » (entendus comme habitants du Comminges, y compris la ville de St Gaudens 12000 habitants, sensibles aux impacts de l'aménagement lui-même en termes d'infrastructure) représentent 41 interventions depuis la salle (à 90% opposées), et 21 intervenants dont 11 de l'association locale contre le projet et 1 de l'association locale favorable. La personnalité publique responsable du projet (PPRP) estime que les riverains n'ont en fait pas pu s'exprimer : en 2005, elle a fait mener une enquête par la SAFER (boycottée par les opposants !).</p> <p><b>ressources des riverains</b> : C'est l'alliance en 1996 avec des associations environnementales et citoyennes régionales et nationales qui s'est rapidement (un an plus tard) concrétisée par la saisine de la CNDP par la FNE. Les arguments ont donc trait à la défense de l'environnement, à la critique de l'agriculture intensive mais aussi à la solidarité rurale et la</p>	<p><b>public visé</b> : Les habitants des régions Midi-Pyrénées et Aquitaine, par extension les habitants du Sud Ouest (prolongation jusqu'à Narbonne envisagées). Zone d'emprise du projet = 1,275 millions de foyers.</p> <p><b>public touché</b> : Communication et information sur la tenue du débat est sensée avoir touché les 1,275 millions de foyers concernés "personne n'est sensé ignorer la tenue du débat". Environ 5000 participants sur les 15 réunions publiques. <b>Participation inégale selon les territoires concernés</b>. Participation du public beaucoup plus forte dans le département de la Gironde (en majorité opposée au projet). Il faut distinguer le département du Lot et Garonne qui a une position intermédiaire sur le projet. En Midi-Pyrénées (Toulouse, Montauban), région favorable au projet, la participation moyenne est de 200 à 300 personnes par réunion. Dans le département de la Gironde on relève une audience de 500 à 900 personnes. On note également des <b>différences qualitatives de participation</b>. En région <b>Midi-Pyrénées la propension du public "société civile" à s'exprimer est beaucoup moins forte qu'en Gironde</b>. On a constaté dans les réunions Midi-Pyrénéennes la forte expression des élus (parfois plus que le public dans certaines réunions). On peut émettre l'hypothèse que la population étant majoritairement favorable au projet, elle juge moins utile de s'exprimer et laisse faire ses représentants. Au contraire, en <b>Gironde, on constate une forte participation du public "société civile"</b>. Les élus étaient même absents lors de la réunion d'ouverture à Bordeaux. Dans les diverses réunions, on observe donc une forte participation de la population et des élus locaux (communes). Les « grands élus » aquitains sont intervenus à la réunion de clôture à Bordeaux. Environ 21500 visiteurs pour le site internet. 972 questions adressées aux autorités et porteurs de projet pendant le débat (par mail, courrier, carte T, ou questions écrites en réunions publiques). Environ 70 contributions "issues des acteurs de la société civile" sont publiées sur le site de la CPDP.</p> <p><b>publics émergents</b> : En <b>Gironde</b>, la contestation est principalement orchestrée (pour la "société civile") par 4 associations : une association « institutionnalisée » de compétence régionale, la SEPANSO, et trois associations constituées localement (à l'occasion du débat public pour deux d'entre elles). Leurs représentants ont participé à toutes les réunions girondines et à la clôture de Toulouse. Elles ont réussi à mobiliser un public de <b>citoyens riverains</b> par des actions de sensibilisation (réunions publiques locales, réseaux locaux) (riverains du tracé sud, choisi à priori par le PP et le plus contesté). Pas de public émergent du côté Midi-Pyrénées : traduit la faible mobilisation du public concerné.</p>

défense de l'agriculture paysanne. Appel à des expertises engagées, demande d'expertise complémentaire à la CPDP. Pression sur la CPDP pour améliorer les règles du débat en leur faveur (accès à la tribune). Non respect des règles du débat (par exemple, la répartition en réunionsthématiques n'a pas été respectée par les opposants alors que c'est à la réunion thématique « agriculture » que les agriculteurs favorables au projet se sont rendus en masse). La représentante des riverains favorables au projet insiste sur les impacts positifs en termes touristiques et d'emplois (deux interventions). La presse quotidienne régionale a largement ignoré le débat, ce qui a nui à l'information du public.

**Ressources:** Du côté girondin/opposé, alliance avec les élus locaux des communes concernées ainsi qu'avec les structures associatives régionales (SEPANSO), sensibilisation des élus départementaux, députés et régionaux qui se sont engagés à la fin du débat.

En plus de l'expertise associative accumulée par les associations déjà existantes sur d'autres combats, de nombreux particuliers et des représentants professionnels (viticulture, sylviculture) ont apporté leurs compétences pour contester le tracé sud.

La destruction du cadre de vie naturel est mis en avant ainsi que l'inutilité du projet (des milliards pour gagner une heure) par rapport à la ligne Hendaye qui allégerait le trafic routier.

Du côté toulousain, le projet s'il n'est que très faiblement porté par des acteurs associatifs (FNAUT, UMINATE essentiellement), l'est en revanche beaucoup plus par les élus régionaux, départementaux et locaux (qui se livrent d'ailleurs une forme de concurrence sur la capture politique du projet) et par des structures (lobbies ?) économiques comme la CCI ou l'association Eurosud Transport.

La presse quotidienne midi-pyrénéenne a porté le projet tandis que le quotidien aquitain s'est contenté de servir de relais aux arguments des opposants.

1- Pour des aménagements où le public concerné est très large, à l'échelle de deux régions, la **diversité des publics** invités à participer au débat est criante et **explique la difficulté à construire un terrain (en termes de lieux, moments, règles) de discussion commun sans même parler de possibilité de recherche d'un accord.**

- diversité des attentes : recherche d'informations (demande peu visible) ou mise en débat du projet : le public qui s'exprime est initié (surtout Charlas);
- diversité des motivations à entrer dans le débat, des modes d'engagement et de participation ;
- diversité des opinions politiques, des intérêts socio-économiques qu'on souhaite y voir pris en compte.

**La volonté de ne voir dans le public qu'un public indifférencié et individualisé, où la parole est égale, de ne pas anticiper l'expression de ces diversités, ne risque-t-elle pas de nuire à la construction d'un accord?**

2- on retrouve un certain **clivage local /global : intérêt local** (nuisances causées par les projets) / **intérêt général** (impacts sociaux-économiques et environnementaux à l'échelle de la région) mais les jeux d'alliances entre acteurs, la montée en généralité des argumentaires, fait sortir les débats du cadre de conflits « traditionnels » « intérêts particuliers contre intérêt général ». **On n'est pas dans une procédure juridico-administrative de déclaration d'utilité publique (DUP), ni même d'intérêt général (DIG), mais dans un espace public où s'expriment plusieurs intérêts « généraux »** (une région contre une autre, un développement de l'agriculture contre un autre...). La perte de repères institutionnels (dans un contexte de décentralisation et de désengagement de l'Etat, qui porte l'intérêt général ?), la montée en légitimité des problèmes publics (sur lesquels les discours de justification ne sont plus le monopole des hommes politiques) brouille et fragilise la co-construction de l'intérêt général. On est dans une procédure qui privilégie la **parole collective (y compris de revendications locales) d'intérêt général** mais sans mettre en avant la parole individuelle et désintéressée (comme l'est par exemple le choix éclairé du citoyen tiré au sort dans une conférence de consensus)

3. ce qui rassemble tous les publics –favorables comme opposants aux projets-, c'est le scepticisme, la résignation, le pessimisme, même la méfiance (y compris pour les opposants à la LGV consultés avant le débat): envers la procédure. **La CPDP est parfois accusée d'être partielle (par un camp comme par l'autre dans le débat Charlas), le débat est jugé mal posé, les choix entre les différents scénarios sont déjà faits, ailleurs.**

## 1.2 mise en œuvre du débat : sur quoi débattre ? Les cadrages de l'objet du débat

**enjeu** : création de nouvelles ressources en eau pour le soutien d'étiage de la Garonne vs un développement économique respectueux des ressources naturelles. Politique d'offre vs politique tirée par la demande. Choix politiques : création d'aménagement lourd ou économies d'eau. L'opportunité du projet est remise en cause.

**effets sur la prise de décision publique** : remise en cause des politiques concertées (postérieures au projet lui-même, elles apparaissent construites pour le justifier)

**les territoires** : l'impact « négatif » du projet est très localisé face à un enjeu de développement régional. Mais ce dernier est très sectorisé, peu intégré : paradoxalement ce sont les riverains opposants qui ont réussi à développer une argumentation globale (critique de l'agriculture productiviste) tandis que le soutien d'étiage mis en avant par la PPRP n'a que peu fédéré les différents usages. Les alliances en faveur du projet sont autant stratégiques que fondées sur des intérêts objectifs (élus, certains techniciens de l'agence, certains lobbies économiques, EDF, fédés de pêcheurs...).

**les argumentaires** sont croisés : protection de l'environnement grâce à ce projet de soutien d'étiage face à la dénonciation d'une économie agricole non durable par les opposants

**expertise** : enjeu de débat sans résolution du conflit (contre-projet reste à l'état d'ébauche par manque de ressources des opposants). Les opposants ont reproché l'intervention de trop de techniciens liés au projet, pas assez de scientifiques (au dessus des débats ?). Les promoteurs ont apprécié certaines expertises (changement climatique, enjeux mondiaux).

**Enjeu**: réaliser une LGV entre Bordeaux et Toulouse en vue d'améliorer l'offre de transport pour la quatrième métropole française (seule à ne pas avoir de liaison efficace en grande vitesse), relier Paris en 3H, exercer un report modal des trafics routiers et aériens vers le ferroviaire. Par extension, cette LGV permettra de compléter le "maillage" grande vitesse du territoire français, avec une prolongation vers Narbonne, puis vers Barcelone et Marseille. "Vocation transversale". Les girondins voient pas leur intérêt dans ce projet vers Toulouse. Les impacts environnementaux qu'ils subiront ne justifient pas le projet. Aussi, ils **privilégient un autre projet liaison Bordeaux-Hendaye** qui a pour objectif essentiel de fluidifier le trafic routier vers l'Espagne. Ce projet, pour les autorités comme pour les associations doit être prioritaire. Il y a **mise en concurrence des deux projets** pour cause de financement. Opposants et partisans ne sont déjà pas d'accord sur la "priorité" accordée au débat LGV Bdx-Tlse sur le projet Bdx-Hendaye (dont le débat aura lieu fin 2006, début 2007). Pour le public et les élus aquitains, la question mise en débat est mal posée. L'opportunité du projet est remise en cause.

pas de remise en cause de la **décision publique** : il s'agit de faire pression à travers une entreprise publique, sur l'Etat, qui fixe le calendrier des aménagements.

**les territoires** : le débat entre les territoires n'a pas lieu. Il y a cloisonnement des publics qui ne souhaitent d'ailleurs pas se confronter (ex : les fédérations environnementales régionales opposées se rencontrent pas ou peu).

**les argumentaires** contre le tracé sud de Bdx-Tlse et pour la priorité à donner à Bdx-Hendaye sont avant tout environnementaux (report du trafic routier/ soulager la région du « mur de camion » allant vers l'Espagne). Mais comment évaluer (problèmes de la mesure scientifique des nuisances, des seuils de tolérance... difficulté de l'expertise) et rendre discutables (le discours étant toujours situé) des positions environnementales.

Seule la fédération environnementale Midi-Pyrénées semble avoir demandé une expertise complémentaire sur les impacts environnementaux du projet.

1- le **débat sur l'aménagement lui-même et non sur l'opportunité du projet et sur l'ensemble de la politique publique** renforce le soupçon que la décision est déjà prise (en accord avec le référentiel d'action publique dominant). Les acteurs déplorent **n'être associés à la discussion qu'au stade de l'élaboration. Les porteurs de projet souhaitent améliorer les dossiers pour les rendre socialement plus acceptables tandis que le public souhaiterait intervenir plus en amont (priorité entre projets)**. Il n'y a pas ou peu de débat sur l'ensemble de la politique de l'eau ou des transports (le projet POLT par Limoges a été évacué dès le début, le problème du deuxième aéroport toulousain n'est pas évoqué).

2- de même le porteur de projet est critiqué pour n'envisager qu'un nombre limité d'hypothèses, de scénarii (exemple: projet LGV = 3 options de passage entre Bdx et Agen, une seule entre Agen et Toulouse). Même si celui-ci justifie son choix, il ne parvient pas à convaincre l'audience, déjà convaincue. Ce choix ne manque généralement pas d'être attaqué par les opposants, invoquant la **partialité du porteur de projet, et même parfois de la CPDP**, accusée de n'avoir pas plus ouvert le sujet du débat..

3- Faut-il chercher à faire reconnaître l'expertise comme indépendante ? Est-ce possible quand le savoir scientifique est sollicité par les uns et les autres comme ressource stratégique ? Doit-on alors rentrer dans un jeu sans fin d'expertise / contre-expertise ?

4- comment mettre des territoires en débat ?

### 1.3 mise en œuvre du débat : comment débattre ? Les modalités d'organisation et de circulation de la parole

**avant-débat** : critiques PP : délai entre la saisine et le débat : 6 ans, trop long, l'objet et les enjeux avaient changé.

Critiques opposants : connivence PPRP CPDP dans la préparation, PPRP est une collectivité territoriale or le président de la CPDP est aussi un élu.

Le délai d'organisation d'un DP a obligé à reconstruire le projet sur des bases plus justifiées, a repositionné les institutionnels par rapport au projet. Il a permis aux opposants d'abord de gagner du temps.

**Déroulement** : CPDP, objet central mais non médiateur. Centre des critiques (accusé d'être partial) et des argumentaires (les opposants cherchent à convaincre la CPDP, la PPRP cherche à expliquer pour convaincre les participants ... qui sont déjà convaincus...). Pb de ciblage des argumentaires.

Principales tentatives pour modifier les règles : pour les opposants, « forçage » de tribune (ensuite avalisée par la CPDP), pour les agriculteurs, chahut sur des paroles opposantes, banderoles.

Budget du débat volontairement limité (un des moins chers) : 684 000 € (ce qui représente 2/3 du budget annuel du SMEAG) (50% agence de l'eau, 25% Etat, 25% SMEAG)

pas de forum interactif sur le site (critique asso) . Peu de cahiers d'acteurs (4). Le « contre-projet » associatif n'a pas été diffusé sur papier.

Le boycott de la presse explique la faible participation et a ajouté à la dramatisation des débats. 37 articles de presse (LGV : 300 à 500)

**Préparation et dispositif de débat** : la préparation du débat s'est faite après consultation de seulement 4 structures associatives (sur 49 structures consultées).

Certains élus et/ou opposants au projet ont critiqué le dispositif d'information de la CPDP sur le déroulement du débat, et les défauts/manques du dossier mis en débat par le porteur de projet. Le dossier a été amélioré à la demande de la CPDP.

Le calendrier (coupure estivale) a été critiqué : il a en fait permis aux opposants d'organiser des actions de sensibilisation des riverains.

**déroulement** : les échanges lors des réunions publiques étaient non-contradictoire (entre publics partisans et opposés) . **La participation a été cloisonnée régionalement.** Les opposants et partisans étaient très majoritairement circonscrits dans leurs territoires et ne se mélangèrent qu'à une occasion (opposants girondins venus à Toulouse lors de la réunion de clôture). Les débats donnaient lieu à des **échanges unilatéraux avec les autorités et le porteur de projet.**

Site internet plus visité. 20 cahiers d'acteurs alimentés par les nombreuses contributions des participants. Budget de 1 M€ : 25% Etat, 25% RFF, 50% collectivités locales (sauf Aquitaine et Gironde !!!!!)

Pas de problèmes majeurs en ce qui concerne l'organisation des réunions/débats. A noter la difficulté de gestion des temps de réunion. Les réunions en MP étaient pour certaines très rapides (peu d'interventions, peu/pas de questions) alors qu'en Gironde, certaines réunions ont duré plus de 5 à 6 heures, tant le nombre d'interventions était important.

Ont été observés plusieurs chahuts lors des réunions en territoire girondin.

Bien qu'appliquées différemment selon la personnalité de la CPDP (et son budget) (il est donc difficile de dire si la procédure a acquis en maturité entre ces deux débats), les **règles contraignantes des débats fonctionnent bien et sont finalement peu critiquées.** Certains biais existent mais restent maîtrisés :

1. la préparation du débat est très marquée par la présence du PP, qui finance et oriente donc les choix logistiques ; en fait, au cours des débats, on observe une prise de distance entre maître d'œuvre et CPDP ;

2. il y a une certaine **ambiguïté dans l'application du principe d'égalité de parole** : le président de la CPDP Charlas (élu) donnait plus de poids aux paroles représentantes qu'aux paroles individuelles. Dans le débat LGV, les élus avaient « naturellement » tendance à monopoliser la parole mais étaient recadrés par le Président ;

3. reste le problème du **choix des lieux et thèmes de réunions** : il est déterminant. Les participants sont évidemment dépendants du lieu du débat (au débat Charlas, des cars étaient affrétés). Les thématiques n'ont quasiment jamais été respectées : le débat revenait systématiquement sur l'opportunité des projets. Dans le débat Charlas, il aurait fallu traiter successivement des différents usages (8 réunions thématiques), ce qui n'était peut-être pas le meilleur moyen de traiter des conflits d'usage... Dans le débat LGV, comme on le sait, les territoires ne se sont pas rencontrés...

## 1.4 mise en œuvre du débat : Pourquoi participer au débat? La position des différents acteurs par rapport au débat?

le « public concerné » ne s'est pas senti concerné, les citoyens non engagés dans un collectif ont peu participé au DP (questions écrites ?).

**position des acteurs** Les associations opposantes se sont fortement mobilisées et ont privilégié durant toute l'année 2003 cette arène publique.

Les pêcheurs locaux étaient contre, les fédés se sont positionnées pour.

Les élus autres qu'actifs au sein de la PPRP n'ont pas participé sauf 3 élus locaux ( en dehors des maires « invitants », un maire et 2 députés). Beaucoup d'acteurs dans ce débat ont adopté une position attentiste.

Les acteurs économiques n'y sont allés que prudemment. En particulier, il a sans doute fallu une forte pression institutionnelle sur la profession agricole (chambres et syndicat majoritaire favorables au projet) pour qu'elle ne boycotte pas le DP (interventions chahutées sur deux réunions sur les 10). Remise d'une pétition.

Les autres usages faiblement participants : EDF (favorable mais pas « militant ») et un représentant de petits producteurs sont plusieurs fois intervenus. AEP : un seul élu et quelques « citoyens » engagés. D'autres arènes moins publiques ont continué à fonctionner (politiques au sein de la PPRP, économiques : cogestion de l'agriculture)

**lieu du conflit** : le porteur de projet a été doublement mis en cause :

- en tant que représentant d'une technologie contestable (barrage pour « créer » de la ressource) ;
- en tant que représentant politique de l'intérêt général (soupçonné de défendre des intérêts particuliers).

Le débat contradictoire a donc eu lieu principalement entre la tribune et la salle (même si les opposants ont forcé l'accès à la tribune dès le deuxième débat).

Le jeu a pu s'inverser quand la salle (agriculteurs) a voulu empêcher des environnementalistes de parler à la tribune ou manifester autrement que par des prises de paroles « autorisées » (avec micro)..

**position des acteurs** L'opposition au projet a généré plus de mobilisation. Les partisans "**n'ont sans doute pas jugé utile**" de participer, laissant leurs élus les représenter. On peut aussi penser que l'histoire des procédures d'aménagement faisant, les partisans étaient persuadés que le projet se ferait de toute façon, celui-ci étant déjà décidé.

**lieu du conflit** : Débat à distance entre territoires antagonistes.

la RFF n'a été remise en cause dans son rôle technique et économique que dans le fait « d'avoir réalisé des études partielles » (lacunes, manque de spécification), et partiales (selon les opposants) concernant les options de passage et la préférence semi-avouée de RFF pour l'option Sud « qui fait apparaître une sensibilité (environnementale) moindre entre Bdx et agen et qui est par ailleurs nettement plus économique que les deux autres » (dossier du maître d'ouvrage RFF)

C'est la décision politique de l'opportunité du projet et surtout de sa « priorité » sur le projet Bdx-Hendaye qui est critiquée et on sait que ce n'est pas RFF seule qui prend la décision..

1. l'**engagement dans le débat** est évidemment très variable :

- plus « spontané » quand on est en conflit que quand on est favorable au projet ;
- plus favorable à des justifications d'intérêt général (environnement, développement local) que d'intérêts particuliers (intérêt d'une profession)
- plus favorable pour des acteurs aptes à une prise de parole publique sous forme de déclaration affirmative mais argumentée (élus, représentants associatifs).

2. la volonté d'**instrumentalisation** de la procédure est forte quelle que soit le type d'acteurs engagés dans le débat : élus, associations, forces économiques... qui se servent de cette tribune **autant pour convaincre que pour se faire (re)connaître** (les opposants espèrent convaincre ou du moins infléchir le décision). Plutôt que de débattre de manière contradictoire, on est là pour exprimer avant tout des positions unilatérales, en sachant que la CPDP devra en faire un compte-rendu fidèle (et on espère aussi la convaincre et orienter son rapport). Le porteur de projet vient là pour informer et convaincre, mais ayant en face de lui des participants déjà convaincus (dans un sens ou dans l'autre), son discours est vite en porte-à-faux.

3. les « **espaces autonomes** » (entendus comme lieux de régulation de la société civile) en marge de ces débats sont limités à la préparation du débat : la procédure mobilise une grande partie des ressources des acteurs (c'est même aussi le cas du porteur du projet Charlas qui est une « petite » collectivité). Si des arènes « parallèles » sont organisées, c'est pour tenter de rallier des publics concernés mais non encore engagés (réunions d'information), y inviter des amis pour constituer des alliances, renforcer les argumentaires et définir des stratégies (réunions de sensibilisation en Gironde, création de collectifs, recherche de soutiens institutionnels par l'activation des réseaux personnels, professionnels et militants...)

## 2.1 effets du débat sur les controverses, la mobilisation des acteurs et les rapports de forces

**résultats sur la controverse** : Dramatisation de la controverse plutôt que résolution du conflit. Elargissement de l'enjeu : plutôt que du projet, tout le monde (pros et antis) s'accorde finalement pour dire que c'est de la politique globale de l'eau qu'il faut débattre (mais le PP dit que c'est déjà fait et qu'il faut aller plus loin).

**effets sur les acteurs** : Les opposants ont conforté alliances et argumentaires sans parvenir à élargir leur front.

La PPRP, collectivité territoriale en quête de reconnaissance institutionnelle, n'est pas sortie renforcée même si son rôle n'est pas remis en cause : elle attend un engagement plus fort de l'Etat (chose faite le 3 juillet 2006 avec un discours de la Ministre devant le Comité de Bassin ?). Elle a abandonné ses autres chantiers qui auraient pu aussi la faire connaître mieux et autrement : démarche agenda 21 sur la Garonne.

D'autres collectivités (en particulier CRMIP) ont après le débat essayé de se mettre en avant pour résoudre la crise (jeu institutionnel de concurrence) : le CRMIP a créé une commission eau réunissant tous les acteurs, mais sans enjeu fort...

**résultats sur la controverse** : le désaccord sur l'enjeu subsiste : choix d'un tracé sur une ligne ou choix d'une ligne. Le cadrage de l'objet du débat LGV Bordeaux-Toulouse, sur lequel les acteurs n'étaient pas d'accord, a posé la controverse. Les opposants au projet ont principalement justifié leur refus avec l'argument selon lequel il fallait traiter le projet Bordeaux-Hendaye en priorité selon eux. Les opposants ont dit ne pas comprendre « le calendrier » des décisions de la CNDP dans l'ordre des débats publics (débat Bdx-Tlse se déroulant avant Bdx-Hendaye), invoquant des possibles pressions de la part de personnalités politiques (Ph. Douste Blasy), ou un choix conditionné par la rentabilité commerciale des projets.

La CNDP a justifié ce calendrier en disant que le projet Bdx-Tlse avait été décidé avant en CIADT, et que le dossier du débat était prêt bien avant Bdx-Hendaye. Le calendrier est logique et tout à fait normal.

La CPDP s'est félicitée de la tenue du débat et de la participation.

1. Le débat public "institutionnel" agit comme un **événement important** dans le processus de réalisation du projet, situé en amont des phases exécutives, c'est aussi le moment d'expression du public. Pour les acteurs, il est incontournable, ils ne peuvent pas se permettre de "laisser passer leur chance de s'exprimer". L'annonce de la tenue du débat amène les associations à se mobiliser, les plus structurées (et les plus motivées) vont alors se préparer et tout mettre en oeuvre pour être prêtes pour le débat (mobilisation des membres associatifs, réunions publiques et inter-associatives, communication sur le débat à destination du public, etc...). De part son caractère "sacré" et officiel, la **participation et le suivi d'un débat public sont un gage d'engagement fort pour les associations et leur permet de gagner en visibilité**. Le débat est une épreuve pour tous les acteurs, dans tous les sens du terme, qu'ils y aillent volontairement ou plus ou moins forcés. Et au final chaque acteur fait le bilan coûts-bénéfices de son engagement. Le débat une fois terminé, la « société civile », qui dispose de faibles ressources institutionnelles, a du mal à maintenir ses « espaces autonomes » actifs .

2. la controverse n'est pas résolue, **c'est l'opportunité des choix faits en amont et même le processus décisionnel qui sont remis en question** (et en débat) : la CPDP en convient et s'avoue impuissante ...Le porteur de projet a eu le dernier mot. Il est intéressant de préciser que légalement, après le débat, c'est le porteur de projet qui juge s'il est opportun de donner suite au projet, en motivant sa décision d'après les dires du débat. Les débats publics ne closent pas les débats et la contestation aux projets. Ils n'épuisent pas tous les autres moyens de faire avancer ou bloquer le projet.

3. de la confrontation, peuvent apparaître pour un institutionnel désireux d'arbitrer la controverse, des ébauches de solution à la crise : **quels sont les points négociables susceptibles de créer un compromis (dans une autre arène que le DP) entre quels acteurs (reconnus au cours du débat) (cf Sophie Allain) ?** Encore faut-il convaincre tous les acteurs en conflit de la nécessité de trouver un accord par la négociation. Dans le cas de Charlas comme de la LGV, il semble que seuls des détails de réalisation des projets d'infrastructures pourraient être négociés.

## 2.2 quels effets sur les projets et les organisations qui les portent? Les logiques d'apprentissage

**effets sur le projet** : Le projet, déjà bien enrichi depuis 20 ans, doit encore susciter des études : c'est la conclusion de la CPDP. Mais quelles études ? Le PP mène en catimini des études d'acceptabilité sociale par les riverains, qui ne sont pas celles demandées par les opposants.

**effets sur le projet** : Dans le cas du débat LGV Bdx-Tlse, le projet n'a pas été modifié, et les options de passage proposées par le porteur de projet sont toujours à l'étude. Aucun contre-projet n'a été proposé pendant le débat (si ce n'est des solutions déjà évacuées ex: POLT), les opposants ont simplement refusé le projet, remis en cause les hypothèses de travail, mais n'ont pas formulé de proposition alternative.

L'apprentissage des acteurs repose le problème de la **place de l'expertise dans la co-construction d'un accord** :

1. le débat ne remplace pas l'expertise (place de l'expertise avant, pendant et après le débat ? expertise/contre-expertise, projets alternatifs...) Est-ce à la CPDP de piloter ces expertises ? Il est intéressant de mettre en comparaison la **capacité d'expertise du porteur de projet et celle des associations** (opposants le plus souvent). En fait ce sont le plus souvent des contre-expertises (de la part des associations) qui « démontent le dossier du projet » dans le détail (l'avantage des assos locales est de connaître leur territoire et d'avoir une expérience du terrain plus fine que les bureaux d'étude). Pour autant, les associations réalisent leur travail souvent dans l'urgence et ne disposent pas des mêmes moyens que le porteur de projet. Certaines **expertises « citoyennes »** sont toutefois bien informées et documentées, les associations et plus largement la société civile regroupent parfois des professionnels ou des spécialistes engagés (ingénieurs, industriels, universitaires, etc...)

2. La CPDP peut demander au maître d'ouvrage que soient réalisées des **expertises complémentaires** (en général avant le débat car pas le temps pendant le débat). Notamment, pour être mis en débat, le dossier du maître d'ouvrage doit être validé comme complet. Il semble que le **dossier du projet s'enrichisse plus dans l'avant-débat que dans le débat lui-même.**

## 2.3 quels effets à long terme du débat sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs

les enjeux n'ont pas évolué mais semblent plus négociables (cf Sophie Allain) : renégociation des objectifs de débits dans les rivières, d'économies à réaliser. Mais le débat ne résout pas le problème de volonté de négocier.

**effets sur le référentiel d'action publique** : difficulté à intégrer la procédure DP / tradition de concertation (Comité de Bassin de l'Agence, élaboration de PGE, Etats Généraux de l'Eau organisés par la PPRP en 2001) et mise en place de la DCE (participation du public « testée » par les Agences : consultation institutionnelle, enquête grand public, manifestations par des partenaires relais, cercles d'échanges).

Ce débat ne devrait pas aider à propager une « culture du débat » parmi les institutions de l'eau : culture de conflit d'un côté (jeu de balancier contestation / participation), planification technico-économique concertée avec les intérêts économiques de l'autre. Y a-t-il malgré tout évolution de la « culture de l'eau » ? « les modèles de pensée évoluent. Les vérités sont bonnes à un moment donné, puis elles évoluent, en Adour-Garonne, ça tarde à évoluer. Je suis confiant, ça peut se faire et le débat Charlas y a beaucoup aidé » (président fédé régionale environnementale, journée 31 janv 2006)

Toujours pas de décision prise : attente de l'engagement (financier) de l'Etat (promis le 3/07/06 ?). Conclusion du débat : des études...Ce qui renforce la conviction de certains que la concertation et le débat, c'est la **non-décision**

Le débat public LGV Bdx-Tlse a bien montré la **demande de la part des acteurs de re-contextualiser le projet dans une problématique plus large** concernant les transports (Extension vers Narbonne, l'Espagne et Marseille, concurrence avec le projet Bdx-Hendaye, projet de second aéroport toulousain – qui a été évoqué a de nombreuses reprises mais évacué car ne faisant pas l'objet du présent débat).

Certains grands débats ont ainsi été réalisés, ou sont en cours(débat « Gestion des déchets radioactifs », débat « Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien »).

**effets sur le référentiel d'action publique** : Le débat a donc permis d'éclairer le porteur de projet sur les attentes des différents acteurs, de souligner les difficultés rencontrées.

Un effet est aussi pour les acteurs de se faire connaître et reconnaître en tant que "suiveur" ou "contrôleur" de la réalisation du projet. Ainsi, les associations environnementales qui ont participé on déclaré continuer de suivre le processus de réalisation pour vérifier que les préoccupations environnementales seraient bien prises en compte. Le débat sert ainsi a révéler des acteurs et à établir un lien entre ceux-ci, le porteur, les autorités et le projet.

Est reconnue la nécessité d'organiser des débats publics, de **les contextualiser dans l'ensemble de la prise de décision**. L'institution CNDP est confirmée dans son rôle d'organisateur et animateur. Mais qui doit arbitrer la décision finale ?

1. Si les débats passés ont majoritairement été le fait de projets localisés, il y a une forte demande, notamment de la part des acteurs de la société civile, a être associé à des **débats de plus grande envergure portant sur des orientations et des choix en matière de politiques publiques**. Mais **s'agit-il d'une demande de participer à la décision, ou seulement d'influer sur les choix, d'agir comme des contre-pouvoirs** ? Il est symptomatique que lorsqu'on est favorable à un projet, on laisse agir les représentants (politiques ou professionnels). Il n'est pas (encore ?) question de remettre en cause le système représentatif.

2. Autorités, porteurs de projet comme acteurs associatifs et citoyens ont **de plus en plus d'expérience** et de recul sur les procédures de participation. Ils sont aussi plus efficaces, préparés, professionnalisés. Ils peuvent s'appuyer sur de plus en plus de **professionnels du débat**. (les deux débats ont eu le même secrétaire général).

## 2.4 quels effets en retour sur la procédure du débat public?

mieux préparer le débat. Projets alternatifs mis en débat. Règles du débat. Mobiliser la presse.  
pour le chargé d'études de la PPRP (31 janv 2006) : « Débat nécessaire pour présenter un dossier complexe.  
Un « débat » positif pour un certain nombre de partenaires, en particulier des administrations qui ont pu prendre connaissance de la complexité du projet.  
Mais pour quelles suites apportées ?  
Le SMEAG souhaite attirer l'attention de la CNDP sur le problème des délais d'instruction trop longs. Sur la contradiction Débat « amont » << === >> Projet « avancé ». Sur un « public » peu mobilisé . Et sur la « méthode » concernant les « expertises complémentaires » ».

Pb abordé dans la première partie des "échanges non-contradictaires"/ "cloisonnement des publics".  
Le débat entre opposants et partisans s'effectue davantage par réunions interposées qu'au sein des arènes de discussion. Les réunions ressemblent plus à une arène d'expression d'opinion et de doléances (et de question-réponse entre public et porteur de projet) qu'à un débat contradictoire.  
Pb de la segmentation des projets.

Les débats publics sont un outil efficace de régulation sociale en ce qu'ils permettent :

- d'ouvrir une arène publique moins sensible aux pouvoirs politiques et économiques (donc plus ouverte à la « société civile »)
- à la fois de prendre en compte des expériences sensibles (vécu des riverains) et de tenter de satisfaire la demande de justification de l'action publique (pouvoir de la raison)
- de poser un problème d'intérêt général et d'inviter les citoyens à s'y intéresser. Les débats ont une dimension d'« intéressement à la chose publique, à la politique, à la démocratie » et « créent des vocations politiques, et des solidarités associatives »
- de donner la possibilité de (re)connaître une partie des sans-voix et des exclus et ainsi d'élargir le monde commun.

Si le Débat Public est une arène ouverte à tous, permettant la co-présence des divers acteurs composant notre société, il semble **que la dimension de débat ne soit que partiellement accomplie**. On entend par débat : échanges contradictoires, argumentés et exposés publiquement. Comme nous l'avons souligné, dans certaines arènes (ex : LGV) les échanges (déjà faibles entre partisans et opposants) apparaissent peu contradictoires et s'effectuent au sein d'un public pas assez hétérogène (en terme de position). Le seul débat contradictoire s'effectue alors entre opposants et porteur de projet, mais celui-ci ne permet pas de juger de la réelle opportunité du projet (pour les populations concernées – seul un vrai débat entre les populations partisans et opposées permettrait une co-construction de l'opportunité). Face à l'institution (le porteur de projet), les opposants radicalisent leur position. Alors que dans d'autres arènes (Charlas) le débat contradictoire prend rapidement l'apparence d'un affrontement dans lequel la recherche du consensus s'avère impossible. La dimension de débat est aussi réduite de par la restriction de l'objet du débat (segmentation, manque d'envergure), et la faible portée des questions mises en débat (« projet bouclé », hypothèses et solutions limitées). Le projet n'est pas co-construit à sa base (politiquement), ni dans sa dimension technique, il est alors d'autant plus difficile de trouver un accord sur ses dimensions exécutive.

On peut trouver l'origine de ces limites dans le manque d'expérience de cette procédure. Les règles de débat resteront toujours perfectibles, mais en même temps, à trop vouloir régler on risque de fermer le débat à une réalité et une société toujours plus complexe.

Nous pensons qu'il faut surtout déterminer comment cette procédure encore jeune doit se coordonner avec le jeu des régulations, conventions et institutions existantes. Mais ceci sans revenir à une approche décisionnaire rigide.

#### **Publications de l'équipe sur le débat Charlas :**

Marcant, Olivier 2006 « *Le débat public Charlas : scène dramatique entre concertation institutionnelle et contestation associative* » Sud-Ouest Européen Université Toulouse2 n°20-2005

Bonin Sophie, Blanc Nathalie, Chartier Denis, Marcant Olivier 2006, « *le fleuve, instrument de développement durable* » 195p rapport de recherche programme « politiques territoriales et développement durable » PACTE Grenoble1 mai 2006

Allain Sophie, Marcant Olivier, « *quels enseignements du débat public Charlas* » actes de la journée d'études 31 janvier 2006 Toulouse (à paraître)

Marcant Olivier, « *l'habitant et l'écologiste, une alliance naturelle ? quelques controverses d'aménagements dans le Sud-Ouest* », communication pour les journées d'étude « argumentations écologiques, sociétés locales et grands barrages » Paris X Nanterre, 26 27 janvier 2006 (publication en cours)

Marcant Olivier, « *la gestion publique de l'eau à la recherche de légitimité. La démocratie participative sauvera-t-elle la Directive Eau ?* » communication au colloque « Démocratie Participative en Europe » 15 16 novembre 2006 Toulouse-3



**« L'institutionnalisation du débat public.  
Etat des lieux et perspectives de recherches »  
14 et 15 septembre 2006  
ICAM – CERAPS Lille 2 – INRETS**

Nous tenterons de répondre à la grille de questionnement proposé par le Comité scientifique de ce colloque en nous appuyant sur l'analyse que nous avons faite du débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux. Compte-tenu de l'approche qui avait alors été la notre, et des limites qu'avait pu présenter ce travail, nous ne pourrons être exhaustif dans les réponses, et limiterons les éléments que nous pourrons évoquer à certaines pistes. En outre, l'analyse que nous avons alors réalisée visait à « vivre le débat », à analyser le temps du débat ; aussi, nous serons plus précis dans les réponses à la première partie de la grille de questionnement sur la mise en œuvre du débat que sur ses effets.

**1. Les questions liées à la mise en œuvre du débat**

**1.1 Qui débat ? La question litigieuse du public : catégorisation et légitimation des acteurs**

Si le débat public s'est institutionnalisé pour répondre aux conflits d'aménagement et d'environnement en donnant une place plus grande, reconnue, attendue, au « grand public », le rôle de ce public, sa caractérisation, est un réel enjeu pour cette nouvelle procédure. Parce que le débat est le fruit d'interactions entre acteurs, on ne peut limiter l'analyse des publics au seul « grand public ». Nous évoquons ici une catégorisation très sommaire, ayant pour seul objectif d'élargir le champ de travail sur le public à l'ensemble des acteurs du débat.

La CPDP instituée pour le débat de Bordeaux avait organisé ce débat autour de 4 publics : citoyens, instances socio-économiques et associatives, instance politique et presse. On peut encore préciser cette catégorisation, en considérant qu'en fait 8 publics se confrontent lors d'un débat public : les membres de la Commission Particulière du Débat Public, et en particulier son Président, le Maître d'ouvrage, les organismes socio-économiques et associatifs reconnus par la CPDP, les élus locaux, les structures organisées, favorables au projet, les structures organisées, opposées au projet, les citoyens ou structures locales et, enfin, la presse.

Cette catégorisation très sommaire doit permettre d'élargir le champ de recherche sur les publics, en considérant ces débats comme un lieu d'interaction renforcé. Dans les faits, l'essentiel du public participant est constitué des organismes socioprofessionnels ou des organismes structurés.

Dans l'étude des publics, il nous semble intéressant d'analyser les processus de légitimation utilisés par chacun des publics. Ainsi que le propose la grille de questionnement : à quelles formes de légitimité les différents publics du débat accrochent-ils leurs causes ? Nous avons étudié de façon plus approfondi l'usage qui était fait de la parole, élément essentiel du débat, à la fois constitutive de l'argumentation mais également vecteur légitimation.

Dans le cadre de l'étude que nous avons réalisée, nous nous sommes particulièrement arrêtés sur la façon dont chaque acteur se nomme. En effet, lors des réunions publiques, la mise en scène du débat suppose souvent que chaque intervenant se présente : ce sont les premiers mots prononcés, qui posent donc immédiatement l'intervention et l'intervenant.

Différents registres d'identification peuvent être utilisés : par une forme offensive, en retraçant par exemple les « faits d'arme » de son association, ou, à l'inverse, en mettant en avant la compréhension des argumentations d'opposants pour soutenir le point de vue inverse.

La présentation de l'interlocuteur peut servir d'autres desseins : certaines associations vont jouer sur le registre de la représentativité ; les élus peuvent se présenter en justifiant leur prise de parole dans une réunion « publique », ou en mettant en avant une fonction moins « politique », plus directement intéressée par le sujet évoqué.

Enfin, la présentation peut aussi légitimer le discours qui va suivre : ainsi, un chercheur, par ailleurs élu régional, précisera sa position professionnelle afin que son intervention ne soit pas seulement vu comme une analyse politique, mais comme une intervention scientifique, bénéficiant d'une certaine « vérité scientifique ».

Différents registres de la présentation peuvent donc être définis. On peut ainsi considérer que les intervenants font usage de différents registres de légitimation de la parole : le registre offensif, compréhensif, thématique ou légitimant.

Cette nécessité de dire « d'où on parle » concerne également l'inscription géographique du discours. En se présentant comme connaissant le territoire, ou au contraire ne le connaissant pas, les intervenants peuvent justifier leur intervention ou en délégitimer d'autres. Pour les élus, l'inscription dans le territoire permet en outre de parler « au nom de », et ainsi de légitimer leur intervention au cours d'une réunion « publique ».

La débat public met donc en relation différents publics qui, parce qu'ils sont confrontés à une procédure officielle, institutionnalisée, se doivent de se situer dans le débat et de justifier leur présence dans le débat et la légitimité de leur prise de parole.

## **1.2 Sur quoi débattre ? La question de l'objet du débat : les amonts du débat**

« Le débat fait remonter les interrogations au fondement même du problème, aux politiques publiques qui sous-tendent l'opportunité du projet. La réelle difficulté d'une telle dynamique est de savoir jusqu'où remonter en amont (...) ». La grille de questionnement pose ainsi parfaitement le problème rencontré par « l'objet du débat ».

Sur cet aspect, nous avons analysé plus particulièrement deux approches, susceptible d'apporter quelques éléments aux questionnements évoqués ici sur les « amonts » du débat : l'histoire du projet et la montée en généralité qui s'opère dans les échanges.

Le Débat Public est supposé intervenir le plus en amont d'un projet. Or, rares sont ceux qui y arrivent suffisamment tôt pour permettre une discussion ouverte et sereine, portant effectivement sur l'opportunité ou non de réaliser le projet soumis à débat. Ainsi, au moment où un projet est soumis à Débat Public, il a déjà une histoire qui, justement, permet cette inscription sur l'agenda. Dès lors, il n'est pas inutile, dans l'étude d'un débat public, de rechercher les éléments d'histoire du projet concerné, histoire, qui est à la fois celle de territoires, d'individus et de collectivités (institutions, associations ...) et influe inévitablement sur le jeu du débat.

Cette étude historique interroge d'ailleurs le débat public dans sa propre histoire : loin d'être « très en amont », les premiers débats organisés dans le cadre de la CNDP semblent plutôt concerner des projets déjà anciens. Les débats aujourd'hui en cours, et a fortiori ceux qui se dérouleront dans les années à venir, pourraient permettre de retrouver cette forme espérée de « virginité » historique.

Dans le cadre du débat public de Bordeaux, le projet était déjà ancien puisque plus de 30 ans auparavant des schémas directeurs évoquaient déjà un nouveau contournement de Bordeaux -au moins trois documents officiels prenaient déjà en compte la réalisation d'un contournement autoroutier, et plusieurs communes avaient déjà anticipé sa réalisation, en l'inscrivant par exemple sur leurs PLU -. En outre, ce projet était porté depuis plus de vingt ans par le Président du Conseil général de Gironde, autour duquel s'était progressivement constituée une « coalition de projet », de sorte que les « trois grands élus » les plus directement concernés avaient déjà marqué leur soutien à ce projet . Cette antériorité a directement influencé sur les échanges qui se sont déroulés. Alors que la question posée était celle de l'opportunité du projet, c'est la question du tracé qui a constitué l'enjeu majeur du débat, du moins pour les institutions et organismes qui y étaient favorables, ou pour la presse. L'histoire du projet a ainsi alors rattrapé très concrètement le Débat : des documents antérieurs ont resurgi et des cartes détaillant un tracé ont circulé parmi les participants, ou ont été utilisés par la presse, servant alors de justification pour affirmer que « le débat était joué d'avance ».

Il est donc très difficile pour le Débat Public de faire abstraction de « l'histoire du projet ». Dès lors, la question se pose de la façon dont cette histoire peut être intégrée dans le Débat lui-même.

La lettre de saisine de la CNDP, tout comme le dossier réalisé par le Maître d'Ouvrage font ainsi référence à l'histoire du projet, citant notamment plusieurs documents officiels existant. L'histoire du projet est donc rarement reniée. Elle est plutôt réinterrogée par les participants. Le débat est alors présenté comme un autre « temps » qui, s'il doit prendre acte de l'existence de documents pré-existants, doit quand même démontrer l'utilité de la procédure. Le Débat Public est alors un « temps hors du temps », où « tout est encore possible », même si les débatteurs ont bien du mal à en faire abstraction. Le Débat Public prétend ainsi être une « nouvelle donne » pour le projet. Peuvent ainsi alors s'expliquer les réactions de certains élus qui considèrent que le Débat ne doit finalement que

très peu évoquer l'opportunité du projet, mais également la déception de la presse et de plusieurs citoyens qui souhaitent faire du débat un moment où l'on discute du vrai tracé du projet. Le débat semble dès lors intervenir plutôt trop tard que très en amont..

Le fait de présenter ainsi le Débat « hors du temps » est par ailleurs susceptible d'alimenter des réactions visant à rejeter toute crédibilité au projet, et partant au Débat lui-même : ce sont les réactions de type « les dés sont pipés », « tout est joué d'avance », etc.

Parallèlement, ce temps particulier du Débat explique l'approche « légaliste » de certains acteurs, ultime recours pour contrer les arguments mettant en cause directement l'honnêteté du débat. Cette justification « légale » du projet, qui est le fait de collectivités, d'institutions ou de personnes favorables au projet ou le connaissant suffisamment, est en effet souvent présentée comme la première justification de la tenue du débat. Cette justification légale semble être finalement en décalage par rapport aux attentes exprimées par certains acteurs de voir dans ce Débat un réel moment de discussion et de considération de l'opportunité du projet.

Au-delà de l'histoire du projet, et ainsi que l'indique la grille de questionnement, le débat fait remonter les interrogations aux politiques publiques qui sous-tendent l'opportunité du projet : ceci se traduit souvent par une « montée en généralité ».

Dans le cadre du débat de Bordeaux, alors qu'un certain nombre d'acteurs espéraient une discussion sur le tracé du contournement et non sur son opportunité, d'autres acteurs, essentiellement opposés au projet, ont profité du débat pour remettre en cause les fondements politiques, au sens du « projet politique », de ce contournement.

L'exigence de généralisation constitue un principe d'exclusion et d'inclusion des interlocuteurs du débat public et vient donc interroger également la question du public du débat, que nous avons évoqué dans la première partie de ce document.

Il est dès lors intéressant dans l'étude d'un débat de regarder de plus près cette « montée en généralité », tant elle semble être un déterminant essentiel du débat public. D. Memmi a ainsi réalisé, dans le cadre d'une réflexion sur le Comité National d'Éthique, créé en 1983, une sociographie des locuteurs, tendant à montrer l'inégale accès à la généralité, à différencier « celui qui monte à l'universel et celui qui n'y monte pas »<sup>1</sup>.

On peut en fait considérer qu'au moins trois facteurs obligent à une montée en généralité du discours : l'exigence d'argumentation, la publicité des échanges et la complexité du sujet.

La montée en généralité peut également être analysée comme relevant de différents registres d'action. L. Boltanski et L. Thévenot ont conduit un travail intéressant sur les disputes activant la critique et la justification des personnes dans des espaces publics, c'est-à-dire sous le regard et les demandes d'explication des autres membres de la collectivité<sup>2</sup>. Pour les deux auteurs, de fortes contraintes de légitimité et de généralité des arguments pèsent sur ces débats publics, ce qui conduit les personnes concernées à dépasser la situation particulière au sein de laquelle elles sont engagées.

---

<sup>1</sup> D. Memmi, « Celui qui monte à l'universel et celui qui n'y monte pas. Les voies étroites de la généralisation éthique », *Espaces Publics mosaïques, Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, sous la direction de B. François et E. Neveu, Coll. Res Publica, PUR, 1999.

<sup>2</sup> L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Dans cette perspective, les deux auteurs ont pu modéliser différents registres généraux de justifications, chacun de ces registres se référant à une conception différente du bien commun et de la justice. Ils évoquent ainsi des justifications civiques, industrielles, par l'opinion, domestique, marchande, etc. L'étude de cette approche devrait permettre d'apporter un éclairage intéressant sur le Débat public.

Pour ce qui concerne directement la procédure de débat public, la montée en généralité est facilitée par le fait que le Débat porte sur l'opportunité du projet<sup>3</sup> – mais en aurait-il été autrement alors même que cette question n'aurait pas fait partie du sujet ? –. Il s'agit là effectivement d'une différence fondamentale avec l'enquête publique par exemple, qui renverra à d'autres registres de justification.

L'absence de discussion précise sur un tracé a, dans le cas qui nous a intéressé, déstabilisé un certain nombre de citoyens potentiellement intéressés par le sujet : c'est que le Débat Public, parce qu'il pose la question de l'opportunité et du principe même d'un projet, diffère en substance de l'action publique traditionnelle.

Dans le cadre de l'étude des prises de parole, on peut ainsi étudier différents registres. Ainsi, en guise d'exemple, le témoignage peut être utilisé de trois façons différentes : en illustration passagère pour conforter un discours, constituer à lui seul l'intervention, visant alors notamment à évoquer le projet dans sa réalité quotidienne, enfin, et c'est l'usage qui en est le plus souvent fait, il sert à lui seul d'argument.

L'usage du témoignage est différent selon les catégories de publics. Alors que les défenseurs du projet y ont recours pour rappeler au public du Débat la difficulté qu'il y a à vivre sans la réalisation du projet, le témoignage des opposants sert plutôt à décrire une situation, économique en particulier, qu'il considère comme absurde. Dès lors, il s'agit moins d'un témoignage que d'une illustration. Les intervenants qui utilisent ce procédé ne s'impliquent pas aussi directement dans la situation qu'ils rapportent, ils la citent en soutien à un argumentaire qui, bien souvent, a pour objectif de faire penser que d'autres solutions existent.

Ce type d'illustration intervient dans des prises de parole qui appellent souvent à repenser, plus globalement, le fonctionnement de la société. C'est pour ce type d'intervention que l'on peut considérer que la montée en généralité est la plus forte. En effet, le Débat Public, parce que posant la question du principe même de réalisation du projet, amène les opposants à se positionner non sur le registre de la réalité quotidienne, mais sur celui, plus général, du « vivre ensemble ». Le Débat Public est ainsi l'occasion de mettre en discussion des questions d'ordre plus général, éthiques et environnementales, par exemple la baisse des rejets en CO<sub>2</sub>, l'aide au maintien des activités et de la consommation à l'endroit où elle est produite, etc.

Ce type d'argumentaire pose problème au Débat Public. Il en pose à ceux qui l'utilisent, conscients de la difficulté à le faire entrer très directement dans le champ du Débat mais également à la CPDP, qui doit organiser un débat sur un sujet précis, et qui se voit ainsi parfois investie d'un rôle différent, relevant peut-être d'un Comité d'Éthique ... Enfin, ce type d'argumentaire pose un réel problème au

---

<sup>3</sup> La question de l'opportunité du projet est une nouveauté introduite par la Loi « Démocratie de proximité » du 27 février 2002. Auparavant, rien n'obligeait à ce que cette question soit effectivement abordée.

Maître d'Ouvrage qui se trouve désemparé pour répondre à des questions pour lesquelles il n'a que peu de réponses à faire.

Cette montée en généralité, qui se traduit par des interventions portant sur la définition de choix de vie, est une conséquence immédiate du Débat Public : elles doivent être considérées comme un registre de justification de la parole, qui s'adapte à un contexte organisationnel particulier.

Le débat public en effet est une procédure particulière car il ne pose pas de questions concrètes aux publics, comme peuvent le faire des Conseils de quartier ou les enquêtes publiques par exemple. Le débat public, en s'en tenant à la discussion sur les principes, favorise une prise de parole des opposants non sur des aspects très précis du projet mais sur une opposition de principe.

### **1.3 Comment débattre ? Les modalités d'organisation et de circulation de la parole**

Pour cette question également, différentes approches semblent possible. Nous en privilégierons 2 :

- une évocation rapide des outils mis en place pour organiser le débat à Bordeaux.
- la mise en scène et le jeu d'acteurs des participants au débat

Les premiers travaux de la CPDP de Bordeaux ont consisté à suivre la préparation du document pour le débat, à identifier les acteurs possible et à avoir avec eux une série de contacts préliminaires pour les sensibiliser au débat et leur dire quels pourraient être leur rôle et leurs contributions. S'opérant en amont du débat, de façon informelle, ces travaux préliminaires sont essentiels et méritent une étude détaillée.

Pour information, et de façon quelque peu désorganisée, nous indiquerons ici quelques éléments sur les outils du débat mis en place par la CPDP de Bordeaux.

✘ La CPDP avait enfin conçu plusieurs phases pour le débat (conférence d'ouverture précisant les objectifs et les formes du débat, contact grand public par voie de presse, Internet, publication de documents et réunions publiques, réunion d'expression des instances socio-économiques et associatives en présence du public, colloques sur des thèmes précis, rencontre des instances politiques, réunion de synthèse puis rédaction du compte-rendu du débat).

✘ En terme d'organisation, la CPDP de Bordeaux a considéré que le débat public n'était pas « soluble » dans les seules réunions publiques et a organisé des réunions « avec des interlocuteurs particuliers dans des formes spécifiques sans annonce publique préalable et sans ouverture au public ».

Pour ne citer que quelques chiffres ou donner quelques informations « pratiques » ...

✘ le numéro 1 du Journal du débat a été tiré à 650 000 exemplaires et un système de lettre T a permis alors d'organiser les échanges et de constituer un fichier de « partenaires du débat ».

✘ En terme d'outils, et outre le « document pour le débat », réalisé par le maître d'ouvrage et tiré à 10 000 exemplaires,

- ✗ 6 réunions publiques d'information sur le débat, de présentation et de discussion du document du maître d'ouvrage ont été organisées. De 100 à 250 personnes y ont participé à chaque fois.
- ✗ Le Site Internet a connu une fréquentation jugée intéressante : 12869 sessions d'une durée moyenne de 6 minutes, 5400 visiteurs différents, 150 contributions argumentées ont été mises en ligne, ainsi que 16 contributions d'experts et 15 paroles d'acteurs.
- ✗ La presse a été informée en amont du débat, quatre réunions ayant eu lieu spécialement pour elle. Par ailleurs, des insertions publicitaires ont été faites.
- ✗ 775 interrogateurs ont posé une ou plusieurs questions écrites, qui ont fait l'objet de réponse écrite adressées individuellement.
- ✗ Enfin, la CPDP avait souhaité pouvoir mesurer la connaissance du débat dans l'opinion (et non recenser les points de vue et positions sur le fond du projet). Trois vagues d'enquête, en octobre, novembre et janvier, devaient permettre de recueillir l'opinion du public. La troisième vague n'a pas eu lieu compte tenu de la démission prématurée de la CPDP.

Au-delà de ces évocations particulières des différents outils du débat, il nous semble intéressant ici de nous arrêter brièvement sur la mise en scène du débat, et sur le jeu d'acteurs qui en a découlé.

L'objet du Débat est de mettre en relation des intervenants qui ne sont pas, dans le processus habituel de décision, appelés à se rencontrer publiquement : les décideurs politiques, la société civile organisée (acteurs socioprofessionnels, grandes associations ...) et société civile « inorganisée » (ou le « Grand public », les « citoyens lambda » etc.) Le Débat introduit une situation d'interaction inédite, par la publicité des échanges ou la présence d'une Commission indépendante par exemple, qu'il convient dès lors d'étudier plus précisément.

Le choix des acteurs, la préparation du décor, la création d'un calendrier de représentations, tel que nous avons pu l'évoquer dans la partie précédente sur les outils du débat, peuvent permettre une lecture du débat sous l'angle de la métaphore théâtrale, proposée notamment par Erving Goffman. Le Débat Public peut en effet être analysé comme une série de mises en scène visant à impliquer les différents acteurs. Pour ce faire, différentes procédures, techniques discursives, stratégies d'interaction peuvent être mis en jeu afin d'instaurer un « climat d'association constructive ».

L'une des raisons possible de cette mise en scène de « bonne coopération » tient au fait que le débat public se joue en présence de 2 publics différents : le public présent physiquement lors des réunions - l'interaction entre les différents acteurs est alors immédiate, et se déroule dans un temps commun- , et un public moins définissable, qui prendra connaissance du Débat public par le biais du compte-rendu final, mais également par les retours d'information, en particulier via les médias traditionnels. Ces deux types de public orientent les interactions du Débat.

Au-delà des publics, il semble intéressant d'analyser les ressources d'interaction et les ressources discursives des différents acteurs du débat., tant ces ressources sont asymétriques. En effet, le Maître d'Ouvrage est susceptible d'orienter les interactions par sa connaissance technique du projet, et par les capacités en temps et en moyen dont il dispose. La CPDP quant à elle est susceptible d'orienter

les interactions du fait de son statut, et les associations opposées au projet du fait de leur capacité à critiquer et à remettre en cause en profondeur le Débat comme le projet.

Il est intéressant également, dans l'étude d'un débat, d'analyser les modèles d'interactions qui en résultent des contraintes imposées par le débat (publics présents ou éloignés, formalisme, obligation d'argumentation ...). Pour ce faire, comme le propose R. Futrell, les analyses de E. Goffman sur les situations sociales analysées comme interactions stratégiques peuvent nous être utiles, et en particulier la métaphore de la représentation théâtrale.

Pour Goffman, les individus et les groupes essaient en effet de donner une apparence favorable à travers des pratiques discursives et d'autres techniques permettant de maîtriser l'impression provoquée. A titre d'exemple, nous pouvons ici nous arrêter brièvement sur la nécessaire mise en scène de la CPDP, et les jeux de scène des autres acteurs du Débat.

La CPDP est en effet, sans conteste, pour rester dans la métaphore théâtrale, le metteur en scène du Débat Public ; c'est elle qui doit garantir le bon déroulement du jeu, et qui doit en favoriser l'exercice. Se positionnant au dessus des échanges, afin de pouvoir parfaitement remplir son rôle d'organisatrice du Débat, la CPDP doit alors présenter des gages d'indépendance : la composition d'une Commission particulière doit obéir à certaines règles, en terme de compétence et d'image donnée par exemple. La CPDP devient alors elle-même une mise en scène du Débat. L'œcuménisme disciplinaire des membres de la CPDP par exemple autorise et renforce l'évocation de l'indépendance, nécessaire à l'ensemble des diverses consultations contemporaines, tant locales que nationales.

Garante de la bonne tenue des échanges, la CPDP doit par ailleurs régulièrement montrer son indépendance, vis-à-vis des différents acteurs, mais plus encore du projet et du maître d'Ouvrage. Dès lors s'instaure parfois un jeu de scène visant à limiter les risques de confusion avec le Maître d'ouvrage : l'organisation de l'espace, comme les procédés d'échange peuvent être utilisés pour symboliser cette distance.

La place ambiguë de la Commission, qui écoute mais ne rend pas d'avis, correspond mal au schéma plus classique de l'action publique. Ce rôle d'interlocuteur muet oblige la Commission à user de différentes stratégies pour réaffirmer sa place et son rôle. La place exacte de la Commission est ainsi restée souvent mal perçue par les publics tout au long du Débat.

Mais la mise en scène du débat n'est pas le seul fait de la CPDP ; les autres acteurs participent également de ce jeu : le Maître d'ouvrage, qui présente aux différents publics son projet, doit lui aussi manifester régulièrement son ouverture à l'échange et aux propositions formulées par les uns et les autres, les élus des grandes collectivités, qui avaient déjà affirmé leur soutien au projet, doivent marquer leur intérêt pour le débat et leur capacité d'écoute, enfin, les associations doivent se mettre en scène, notamment sur le registre de la représentativité.

#### **1.4 Pourquoi participer au débat ? La position des différents acteurs par rapport au débat**

Le Débat public sur le Projet de Contournement autoroutier de Bordeaux a connu, avec celui qui était organisé sur le projet de liaison autoroutière Amiens – Lille – Belgique – (A 24), une perturbation inédite dans l'histoire récente de la procédure : à l'issue du CIADT du 18 décembre 2004, le communiqué de presse a fait état, parmi les projets qui seront « réalisés ou engagés d'ici 2012 », de la réalisation du contournement autoroutier de Bordeaux, et du lancement des études concernant l'A 24. Si le texte final qui précise les 50 projets décidés par le Gouvernement à l'issue du CIADT renvoie effectivement aux débats publics alors en cours, le communiqué de presse, par lequel un grand nombre d'acteurs du Débat ont eu connaissance de la décision, n'y faisait nullement référence. Cette irruption du Gouvernement dans le Débat Public a provoqué des réactions très diverses pouvant être analysées comme exprimant le plus clairement les interprétations, la valeur et l'intérêt du débat pour chaque acteur.

Concernant le débat de Bordeaux cette annonce du CIADT a provoqué directement la démission des membres de la Commission particulière le 31 décembre, à l'exception notable du Président<sup>4</sup> qui a décidé malgré tout de réaliser le compte-rendu du Débat.

De façon plus générale, ce Comité Interministériel a posé très concrètement la question de la valeur de la procédure de débat public. Compte tenu du caractère inédit de cette communication, nous nous proposons de nous arrêter essentiellement sur cet événement pour répondre à la partie de la grille de questionnement sur les raisons de la participation au débat.

La démission des membres de la CPDP n'a pas été interprétée de la même façon par tous. Alors que certains ont vivement apporté leur soutien à ce choix des commissaires, certains citoyens ou associatifs ont signifié leurs incompréhensions. Si ceux qui se félicitaient avant tout de voir le projet se réaliser, le Débat avait vraiment eu lieu, il n'en a pas été de même pour d'autres acteurs du Débat pour qui « l'intention de faire » annoncée lors du CIADT délégitime complètement le débat public.

Ainsi, le principal collectif d'opposant, dans un communiqué de presse intitulé « Contournement autoroutier de Bordeaux ou contournement du débat public ? L'imposture démocratique » a indiqué approuver la démission de la CPDP mais ne plus reconnaître de légitimité aux conclusions qui seront apportées par ce débat avorté.

Les associations n'ont pas été les seules à poser la question de la crédibilité de la procédure de Débat Public : certains citoyens ont ainsi fait part de leur stupéfaction de voir ainsi le débat se terminer de cette façon, et l'annonce faite à l'issue du CIADT a parfois provoqué des réactions très virulentes, de membres de la CPDP, mais également de la presse.

La virulence de ces propos est révélatrice de conceptions du Débat public très différentes selon les acteurs : c'est bien la valeur et la conception du débat lui-même qui ont été ainsi interrogées. Or, les

---

<sup>4</sup> Cela n'a pas été le cas pour le Débat Public sur l'A 24. Le fait que ce projet ne soit évoqué que pour un lancement des études et non une « réalisation » a pu minimiser la portée de l'annonce du CIADT le concernant.

différentes positions prises à l'issue de cette « faute du gouvernement » semblent révéler des conceptions radicalement différentes.

La Commission particulière n'avait eu de cesse, tout au long du Débat, de montrer son honnêteté, en réaffirmant que le débat n'était pas un faux débat : ces marques de sincérité avaient permis au Débat de se dérouler sereinement, les associations d'opposants, parfois très critiques sur le Débat à son lancement, l'avaient alors progressivement intégré, devenant des relais d'information efficace du Débat lui-même. Ce travail de construction du débat par la CPDP peut expliquer que, malgré tout, le débat n'a pas été, au final, remis en cause par les associations, qui admettent qu'elles participeront à d'autres Débats « avec la même naïveté ».

Finalement, c'est plus du côté des élus que cet événement a mis en lumière les interprétations divergentes du Débat et de son intérêt. Ainsi, alors que l'opportunité du projet était une des questions, si ce n'est la question posée par le Débat Public, certaines interventions d'élus dans la presse ont pu laisser penser que cette question n'était pas vraiment à l'ordre du jour et que le projet devait se réaliser.

*« Ceux qui pensent qu'il y a débat sur l'opportunité ne vont pas souvent utiliser la voiture ou alors ce sont des privilégiés qui auront la chance à partir de dimanche de ne pouvoir circuler que dans le centre de Bordeaux en tramway. Mais pour les banlieusards de Bordeaux que je suis en tant que charentais maritime, je vous assure que le contournement de Bordeaux, on en a vraiment envie »*

D. Bussereaud, Secrétaire d'Etat aux Transports, France 3 Aquitaine, 19 décembre.

Cette réaction du Secrétaire d'Etat aux transport tend à montrer que la question même de la réalisation du contournement autoroutier ne méritait pas d'être mise en discussion. Dès lors, tout se passe comme si certains élus ne voyaient dans le Débat Public qu'une enquête publique en amont. Pour eux, la question centrale devait être celle des tracés, et du cahier des charges du projet. Dès lors, ce sont les fondements mêmes du débat public qui sont ainsi interrogés : le débat public se voit ramené à une conception purement utilitariste, qui semble peu se satisfaire des observations faites du déroulement et des perceptions du Débat Public lui-même.

On peut dès lors reprendre ici Y. Sintomer et L. Blondiaux<sup>5</sup> indiquant que « si certains dispositifs prétendument délibératifs et participatifs [continuent] de s'apparenter à des techniques stratégiques dilatoires ou à des formes de marketing politique, leurs commanditaires prennent le risque, ce faisant, de détruire l'idéal de démocratie dont ils se réclament et de miner ainsi les fondements du type de légitimité qu'ils recherchent ».

Les réactions, parfois virulentes des associations opposées au projet, mais également des membres de la Commission particulière du Débat public, montrent pourtant que le débat public va au-delà de ses objectifs et crée une dynamique propre. Nous essaieront brièvement de les évoquer dans le cadre de la seconde partie de cette grille de questionnement concernant les effets du débat.

---

<sup>5</sup> « L'Impératif Délibératif », *Politix*, n°57, Délibération et Démocratie, 2002

L'analyse que nous avons pu faire du débat public de Bordeaux concernait essentiellement le moment précis du débat. Aussi, les pistes que nous évoquerons donc brièvement dans le cadre de cette seconde partie méritent d'être largement approfondies, en particulier au regard des analyses qui ont pu être faites sur d'autres débats publics.

## **2 Les questions liées aux effets du débat**

Nous nous proposons d'évoquer ici certaines pistes de recherche, très partielles, pouvant alimenter, le cas échéant, les discussions qui émergeraient à partir de cette grille de questionnement. Toutefois, compte tenu de l'approche très partielle que nous avons eu du débat de Bordeaux, nous nous situerons malheureusement un peu en dehors du cadre précis de la grille de questionnement proposée par la Comité scientifique du colloque.

Avant de revenir sur la dynamique qu'induit le débat public, il nous semble intéressant de prolonger nos commentaires ayant trait à l'annonce gouvernementale du CIADT de décembre 2004. En effet, loin de décrédibiliser le débat public, cette annonce a révélé un « besoin » de débat public.

### **2.1 Le Débat public « malgré tout »**

Alors même que pouvait être mise en cause la crédibilité du débat public par l'annonce du CIADT, celui-ci n'a jamais été rejeté dans son principe par les associations, ni par certains membres de la CPDP. Dès lors, tout se passe comme si le débat public, malgré une véritable crise d'existence, devait être valorisé pour lui-même, pour la dynamique participationniste qu'il semble favoriser.

Les associations opposées au projet, et qui auraient pu voir dans le CIADT une confirmation de leur expectative initiale face au Débat, restent en effet persuadées, après cet épisode, de l'utilité d'un tel Débat ; c'est que, quand bien même le débat reste critiqué et critiquable, la participation au débat public est en fait incontournable. Comme le note C. Blatrix<sup>6</sup> pour le projet de TGV Est, « tout en percevant clairement le caractère ambivalent du développement de ces procédures de consultation [...], les responsables associatifs les considèrent comme une avancée de la démocratie ».

Ainsi, par exemple, les associations opposées au projet vont faire en sorte que le Débat s'en trouve grandi : tout comme les membres démissionnaires de la Commission, qui espèrent que cette démission aura une vertu pédagogique, le Collectif opposé au projet a souhaité montrer qu'il était possible « d'aider » le débat : tout se passe comme si le débat était en fait toujours autant valorisé par l'ensemble des acteurs.

Le Débat Public a donc, semble-t-il, été utile pour tous. Malgré une crise qui a ébranlé les fondements de la procédure, le Débat est toujours valorisé. Il est intéressant alors de s'interroger sur ce qui semble ainsi modifier les façons de faire des acteurs et qui partant, amène à croire au Débat « quand

---

<sup>6</sup> C. Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, 2002, p. 79-102.

même ». En refusant ainsi une analyse purement fonctionnaliste du Débat, on peut analyser les « effets participationnistes », c'est-à-dire la dynamique induite par la mise en œuvre d'une procédure telle que le débat public. Nous proposerons ici des pistes de réflexions, qui méritent bien entendu d'être approfondies.

Tout d'abord, le Débat Public semble bien reposer la question du politique, et, au-delà, celle d'une redéfinition de l'action publique.

## **2.2 Le Débat public et la mise en question du politique.**

Le Débat Public, comme les autres procédures de mise en délibération, s'il participe bien d'une re-normalisation politique, peut être également interprété comme modifiant les représentations de la et du politique. Ainsi, à la différence des différents Comités analysés notamment par M. Bachir<sup>7</sup>, le débat public peut s'apparenter à un retour à l'idéal politique. Quelques interventions ou contributions dans le débat ont d'ailleurs invité le politique à une forme de sursaut. Loin de dénier à la politique son rôle essentiel d'organisateur de la société, le débat public a pu être un moyen pour proposer de nouvelles voies d'action.

Par ailleurs, le Débat Public peut être vu comme une représentation du processus politique idéal, notamment par la distinction claire qui a été opérée entre le temps de l'information et celui de la discussion,

Au-delà de cette reformulation d'un processus politique idéal, certains élus n'ont pas hésité à profiter du Débat pour reposer la question du politique en général lors du débat Public. Ainsi, le Débat Public, loin de remettre en cause la politique semble offrir au contraire des voies pour en modifier les représentations.

Mais cette redéfinition du politique au moment du Débat n'est peut-être pas l'effet participationniste le plus direct, celui qui pourrait expliquer la valorisation qui est faite d'une procédure qui pourtant a pu être dénigrée ; une autre piste de réflexion peut ainsi être ouverte par la modification des registres et répertoire d'action de l'action publique.

## **2.3 Débat Public et modification de l'action publique.**

Le Débat Public modifie en effet profondément les registres et répertoires d'action de l'action publique. M. Bachir<sup>8</sup>, en étudiant les consultations publiques, considère également une telle transformation ; elle la perçoit sous trois angles. Tout d'abord la consultation publique modifierait les registres de la parole publique, la consultation apparaissant comme une nouvelle source de légitimation politique. Ensuite, la transformation peut être observée dans le style décisionnel, voulu plus lisible et plus ouvert. Elle

---

<sup>7</sup> M. Bachir, « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action publique », dans *Espaces Publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, B. François et E. Neveux (dirs.), Coll. Res Publica, PUR, 1999, p. 167-184.

<sup>8</sup> M. Bachir, Op. Cit.

permet en outre de réduire les incertitudes, et de simuler les réactions aux futures décisions. Enfin, la consultation publique s'inscrirait dans un cadre plus général de socialisation politique, « pouvant favoriser de nouvelles formes de sociabilités politiques et d'autres dispositions citoyennes ».

Il nous semble que ces trois axes peuvent parfaitement être adaptés pour une lecture du Débat Public. En effet, le Débat Public oblige à une modification de la parole. Parce qu'il a lieu en public, parce qu'il porte sur des questions de principe notamment, le débat public amène les différents intervenants à repenser leurs façons d'intervenir publiquement. La nécessité d'argumenter les positions oblige ainsi, par exemple, les associations à rechercher de nouvelles façons de faire partager leur désapprobation, ou, au contraire, à faire comprendre facilement l'intérêt du projet quand elles y sont favorables. De même, l'introduction sur la scène décisionnelle de nouveaux acteurs, clairement identifiés et reconnus, comme la mise en politique de questions qui en étaient auparavant écartées, ou qui du moins n'avaient pas un tel écho, peut conduire à un bouleversement de la hiérarchie des arguments perçus comme légitimes, modifiant ainsi substantiellement les répertoires de l'argumentation légitime.

Par ailleurs, le Débat Public modifie le processus décisionnel. Non seulement les obligations imposées par la Loi obligent le Maître d'Ouvrage en particulier à faire connaître publiquement ses choix, mais encore, le Débat public, parce qu'il organise un recueil de positions, oblige également les différents acteurs concernées, et en particulier les instances organisées telles que les collectivités locales ou les instances socio-économiques, à prendre clairement position sur le projet. Dès lors, le processus décisionnel apparaît comme plus transparent, moins opaque, et chacun est censé pouvoir connaître la position des autres, évitant ainsi un écueil du mode d'action plus substantialiste de l'action publique, qui pouvait conduire à la réalisation d'un projet sans que celui-ci n'ait été préalablement porté à la connaissance du plus grand nombre.

Enfin, on peut considérer que le Débat public amène une modification en profondeur de la socialisation politique. Le Débat Public peut en effet représenter un lieu d'apprentissage politique autant pour les associations présentes que pour les administrations qui se voient impliquées dans un univers, ouvert sur le public, auquel elles ne sont pas habituées, et qui oblige à une prise de parole effective.

*« \_ On tombe sur le phénomène culturel, c'est-à-dire que comme on est des fonctionnaires habitués à travailler dans l'ombre, comment on passe de l'ombre à la lumière [...] C'est plus culturel que technique en fait. Et au bout du compte le travail, y compris le travail interministériel, nous a beaucoup aidé [...]*

*\_ Le Débat Public a représenté pour vous une nouvelle manière de travailler ...*

*\_ C'est évident que la préparation du Débat a introduit, ce qui allait complètement dans le sens de ce qu'on appelle le management par projet, complètement transversal, où on met à plat les projets avec tous ceux qui sont concernés, le plus tôt possible, et culturellement c'est très important par ce que ça remet à plat y compris le système hiérarchique des administrations, c'est évident puisque là [...] c'est une hiérarchie des fonctions, des missions, donc c'est dans ce sens que c'est culturellement différent. Et donc à mon avis le Débat est un*

*formidable catalyseur du changement d'esprit dont, à mon avis, doivent faire preuve les administrations pour s'adapter »*

Chef de Projet Direction Régionale de l'Équipement, entretien réalisé le 24 mars 2004.

On peut ici proposer, comme le fait C. Blatrix<sup>9</sup>, d'adopter, dans le travail de recherche sur le débat public, un niveau d'analyse qui le dépasse. Cette posture de recherche permettrait en particulier de mieux appréhender l'enchevêtrement de procédures et de mobilisation. A ce titre, un approfondissement de « l'histoire du projet » pourrait s'avérer intéressant. Au-delà, une étude et un suivi des procédures à venir concernant les projets permettrait de resituer le débat public dans le processus global de décision. Cette approche offrirait également la possibilité d'étudier de façon plus a propos les effets du Débat sur les mobilisations collectives, et la prise en compte des résultats de celui-ci dans la réalisation du projet, tel que souhaité par la grille de questionnement proposé par le Comité scientifique du Colloque.

Le Débat Public a donc des effets qui vont au-delà des seuls attendus de la procédure. Parmi tant d'autres, on pourrait citer ici Jon Elster parlant de la « force civilisatrice de l'hypocrisie »<sup>10</sup> pour désigner le fait que la mise en œuvre d'une procédure, présentée et justifiée de façon démocratique, oblige finalement les auteurs de cette procédure à respecter cette justification. Nous ne pouvons que faire l'hypothèse que le Débat Public confirme cette analyse.

### **Conclusion :**

Si l'étude des objectifs du débat public tendrait à confirmer certaines théories du soupçon, renvoyant à une manipulation des dominés par les dominants, dominants qui parviendraient à une plus grande acceptabilité des décisions publiques en instituant des procédures participatives, il semble que se limiter à une telle lecture du Débat serait trop limitée. L'étude des interactions introduites par le Débat permet ainsi, parfois de conforter une approche « soupçonneuse », mais également de mettre en évidence une dynamique du Débat. La création d'une institution ouvrant la discussion sur les choix publics semble effectivement impulser la création d'un forum délibératif, au sein duquel les citoyens pourraient effectivement prendre connaissance, et être confrontés à la création d'une décision publique.

On peut par ailleurs mettre en relation la procédure de débat public avec les analyses en terme de « délibération ». En effet, la délibération est valorisée par les tenants de la démocratie délibérative (J. Habermas et al.) pour trois arguments forts.

Tout d'abord, la délibération permet la production d'une information nouvelle. Comme le fait remarquer B. Manin, « aucun individu ne peut anticiper et prévoir toutes les perspectives depuis lesquelles les questions d'éthique et de politique seront perçues par des individus différents, et aucun

---

<sup>9</sup> *Politix*, 57, 2002, Op. Cit.

<sup>10</sup> J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Science politique*, 44 (2), 1994.

individu ne peut prétendre posséder toute l'information pertinente sur une décision qui affecte tout le monde ».

Ensuite, la délibération inciterait à une montée en généralité nécessaire à la discussion publique. Ne serait-ce que par « la force civilisatrice de l'hypocrisie » (J. Elster), la délibération permettrait d'atteindre a maxima un consensus de base sur les valeurs essentielles de nos sociétés pluri-culturelles, a minima des « désaccords délibératifs » dans lesquels les citoyens pris par la discussion seraient tenus par un respect mutuel.

Enfin, la délibération serait une source à la fois normative et factuelle de légitimité dans la mesure où elle favoriserait le respect de tous les acteurs et la prise en compte de leurs arguments. Néanmoins, comme le rappelle L. Blondiaux et Y. Sintomer, les conditions requises sont délicates à obtenir, puisque, comme l'écrit J. Cohen<sup>11</sup>, il faudrait que « les délibérations soient inclusives et publiques, [car] nul ne peut être exclu : toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises ont des chances d'y accéder et d'y participer ».

Si certains aspects de la théorie peuvent trouver leur traduction « dans le terrain », on ne peut donc pour autant considérer que le débat public épuise parfaitement la « démocratie délibérative » dans sa version idéale.

En effet, cette « démocratie délibérative » idéale suppose que tous les citoyens puissent participer avec une compétence égale à la prise de parole publique, et par ailleurs que la délibération se déroule dans des conditions qui permettent le déroulement sans entrave de la discussion : c'est ce que J. Habermas appelle la « situation de discours idéale ». Ce n'est pas le cas du Débat Public, qui organise bien une sélection des citoyens, ne serait-ce que par la compétence à prendre la parole.

Il est donc nécessaire, pour une compréhension plus fine du Débat, et partant de bon nombre de procédures participatives, d'étendre l'analyse à des approches très variées. La relative liberté d'organisation du Débat, les différences bien réelles qui peuvent exister entre les projets débattus, montrent combien les différentes analyses méritent d'être confrontées entre elles. De même, il semble aujourd'hui nécessaire de confronter entre eux plusieurs Débats Publics, mais également à d'autres procédures participatives, tel que le propose ce colloque.

---

<sup>11</sup> J. Cohen, « Deliberation and Democratic Legitimacy »



**L'institution du débat public.**  
**État des lieux et perspectives de recherches**  
**14 et 15 septembre 2006**  
**ICAM – CERAPS Lille 2 – INRETS**

Réponse de l'équipe INRETS ayant organisé l'Atelier citoyen dans le cadre du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien

**CE QUE LA DÉLIBÉRATION FAIT AU DÉBAT PUBLIC.**

Jean-Michel FOURNIAU (INRETS-DEST)  
et Ingrid TAFERE (Université de Provence)

L'appel à communication invite à saisir les scènes de débat public **comme des expériences délibératives**. Mais ce qu'est la délibération, et une expérience délibérative, n'est pas défini. Or cette définition ne va pas de soi comme l'ont montré différents travaux récents (Manin, 2005 ; Urfalino, 2005) qui questionnent l'adéquation du modèle de la discussion sans contrainte pour définir la délibération comme manière de prendre une décision collective. L'organisation d'une conférence de citoyens dans le cadre du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (27 mars – 26 juillet 2006) conduit également à s'interroger sur ce que cette expérience délibérative fait au débat public.

L'expérimentation consistant à articuler une conférence de citoyens et un débat public organisé par la CNDP avait l'objectif ambitieux de tester une voie d'amélioration conjointe de ces deux dispositifs délibératifs distincts, disposant chacun d'une méthodologie éprouvée. En effet, pour les conférences de citoyens organisées en France, le défaut de volonté politique n'a pas souvent permis d'enclencher à leur suite un débat public élargi. L'organisation d'une conférence de citoyens dans le cadre d'un débat public organisé par la CNDP semble offrir une solution à cette contradiction des objectifs qui, sinon, affaiblit la légitimité de la démarche délibérative et l'efficacité politique du dispositif. De son côté, les débats publics sur des sujets complexes et controversés, au-delà des conflits d'implantation qui ont vu naître la procédure, peinent à mobiliser les citoyens ordinaires, le grand public, auxquels ils tentent pourtant de s'adresser. Une conférence de citoyen semble alors offrir un dispositif éprouvé de délibération de simples citoyens, apte à faire entendre leurs voix autrement inaudible dans la confrontation des experts et des acteurs sociaux constitués autour des enjeux définis par le maître d'ouvrage, et ainsi utile à élargir la participation au débat.

Ce papier, reprenant une note rédigée pour le Comité de pilotage qui a organisé l'Atelier citoyen, formule quelques éléments d'appréciation de cette expérimentation, pour la première fois dans le cadre d'un débat organisé par la CNDP, d'une conférence de citoyens. Nous mettons d'abord en relief l'apport de la délibération de l'Atelier citoyen, en relevant ce que l'argumentation de simples citoyens a de spécifique par rapport au contenu du débat entre acteurs, pour souligner — ainsi qu'y invite le compte rendu de la CPDP — « *la façon dont les citoyens ordinaires pouvaient se saisir de la problématique* » (p. 17) très vaste de la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Nous en tirons quelques recommandations quant à l'organisation d'une conférence de citoyens dans le cadre d'un débat public, telles que cette première expérimentation permet de les formuler.

## I. LES RÉSULTATS D'UNE CONFÉRENCE DE CITOYENS SUR UNE PROBLÉMATIQUE TRÈS VASTE

L'Atelier citoyen a consisté à réunir un groupe de seize citoyens, recrutés par l'IFOP à l'image de la diversité de la population des trois régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon (« 16 personnes âgées de 24 à 73 ans, issues des différents territoires des trois régions, de diverses cultures et professions » dit leur cahier d'actes), pour délibérer sur le futur des transports dans la vallée du Rhône et vers l'Espagne. Au cours de trois week-ends de formation, les participants ont pu discuter collectivement de leurs perceptions du fonctionnement actuel et futur des transports dans la vallée du Rhône et vers l'Espagne et recueillir des informations auprès d'une quinzaine d'intervenants — universitaires, fonctionnaires, experts — pour formuler les problèmes auxquels il leur semble nécessaire d'apporter des solutions. Le quatrième week-end, lors de l'*Audition citoyenne*, le 22 avril 2006 à Avignon, ils ont questionné publiquement une vingtaine d'acteurs du débat qui avaient répondu à leur invitation, venus d'horizons différents : ministères, associations, agence d'urbanisme, élus, experts, etc. Le lendemain, le groupe a délibéré en toute connaissance des divers points de vue portés dans le débat public et exprimés pendant l'*Audition citoyenne*, pour formuler ses propositions et recommandations sur la politique des transports à conduire dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. L'avis du groupe a fait l'objet d'un cahier d'actes diffusé à égalité avec ceux qui ont ensuite été proposés par d'autres participants au débat, et a été présenté par quelques participants de l'Atelier citoyen lors des trois auditions publiques organisées par la CPDP à Marseille, Lyon et Montpellier.

La saisine de l'État comme la décision de la CNDP prévoyaient un débat organisé autour de scénarios contrastés<sup>1</sup>. Mais le 20 décembre 2005, les représentants de l'État sont venus confirmer à la CPDP que le gouvernement ne souhaitait pas engager l'État en présentant dans le débat de véritables scénarios de politique de transport entre lesquels il devrait trancher dans sa décision à rendre fin 2006, en pleine préparation des élections présidentielles de 2007. Or la préparation de l'Atelier citoyen, conjointement à la préparation du débat public, avait conduit à préciser ses objectifs et à considérer que débattre et hiérarchiser des scénarios appliqués à des territoires était une tâche complexe, mais néanmoins envisageable pour l'Atelier citoyen dans la mesure où chaque scénario conjugue des actions formant un projet cohérent (suivant en cela une note de Philippe Bovy, membre de la CPDP s'appuyant sur l'expérience suisse pour juger a contrario que débattre d'un catalogue de mesures était un exercice de type académique pour des professionnels de « haut vol » mais certainement pas une plateforme de débat public). En revanche, débattre d'un ensemble de mesures aussi disparates que celles qu'a proposées l'État dans son dossier paraissait être un objet trop vaste et trop lâche pour structurer la délibération de simples citoyens. En conséquence, il fallait délimiter la question sur laquelle la CPDP souhaitait voir l'Atelier citoyen travailler pour conserver sa pertinence à l'organisation d'une conférence de citoyens dans le cadre du débat public tel que le redéfinissait l'État. Il apparaissait que l'exercice qui pouvait être demandé, faute de pouvoir questionner la cohérence des scénarios et les projets de territoire auxquels leur mise en œuvre conduirait, devrait être un exercice plus général, décalé fortement vers l'amont par rapport

---

1. La décision de la CNDP n° 2005/31/PTVRAL/1 du 6 juillet 2005 stipule : « *Le dossier du débat ne sera considéré comme suffisamment complet (au sens de l'article 7-111 du décret du 22 Octobre 2002) que s'il comporte :*

- *une analyse précise des enjeux de développement des territoires concernés,*
- *une présentation argumentée de quelques scénarios à moyen et long termes contrastés prenant en compte les effets potentiels d'aménagements situés hors de la zone d'étude, tels que les traversées alpines,*
- *enfin une prise en compte substantielle de l'intermodalité dans les solutions proposées. »*

aux mesures du dossier de l'État, et portant notamment sur les objectifs de la politique des transports et sur l'acceptabilité de certains types de mesures pour les territoires.

Enfin, la question posée à l'Atelier citoyen n'a pas été définie par la CPDP, commanditaire, différemment des trois questions que l'État posait au débat public (perception du fonctionnement actuel et futur des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, orientations souhaitables, et acceptabilité des mesures proposées par l'État). Mais l'attente perçue par l'Atelier citoyen quant à son travail et son avis structure son cahier d'acteurs autour d'un raisonnement plus serré. Celui-ci s'articule autour : a) d'un exposé de la perception forgée collectivement du fonctionnement actuel des transports dans la vallée du Rhône et vers l'Espagne et de la formulation des problèmes auxquels il leur semble nécessaire d'apporter des solutions urgentes, b) de propositions de mesures qu'il faut mettre en œuvre dès maintenant pour infléchir les tendances actuelles et aboutir à une transformation de la situation en 2026, c) enfin, de considérations argumentées sur la manière de conduire ce changement dans la politique des transports.

Nous voudrions ici souligner quelques apports du déroulement, du travail et du cahier d'acteurs de l'Atelier citoyen. Les premiers apports tiennent au contenu du cahier d'acteurs lui-même. En second lieu, le travail de l'Atelier citoyen a souligné les conditions de construction de la crédibilité de l'information, dont les déficiences ont été mises en lumière lors des auditions publiques. En dernier lieu, l'organisation de la formation de l'Atelier citoyen a pointé l'absence d'une formalisation intégrée des politiques publiques touchant aux transports.

## **1. L'argumentation originale du *Cahier de l'Atelier citoyen***

Le récent rapport du groupe « Facteur 4 », dans ses considérations stratégiques pour modifier les comportements des citoyens, indique : « *L'articulation entre plaisir de vivre, attente de confort et efficacité énergétique et environnementale est une question clé dans les années à venir.* » (p. 31) C'est sans doute le sens profond qui se dégage du cahier de l'Atelier citoyen. Ses participants y affirment une forte conscience de l'urgence d'un changement conjoint des mentalités et des politiques publiques, et refusent l'idée que les solutions aux défis actuels passent nécessairement par l'acceptation sous la contrainte d'un changement de nos modes de vie. Au renforcement de la réglementation et du contrôle (à l'exemple des radars en matière de sécurité routière), ils préfèrent explicitement l'éducation, l'incitation et la concertation. Plus précisément, trois points forts se dégagent de l'argumentation de l'Atelier citoyen pour étayer leur prise de position.

### **a) L'urgence de l'action pour s'orienter dès maintenant vers la situation souhaitable pour 2026**

Le premier point marquant du travail de l'Atelier citoyen est la claire conscience de l'ampleur et de l'urgence des changements à opérer pour faire face au changement climatique, aux questions énergétiques et aux conséquences en matière de santé publique des nuisances des transports. Dès leur première demi-journée de travail — une réflexion collective sur le fonctionnement actuel des transports et sur leur fonctionnement souhaitable dans 20 ans — ils ont affirmé que les changements nécessaires à opérer pour parvenir aux changements souhaitables dans 20 ans réclamaient une action urgente, dès maintenant : comme le résultat sera long à obtenir, il faut commencer tout de suite à prendre les mesures<sup>2</sup>. Ces changements

---

2. La lecture de ce point essentiel de leur raisonnement a malheureusement été brouillée par une coquille introduite lors de l'impression de leur cahier d'acteurs qui transformait l'horizon 2026 de leurs propositions

urgents portent conjointement sur les politiques publiques et sur les mentalités puisqu'« *anticiper les problèmes et leurs solutions relèvent de la responsabilité de tous* ». Mais ils engagent au-delà une transformation globale puisque « *entre pollution, réchauffement de la planète et croissance économique, notre société doit définir un nouveau modèle* » (1<sup>ère</sup> phrase du cahier d'acteurs) qui préserve la qualité de vie.

En termes de solutions, la véritable urgence relevée par l'Atelier citoyen — à côté du développement de la recherche en matière d'énergies nouvelles et des changements de mentalité — concerne une meilleure utilisation de l'existant, l'Atelier refusant la création de nouvelles infrastructures au-delà des décisions déjà prises, notamment grâce à des mesures en faveur du report modal des marchandises sur le fer et la voie d'eau. Au-delà, l'Atelier citoyen souligne la nécessité d'élargir le débat aux problèmes de déplacements dans les agglomérations, refusant la coupure faite entre transports interurbains et urbains (la congestion n'étant vraiment un problème qu'en agglomération), et proposant des mesures en termes d'aménagement urbain, de transports en commun et d'aménagement du territoire. Les réunions territoriales du débat (tenues après la sortie du cahier de l'Atelier citoyen) ont également abondé dans ce sens et le compte-rendu de la CPDP dégage nettement cette priorité du débat.

On peut regretter cependant — ce que le représentant du MEDD a fait remarquer à plusieurs reprises — que l'Atelier citoyen n'ait pas suffisamment explicité les conséquences financières des changements préconisés et pas eu le temps de formuler les problèmes d'équité sociale que cela pouvait poser. Plus généralement, quelques problèmes récurrents des politiques de transport n'ont pas été perçus (pas plus d'ailleurs que dans le débat public), en particulier le fait que, puisqu'il n'y a pas l'argent pour tout financer alors que les priorités sont dégagées comme si on pouvait le faire (cf. les décisions du CIADT du 18/12/2003 constitutives du scénario de référence du dossier de l'État), celles-ci produiront d'autres résultats que ceux annoncés, avec des conséquences qui peuvent ne pas être acceptables mais que seuls des scénarios auraient permis d'éclairer. Il revenait sans doute au Comité de pilotage de veiller à ce que les intervenants les traitent explicitement lors des séances d'information. Cependant, la réflexion de l'Atelier citoyen prend bien en compte les échelles territoriales et les conséquences globales pour une génération entière des politiques à mettre en œuvre et réintroduit de la transversalité par rapport aux démarches technocratiques en revenant aux fondements des questions de société.

#### b) Un regard transversal partant des conséquences globales des mesures sectorielles

Le travail de l'Atelier citoyen s'est en effet clairement démarqué du cadrage technocratique initial du débat qu'illustre l'image du ciseau « congestion croissante/dégradation de l'environnement », thème central du diagnostic de l'État dont le compte rendu de la CPDP constate également qu'elle n'est pas une conception partagée (p. 24). Il a au contraire, en explorant les conséquences des mesures envisagées pour les transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, constamment « rebouclé » sur les préoccupations plus larges de la société, ramenant aux préoccupations des citoyens ordinaires quant à l'organisation de la vie commune.

---

en 2006 désamorçant ainsi le sens du titre de cette deuxième partie de leur cahier soulignant la nécessité que « l'on commence dès maintenant ». À la demande du groupe, le cahier d'acteurs a été réimprimé en fin de débat pour corriger cette coquille et quelques autres.

De la même manière, l'effet de dramatisation recherché par le groupe dans la première partie de leur cahier intitulée « Changements urgents » est largement désamorcé par la maquette « riante » des cahiers d'acteurs (un enfant sourire aux lèvres véhiculé vers un avenir parsemé de petites fleurs !)

Il faut souligner ce point. Par construction, le débat public tend à recruter ses participants parmi les acteurs préoccupés par les questions sectorielles soumises au débat par le maître d'ouvrage et construites essentiellement à partir des projections des tendances passées. L'Atelier citoyen a raisonné de manière plus transversale. Certes chacun est usager des transports, mais cela n'implique pas qu'il faille regarder les questions de transports d'un point de vue d'usager. Les regarder d'un point de vue de citoyen consiste à le faire en fonction des opinions que les citoyens ont sur les grandes questions de société, dont la hiérarchie met aujourd'hui sur le devant de la scène l'environnement et la santé publique (avec la sécurité, cf. les baromètres IFEN, par ex.). L'urgence mise en avant par le cahier d'acteurs n'est donc pas seulement temporelle : elle concerne aussi le nécessaire changement de regard porté sur les politiques à mettre en œuvre. On ne peut répondre aux préoccupations des citoyens nées des « *signaux d'alarme* » perceptibles dès aujourd'hui en matière de réchauffement de la planète, de nuisances environnementales et de santé publique, que si l'on part de ces préoccupations.

L'Atelier citoyen confirme de ce point de vue les constats faits dans d'autres dispositifs de délibération de simples citoyens : leur positionnement sur un sujet controversé s'effectue en fonction des conséquences transversales — sur l'environnement, la santé publique, la sécurité, etc. — des mesures sectorielles proposées, et en fonction de certaines valeurs morales largement consensuelles. Cette exigence de raisonnement pour que les simples citoyens puissent s'approprier des sujets complexes est sans doute trop souvent négligée dans la préparation des débats publics qui mobilise, par construction, des acteurs déjà experts des questions sectorielles. Dans le débat VRAL, l'absence de scénarios permettant de se faire une idée précise des conséquences des nombreuses mesures proposées laissait cet exercice expert à la charge des participants. Il n'en faut que mieux apprécier la qualité du travail de l'Atelier citoyen.

#### c) Une préoccupation marquée pour les questions de gouvernance

D'autant plus que l'Atelier citoyen a mis l'accent sur une question qui a eu dû mal à trouver sa place dans le débat public : la question de la gouvernance (pour reprendre cette dénomination de la thématique mise au cœur du débat sur les déchets nucléaires). Alors que le débat public s'interrogeait pour savoir comment les institutions pourraient résoudre le problème des transports dans la vallée du Rhône, l'Atelier citoyen reformulait la question : « Quelles institutions faut-il avoir pour trouver les solutions à ce problème ? », en la reliant à celle des changements de mentalité.

Soulignons en premier lieu que, tout au long de leurs travaux, les participants de l'Atelier citoyens ont parlé de changement des mentalités et non de changement des comportements. Dans leurs discussions, le premier terme renvoie explicitement au changement de la société et à l'implication de chacun dans ce changement dont ils affirment l'urgence. Relevons que la CPDP a mis l'accent dans sa synthèse de la première partie du débat, reprise en introduction de toutes les réunions territoriales, sur l'opposition de la logique du consommateur (désirant consommer toujours plus, plus de produits toujours moins chers et toujours disponibles) et la logique du citoyen (désirant moins d'infrastructures, moins d'impacts sur l'environnement). La réalisation de l'objectif du « facteur 4 » ouvrirait alors, « selon les participants aux réunions », deux possibilités : soit une évolution de la société et il faut mettre en cohérence la logique du citoyen et la logique du consommateur ; soit une rupture, avec un changement de modèle économique. Parler de changement des mentalités dépasse pour l'Atelier citoyen ce raisonnement dichotomique, et ses participants ont toujours associé les changements de mentalités à l'idée d'une rupture sociétale (la nécessité de définir un nouveau modèle de

société, première phrase de leur cahier d'acteurs). Une participante de l'Atelier citoyen l'a souligné lors de la réunion de clôture du débat comme l'un des trois points forts de leur travail : « *Si l'on parle de changement de mentalité, on ne peut pas simplement l'imaginer du point de vue du citoyen. Il doit être obligatoirement parallèle, suivi par une véritable volonté politique forte, affichée. Nous sommes probablement très proches d'une rupture sociétale sur ce plan.* »

Pour l'Atelier citoyen, « *penser changement de mentalités* » implique donc de trouver « *un nouvel équilibre entre volonté politique et changement de mentalité* ». Plutôt que d'opposer le politique et l'économique comme dans l'alternative rapportée par la CPDP, l'Atelier citoyen s'interroge sur qui peut agir, et quelles mesures peuvent effectivement impliquer les citoyens-consommateurs dans l'action de changer la société. Les participants de l'Atelier citoyen ont ainsi été particulièrement réceptifs à une session de formation parlant des agendas 21 locaux ou aux intervenants de l'Audition citoyenne relatant des actions concrètes (autopartage, éducation, etc.) Le rapport du groupe « facteur 4 », dans sa partie consacrée aux transports, exprime le caractère stratégique de cette interrogation en notant que « *Chaque citoyen ne pourra se convaincre de la réalité et de la nécessité de cette mutation que s'il a le sentiment de ne pas être interpellé isolément mais qu'il s'agit bien d'une impulsion collective : "j'accepte de faire si chacun le fait également". Cette adhésion suppose des signaux forts adressés aux citoyens sur la réalité du changement engagé...* » (p. 22). Ces signaux ont clairement manqué au cours du débat VRAL, et l'Atelier citoyen a été conduit à constater qu'il n'avait pas eu de réponse de la part des différents intervenants entendus concernant, par exemple, les bonnes coordinations à trouver entre les collectivités territoriales, l'État et l'Europe pour mettre en œuvre les politiques publiques « *efficientes et harmonisées aux différentes échelles décisionnelles* ».

Les préoccupations exprimées par l'Atelier citoyen en matière de gouvernance de l'action publique interrogent la place des citoyens dans l'action publique. Sa représentante le rappelait lors de la réunion de clôture : « *Comment créer le lien entre la parole des citoyens et l'écoute de l'État, des pouvoirs publics ? Je crois qu'il est important sur ce débat de le nourrir sur le plan géographique et sur le plan des problématiques. Les transports ne peuvent pas s'imaginer sans parler d'aménagement du territoire.* » Leur raisonnement récuse l'approche en termes d'acceptabilité placée au cœur du débat. Une telle approche repose en effet, avec la recherche d'une cohérence entre logique du consommateur et logique du citoyen, sur une attente toute technocratique : voir les citoyens accepter de changer de comportement. L'Atelier citoyen définit, en parlant de changement des mentalités, un autre rapport à l'action. Donner une place aux citoyens dans le processus de décision impose ainsi de mettre sur pied les dispositifs (« *quel suivi peut être donné à ces différentes concertations, qu'elles soient au sein d'un atelier ou d'une conférence de citoyens ou de différentes concertations au niveau local ?* » rappelle-t-elle également) et un cadrage du débat partant de leurs préoccupations quant à la vie commune (les *signaux d'alarme*) et une clarification des leviers d'action à leur disposition (*éducation, incitation concertation*).

## **2. La construction de la crédibilité de l'information**

Le rapport du groupe « facteur 4 » indique : « *Pour aboutir à des décisions partagées il faut une socialisation de la connaissance, c'est-à-dire qu'il importe pour une bonne appropriation de la connaissance scientifique par les acteurs de passer par la critique de la connaissance*

(les données, les conditions expérimentales, les conditions de validité...), par une obligation de transparence et une exigence de débat. » (p. 30) Le travail et l'expression de l'Atelier citoyen ont largement fait ressortir les conditions de construction de la crédibilité de l'information.

Les participants à l'Atelier citoyen ont été extrêmement frappés lors de l'Audition citoyenne par les divergences entre le représentant d'ASF et les représentants de l'État au sujet des données de congestion, données de base du dossier soumis à débat. Quelques autres contradictions entre experts les avaient également frappés au cours des séances de formation. Face à ces contradictions des experts, que de simples citoyens n'ont aucun moyen de trancher, leur exigence vise l'explicitation des conditions de construction de l'information pour comprendre en quoi les mesures proposées sont des solutions au problème défini à partir de ces informations contradictoires. C'est ce qu'ils ont fait valoir lors des auditions publiques, notamment à Marseille, provoquant des réactions contrastées des deux représentants de l'État<sup>3</sup> : « *Sur le niveau des encombrements, les experts n'étaient pas d'accord : certains disaient qu'il y avait un encombrement gênant 15 jours par an et d'autres 100 jours par an. C'est surtout sur ce sujet qu'il y avait des contradictions entre experts. Après, que les flux augmenteront, c'est exact, on est d'accord. On n'a pas parlé de taux. Nous n'avons pas parlé de chiffres, ce n'était pas notre problème. Ce que nous voulions, c'étaient des solutions. On sait que les flux vont augmenter, mais les solutions existent pour qu'ils n'augmentent pas trop sur la route* ».

Ce point mérite commentaire. L'institutionnalisation du débat public s'est accompagnée par la reconnaissance de la contre-expertise, de l'importance de la pluralité des expertises pour alimenter le débat public, mais sans toujours questionner le contenu des expertises à constituer et à conduire. Presque tous les débats sur des enjeux de transport ont ainsi été l'occasion d'expertises complémentaires commandées par la CNDP portant sur les projections de trafic. Le débat VRAL n'y a pas échappé avec un atelier consacré à ce sujet, organisé avant son ouverture pour clarifier la compréhension des modèles sous-tendant des prévisions de croissance des trafics controversées. Mais le travail de l'Atelier citoyen souligne que cette seule clarification des controverses expertes (et donc entre experts) laisse les simples citoyens spectateurs passifs des politiques publiques, parce qu'elle ne leur suffit pas à en appréhender les conséquences transversales.

Tant que la controverse porte sur le taux de croissance du trafic ou sur les modèles calculant ces taux, les simples citoyens n'ont pas de place dans le processus de décision. En effet, ces

---

3. Verbatim de l'audition publique de Marseille, le 17 mai, p. 26. Michel Badré (MEDD) avait relevé les remarques des membres de l'Atelier sur les contradictions des experts et l'absence de réponse satisfaisante sur la politique de l'État, en constatant : « *Vous avez redit tout à l'heure que vous aviez eu le sentiment que tous les experts se contredisaient sur tous les sujets. Cela m'avait beaucoup frappé quand vous nous l'aviez dit le jour de l'audition. Si vous le dites, c'est que vous le ressentez. Je n'ai pas à dire « c'est vrai ou ce n'est pas vrai », c'est un fait. Pour nous, technostructure au sens large, je pense que c'est un enseignement fort de votre travail. On ne peut que l'encaisser et essayer d'en tirer des enseignements pour la suite.* » (p. 23) La discussion sur ce point se prolongeant à partir de remarques de la salle, Jean-Didier Blanchet (MTEMT) a ensuite rétorqué : « *Les experts, excusez-moi, mais les experts sont tous d'accord sur le fait que, à quelques exceptions près, le trafic va augmenter de 40% d'ici 20 ans et c'est un minimum. Depuis 5 ans, le trafic a pris 20%. Vous croyez vraiment qu'il ne va pas augmenter de 40% d'ici 20 ans ? Il ne faut pas nier les évidences, le trafic va augmenter. Bien sûr, il y a des hauts et des bas : quand il y a une hausse du prix du pétrole, il est probable que la croissance freine, mais la croissance est certaine, et ce n'est pas une question d'expert. Il n'y a pas un expert qui se présenterait en disant « vous vous trompez », je n'en ai pas vu un en tout cas. Il ne faut pas dire les choses de cette manière-là. Vous avez eu des réponses aux questions que vous avez posées. Quant à la politique de l'État, elle existe, elle a été manifestée dans un comité interministériel qui s'appelle le CIADT 2003. Reportez-vous-y.* » (p. 25)

signaux nécessaires à la mise sur l'agenda d'un problème public (et donc, par construction, au cœur des dossiers mis en débat et des controverses qu'ils suscitent) n'expliquent pas les mécanismes de cette croissance pas plus qu'ils ne définissent les conséquences sur lesquelles il faut agir — et souvent même enferment le débat dans des termes purement sectoriels : que nous dit une controverse sur le taux de croissance du trafic sur les effets de ce trafic sur la santé publique ? Ces controverses expertes, constituées à l'intérieur d'un système de causalité qu'elles ne mettent pas en question quand elles n'en affirment pas le caractère inéluctable, ne permettent donc pas aux citoyens de s'appropriier les données qu'ils considèrent être fondamentales pour la décision.

L'Atelier montre que les simples citoyens revendiquent alors — sans doute de manière assez inattendue pour la “technostructure” (selon le terme adopté par un représentant de l'État) si l'on considère les réactions des représentants de l'État — de pouvoir s'approprier la métrologie sur laquelle s'appuie l'identification des problèmes à résoudre et les propositions de solutions<sup>4</sup>. Cette revendication est au centre des controverses et des conflits quand les projets mettent directement en jeu des dimensions de santé publique (bruit des transports, en particulier des aéroports, pollution atmosphérique, faibles émissions des déchets nucléaires, des THT ou des antennes relais de téléphonie mobile, etc.). Elle est au contraire refoulée quand les controverses sont constituées de manière plus experte (c'est-à-dire plus sectorielle). Le travail de l'Atelier citoyen montre que la métrologie en matière de trafic doit être construite de manière contradictoire, comme cela a été fait par exemple pour le bruit des aéroports. L'ouverture de cette construction contradictoire — l'expérience des conflits sur le bruit des aéroports l'a amplement montré (Barraqué, 2003) — donne aux simples citoyens, aux associations locales de défense de réelles prises pour qualifier les problèmes et évaluer les solutions, et ainsi une place dans le processus de décision.

### **3. Des controverses à structurer dans le domaine des transports**

En soulignant l'importance de la construction de l'information, des faits qui motivent un projet et permettent d'évaluer ses conséquences, l'expérience de l'Atelier citoyen vient confirmer les résultats des dispositifs d'évaluation participative de la technologie ou des processus de gouvernance inclusive des risques technologiques sur le partage de l'expertise. L'organisation du débat public doit donc contribuer à rendre lisible la construction des faits, par des exercices pluralistes de construction des données de base sur lesquelles il n'y a pas d'incertitudes, et rendre accessible les controverses des experts sur les éléments incertains. L'expérience de l'Atelier citoyen le souligne, l'appropriation du débat par les simples citoyens nécessite également de structurer les controverses sur la manière dont s'applique le principe de précaution à l'objet mis en débat.

Dès la préparation de l'Atelier citoyen, le Comité de pilotage a été conduit à s'interroger sur les controverses qui structurent les débats sur les politiques de transport. Quatre axes principaux de controverses avaient été identifiés : sur le lien entre mobilité et croissance économique ; sur la place des autorités publiques dans la régulation du marché des transports ; sur le rôle du progrès technologique dans la résolution des problèmes que le développement fait naître ; sur les rapports entre transports et aménagement du territoire. Mais le même constat s'imposait pour chacune : malgré une même tension majeure sur les 4 axes — que l'on peut exprimer synthétiquement dans l'opposition entre deux visions extrêmes : laissez-

---

4. Les participants à l'Atelier citoyen ont vite compris que la mesure de la gêne repose sur une norme : la gêne commence lorsqu'on ne peut plus rouler à la vitesse limite autorisée. Débattre des faits, c'est donc toujours aussi débattre des normes qui constituent les données en faits sur lesquels on se propose d'agir.

faire ou décroissance —, ces controverses sont peu structurées. La connaissance des causes, la manière de relier les contraintes et le fonctionnement du système des transports, les effets des diverses manettes à disposition des autorités publiques pour en infléchir les mécanismes d'évolution sont insuffisamment formalisés pour structurer les débats sur les politiques de transport autrement que de manière très sectorielle. La non-présentation de scénarios contrastés de politiques des transports par l'État et la préférence donnée à l'exposé d'un grand nombre de mesures extrêmement disparates l'illustrent particulièrement dans ce débat public, comme le constat fait dans le compte-rendu de la CPDP d'une partition des cahiers d'acteurs entre les « deux lames du ciseau congestion/facteur 4 » (p. 54). La préparation du contenu des trois week-ends d'information de l'Atelier citoyens a conduit le Comité de pilotage à préciser ce constat : il n'y a ni représentation partagée du fonctionnement du système des transports ni concurrence entre des représentations distinctes pour permettre de structurer les controverses sur les politiques de transports, mais confrontation entre des manières de poser les problèmes peu conciliables<sup>5</sup>. Dans les divers schémas de raisonnement, les enjeux centraux de long terme — changement climatique, fin du pétrole, durabilité de la croissance de la mobilité — sont largement traités comme des contraintes externes au fonctionnement du système de transport et les politiques publiques dont ils font l'objet ne sont pas reliées dans un même schéma systémique aux politiques sectorielles dont les transports sont l'objet<sup>6</sup>.

La préparation de l'Atelier citoyen a donc mis en lumière l'absence d'une vision intégrée permettant de relier les mesures sectorielles « transports » et les politiques publiques en matière d'effet de serre ou d'énergie et leurs interactions, et de structurer le débat sur les arbitrages nécessaires pour mettre en œuvre une politique des transports conformes aux engagements internationaux de la France. Un simple exemple : comment constituer la taxe carbone en outil de politique des transports sur lequel de simples citoyens participant à un débat de politique des transports auraient prise, alors que les débats qui en démontrent l'utilité et l'efficacité se structurent ailleurs que dans le champ des transports et que les experts transports ne discutent (ne négocient en fonction d'intérêts sectoriels) que son montant ? Sans

- 
5. Le compte rendu de la CPDP note ainsi : « Sur ces deux aspects [croissance des trafics sur l'autoroute et moyens à mettre en place pour y répondre], le débat public n'a guère permis de faire évoluer les positions des uns et des autres : l'État défendant des prévisions réalistes et utiles à un débat portant sur un ensemble de mesures, beaucoup d'élus et les milieux associatifs considérant que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre invalide le besoin d'augmenter les capacités autoroutières, et les milieux socio-économiques réclamant une mobilité routière facilitée. Cette controverse aura néanmoins permis de mieux ordonner les orientations souhaitables d'une future politique de transports VRAL. » (p. 25) Notre propos est plutôt de dire que ces antagonismes persistant en fin de débat, ils désignent une controverse trop peu structurée pour s'ouvrir au débat.
  6. Qui font également l'objet de représentations diverses. Philippe Bovy, membre de la CPDP, a proposé un schéma d'organisation des réunions thématiques du débat public en s'appuyant sur un schéma classique du fonctionnement technico-économique du système des transports : la gestion technico-économique du système est la boîte noire centrale, influencée par des politiques de demande d'un côté (tarification, etc.) et des politiques d'offres de l'autre (investissements en infrastructures, etc.), politiques reflétant elles-mêmes (mais de manière externe au schéma) des contraintes sociales et environnementales. Le Comité de pilotage a souvent fait référence, de son côté, à un schéma de la régulation des marchés de transport proposé par Alain Bonnafous dans les travaux du Commissariat général au Plan au début des années 1990 : le fonctionnement des marchés de transport y est donc la boîte noire centrale, et le schéma précise les quatre types de commande qui peuvent être utilisées par la puissance publique pour définir une régulation qui ne soit pas simplement "par défaut" (tarification et financement — qui ne sont plus séparés dans ce schéma — constituent l'une des 4 commandes-clés de toute politique de transport, les autres commandes étant : la réglementation et le contrôle, les méthodes d'évaluation et le choix des investissements). Ce schéma est depuis sous-jacent aux réflexions stratégiques sur les politiques de transports parce que selon l'importance donnée à l'une ou l'autre de ces différentes commandes, et selon la manière de les combiner, il définit des modèles de régulation distincts.

doute ce débat public aurait-il pu être plus directement dédié à la structuration d'une telle vision intégrée et des controverses qui l'animent. Georges Mercadal en a souligné la difficulté lors de son intervention en tant que témoin dans la réunion de synthèse des réunions thématiques, le 10 mai à Avignon : « *si l'on veut être crédible sur la précaution, il faut construire l'organisation capable de produire un projet alternatif. Pour le moment, comme souvent dans ces cas-là, nous avons d'un côté une organisation rodée, remarquablement capable de sortir un projet routier ; par contre, de l'autre côté, nous n'avons pas les acteurs même de la réalisation* ». La constitution de groupes d'experts pluralistes (à l'instar de ce qui a été pratiqué dans le débat sur les déchets nucléaires ou dans le débat EPR) pour produire les scénarios contrastés de politique des transports que l'État n'avait pas fournis aurait sans doute été une bonne manière de le faire. Cela ne pouvait bien sûr pas être un des résultats directs du travail de l'Atelier citoyen. Mais le raisonnement de leur cahier d'acteurs souligne la nécessité d'aller dans ce sens.

Au total, l'Atelier citoyen a été une riche expérience de participation des citoyens. Ses résultats et son travail soulignent les conditions nécessaires pour donner aux simples citoyens leur place dans les processus de décision : a) des dispositifs de délibération les mettant en capacité de se forger leur propre avis de manière autonome, à différentes étapes du processus de décision ; b) un cadrage du débat leur permettant d'appréhender les conséquences des mesures envisagées à partir des leurs préoccupations transversales sur ce qui relève de la vie commune et de la société souhaitable ; c) des procédures pluralistes de construction de l'information leur donnant de réelles prise pour qualifier les problèmes et évaluer les solutions.

## **II. ORGANISER UNE CONFÉRENCE DE CITOYENS DANS LE CADRE D'UN DÉBAT PUBLIC : QUELQUES RECOMMANDATIONS**

Malgré un conflit entre le président de la CPDP et le Comité de pilotage qui a pesé sur le déroulement de l'Atelier citoyen, celui-ci peut être considéré comme une expérimentation réussie si l'on en juge par la qualité du travail réalisé. L'avis des seize citoyens formulé au terme des 4 week-ends ne pouvait pas être produit par les modalités classiques du débat public et le contenu original de leur cahier d'acteurs constitue un apport dans le débat. Il y a d'ailleurs rencontré une certaine audience, notamment de la part des représentants de l'État qui en sont les destinataires finaux, et une large diffusion (comme les autres cahiers d'acteurs) ; certains des participants à l'Atelier ont pu en exposer le contenu lors des trois auditions publiques organisées dans le débat et lors de la réunion de clôture : toutes les conférences de citoyens n'ont pas bénéficié de telles possibilités d'expression publique. Cette conférence de citoyens réussie a également bénéficié au débat public. Certes, le mode de rédaction du compte-rendu de la CPDP ne permet pas d'attribuer spécifiquement à l'existence de l'Atelier citoyen tel ou tel point fort constitutif des « *dynamiques pour l'action future* » mises en avant pour synthétiser l'ensemble du débat. Mais celles-ci sont fortement congruentes avec le raisonnement proposé par l'Atelier citoyen dès le début du débat.

Originalité de la production de l'Atelier citoyen, congruence avec l'orientation générale qui se dégage du débat public : cela suffit à justifier d'avoir conduit cette expérimentation. Cela autorise la CNDP à la renouveler : parce que ce que produit un dispositif de délibération de simples citoyens ne peut pas être produit autrement dans le débat public, une conférence de citoyens est bien un moyen complémentaire de participation du public. La CNDP aurait donc tort de se priver de dispositifs spécifiques de délibération de simples citoyens pour alimenter le débat public, d'autant que ces dispositifs se diffusent par ailleurs, notamment à l'initiative de collectivités territoriales.

## 1. L'Atelier citoyen dans le débat VRAL : une expérimentation contrainte

Mais l'expérimentation tentée avec l'Atelier citoyen dans le cadre du débat VRAL le montre également : l'articulation d'une conférence de citoyens et du débat public ne va pas de soi parce qu'elle interroge les finalités et le fonctionnement du débat public. Les différences de vue sur l'organisation de l'Atelier citoyen qui sont apparues entre le président de la CPDP, commanditaire, et le Comité de pilotage tiennent, nous semble-t-il, d'une part aux "vertus" que l'on prête à la délibération de simples citoyens dans le cadre du débat public et, d'autre part, au statut que l'on accorde au collectif formé par les participants à l'Atelier citoyen. En effet, un dispositif de délibération ne mesure pas une opinion collective par agrégation d'opinions individuelles, comme le fait l'interprétation d'un sondage, il produit une opinion collective par la délibération entre des citoyens en vue d'une décision publique à prendre ; son intérêt dépend donc de la maîtrise par le groupe de citoyens des conditions de sa réflexion autonome (ce qui suppose de leur donner les moyens de définir eux-mêmes ce qui fait problème dans la situation et doit être matière à décision). Le débat public, quant à lui, vise d'abord à permettre l'expression la plus complète des acteurs sociaux concernés par le sujet mis en débat par un maître d'ouvrage, et son intérêt dépend de leur participation la plus large. L'articulation d'une conférence de citoyens et d'un débat public soulève donc des points suffisamment importants dans la conception que l'on peut avoir du débat public pour que les différences d'option méritent d'être explicitées.

### a) Délibération ou dynamique de groupe

Selon le point de vue que l'on adopte sur les "vertus" de la délibération de simples citoyens<sup>7</sup>, celle-ci a une valeur pour elle-même et constitue un objectif en soi, et la conférence de citoyens doit alors être autonome par rapport au débat public (mais articulé avec lui) pour garantir au groupe de maîtriser pleinement sa propre délibération ; ou bien le résultat du groupe de discussion est l'objectif central, et le *focus group* est un simple outil supplémentaire du débat public, destiné à y favoriser la participation des citoyens ordinaires.

Les termes de cette alternative ont opposé le Comité de pilotage et le président de la CPDP. Pour le Comité de pilotage, les participants à l'Atelier citoyen sont des personnes dont on sait d'abord ce qu'elles ne sont pas : ni des experts, ni des acteurs sociaux constitués autour des enjeux en débat. Mais le processus de recrutement du groupe sélectionne finalement des citoyens dont les caractéristiques les rapprochent des citoyens isolés qui prennent part au débat public : ceux qui, rares il est vrai et à titre individuel, y participent car ils se sentent concernés par l'objet et/ou par le dispositif. L'Atelier citoyen constitue en quelque sorte le portrait agrégé des participants isolés et difficilement repérables dans les débats, dont on sait qu'ils peinent le plus à se prononcer dans un espace où experts et acteurs sociaux quadrillent l'échange. C'est en cela que leur délibération autonome importe et nécessite un dispositif spécifique dans le débat public pour que se constitue, même de façon tout éphémère, un collectif dont l'avis tire sa légitimité de l'ensemble du processus (formation, Audition

---

7. Les recherches sur la démocratie délibérative en dégagent six que, selon les modalités d'organisation retenues, les divers dispositifs de délibération permettent plus ou moins d'atteindre :

- l'éducation du citoyen ;
- les résultats de la délibération : information nouvelle, créativité, ouverture des choix et fixation de l'agenda politique ;
- la dynamique de l'argumentation : prise en compte stratégique ou empathique du point de vue de l'autre ;
- l'équité de la procédure : l'égalisation de la parole des experts et profanes légitime les dispositifs ;
- l'accroissement des capacités d'action : *empowerment* ;
- la congruence de dispositifs avec les idéaux démocratiques : la procéduralisation de la démocratie.

citoyenne et délibération). Le Comité de pilotage était donc attaché à ce qu'une présentation publique de leurs travaux marque pour les participants de l'Atelier citoyen la clôture de ce processus. La forme usuelle de la conférence de presse leur aurait permis de maîtriser collectivement la manière dont le résultat de leurs travaux était versé au débat public et aurait sans nul doute facilité leur participation. Au contraire, l'absence d'un acte venant clore leur implication collective a favorisé le désengagement de certains, dès la journée de délibération.

Le président de la CPDP a considéré l'Atelier citoyen comme un dispositif en miniature d'un débat public idéal (au sens où il permettrait l'expression du grand public) : si les citoyens ordinaires participaient activement au débat public, ils devraient être capables de se forger un avis à l'issue du débat. Mais comme un débat sur une politique n'attire pas le grand public, la CPDP crée un dispositif spécifique lui permettant de demander à des citoyens ordinaires de se positionner en tant que public participant au débat en répondant aux questions posées au débat. Ce dispositif n'a donc pas à être autonome par rapport au débat public sans lequel il n'existerait pas, il en est un simple outil, au même titre que d'autres outils « *destinés à faciliter la participation du public et la qualité des échanges* »<sup>8</sup>. La filiation de l'Atelier avec les conférences de citoyens est donc très lâche, le dispositif pouvant, dans un premier temps, se limiter à un *focus group* : un groupe « d'experts d'en bas »<sup>9</sup> remettant ses conclusions au commanditaire qui s'engageait à les rendre publiques dans le débat par leur publication sous la forme d'un cahier d'acteurs. Cette première option accorde moins d'intérêt à la délibération du groupe et aux conditions qui en garantissent l'autonomie qu'à la dynamique du groupe pour produire un avis d'abord destiné à la CPDP dans sa tâche de structurer l'organisation du débat. Cette option aurait pris tout son sens si l'Atelier citoyen s'était situé plus tôt dans la préparation du débat public, le premier week-end prévue initialement mi-janvier tenant en quelque sorte le rôle du sondage finalement commandé pour connaître la perception de l'opinion publique sur le fonctionnement des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Du fait de la dérive du calendrier, il fallait compléter cette conception en définissant la place de l'Atelier citoyen dans le débat public. L'offre faite de venir présenter le cahier d'acteurs dans les auditions du débat (modalité arrêtée fin janvier) considère alors l'Atelier citoyen comme un acteur du débat public. De ce fait, les règles qui s'appliquent à son travail sont les mêmes que celles s'appliquant à tous les acteurs au débat. En application du principe d'équivalence, la CPDP ne peut consacrer à la publicité de l'Atelier citoyen et à l'avis du groupe d'autres moyens que ceux qu'elle consacre à n'importe quel autre acteur du débat. En particulier, elle ne peut organiser une conférence de presse autour du cahier de l'Atelier citoyen. Plus globalement, elle ne peut porter cet avis dans le débat public.

#### b) Une mise en œuvre paradoxale : l'Atelier citoyen mis hors débat

Le Comité de pilotage a admis la cohérence de ce point de vue, sans forcément le partager. Cependant, sa mise en œuvre a été assez paradoxale puisque finalement l'Atelier citoyen a été moins bien traité que les autres acteurs. On peut en relever trois exemples.

En premier lieu, le président de la CPDP a décidé mi-janvier qu'il n'y aurait pas de conférence de presse de l'Atelier citoyen mais également que l'Audition citoyenne dont les thématiques, les invités et les modalités d'organisation étaient choisis par les participants à

---

8. Point 2.2 du compte rendu de la CPDP. L'Atelier citoyen a été présenté dans tout le débat comme un outil de participation, au même titre que le sondage réalisé par la CPDP ou différents ateliers pédagogiques.

9. Formule du ministre des Transports dans le film d'ouverture du débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise en 2002, reconnaissant aux « experts d'en bas » une expertise d'usage.

l'Atelier citoyen — réunion qui leur avait donc été présentée comme étant le moment où ils devenaient des acteurs du débat public — ne ferait pas partie des réunions du débat public puisque le public n'y avait pas les mêmes possibilités d'intervention que dans les réunions organisées directement par la CPDP. De ce fait, l'Audition citoyenne n'a pas bénéficié de la publicité faite autour des autres réunions du débat public ni d'aucune publicité spécifique de la CPDP. Aussi, cette audition qui devait être un outil pour faciliter la participation du grand public s'est-elle déroulée sans public, ou presque.

En second lieu, la CPDP, commanditaire, n'a pas pris en compte le travail de l'Atelier citoyen, alors achevé, dans la synthèse de la première partie du débat qu'elle a présentée à Avignon le 10 mai. Cette synthèse retrace l'ensemble de ce qu'ont exprimé les acteurs du débat dans les réunions thématiques mais pas le cahier d'acteurs de l'Atelier citoyen, pourtant le premier à être diffusé lors de cette réunion. Or cette synthèse a ensuite été présentée en introduction de chaque réunion territoriale, dans la seconde partie du débat. La CPDP n'y a donc jamais fait mention du travail de l'Atelier citoyen. La lecture de son compte-rendu du débat le confirme, la CPDP n'a jamais exprimé ce qu'elle retenait du travail de l'Atelier citoyen, quand bien même il s'agit de la première attente des participants vis-à-vis du commanditaire.

Enfin, mentionnons les conditions de rédaction du cahier de l'Atelier citoyen. Alors que les acteurs du débat public proposent en général d'abord une contribution puis discutent avec la CPDP de sa transformation en cahier d'acteurs (et bénéficient de ses conseils pour en remplir les exigences de longueur et de forme), l'Atelier citoyen a dû finaliser directement sa délibération dans la forme d'un cahier d'acteurs, remis le 23 avril au soir dans sa version définitive au président de la CPDP. Lors des auditions publiques, les participants de l'Atelier citoyen n'ont pas manqué de faire remarquer qu'ils avaient beaucoup plus à dire : *« ce cahier d'acteurs est très succinct par rapport au volume de travail que nous avons développé. Nous aurions pu, en développant un peu plus de façon à ce que cela soit plus percutant, faire facilement vingt pages »* a dit l'un d'eux à l'audition publique de Lyon.

Ces conditions de mise en œuvre n'ont, on s'en doute, pas favorisé ni l'implication des participants de l'Atelier citoyen dans le débat public ni l'alimentation du débat par leur travail. Plus que cela, elles ne pouvaient favoriser la participation des citoyens ordinaires, du grand public, quand elles mettaient assez systématiquement la délibération de simples citoyens hors débat.

## **2. Articuler dispositifs de délibération de simples citoyens et débat public : les conditions de réussite**

Renouveler l'expérience, voire la diffuser comme une pratique courante de la CNDP, suppose donc d'en identifier les difficultés pour les surmonter. L'expérience de l'Atelier citoyen dans le cadre du débat VRAL a permis de les cerner précisément, sans avoir su les surmonter. Celles-ci résident dans les conditions de réalisation de la finalité recherchée avec l'articulation des deux dispositifs : rendre visible l'avis de simples citoyens et alimenter le débat avec leur travail afin de faciliter une participation plus large du public. Quand une CPDP organise un atelier pédagogique (voire une expertise complémentaire) sur un sujet controversé dans le débat, les acteurs les plus impliqués dans la controverse y participent et le travail réalisé alimente directement la suite du débat. Quand on réunit un groupe de simples citoyens, c'est parce qu'ils ne sont pas des acteurs du débat. Comment leur délibération peut-elle être entendue dans le débat et y faire effet ? En les considérant quand même comme des acteurs du débat ? L'expérience de l'Atelier citoyen montre que cela ne se décrète pas. En demandant à

la CPDP de porter le résultat du travail commandé dans le débat ? Bien des CPDP considéreraient que cela excède le rôle que leur fixe la loi, et cela a été le cas de la CPDP VRAL.

La difficulté n'est pas sans solution. La lever ouvre deux voies de réflexion, l'une sur la pertinence de l'objectif ; l'autre sur les conditions de sa réalisation. L'expérience de l'Atelier citoyen montre qu'une articulation réussie entre un dispositif de délibération de simples citoyens<sup>10</sup> et un débat public met en jeu, à la fois, la situation de débat, en particulier la nature du sujet mis en débat ; la manière dont la CPDP envisage son rôle pour structurer le débat ; le dispositif choisi et le moment où il se déroule dans le débat public.

a) Le sujet du débat : une controverse sur les conséquences prévisibles de la décision et la faisabilité des solutions proposées

Décider de l'organisation d'un dispositif de délibération dans le cadre d'un débat public emporte un jugement porté sur la nature du problème qui est soumis au débat. D'une part, ce problème ne relève pas simplement d'un conflit d'implantation, le débat n'est pas seulement destiné à tester l'acceptabilité relative de telle ou telle solution sans que la définition de ces solutions ne suscite de controverses transversales. Le débat public, né des conflits d'usage du territoire, n'a cessé d'améliorer sa capacité à faciliter l'expression argumentée des divers protagonistes des conflits territoriaux, à égaliser les conditions de participation des individus et groupes constitués, afin d'ancrer les décisions dans une logique de développement durable. Un autre dispositif articulé au débat lui apporterait peu. Mais la CNDP est également sollicitée sur des problématiques qui mettent fortement en jeu l'interdépendance complexe des activités humaines et pour lesquelles, aucune solution n'étant séparable d'un diagnostic spécifique, il convient d'organiser la controverse entre les diagnostics pour dégager ce qui peut être partagé. Dans ces controverses, la connaissance nécessaire pour porter un diagnostic présente des incertitudes majeures, aussi décider nécessite-t-il d'organiser le débat public sur les conséquences prévisibles et la faisabilité des solutions envisageables. Dans ces cas, les dispositifs de délibération spécifiques ont montré leur utilité pour mettre de simples citoyens en capacité de produire un avis alors que l'ouverture de la procédure du débat public disperse leurs voix. C'est le jugement que nous avons émis à propos de l'Atelier citoyen. Le groupe « facteur 4 » préconise de « *confier à la CNDP le soin de mener un grand débat public sur le risque d'emballlement climatique* » (recommandation n° 20, p. 54). Organiser une conférence de citoyens (ou des ateliers scénarios) dans le cadre d'un tel débat contribuerait à « *constituer des formes nouvelles d'interpellation des politiques publiques* » (p. 33) comme « *à construire collectivement une vision de l'horizon souhaitable à moyen terme* ».

b) Le rôle de la CPDP : un positionnement actif dans la structuration du débat

La réussite de l'organisation d'un dispositif de délibération dans le cadre d'un débat public dépend également de la manière dont la CPDP envisage le débat et le rôle qu'elle y joue. On a pu montrer par ailleurs autour de quelles questions ce positionnement se structure et varie

---

10. On emploie ici à dessein une formule générique : les quelques conclusions que nous dégageons s'appliquent aussi bien aux conférences de citoyens qu'à des ateliers scénarios, des évaluations technologiques participatives, ou d'autres dispositifs. Entrer dans la distinction de ces divers dispositifs et traiter des conditions dans lesquelles tel ou tel serait plus pertinent à mettre en œuvre dans le cadre d'un débat public excède largement cette note. D'autant qu'il y a là d'abord matière à expérimentations. Pour une présentation des différents dispositifs voir le site de la fondation Sciences citoyennes : [http://sciencescitoyennes.org/rubrique.php3?id\\_rubrique=33](http://sciencescitoyennes.org/rubrique.php3?id_rubrique=33)

fortement d'une CPDP à l'autre<sup>11</sup>. Susciter la délibération de simples citoyens par un dispositif spécifique dans le débat public prend son sens quand la CPDP considère que la nature du problème posé par le maître d'ouvrage nécessite qu'elle structure les questions autour desquelles nouer le débat. S'il s'agit seulement de consulter les acteurs concernés sur le questionnement du maître d'ouvrage, la production d'un avis supplémentaire par un dispositif spécifique sans lequel il n'aurait pas été produit, trouve difficilement sa justification dans le débat, voire risque d'être suspectée de constituer une tentative de contournement des groupes constitués en leur opposant l'avis des « citoyens ordinaires ». Quand la CPDP s'engage dans une logique de structuration plus active de la problématique du débat, elle est conduite, notamment dans la préparation du débat, à demander aux acteurs de répondre aux questions qu'elle formule (cahier collectif d'acteurs du débat EPR), ou à produire eux-mêmes ces questions au sein de groupes de travail pluralistes (débat sur les déchets ou sur l'A104). Dans ces cas l'originalité du questionnement de simples citoyens qu'un dispositif de délibération leur permet de produire ne peut qu'être un apport au débat public. Une conférence de citoyens ou un dispositif inspiré de l'évaluation participative des technologies, (qui mêle de simples citoyens, des experts et des représentants de groupes constitués, selon le contexte du débat) reconnaissent en effet aux simples citoyens des compétences particulières (une « compétence sociale » pour qualifier les problèmes en fonction de leurs conséquences sur la vie commune) complémentaires des compétences techniques et politiques des acteurs, utiles au débat pour décloisonner son formatage initial par les experts. Dans le cadre du débat VRAL, cette complémentarité n'a pas fonctionné faute d'une problématique précise et pertinente posée par l'État dans le débat public, et faute d'une interrogation du commanditaire sur les compétences des citoyens utiles pour la traiter. Poser à l'Atelier citoyen la question non pas de l'acceptabilité mais de la faisabilité des mesures proposées aurait par exemple permis de développer les questionnements intéressants qu'il a soulevé : comment ? quand ? qui ? avec quelles conséquences ? À charge ensuite des institutions de construire, au cours du débat public, les conditions de l'acceptabilité par des choix politiques<sup>12</sup>.

c) Le dispositif choisi : la CPDP organise directement la conférence de citoyens

L'exemple des conférences de citoyens a conduit dans l'expérimentation du débat VRAL à constituer un Comité de pilotage distinct de la CPDP pour organiser l'Atelier citoyen. Les difficultés rencontrées montrent que c'est une erreur. En effet, quelle que soit la manière dont la CPDP définit son rôle dans le débat, elle n'est pas (ni ne représente) le décideur, destinataire final de l'avis produit. Il n'y a donc pas l'exigence de placer entre elle et le groupe de citoyens un tiers pour garantir les possibilités de réflexion autonome du groupe réuni et le pluralisme des informations qu'il recueille. La CPDP a en effet déjà ce rôle vis-à-vis du public du débat. Il s'étend naturellement à la conférence de citoyens qu'elle organise dans le cadre du débat. Le recouvrement des rôles du Comité de pilotage et de la CPDP, et leur fonctionnement disjoint, ne peuvent que créer des tensions, ne serait-ce que pour des questions d'autorité d'une instance sur l'autre. L'expérience de l'Atelier citoyen permet de conclure nettement qu'une conférence de citoyens dans le cadre d'un débat public doit être directement organisée par la CPDP. Pratiquement, l'un de ses membres pourrait être nommé

---

11. Jean-Michel Fourniau, « Les formes d'organisation du débat et leurs effets dans les processus de décision », chapitre de conclusion du rapport *Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique*, Programme Concertation Décision Environnement du MEDD.

12. Cf. Philippe Barnola, *Un atelier citoyen dans un débat sur une politique publique. Le cas du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Quelle évaluation du dispositif ? Quelles perspectives pour de futurs débats ?*, mémoire du mastère Action publique de l'ENPC, soutenu le 27/06/2006.

en fonction de ses compétences pour en piloter plus spécifiquement l'organisation, avec l'aide d'une assistance particulière si nécessaire. Si l'on veut maintenir la distinction entre le commanditaire et l'organisateur, la CNDP pourrait être le commanditaire de la conférence de citoyens dont elle confie l'organisation à la CPDP comme elle lui confie celle du débat public. La décision pourrait être prise avec celle d'organiser le débat et de constituer la CPDP, ce qui marquerait solennellement l'importance qu'attache la CNDP à l'expérimentation de dispositifs de délibération de simples citoyens.

d) Le moment où intervient la conférence de citoyen dans le débat public : une place naturelle dans la préparation du débat

L'engagement, nécessairement limité dans le temps, que l'on peut demander à de simples citoyens<sup>13</sup> participant à un dispositif de délibération pendant lequel ils se prêtent à des activités qui ne leur sont pas habituelles (même s'ils sont modestement défrayés pour cela), est une difficulté pratique qui rend a priori impossible de les mobiliser durant toute la durée d'un débat public. Cette difficulté, s'ajoutant au fait que le collectif résultant du dispositif n'est pas une association d'individus volontairement réunis pour défendre une cause, interdit pratiquement de voir s'engager ce collectif au même titre que d'autres acteurs dans le débat. S'ils le faisaient d'ailleurs, pourrait-on encore les considérer comme de simples citoyens choisis pour être représentatifs de la diversité de la population concernée ? Quel serait alors le statut de ce collectif constitué de manière *ad hoc* par la CPDP ?

La manière dont leur travail peut alimenter le débat public dépend donc moins de ce collectif éphémère que du moment où leur travail intervient dans le débat public. L'expérience de l'Atelier citoyen montre que si la délibération de la conférence de citoyens prend place au début ou dans le cours du débat public et porte sur un sujet vaste, il ne faut sans doute pas se donner comme objectif de voir leur cahier d'acteurs alimenter le débat public et y faire un effet suffisamment tangible pour que la CPDP puisse mettre en discussion entre les acteurs du débat l'apport spécifique de la conférence de citoyens. Sans doute faut-il se contenter d'un objectif plus raisonnable consistant à offrir aux participants de la conférence de citoyens des opportunités d'expression qu'ils n'auraient pas autrement que par le débat. Le dispositif doit alors être pensé pour prévoir que leur engagement initial inclut leur intervention collective dans une réunion du débat. On peut également imaginer l'organisation d'une conférence de citoyens dans le cours du débat, à partir de questions nées dans le débat et engageant, par exemple, fortement un débat de valeurs : l'avis de simples citoyens viendrait alors éclairer le débat sur une question spécifique et relativement décalée par rapport aux controverses qui mobilisent les acteurs du débat (en repensant au débat VRAL, les questions d'équité sociale soulevées par la hausse du prix de l'énergie à long terme auraient pu, par exemple, être traitées par un dispositif de délibération de simples citoyens et alimenter utilement le débat).

On peut envisager un autre positionnement du dispositif pour que la délibération de simples citoyens contribuent plus directement à structurer en amont le débat public. Il s'agirait d'organiser la conférence de citoyens dans la préparation du débat, d'en faire une modalité de préparation du débat. La pratique de la CNDP fait de la période de préparation du débat une

---

13. Quatre week-ends plus la participation aux trois auditions publiques, à une réunion de retour d'expérience pour préparer l'intervention dans les auditions publiques, et à la réunion de clôture du débat dans le cas du débat VRAL. Il est remarquable que les 16 citoyens aient participé sans aucune défaillance aux 4 week-ends pour lesquels ils avaient été recrutés et cela tient beaucoup à la qualité de l'animation. Il a en revanche été plus difficile de les mobiliser pour les auditions publiques en semaine (5 y ont participé) ou pour un samedi de retour d'expérience (8 y ont participé), ou la réunion de clôture (3 y ont participé, qui avait également participé à une audition publique).

période à part entière, pendant laquelle les acteurs sont invités selon des modalités diverses à participer à la définition du contenu du débat et à structurer son déroulement. De plus en plus souvent, les CPDP considèrent que le débat s'ouvre non seulement autour du dossier du maître d'ouvrage mais également autour des cahiers d'acteurs proposés dès la préparation du débat, voire sollicités par la CPDP. L'invention de nouvelles modalités de préparation du débat n'est pas achevée. L'organisation de conférences de citoyens ou d'ateliers-scénarios devrait prendre assez naturellement place parmi ces modalités. L'intérêt d'une conférence de citoyens pourrait notamment être de produire un questionnement, de clarifier ce qui fait débat dans le débat public. L'expérience montre en effet que la dynamique du débat fait toujours remonter le questionnement du public vers l'amont, vers des questions qui sont hors du champ du débat tel que le maître d'ouvrage le cadre préalablement. Ce sont donc ces questions dont pourrait être saisie une conférence de citoyens dans la préparation du débat, pour structurer le questionnement du débat de manière plus dialogique, en fonction des préoccupations des citoyens ordinaires. Dans cette configuration, la CPDP pourrait retrouver une place de commanditaire ayant à prendre l'engagement vis-à-vis du groupe d'utiliser son travail pour organiser le débat public, et aurait la possibilité de mettre ses participants en situation de le vérifier en participant au débat public, individuellement ou collectivement.

Au terme de cette analyse de l'expérimentation consistant à articuler une conférence de citoyens à un débat public, il convient d'en souligner la portée politique. Les auditions publiques dans lesquelles les participants à l'Atelier citoyens sont venus présenter leur travail devant les acteurs du débat, l'ont manifesté, car « c'est de cette simple identité avec ceux qui par ailleurs leur sont en tout supérieurs qu'ils font un titre spécifique » (Rancière, 1995). En réponse à ces personnes qui n'avaient d'autre qualité à participer au débat que d'être de simples citoyens, une élue, un représentant de l'État, un responsable associatif, etc., sont intervenus pour rappeler qu'eux-mêmes étaient d'abord des citoyens. Et la situation de parole en était changée : le travail de simples citoyens les rappelait à l'impératif d'argumenter leurs points de vue non en fonction de leur statut, mais parce qu'ils étaient d'abord des citoyens, à égalité avec d'autres citoyens. L'intervention de l'Atelier citoyen interpellait la qualité commune à tous les participants et les conditions de son partage. On comprend alors la difficulté que crée la délibération de simples citoyens au débat public : elle donne à vérifier si les conditions institutionnelles, symboliques et procédurales sont réunies dans le débat public pour que chacun puisse s'y considérer être citoyen, au sens qu'Herman Van Gunsteren (1998) a essayé de décrire : avoir une place quelque part dans le vaste espace des interactions humaines, où je peux faire entendre ma voix, cette parole que les autres sont obligés de prendre en compte, du fait que précisément j'occupe cette place et me revendique de mon statut de citoyen en venant à cette place. C'est bien l'organisation de cet espace institutionnel et symbolique où les participants pourront exercer leur qualité de citoyen, faire entendre leur voix en sachant qu'elle sera prise en compte, que tout dispositif de participation prétend réaliser. Et c'est à cet impératif qu'un dispositif de délibération rappelle le débat public.

### Références des textes cités :

BARNOLA, Philippe, 2006, *Un atelier citoyen dans un débat sur une politique publique. Le cas du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Quelle évaluation du dispositif? Quelles perspectives pour de futurs débats ?*, mémoire du mastère Action publique de l'ENPC, soutenu le 27/06/2006.

BARRAQUÉ, Bernard et alii, 2003, *Le bruit des avions est-il négociable? Sens, enjeu et difficultés du passage du régalién au contractuel* rapport du Programme Concertation Décision Environnement du MEDD.

FOURNIAU, Jean-Michel, 2004, « Les formes d'organisation du débat et leurs effets dans les processus de décision », in FOURNIAU, J-M., L. SIMARD et G. HOLLARD, *Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique*, rapport du Programme Concertation Décision Environnement du MEDD.

FOURNIAU, Jean-Michel, 2005, « Débat public et conférences de citoyens. Éléments pour une comparaison des deux dispositifs de participation délibérative », miméo, 25 p.

GUNSTEREN, Herman R. van, 1998, *A Theory of Citizenship*, Boulder, Westview Press.

MANIN, Bernard, 2002, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec L. Blondiaux », *Politix*, 15 (57), pp. 37-56.

MANIN, Bernard, 2004, « Délibération et discussion », *Swiss Political Science Review* 10(4), pp. 34-46.

URFALINO, Philippe, 2005, La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation, *Revue « Négociations ! »*, n°2, de Boeck, Louvain.

# L'INSTITUTION DU DÉBAT PUBLIC. État des lieux et perspectives de recherches

**14 et 15 Septembre 2006**  
**LILLE**

Colloque organisé conjointement par :  
ICAM (CETS) – CERAPS Lille 2 – INRETS



<http://www2.univ-lille2.fr/droit/ceraps/>

**C.E.R.A.P.S**

Centre d'Etudes et de Recherches  
Administratives Politiques et Sociales  
C.N.R.S. UMR 8026 - I.F.R.E.S.I.



## III. ÉTUDES DE CAS À PARTIR DE LA GRILLE D'ANALYSE

### *III. 4 Les effets à long terme du débat*

(effets sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs – apprentissage des acteurs – effets en retour sur la procédure du débat public))

Contributions écrites de :

**Jean-Michel FOURNIAU**, GSPR-EHESS

**André LARCENEUX**, THEMA, Université de Bourgogne

**Thierry SCHNEIDER**, CEPN

**Martine REVEL**, **Anne FLAUTRE** et **Fernand DORIDOT**, CETS, ICAM

**Louis SIMARD**, Université d'Ottawa, et **Jean-Michel FOURNIAU**, INRETS-DEST

Rapporteur :

**Martine REVEL** (ICAM)



**L'institution du débat public.**  
**État des lieux et perspectives de recherches**  
**14 et 15 septembre 2006**  
**ICAM – CERAPS Lille 2 – INRETS**

**« CITOYEN EN TANT QUE RIVERAIN » : UNE SUBJECTIVATION  
POLITIQUE DANS LE PROCESSUS DE MISE EN DISCUSSION  
PUBLIQUE DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT**

Jean-Michel FOURNIAU, INRETS-DEST et GSPR-EHESS

Les conflits que ne cesse de provoquer la mise en œuvre du débat public dans le domaine de l'aménagement interdisent d'assigner trop vite son institutionnalisation progressive à la montée d'une nouvelle « norme délibérative » qui caractériserait les transformations contemporaines de l'action publique (Blondiaux et Sintomer, 2002). La persistance des actes opposant démocratie participative et démocratie représentative souligne au contraire que la construction sociale de l'articulation entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision reste un objet controversé de politisation de l'action publique, et l'institutionnalisation d'une nouvelle norme délibérative un processus réversible. Les approches classiques de cette construction sociale constatent régulièrement le faible degré de partage du pouvoir qu'accordent les textes même quand ils posent le principe de participation en intérêt général comme le fait la loi du 27/2/2002 relative à la démocratie de proximité. Malgré l'institutionnalisation du débat public, l'opposition entre participation et décision structure toujours aussi fortement la culture politique française. Ce constat n'a guère besoin d'être confronté à l'expérience des participants pour être validé. Mais le seul examen critique de la mise en œuvre du cadre réglementaire ne nous renseigne guère sur cette expérience qui, dans les conflits d'aménagement, déborde toujours. Puisque « *c'est toujours dans les conditions de sa mise à l'épreuve que peut se déchiffrer le politique* » (Rosanvallon, 2003, p. 30, souligné dans le texte), nous prenons ici le parti d'étudier l'expérience démocratique que font les participants aux débats organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP), pour comprendre comment les pratiques délibératives transforment la citoyenneté.

Notre thèse consiste à montrer comment, dans les conflits d'aménagement auxquels répond l'institutionnalisation du débat public, émerge un nouveau sujet de l'action collective : les « citoyens en tant que riverains ». À travers conflits, consultations ou débats publics, la résistance qu'opposent les riverains à différentes formes d'assignation à des rôles sociaux prédéfinis, les « débats sur le débat » qu'ils nourrissent au sujet des procédures démocratiques, les litiges qu'ils soulèvent quant à l'exercice de la citoyenneté sollicitée, construisent un sujet politique. Sujet politique et non acteur social (doté d'une représentation collective et d'institutions marquant sa place dans les rapports sociaux, et donc préexistant à un conflit particulier), son émergence se lit en analysant les expériences de participation à la discussion publique des projets d'aménagement comme autant de pratiques mettant en jeu le rapport au politique en réinstallant la question conflictuelle de l'égalité au centre de la discussion publique d'un projet d'aménagement (Rui, 2004).

La mise en travail du concept de mésentente, emprunté à Jacques Rancière (1995, 1998), nous a conduit à examiner les situations de mise en discussion publique des projets (institutionnalisées ou instaurées dans les conflits) pour ce qu'elles transforment dans l'expérience des participants, plutôt qu'à être attentif à la manière dont elles mettent en

parole, voire révèlent, des ordres de justification déjà stabilisés. L'examen des conflits sur ce que débattre veut dire à la lumière de la notion de mésentente nous a permis<sup>1</sup> : 1/ de lire dans les situations de conflit l'émergence de sujets politiques qui ne se présentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale recherchant réparation à travers l'obtention d'un compromis, mais comme les représentants d'un tort fait à la démocratie elle-même ; 2/ d'expliciter les situations délibératives qui adviennent quand ces sujets politiques font valoir dans le débat un principe d'égalité ; 3/ de caractériser la « communauté débattante » qui se forme dans les situations délibératives et 4/ de définir l'expérience politique qu'elle y réalise. Résumons l'ensemble de ces résultats qui répondent aux questions sur la mise en œuvre du débat formulées dans la grille proposées (essentiellement les questions sur le public du débat).

## **1/ L'EXPÉRIENCE DÉMOCRATIQUE DES « CITOYENS EN TANT QUE RIVERAINS » DANS LES CONFLITS D'AMÉNAGEMENT**

L'opinion a pendant longtemps admis que l'action publique (et, par délégation, celle des grands maîtres d'ouvrage) satisfaisait à des critères de généralité des intérêts défendus, de représentativité et de compétences, fusionnés dans l'idéologie de l'intérêt général de l'État. Une longue tradition d'administration consultative se contentait donc d'informer et de consulter les habitants, avec l'enquête d'utilité publique. La montée de la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement depuis le début des années 1990 témoigne d'un changement dans la nature des conflits d'aménagement : les riverains y expriment la revendication d'être partie prenante d'une délibération sur le projet, non seulement sur ses modalités de réalisation mais également sur son opportunité, ses justifications. Cette crise de légitimité des décisions publiques signifie que ces trois critères — nature des intérêts défendus, degré de représentativité et niveau de compétences — sont aujourd'hui disjoints, chacun étant un enjeu des conflits. Les recombinaisons supposent de composer un collectif, car il n'y a plus d'acteur central des politiques publiques capable de le faire seul.

Pour y répondre, il s'est d'abord agi pour l'État, avec la circulaire « Bianco » — dix ans avant l'adoption de la loi de démocratie de proximité de février 2002 —, d'ouvrir la discussion publique à tous les citoyens, dès l'amont de la décision. Mais la concertation mise en place essayait de gérer une « répartition optimale des parts », opposant le citoyen et le riverain, en confiant l'organisation du débat et le choix des interlocuteurs au seul maître d'ouvrage, et en ordonnant les objets de débat selon sa logique d'instruction des projets. Ce qui structure le débat comme situation de mésentente est alors la dispute sur les conséquences à tirer de l'égalisation des statuts que promet la mise en discussion publique des projets d'aménagement dans une situation de construction concurrentielle de l'intérêt général.

L'institutionnalisation du débat public en réponse aux conflits d'aménagement ouvre donc des situations de parole où la dénonciation du Nimby par les aménageurs s'oppose au soupçon du public de n'être convié à la discussion que pour avaliser une décision déjà prise par ailleurs. En résistant aux critères qui cantonnent les participants dans des rôles sociaux prédéfinis par les procédures, les habitants ont rouvert le débat sur l'attribution de ce à quoi les uns et les autres peuvent avoir part. Dans les situations de mésentente, les associations locales de défense catégorisent le déni du principe d'égalité que subissent les habitants, et qu'ils dénoncent dans le conflit, comme un tort fait à leur qualité de citoyen. Les associations

---

1. FOURNIAU, J-M., « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne de science sociale* : "Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative", à paraître.

locales n'ont dès lors pas d'autres qualités propres à défendre que de manifester l'impossibilité d'opposer deux figures de la citoyenneté — riverains titulaires de droits privés ou citoyen actif représentant d'un collectif déjà institué (association agréée, syndicat, etc.) — ou de se conformer à l'une ou à l'autre. Un sujet excédentaire par rapport à cette partition s'affirme alors dans la discussion publique : la figure du « citoyen en tant que riverain »<sup>2</sup>. Le traitement de ce tort suppose de rechercher non un compromis entre des ordres de justification existants, définissant une nouvelle légitimité de l'action publique, mais au contraire de configurer un nouveau partage du champ de l'expérience en faisant émerger la catégorie de « citoyen en tant que riverain » comme catégorie politique en excès par rapport au système qui donnait à chacun son identité avec sa part (ce que J. Rancière renvoie au concept de police qu'il oppose à celui de politique). C'est en se constituant, débat après débat, comme sujet collectif d'une recomposition de l'intérêt général que les participants peuvent résister à un partage des rôles qui ne leur réserve autrement que deux places antinomiques dans la discussion publique. Les conditions de la délibération, la question de l'égalité des participants, sont au cœur de ce processus.

## **2/ LES SITUATIONS DÉLIBÉRATIVES SURGISSENT DE LA MISE EN ACTES DE L'ÉGALITÉ DANS LE DÉBAT PUBLIC**

C'est dans cette dynamique d'émergence d'un nouveau sujet politique que se configurent des situations délibératives dans le débat public. La délibération, prise ici comme l'échange d'arguments dans un cadre démocratique, n'est effective dans ces expériences qu'à la condition d'y mettre à l'épreuve et d'y vérifier un certain nombre de règles de discussion. Si la loi « Barnier » institutionnalisait l'existence d'un débat public, elle n'en définissait pas le mode de fonctionnement, pas plus que ne l'a fait la loi de démocratie de proximité plus récente. Le débat public instauré est simplement une procédure ouverte. C'est là sa principale originalité par rapport à bien d'autres dispositifs de concertation institués par des textes de protection de l'environnement qui, au contraire, établissent à priori, sur des critères externes de représentativité, la liste des participants. Procédure ouverte donc, dans laquelle l'établissement de règles délibératives fait l'objet d'expériences contrastées.

On a pu dégager des premières expériences conduites par la CNDP quatre règles procédurales du débat public et les épreuves pratiques de validation auxquelles elles ont donné lieu (Fourniau, 1998, 2001) :

- La publicité des débats implique leur publication,
- La pluralité du débat suppose la participation au débat,
- L'équivalence entre les participants garantit l'équilibre du débat,
- La force des arguments fonde les convictions forgées dans le débat.

La CNDP a officialisé depuis ces règles en énonçant trois principes d'organisation du débat : principe de transparence de l'information ; principe d'équivalence des participants ; principe d'argumentation des échanges, trois principes par rapport auxquels les participants pourront s'engager dans le débat et juger de son déroulement comme de ses résultats (CNDP, 2004).

---

2. Je décalque ici l'expression de « citoyen en tant qu'usager », forgée par Claude Quin et Gilles Jeannot pour rendre compte de ce que « c'est moins l'usage en soi qui définit l'usager qu'une certaine relation établie avec la sphère publique » (Quin, 1995). De la même manière, le changement dans la nature des conflits d'aménagement tient à ce que ce n'est plus seulement la proximité géographique qui définit le riverain mais bien sa contestation du rôle subordonné que les procédures de définition de l'intérêt général lui attribue.

Mais l'observation des débats montre que c'est moins l'énoncé de règles procédurales qui importe aux participants, que les épreuves pratiques qu'ils se donnent pour en vérifier les conséquences en termes d'égalité dans le débat et d'effets possibles sur la décision. L'issue du « débat sur le débat » n'est jamais donnée d'avance, même si elle consiste souvent, cédant à la puissante logique des procédures, à soumettre le régime de parole à la seule finalité consultative du dispositif institutionnel instauré par la loi. Ce sont donc les activités déployées par les participants pour faire valoir et rendre effectives les situations délibératives qui différencient les diverses expériences organisées par la CNDP, bien que ces expériences se prévalent toutes des mêmes principes.

Les principes énoncés font, au cours de chaque débat, l'objet d'une reconstruction, au fur et à mesure que surgissent des litiges sur leur mise en œuvre par les commissions particulières du débat public (CPDP) chargées de l'organisation pratique et de l'animation du débat sur chaque projet particulier. Certes l'intensité du « débat sur le débat » a été très variable selon les cas observés comme a beaucoup varié la pratique des différentes commissions particulières, facteurs influençant directement les formes du débat public (Fourniau, 2005). Mais ce que produit le « débat sur le débat » caractérise le fonctionnement délibératif, ou non, du débat. Par exemple, la constitution d'un public engagé dans un échange public d'arguments sur l'intérêt général a été, d'une expérience à l'autre, un objectif diversement partagé par les différentes commissions particulières, et toujours controversé dans le déroulement de la discussion. Le débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône fournit de ce point de vue un contrepoint au débat Boute-Carros, alors que ces deux débats ont structuré les principes énoncés depuis par la CNDP. Ils se démarquent notamment par leur organisation des réunions. Considérer le public comme acteur du débat conduit certaines commissions à trouver des règles d'échange qui constituent le public du débat en « communauté débattante ». Une vision non conflictuelle du débat quand celui-ci se situe très en amont, ou une conception étroitement juridique du principe d'équivalence peuvent conduire au contraire à seulement permettre à tout citoyen, quelle que soit sa dignité, un égal accès au maître d'ouvrage et un égal traitement dans l'obtention des réponses du maître d'ouvrage. Cette conception rejette toute différenciation dans le public, voire stigmatise l'idée d'un public du débat (raillé sous le vocable de « caravane du débat »), et conduit donc à choisir les moyens d'information et à définir les modalités d'expression qui ne visent pas à ce que s'engage un dialogue entre tous les participants. Le même « principe d'équivalence » peut ainsi être mis en œuvre dans des sens opposés par deux commissions particulières : partager préalablement les rôles entre un public indifférencié (Mme Michu, M. Lambda) et le maître d'ouvrage ou, au contraire, établir un dialogue entre tous les débattants sont des opérations qui définissent les participants au débat de manière très différente. Pour ceux-ci, argumenter pour convaincre et être convaincu ou seulement exposer son point de vue sont deux formats d'expression de la « force des arguments » qui opposent un régime de parole délibératif à la répartition des parts opérées par les conceptions plus classiques de la consultation et de la concertation.

Les disputes sur les règles de discussion expriment d'abord la suspicion qu'entretiennent les uns envers les autres des acteurs en conflit. Une « communauté débattante » se constitue quand elles déplacent ce « partage du sensible », reformulent les contours de ce qui est discutable et de qui peut avoir part à la discussion. La pratique du débat nous conduit à observer qu'à l'opposé de la rationalité du soupçon qui trie les acteurs en fonction de leur représentativité politique, de leurs compétences techniques et du degré de généralité des intérêts qu'ils défendent, la mise à l'épreuve des règles délibératives engage dans le débat un travail de re-présentation de ces catégories : celles-ci doivent pouvoir être jugées non comme des qualités préalablement, et définitivement, acquises par les participants, mais qualifier la dynamique propre du débat. Pour les participants, il s'agit par ce travail d'apprécier dans le

cours du débat son équilibre, le respect de son caractère égalitaire plutôt que la représentativité des acteurs. Il s'agit d'estimer les capacités de convaincre et d'être convaincu dans le cours du débat plutôt que les compétences des uns et des autres. Il s'agit d'évaluer la participation au débat, son caractère pluraliste et contradictoire, plutôt que la généralité des intérêts défendus.

### **3/ LA FIGURE DU « CITOYEN EN TANT QUE RIVERAIN » S'AFFIRME DANS UNE SITUATION DÉLIBÉRATIVE PAR LA COMPOSITION D'UNE « COMMUNAUTÉ DÉBATTANTE »**

La logique des procédures, nous l'avons vu, tend à enfermer les participants dans deux rôles opposés : soit l'on est riverain, c'est-à-dire un citoyen défini avant tout par ses droits privés qu'un projet d'intérêt général vient spolier, public dont il est attendu qu'il se présente comme victime demandant réparation ; soit l'on est un citoyen détaché de ses intérêts particuliers, critère auquel répondent en premier lieu les acteurs institutionnels, mais qui ne saurait correspondre au cas des associations locales de défense, lesquelles ne pourraient jamais que masquer les véritables enjeux de leurs interventions derrière l'expression de la citoyenneté. Le processus de subjectivation politique qui se réalise dans la discussion publique manifeste au contraire l'impossibilité d'opposer ces deux figures de la citoyenneté ou de se conformer à l'une ou à l'autre. La figure du « citoyen en tant que riverain » s'affirme par l'ouverture d'espaces où cette opposition entre acteurs et public n'est plus légitime, quand les associations locales prennent l'initiative de l'organisation du débat public ou, dans les débats publics institutionnalisés, quand elles font valoir l'égalité des participants.

Ainsi, le « débat sur le débat », les activités qui soumettent à la vérification commune les règles de discussion pour démontrer l'égalité entre les participants qu'elles proclament, manifestent un conflit de définition de la citoyenneté. C'est en se constituant comme sujet collectif mettant en acte ce conflit que les associations locales peuvent résister à la logique consultative qui ne voit autrement dans la participation à la discussion publique qu'un exutoire pour le public. La formation d'une communauté délibérant sur les intérêts généraux qui s'attachent aux enjeux du projet d'aménagement soumis au débat (mais pas forcément à sa réalisation) ne résulte donc jamais dans les cas étudiés de pratiques qui se laisseraient décrire seulement comme un « *processus d'entente engagé au moyen de la discussion* », selon la logique habermassienne. Les activités délibératives n'instaurent pas une communauté consensuelle, mais structurent au contraire une scène de « *mésentente destinée à mettre en acte l'entente* » (Rancière, 1997, p. 178). L'entente, la rationalité que partage *in fine* une communauté d'argumentation constituée dans le cours du débat, ne peut être atteinte sans remettre en cause le partage des rôles fondé sur des rapports de forces et l'assignation du public et des associations locales à un rôle subalterne.

La reconfiguration du champ de l'expérience se manifeste particulièrement par le déplacement des catégories de passion et de raison, opéré de manière exemplaire par de nombreux intervenants lors de la réunion de clôture du débat Boutre-Carros. Leurs déclarations évoquant la confrontation entre la « logique du cœur » et la logique de l'ingénieur dessinent assez précisément les trois caractères de la « communauté débattante » qui se constitue dans une situation délibérative. Sa formation suppose bien entendu le respect de la séparation entre les opinions et les personnes dans l'expression des idées. Son existence manifeste en second lieu le fait que les oppositions structurant l'entrée dans la discussion publique ne fonctionnent plus comme les identifications auxquelles les participants devraient se tenir (ou entre lesquelles ils devraient choisir comme dans un jeu de rôle), mais désignent des polarités entre lesquelles ils peuvent maintenant circuler, configurant ainsi un nouvel espace de parole, fortement élargi. Chacune de ces oppositions — technique et territoire,

logique d'ingénieur et émotion, économie et amour, raison et passion, projet du maître d'ouvrage et solutions alternatives, intérêt général et intérêts particuliers, etc. — doit ainsi être requalifiée par le déroulement du débat public pour donner sens à une « communauté débattante ». Cette requalification engage en troisième lieu un processus de subjectivation politique. En effet, la question partagée qui résulte de la formation d'une « communauté débattante » est celle de savoir si les décideurs tiendront compte du champ de l'expérience reconfiguré par le débat. Question irrésolue, bien sûr, le débat n'étant pas conclusif, mais à laquelle est pourtant suspendue l'effectivité de ce nouveau partage du sensible. De ce fait, une « communauté débattante » dont la part à la communauté politique reste indéfinie ne saurait être considérée comme une communauté du consensus, celle que présuppose la figure du partage du pouvoir. C'est seulement l'épreuve ultérieure de la décision qui fera, ou non, des débattants actuels de possibles partenaires.

#### **4/ LE SENS POLITIQUE DE LA FIGURE DU « CITOYEN EN TANT QUE RIVERAIN » DANS LES SITUATIONS DÉLIBÉRATIVES**

La manifestation du « citoyen en tant que riverain » en tant que sujet politique d'une situation délibérative se marque par ces activités de requalification, par cette capacité à déplacer le partage du sensible, tant par les activités de vérification des règles de discussion que par la formulation d'alternatives techniques et la mise en équivalence de différents registres de légitimité. Les disputes sur la situation délibérative, en s'alimentant au conflit d'aménagement préexistant, rendent alors visible l'écart entre l'espace de délibération sur les intérêts généraux et l'espace du conflit stratégique dans lequel s'inscrit le débat.

Les activités délibératives de vérification de l'égalité que proclament les règles de discussion n'instaurent donc pas une communauté consensuelle, mais structurent au contraire une scène de mésentente où est remis en cause le partage des rôles fondé sur les rapports de domination. La pratique de la discussion publique instaure en effet un principe commun d'argumentation et un espace polémique, une communauté qui a pour principe commun une opération conflictuelle : la prise en compte et la hiérarchisation de registres adverses de légitimité de l'action publique. S'engage sur cette scène un processus polémique de formation de la volonté politique dans lequel les problèmes à prendre en compte, les solutions à retenir, la procédure de délibération pour y parvenir, les qualités de ceux qui peuvent participer à la décision sont en litige. Sans ces disputes, la discussion resterait enfermée dans la reproduction des clivages préexistants entre un langage technique de l'expertise et une approche sensible du territoire, la situation d'argumentation ne pourrait être gagnée par rapport au partage préalable des rôles sociaux. Sans ces controverses, des situations délibératives n'émergeraient pas dans le débat public toujours rappelé par la force de l'opposition entre participation et décision vers les formes républicaines classiques de consultation d'un public indifférencié.

Créer un espace de délibération a pour conséquence d'instaurer un écart entre le régime de parole que pratique une « communauté débattante » et le dispositif institutionnel de la décision. Cette opération de division construit l'expérience politique des participants, celle de l'écart entre deux conceptions de la citoyenneté qu'ouvre toute pratique participative. L'écart entre ces deux conceptions de la citoyenneté se lit, lorsqu'on envisage les procédures démocratiques de décision, dans l'opposition entre démocratie représentative et démocratie participative abondamment illustrée ces dernières années lors des débats parlementaires sur la loi de démocratie de proximité puis sur la Charte de l'Environnement.

Ainsi, les rapports entre les processus de décision régulés par des procédures démocratiques et les processus informels de formation de l'opinion, le « *jeu combiné de la formation*

*démocratique de la volonté et d'une formation informelle de l'opinion* » (Habermas, 1997, p. 334) ne peuvent être assignés à la seule institutionnalisation de pratiques participatives délibératives. La mise en œuvre des procédures participatives renvoie, nous l'avons illustré, à une tension constitutive de l'expérience politique ordinaire : dans un même mouvement, les procédures affirment de nouveaux droits égalitaires et distribuent des rôles, des places. Avoir part à la décision est donc toujours objet de mésentente. La vie de la démocratie est sur ces bords proprement politiques où l'affirmation de droits et la vérification de leur effectivité rencontrent l'assignation des parts et des identités, où, pour les cas que nous avons étudiés, le citoyen rencontre le riverain. L'événement politique de l'institutionnalisation du débat public dans le champ de l'aménagement et de l'environnement réside dans l'ouverture d'espaces polémiques où peut se manifester le tort que constitue cette double assignation antinomique, où cette rencontre peut faire effet de communauté en interrompant l'ancien partage qui sous-tend la puissante logique de l'utilité publique.

#### RÉFÉRENCES CITÉES :

- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer, 2002, *Démocratie et délibération*, *Politix*, n° 57, deuxième trimestre, Paris, L'Harmattan
- Commission nationale du débat public, 2004, *Les cahiers méthodologiques*, Paris, CNDP.
- Fourniau, Jean-Michel, 1998, « Le débat public entre conflit sur les projets et délibération avec le territoire », *Société française* n° 12-13 (62-63), octobre-décembre, Paris, pp. 47-59.
- Fourniau, Jean-Michel, 2001, « L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? », *Responsabilité et environnement – Les Annales des Mines*, n° 24, octobre, Paris, Eska, pp. 67-80.
- Fourniau, Jean-Michel, 2005, « Les trois scènes d'une institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », in Simard, Lepage, Fourniau, Gariépy et Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement : Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, « Villes et entreprises », pp. 241-256.
- Habermas, Jürgen, 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. franç. R. Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, NRF essais.
- Quin, Claude (dir.), 1995, *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation française.
- Rancière, Jacques, 1995, *La mésentente. Politique et philosophie*, Paris, Galilée.
- Rancière, Jacques, 1997, « La mésentente » in Gaillard, Françoise, Jacques Poulain et Richard Schusterman, *La modernité en questions. De Richard Rorty à Jürgen Habermas*, Paris, Cerf, pp. 169-185.
- Rancière, Jacques, 1998, *Aux bords du politique*, Paris, La Fabrique éditions.
- Rosanvallon, Pierre, 2003, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil.
- Rui, Sandrine, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.

#### SOURCES :

- Fourniau, J-M., entretien avec Mathieu, J-L. « La démocratie à l'épreuve des rapports économiques. Débattre publiquement d'un grand projet d'aménagement : *Port 2000* au Havre », *Société française*, n° 62-63, 1998, pp. 21-34.
- Fourniau, J-M. et A. Perono-Cit, *Le carrousel des passions et des raisons. Conflit et délibération sur le projet Boutre-Carros*, CRESF-EDF, mai 1999, 120 p.

Fourniau (J-M.), entretien avec M. Deffayet et C. Lefevre du CETE de l'Est, « Le débat public n'est pas la concertation. L'expérience du débat A32 », *Annales des ponts et chaussées*, n° 92, décembre **1999**, pp. 30-39.

Fourniau, J-M. et C. Blatrix, *Le rail à l'épreuve du débat « Barnier »*, INRETS-RFF, septembre **2001**.

Fourniau, J-M., A. Perono-Cit et V. Tallio, *Observation et évaluation des débats publics sur les projets de contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise et d'extension du port de Nice*, INRETS-Forméquip-D4E, octobre **2002**.

Fourniau, J-M., « Dynamique des conflits, formes d'organisation du débat et processus de décision. L'exemple du débat public sur le projet d'extension du port de Nice », *Faire savoirs* n° 4, mai **2004** (<http://www.amares.org/revue/04/dos/a3/index.html>).

André Larceneux  
Professeur  
ThéMA UMR CNRS 6049  
Université de Bourgogne

**L'institution du Débat public**  
**Etat des lieux et perspectives de recherche**  
**14 et 15 septembre 2006**

**Réponse au questionnaire**

Cette réponse partielle au questionnaire s'appuie sur une double expérience de ces débats. D'une part j'ai été membre d'une commission particulière, celle sur le projet de TGV Rhin Rhône branche sud. D'autre part, j'ai participé comme rapporteur au débat sur le projet de troisième aéroport parisien (DUCSAI). Ces deux débats ont concerné la construction d'infrastructures de transport. Ces deux expériences me conduisent à des jugements différenciés, le premier plutôt interrogatif, le second franchement critique. Je prendrai quelques unes des questions posées.

I (a) Qui débat et (b) sur quoi

Je reformule la question : qui peut débattre ? Autrement dit, quelle parole est audible ?

Premier point : on débat sur un document technique fourni par le maître d'ouvrage, sans véritablement pouvoir en modifier la nature. Les modifications ou améliorations que peut obtenir une commission particulière ou le « public » sont marginales, ne serait-ce qu'en raison des délais et de la durée du débat. La commission, elle, ne débat pas.

Le dossier du débat est donc fourni par le maître d'ouvrage. Celui-ci est le constructeur de l'infrastructure. Dans le contexte contemporain, l'organisation et l'exploitation des infrastructures de transport (personnes, marchandises, information, ...) tendent à suivre un modèle qui sépare l'ancien opérateur historique en trois entreprises : le gestionnaire de l'infrastructure elle-même (exemple RFF, RTE, ...), l'exploitant (exemple SNCF,...) et un éventuel régulateur. Confier au gestionnaire de l'infrastructure la responsabilité de l'information débattue est évidemment une absurdité : mais, pour des raisons économiques celui-ci reste proche du domaine public, alors que les exploitants sont en situation potentiellement concurrentielle sur le marché et les informations qu'ils détiennent sont privées et stratégiques. Quoique indispensables au débat, elles ne sont donc pas « publiques ».

Je dirais donc brutalement que le débat se fait sur du « vent » : que peut dire RFF ou la DGAS sur les trafics dans vingt ans, seule information nécessaire pour justifier la construction de l'infrastructure. Quel débat peut être conduit sur les besoins d'un aéroport parisien sans la présence d'Air France et l'explication de sa politique de hub, présente et à venir ?

La mise en concurrence, voire la privatisation des services publics, privatise d'abord l'information : le reste n'est que de la discussion de salon. Formellement, tout se réduit pour le maître d'ouvrage à l'application de modèles mathématiques élémentaires où l'on poursuit les tendances passées avec une supposée croissance exponentielle. Les besoins affichés dont donc rapidement infinis. Mais c'est évidemment scientifiquement une plaisanterie où l'on voit que le « roi est nu ». Lorsque le modèle est plus compliqué, il est impossible d'en connaître

les hypothèses et cela aboutit, sur la base de supposées variantes, à de simples manipulations (cf. DUCSAI troisième aéroport).

On note, dans les débats, l'absence de l'Etat. Non comme autorité (il est bien là, mais caché), mais comme fournisseur d'informations : quid des choix publics en matière environnementale ? Comment s'inscrit la politique des transports dans les contraintes environnementales globales ? Quid de la tarification et du prix du pétrole ? Cela supposerait un véritable débat préalable, où on apprendrait que le secteur du transport est soigneusement mis à l'écart du protocole de Kyoto, car la condition nécessaire pour la mise en œuvre d'une politique libérale et le développement de la concurrence entre les territoires est d'avoir des coûts de transport (privés) les plus bas possibles. Ces discussions importantes restent bien loin des « débatteurs », de même, que celle des financements que, par nécessité, l'Etat devra aborder avec les collectivités locales. Le véritable frein au développement généralisé des infrastructures est la limitation des financements publics disponibles.

On mesure aussi rapidement l'absence de véritables informations sur les coûts environnementaux : par exemple, il n'existe aucune étude épidémiologique sérieuse sur les effets sur la santé du transport aérien : bruit, pollution diverses, directes ou indirectes, etc. Peut-être faudrait-il commencer naïvement par cela ? Encore le voudrait-on, ce n'est pas en quatre mois que ces études peuvent être faites. Là encore « le roi est nu », et le public peut juger de l'indigence générale de l'information sur la base de laquelle les décisions ont été prises dans le passé, et le sont toujours, et la confronter à l'autosuffisance des « élites » qui décident.

La responsabilité de cet état de fait n'est pas à imputer au maître d'ouvrage, même s'il s'en accommode généralement bien : en règle générale son intérêt, comme acteur économique, est la construction de l'infrastructure.

Venons en au « public » du débat. Il y a un modèle implicite de construction du débat. Il tient dans l'opposition entre « débat public » et « enquête publique ». Cette dernière vient en bout de chaîne dix ou quinze ans après le débat. Son rôle principal n'est pas de mesurer l'utilité publique, les jeux sont déjà faits, mais de définir les conditions d'indemnisation des « riverains », c'est-à-dire de ceux qui peuvent se prévaloir d'un préjudice foncier lié à l'infrastructure, en raison de leur expropriation décidée (et non des nuisances générales qu'ils subirait). Ce n'est qu'à ce moment que ces « riverains » doivent intervenir, avant ce n'est pas leur débat. Donc théoriquement, le débat public doit se faire en essayant de ne pas laisser intervenir cette catégorie d'acteurs. Cela veut dire pratiquement ne pas déterminer avec précision le territoire où doit se construire l'infrastructure : par exemple rester vague sur les lieux de passage effectif d'une ligne TGV ou d'une ligne à Haute Tension en positionnant des fuseaux larges. C'est dire que, dans le débat, on élude par définition ceux des habitants qui auraient un intérêt personnel direct à s'y opposer. Ce n'est bien sûr pas toujours facile en pratique, on ne peut pas toujours discuter du principe général sans le territorialiser peu ou prou : un port, un aéroport sont forcément localisés avec une assez grande précision à la différence d'une ligne TGV. Même dans ce cas, la traversée d'un parc naturel (Verdon), d'un espace de solidarité (Roussillon) met à mal le modèle et on est conduit à des oppositions territorialisées structurées, difficiles à éliminer.

Si, dans le débat public, la logique coûts-avantages s'évertue en fait à minimiser les coûts (nuisances réelles, riverains) en bloquant artificiellement et bureaucratiquement leurs expressions (leur révélation), qu'en est-il des « avantages » ? La question territoriale est

différente : il faut déterminer les espaces de mutualisation des effets positifs de l'infrastructure. Là, il faut ratisser le plus large possible. Avoir un hub international à Paris intéresse les Bordelais, les Marseillais et les Strasbourgeois. Une ligne TGV entre Dijon et Lyon peut bénéficier aux mêmes Strasbourgeois et Marseillais. Le débat public doit donc se transporter à grand frais à Strasbourg. Mais dans l'indifférence générale. A l'inverse, la construction de la ligne TGV Lyon Marseille a des conséquences sur les trafics des anciennes lignes. De cela on ne parle pas.

Mais, étendre l'aire de mutualisation pour entendre quelques vagues accords a pour conséquence seulement de grever les budgets de fonctionnement, alloués aux débats : ces financements obligés seraient sûrement plus utiles à consacrer à des études préalables environnementales, sérieuses et indépendantes.

### I (c) Comment débattre

La réponse ici se déduit des remarques précédentes : de manière extrêmement simple. Cela devrait être le premier temps du débat public, temps qui lancerait les études : sur la politique tarifaire environnemental applicable au kérosène, les pollutions aériennes, le changement climatique, le financement des infrastructures, l'interconnexion européenne des réseaux électrifiés et de l'énergie nucléaire, le libéralisme économique et de ses conséquences environnementales et sociales ? C'est-à-dire de grands débats nationaux qui devraient être ceux des élections dans un pays démocratique, mais qui ne le sont pas. Et qui font que tout revient à des questions partielles et micro-localisées. Faut-il discuter de la production de déchets nucléaires ou seulement de l'endroit où on va les enfouir ? Faut-il sérieusement discuter de l'agriculture productiviste et polluante en nitrates, pesticides, ... ou simplement de l'endroit où on installe les usines de traitements des eaux ? Du réchauffement climatique ou de la multiplication des infrastructures de transport pour accueillir des camions supplémentaires?

Un problème spécifique concerne les Commissions particulières. Je me fie à mon expérience en la matière. Elles ne doivent qu'organiser les débats et transmettre l'information recueillie. Le rôle des membres est très faible, une sorte de secrétariat : le rôle du Président un peu plus grand. Cela dépend de leur personnalité. Il faudrait faire un peu de sociologie politique, mais des préfets honoraires restent des préfets : les relations de corps ne sont pas absentes et c'est un euphémisme.

Le financement du débat par le maître d'ouvrage, le contrôle qu'il exerce sur les études, c'est-à-dire sur le fond du débat, la proximité souvent amicale entre les personnes font que, même s'il y a parfois des tensions entre commission et maître d'ouvrage, il se dégage néanmoins certaines collusions, connivences ou tout au moins des relations bien différentes de celles qui s'établissent avec les opposants affichés ou potentiels. Il y a bien une asymétrie de relations.

### I (d) Pourquoi participer au débat

Pour le public, pour dire qu'il faut d'autres débats et d'autres formes de débats publics.

Pour le maître d'ouvrage, pour voir où sont les points de résistance les plus forts des opposants et les contourner.

Pour l'Etat caché, pour accompagner le maître d'ouvrage dans la décision positive, et éventuellement pour de sombres magouilles électorales (DUCSAI).

De manière différente, il se passe toujours en marge du débat public, d'autres débats qui traversent les institutions, des conflits ou des compromis. Aucune institution n'est un

organisme monolithique, mais il y a des hiérarchies et l'Etat est un absent/présent qui doit aussi gérer des oppositions entre ses ministères sinon ses ministres. Comme l'on dit, un train peut en cacher un autre.

Il ne faut pas se leurrer. Le « débat public » a essentiellement pour fonction de répondre aux graves conséquences financières enregistrées par les oppositions croissantes aux différents projets, de les contourner et éventuellement de les contrôler : ces débats permettent d'espérer diviser les oppositions. Et quand ce n'est pas possible, de ne pas s'engager dans des opérations trop coûteuses. Et quand on pense que c'est possible, cela n'empêche pas que d'autres blocages arrivent : conseil d'Etat, changement de gouvernement, ... Le même débat public (DUSAI) a abouti à deux décisions contradictoires de l'Etat en quelques semaines. Avec le même public, les mêmes discussions, le même dossier, les mêmes conclusions du débat !

Je note, en complément, que lorsque j'ai participé à la commission particulière pour le TGV Rhin Rhône, devant des demandes de compléments d'études en raison d'un dossier bâclé, on (qui ? le Préfet, théoriquement absent) nous a fait valoir des arguments d'urgence. C'était en 1999 : où en est le dossier aujourd'hui, sept ans après ?

II (a), (b) et (c)

Pour toutes les questions de cette partie II, j'insiste pour dire que le temps limité du débat et la discussion sur un dossier élaboré par le maître d'ouvrage (qui je le répète n'est pas le plus compétent ni le plus objectif, c'est un acteur intéressé) limite considérablement l'importance de ces débats. Quatre mois de débats (quelques jours en fait) pour des conflits qui durent plus de dix ans. C'est peut-être un temps fort, mais ne mythifions pas. L'enseignement du débat de la ligne HT du Verdon doit être fait : celui-ci a été largement glosé comme débat réussi et accord parfait mais a terminé lamentablement par une décision du Conseil d'Etat avec des arguments purement juridiques construits sur la préservation du site, point de départ des opposants, il y a huit ans. Que, dans quelques cas secondaires et limité, il puisse y avoir « amélioration » du projet, cela signifie seulement une capacité d'adaptation du maître d'ouvrage à des oppositions plus ou moins structurées et finalement un rapport de force nouveau. Et in fine, le Droit et les CRS. Sinon le projet est en attente, virtuel.

L'expression « cadre procédural d'expression des conflits plus qu'un moyen de résolution des conflits » n'est pas satisfaisante. C'est l'un avec l'autre : faire exprimer les opposants, c'est se donner un moyen, non de les entendre et de co-construire un projet, mais de les faire révéler leur points faibles et de faire passer le projet, en exerçant la pression sur le point faible de la défense. En d'autres temps et d'autres lieux, on a appelé cette méthode les « cent fleurs ».

La première étape consiste à faire s'exprimer les opposants dans le langage (technique ?) du maître d'ouvrage. La seconde à diviser les oppositions, la troisième à rendre des paroles inaudibles (les riverains). En même temps, à faire semblant d'écouter (quatre mois), puis à ranger tout cela, à prendre éventuellement la décision en disant qu'il y a eu débat.

J'insiste encore pour dire que le temps du « débat » est court et le temps du conflit est long. Le conflit n'existe de manière effective que lorsque on affiche le projet. Il n'y a plus de conflit ni sur le troisième aéroport parisien ni sur le TGV Rhin-Rhône.

Le « débat public » a donc surtout de l'intérêt pour le maître d'ouvrage. Les opposants ont toujours une stratégie qui fait l'objet d'un apprentissage rapide. Ne pas apparaître dans une posture égoïste de type NIMBY et gagner en « généralité ». Réclamer un débat « global », sur le nucléaire, sur les OGM, sur le réchauffement climatique... Comme il n'y en a pas et qu'il n'y en aura pas, la réponse est simple : il n'y a en fait pas de « débat public ». Les discours parallèles n'ont pas la même base géographique : micro-localisée ou globalisée. Si le danger climatique est réel (et il l'est), il faut arrêter immédiatement toute infrastructure nouvelle (surtout pour les poids lourds et l'aviation) et si le nucléaire n'est pas la solution, appliquons dans cette logique le « facteur 4 » et divisons drastiquement les flux de transport et les dépenses d'énergie. Economisons les coûts des « débats publics » pour investir dans les énergies renouvelables. Discutons de nouvelles taxations et de nouveaux péages.

En d'autres termes, les « débats publics » initiés par la loi Barnier résultent d'une logique qui était déjà dépassée lorsqu'elle a été promulguée en 1995. Aujourd'hui, les problèmes se posent différemment (réchauffement, crise du pétrole, limite du recours au nucléaire), les enjeux environnementaux ont une autre dimension. Voilà l'apprentissage de ces dix dernières années qu'ont fait les associations environnementales. Les « débats publics Barnier » micro-localisés sont inadaptés et leurs remplaçants ne doivent pas être conduits par les maîtres d'ouvrage. En attendant, puisqu'il n'y pas manifestement de possibilité d'accord sur le fond, sur un projet localisé d'infrastructure, le temps du « débat » est passé (sans avoir vraiment existé).



## **Quelques éléments de réflexion suite à la participation du CEPN dans les débats publics sur la gestion des déchets radioactifs et l'EPR**

**Thierry SCHNEIDER**

**CEPN, 28 rue de la Redoute, 92260 Fontenay-aux-Roses**

### **1. Introduction**

Le CEPN est une association à but non lucratif créée en 1976 pour constituer un pôle de recherche et d'études dans les domaines de l'évaluation des risques pour la santé et l'environnement associés au cycle électronucléaire et l'optimisation de la protection radiologique. A ce titre, le CEPN a été impliqué activement dans les débats publics sur la gestion des déchets radioactifs et sur l'EPR.

Compte tenu du domaine d'expertise du CEPN, son rôle n'est pas de mener une recherche sur le débat public en tant que tel. Cependant, sa participation aux débats récents sur le nucléaire permet d'identifier quelques pistes de réflexion pour la gestion du risque radiologique. Ainsi, le texte ci-après présente quelques éléments qui ont émergé lors des débats, sans pour autant rechercher une vision exhaustive des thèmes abordés.

### **2. Réflexions issues du débat public sur la gestion des déchets**

Depuis plus de 10 ans, le CEPN est impliqué dans une réflexion sur les modalités de gestion des déchets radioactifs et la prise en compte de la question du long terme. Pendant longtemps, cette question a été débattue uniquement entre experts, mettant principalement l'accent sur les dimensions techniques de la sûreté des installations de stockage. Seules quelques réflexions ont porté sur les principes réglementaires qui pourraient accompagner la gestion à long terme des déchets.

A la demande de la CPDP sur la gestion des déchets radioactifs, le CEPN a été associé à la préparation et au suivi des sessions consacrées au thème "déchets et démocratie" [1]. Quatre réunions ont ainsi été organisées sur ce thème permettant d'aborder pour la première fois, avec une pluralité d'acteurs, les aspects suivants de la gestion des déchets :

- le développement socio-économique local autour des installations de recherche ;
- le partage des connaissances scientifiques et l'accès à l'information ;
- l'équilibre entre les territoires et entre les générations ;
- le processus de décision et l'implication des acteurs.

#### **2.1. Qui débat ?**

Du point de vue de la participation aux débats, il convient tout d'abord de souligner la mobilisation active des acteurs du territoire dès lors que la question du développement économique a été abordée, donnant lieu à des interventions reflétant les préoccupations profondes des habitants de ces régions quant à leur devenir. Parmi ces acteurs, on notera la participation des chambres de commerce et d'industrie, d'élus locaux, d'entrepreneurs et d'agriculteurs.

Par contre, compte tenu de la complexité technique, sociétale, éthique et environnementale des sujets traitant des modalités de gestion du long terme, le débat est très souvent resté entre "initiés". On notera cependant, que le débat public a permis de donner une tribune à différentes réflexions sur ces thèmes et a permis l'expression de différents points de vue. En outre, la mise à disposition de tous ces éléments sur le site internet constitue un élément clé de diffusion de ces réflexions qui étaient restées relativement peu connues jusqu'à lors.

De plus, les réunions du débat public obligent les experts à rendre disponible et accessible les résultats de leurs réflexions, en simplifiant leur présentation et en essayant de faire émerger les éléments stratégiques.

En ce qui concerne la participation, il a été souligné régulièrement que peu de jeunes y avaient participé, alors même que certaines réunions se sont tenues au sein d'université ou d'écoles d'ingénieur. Ceci pose d'autant plus de questions qu'une des réunions était dédiée à la question du transfert des connaissances et des responsabilités entre générations quant à la gestion à long terme des déchets radioactifs.

On notera également qu'au cours du déroulement du débat public, l'ANCLI (association nationale des commissions locales d'information) a progressivement souhaité prendre une place plus importante en apportant notamment une réflexion pluraliste (compte tenu de sa composition) sur la qualité du processus de décision, l'expertise, le devenir des territoires et les modalités de gestion des déchets radioactifs.

## **2.2. Les questions du débat**

### Aspects socio-économiques

La première réunion des sessions "déchets et démocratie" avait pour objectif d'aborder concrètement la question du développement économique des deux départements accueillant le laboratoire de recherche de Bure. Participaient à la table ronde : le Préfet de la Haute Marne et les deux directeurs des GIP (groupement d'intérêt public) Meuse et Haute Marne, des représentants d'EDF, AREVA et le Haut Commissaire du CEA, des élus locaux et un ancien directeur de la DATAR. Après un bilan des actions mises en œuvre jusqu'en 2005 qui a montré que les actions engagées n'ont pas permis d'atteindre l'ensemble des objectifs fixés au départ, la discussion a essentiellement porté sur l'identification des mesures qui seraient susceptibles de créer des emplois dans ces deux départements dans le cas où une deuxième phase de recherche autour du laboratoire de Bure serait retenue par le Parlement en 2006.

Le débat a essentiellement tourné autour de la question de l'engagement durable des industriels du nucléaire pour permettre une véritable création d'emplois au niveau local ainsi que sur une demande de plus d'informations quant à l'utilisation des fonds. Parallèlement, des interrogations concernant l'impact sur l'image de marque des départements ont été exprimées et il a été reconnu que cette question devait être approfondie dans le cadre des travaux du nouveau comité interministériel. Pour certains, parler d'argent et de développement économique est choquant et vient perturber le choix des populations locales. De plus, la question de la consultation des populations locales par le biais d'un référendum a été mentionnée, précisant qu'actuellement près de 50 000 signatures avaient été rassemblées pour demander ce référendum local.

### Les connaissances scientifiques : comment les partager pour un débat équitable ?

La deuxième réunion a été organisée conjointement avec la CPDP EPR. L'objectif était d'aborder la question du partage des connaissances scientifiques et celle de l'accès à l'information, dans un contexte où des informations sont couvertes par le secret industriel et la restriction de la diffusion des informations pour raison de confidentialité liée à la défense.

Des experts associatifs ont tout d'abord souligné que la question du partage et de l'accès aux connaissances était une question posée depuis plusieurs décennies dans le nucléaire. Ils ont également insisté sur le fait que le temps consacré à l'expertise ne doit pas être sacrifié afin de rester utile et crédible. Il ne faut pas s'appuyer sur des croyances mais sur un dossier crédible et pour ce faire, le recours à l'expertise plurielle constitue une bonne approche, l'ANCLI, par le biais de son Conseil Scientifique, étant alors susceptible de contribuer à la mise en place de ces expertises pluralistes. Ces remarques soulignent les difficultés qui peuvent être rencontrées lors de la mise en place de débats publics :

- les délais requis pour mener ces expertises et rendre accessibles les informations peuvent dépasser le cadre temporel du débat,
- l'organisation d'un débat s'appuyant sur divers points de vue nécessite l'existence préalable d'une pluralité des sources d'expertise, ce qui n'est pas toujours le cas, notamment pour des domaines d'expertise spécifiques comme la sûreté nucléaire ou encore la question de la gouvernance.

D'autres réflexions ont porté sur le manque d'implication des chercheurs universitaires dans le domaine du nucléaire ainsi que sur la nécessité de ne pas se limiter à des documents de vulgarisation, mais d'avoir la possibilité, pour des experts associatifs d'accéder aux documents techniques directement.

### Equilibre entre territoires et équilibre entre générations

La troisième réunion avait pour objectif d'aborder la question du long terme du point de vue de la pérennité de la mémoire et de la pérennité des financements. La réunion a été marquée par l'absence de représentants du mouvement associatif tant à la tribune que dans la salle. Seuls quelques élus Verts étaient présents. Par ailleurs, une manifestation avait été sollicitée par les collectifs locaux contre l'enfouissement. Le Président de la CPDP Déchets a donc ouvert la séance par cette constatation. Certains participants ont alors souligné le fait que l'existence d'une opposition était un élément rassurant pour eux et garantissait l'existence d'un regard critique sur les projets.

La première partie du débat portait sur les conditions d'un développement économique durable pour le territoire. Ainsi, il a été souligné la nécessité qu'existe un projet de territoire pour assurer une vigilance active sur le long terme par rapport à une installation de gestion de déchets (entreposage ou stockage). De même, le développement d'une expertise mobilisable pour la vigilance a été souligné ainsi que l'importance d'organiser une solidarité entre les différents niveaux locaux, régionaux et nationaux, voire européens, à la fois sous une forme contractuelle et sous une forme de réseaux (notamment par le biais de l'ANCLI).

A cette occasion, M. Dosé, Député de la Meuse, a rappelé la volonté initiale de quelques élus de la Meuse et de la Haute Marne de s'engager dans une réflexion pour une gestion responsable des déchets radioactifs à long terme, mais il a exprimé son amertume en

soulignant que l'argent était venu envenimer cette réflexion ainsi que l'absence d'un deuxième laboratoire. Il s'est dit très intéressé par le changement de perspective ouvert par l'introduction d'une vigilance active sur le long terme en articulation avec la présence d'une population sur place en charge de cette vigilance. Il souhaite qu'une réflexion se développe dans ce sens en précisant également les modalités de financement possibles pour cette vigilance.

La deuxième partie du débat a été consacrée à la pérennité du financement de la gestion des déchets radioactifs. Des informations techniques ont été fournies par la Cour des Comptes, et par EDF. Des craintes ont cependant été exprimées quant au risque que pouvait présenter l'ouverture du capital d'EDF face aux dépenses sur le long terme. La DGEMP (Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières) a alors mentionné la mise en place d'un groupe de travail entre l'ANDRA et les producteurs de déchets afin de mieux évaluer les coûts associés à la gestion à long terme des déchets et adapter les provisions en conséquence.

### Qui décide quoi ? quand et comment ?

La dernière réunion du thème "démocratie et déchets radioactifs" était dédiée à la discussion concernant la préparation de la Loi de 2006 sur la gestion des déchets radioactifs et les pistes possibles pour les étapes futures. Dans cette perspective, la Directrice de la DGEMP a insisté sur l'implication de la DGEMP dans le débat public et sur l'importance de ce débat pour la préparation de la Loi.

Ensuite, Jean-Luc Benhamias, Elu des Verts, Député Européen et Conseiller Général des Bouches du Rhône, s'est dit satisfait de participer à ce débat en rappelant que généralement dans le nucléaire les décisions étaient déjà prises avant le débat public, ce qui n'est pas le cas pour la gestion des déchets. Il a cependant d'emblée précisé que le débat sur les déchets n'était possible que dans la mesure où on arrêtaient d'en produire. Il a également précisé que la question devrait se poser non pas simplement au niveau national, mais au niveau européen, voire international.

Des demandes ont été formulées afin de pouvoir élargir la réflexion et la Loi sur la gestion des déchets à l'ensemble des déchets radioactifs. Il a également été rappelé qu'il était nécessaire de stipuler dans la Loi les conditions d'accès à l'information et les procédures de consultations des citoyens.

Suite à ces interventions, les questions ont porté notamment sur la gestion des fonds dédiés et sur la prise en compte de l'ensemble des coûts de la gestion des déchets dans le prix du kWh.

En conclusion, après avoir constaté que peu de jeunes avaient participé aux différents débats, M. Mercadal, président la CPDP sur la gestion des déchets radioactifs, précise que la CPDP s'interroge encore sur la façon de pouvoir assurer le suivi après le débat public.

### **2.3. Commentaires concernant le débat public sur la gestion des déchets radioactifs**

A la lumière de ces 4 réunions, il est apparu que plusieurs points mériteraient d'être approfondis :

1. Développer la question de la complémentarité entre le niveau local, national, voire international. Si le local s'engage sur des recherches en matière de gestion des déchets radioactifs, il faut que l'Etat ou la collectivité nationale (y compris les industriels du

nucléaire) s'engage sur le soutien économique mais aussi et surtout sur le maintien d'une vigilance et d'une protection des territoires par rapport au risque que pourrait engendrer une installation de gestion des déchets radioactifs. Il faut pouvoir parler du risque que peut présenter une installation qui ne serait pas gérée correctement pour montrer tout l'intérêt d'une gestion responsable de ces déchets qui elle seule peut apporter une garantie et renforcer la confiance des populations susceptibles de s'engager sur le long terme.

2. Développer la question de l'articulation entre les différentes dimensions du problème. Il y a un intérêt convergent entre des acteurs locaux et nationaux à ce que le développement économique des départements soit durable si une installation de gestion des déchets est implantée. Il faut maintenir une vigilance qui apportera les garanties nécessaires à un gardiennage et à la conservation de la mémoire. La question de la protection et de l'expertise sur la surveillance des installations de déchets doit faire partie des réflexions sur le développement du territoire et de l'engagement de l'Etat.
3. Développer les processus de décision : contrairement à ce qui a été évoqué plusieurs fois au cours du débat, il ne semble pas que la solution soit d'abord scientifique et ensuite sociétale. Certes, il importe de garantir la sûreté des installations envisagées. Mais, compte tenu de la complexité du problème, il semble nécessaire : d'une part, d'aborder la question en impliquant d'emblée les acteurs locaux (élus, acteurs économiques, représentants des commissions locales d'informations...), et nationaux (représentants de l'Etat, industriels du nucléaire, ANCLI, ...), d'autre part, de mieux clarifier les différentes étapes de la décision de façon à donner une meilleure visibilité sur les engagements possibles et les conditions de ces engagements.

### **3. Réflexions issues du débat public sur l'EPR**

Un des points clés du débat EPR a concerné les difficultés rencontrées par les participants au débat entre la nécessité de construire le débat sur la base d'un pluralisme des arguments et une exhaustivité du sujet d'une part, et la question de la confidentialité de certaines informations d'autre part.

#### **3.1. Les éléments du débat lors de la première réunion**

Dans ce cadre, EDF a précisé que trois types d'information étaient concernés par le secret commercial : des informations sur les procédés, sur les données économiques et financières (prix des contrats notamment) et sur la stratégie commerciale. L'objectif est de protéger le patrimoine industriel et intellectuel. La décision dans ce cas du classement en secret commercial revient au propriétaire de l'information, celle-ci restant cependant accessible pour des contrôles des autorités. Des pistes pour le débat public ont ensuite été proposées : élaboration de conventions avec des experts reconnus sur des questions ciblées (avec un engagement de confidentialité) et la préparation d'une édition publique du rapport de sûreté de Flamanville 3 (sous un délai de 6 mois).

Ensuite, le Haut Fonctionnaire de Défense a expliqué que le secret défense était un moyen dont disposait l'Etat pour assurer la sécurité de la Nation et du citoyen. La logique est qu'il ne faut pas nuire à la Défense Nationale. Dans ce sens, il faut vérifier que des informations divulguées ne sont pas susceptibles d'être utilisées par des terroristes. C'est le cas notamment

pour les transports de certaines matières radioactives pour lesquels les trajets et les horaires ne sont pas spécifiés. Ainsi, il considère qu'il convient d'expliquer comment est organisée la sûreté pour inspirer la confiance, mais qu'il n'est pas utile de donner les informations détaillées. A l'inverse, des experts associatifs considèrent que les populations doivent être informées des risques que présentent les transports.

L'analyse des expériences internationales a été suggérée afin d'aider la réflexion d'un groupe de travail pour définir les pratiques en matière d'accès à l'information. Parmi les questions posées par plusieurs participants, il ressort les interrogations sur : qui décide du secret défense ou commercial? quelles sont les procédures pour définir la confidentialité ? comment est-on sûr qu'il n'y a pas d'abus ? quelle procédure de validation ?

Michel Prieur, Juriste de l'Université de Limoges, a commencé son intervention en précisant qu'en principe, d'après le droit, il ne devrait pas y avoir de débat sur les installations touchant à la défense nationale ! Il a ensuite insisté sur le fait que l'information devait être considérée comme un accès au savoir et à la compréhension afin de choisir ensuite et non pas pour rassurer. Il a précisé que l'information en matière d'environnement venait en concurrence avec le secret défense et qu'il convenait, selon lui, de revisiter les dispositions relatives à l'accès à l'information dans le cas des installations nucléaires. D'après le droit de l'environnement, celui qui refuse le droit d'accès à l'information se doit de justifier sa position. Il a notamment cité comme référence la Loi Barnier, la révision de la Constitution Française et la Convention d'Aarhus.

Parmi les interventions des participants qui ont été nombreuses, on peut souligner l'intervention d'habitants du Nord Cotentin qui ont exprimé leur lassitude : ils attendent un échange honnête entre pro et anti nucléaires pour comprendre la situation dans leur territoire et maintenant ils sont confrontés au secret défense. Enfin, plusieurs participants ont insisté sur la nécessité de travailler sur le sens des informations et la construction d'un dialogue équitable.

### **3.2. Résultats d'une expertise sur les expériences internationales**

Compte tenu des difficultés rencontrées lors du débat public, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a chargé le CEPN et WISE-Paris d'une étude des procédures mises en place dans différents pays occidentaux (Suisse, Finlande, Royaume-Uni, Allemagne, Suède et Etats-Unis) sur l'accès à l'information sur la sécurité nucléaire [2]. Elle visait à analyser en quoi ces procédures sont de nature à concilier le souci d'introduire du pluralisme et de permettre l'exhaustivité du débat et celui de préserver les intérêts industriels et ceux de la Nation tout en s'assurant de la confiance du public. Les résultats de cette analyse ont contribué à la réflexion du groupe de travail mis en place par la CPDP EPR pour discuter des questions d'accès à l'information.

L'analyse fait apparaître une forte convergence entre les pays des principes concernant l'accès à l'information. Cependant, il est apparu clairement que les dispositions adoptées par chaque pays sont différentes. Sans préjuger de la nécessité de leur mise en œuvre dans le cadre français, cette étude a permis d'identifier des dispositions ou pratiques qui apparaissent intéressantes dans la perspective de renforcer les procédures d'évaluation des risques et la confiance du public dans le niveau de protection qui lui est apporté dans le domaine nucléaire, tout en préservant les intérêts des entreprises et de la Nation protégés par les différents secrets.

Parmi les principales pistes mises en évidence par l'analyse transversale proposée, on peut citer :

- Une démarche d'explicitation des restrictions du droit à l'information, incluant :
  - ~ La définition réglementaire de listes détaillées d'exceptions,
  - ~ La publication de guides indicatifs exposant les modalités de classement des documents en fonction du type d'information, élaborés lors d'un processus de consultation des différentes parties prenantes favorisant une compréhension mutuelle et transparente des procédures de classement des documents ;
- Une facilitation de l'accès à l'information publique, reposant sur des pratiques comme :
  - ~ Le développement de capacités dédiées au traitement des demandes d'information,
  - ~ La publication par l'administration de dossiers thématiques et de listes des affaires traitées accessibles au public,
  - ~ Un effort sur la méthode de rédaction des documents ;
- Le renforcement des modalités de recours, basées sur :
  - ~ La charge de justifier la non communication comme exception au droit à l'information,
  - ~ Des procédures comprenant plusieurs niveaux successifs, depuis des processus de médiation jusqu'à une décision indépendante sur la communication ou non de l'information ;
- L'intégration de capacités d'expertise pluraliste, avec une réflexion sur la composition pluraliste des comités consultatifs et sur la publication de leurs avis et leurs travaux ;
- Un développement de la médiation, incluant l'étude du recours à des cadres de concertation favorables à une implication « sécurisée » des différents acteurs, et plus largement un effort d'articulation des phases d'évaluation et de délibération aux différents niveaux de décision.

#### **4. Conclusion**

Au-delà des apports mentionnés ci-dessus, les débats publics sur le nucléaire ont fait émerger la question de la durée du débat et de sa continuité :

- Comment permettre une concertation durable par rapport aux questions qui ont pu être débattues de façon pluraliste lors du débat public ?
- Quelle dynamique créer après les conclusions du débat ?
- Qui peut être l'organisateur et/ou l'animateur d'une concertation au-delà du temps du débat public ?

Une deuxième question porte sur les conditions de participation des différents acteurs du débat. A ce titre, l'accès à l'information est apparue comme étant un élément crucial pour permettre l'existence d'un débat, tout en faisant apparaître la difficulté, dans le temps fixé pour le débat public, de créer les conditions nécessaires au dialogue. Ainsi, dans le cas des

informations couvertes par le "confidentiel défense", des données accessibles au public n'ont pas pu être préparées dans le temps imparti.

Enfin, une troisième interrogation concerne le devenir des pistes de réflexion qui émergent lors des débats :

- Comment s'assurer que les décisions qui font suite au débat public prennent en considération ces pistes de réflexion ?
- Comment permettre aux différents acteurs ayant participé au débat de se saisir des pistes de réflexion qui dépassent souvent la décision propre au projet et sont de portée plus générales ?

### **Références**

- [1] SCHNEIDER T. - Eléments de réflexion sur les devoirs de la génération présente pour le gardiennage à long terme des déchets radioactifs - Contribution au Débat Public sur la gestion des déchets radioactifs, Novembre 2005, CEPN-NTE-05/39.
- [2] DROUET F., SCHNEIDER T. MARIGNAC Y. - Accès à l'information sur la sécurité nucléaire dans une sélection de pays occidentaux. Rapport à la Commission Nationale du Débat Public, Avril 2006, (CEPN-R-296).

## **Présentation générale des quatre contributions de l'équipe du CETS**

### **Analyse sociologique de six débats publics**

Le Centre Ethique, Techniques et Société (CETS), laboratoire de recherche de l'Institut Catholique d'Arts et Métiers, a été mandaté par la Direction Régionale de l'Équipement Nord Pas de Calais pour travailler sur le débat LAALB puis par le Ministère de l'Équipement pour mener une analyse sociologique de 6 débats publics. Cette demande rencontre l'intérêt de l'ICAM à faire progresser les connaissances sur le débat public concernant les projets techniques.

Notre équipe de recherche a maintenant un recul de 8 ans sur l'observation de nouveaux dispositifs de démocratie participative, comme les jurys de citoyens et le débat public tel que défini par la loi de 2002. Nous avons observé 6 débats en participant à chacune des réunions publiques, et avons également étudié les débats précédant la loi de 2002, a posteriori. Notre hypothèse de recherche de départ était qu'il n'existait pas de bon débat, mais que celui-ci pouvait correspondre à une infinité de formes et de représentations sociales, philosophiques et politiques. Les valeurs sous-jacentes au débat nous ont également interpellées.

Nous avons choisi de mener une étude comparative afin de repérer des processus, des thématiques, des logiques argumentatives et ou des stratégies récurrentes des débats publics observés. Pour plus d'homogénéité, nous avons principalement observé des débats autour de projet d'infrastructures autoroutières (Laalb, Bordeaux, Rouen, Nice, Neuilly et A 12, mais aussi le débat public sur la gestion des déchets radioactifs)<sup>o</sup>.

Notre méthodologie repose sur l'observation directe de la totalité des réunions de débats publics par la même équipe restreinte de chercheurs, à partir d'un cadrage théorique et d'hypothèses générales préalables qui sont ensuite affinées pour chacun des débats en question de départ spécifique, puis validées ou réfutées à l'issue des débats. Nous complétons ces observations par des entretiens ciblés des différents acteurs clés (à la tribune et dans la salle) qui acceptent de nous rencontrer, ainsi que des élus locaux et par une revue de presse. Nous étudions également les forums de discussion et sites Internet officiels ou officieux.

Quatre contributions reprennent ainsi les résultats de cette étude (signés par Fernand Doridot, Anne Flautre, Sylvain Lavelle et Martine Revel).

## Le dilemme du bon débat

Martine REVEL

### Préambule :

Ce papier est issu de l'analyse sociologique de 6 débats publics menés par le Centre Ethique Technique et Société de l'ICAM. Il s'appuie principalement sur l'étude du débat Laalb et du débat de Bordeaux, avec l'éclairage des premiers résultats du suivi des quatre autres débats menés en 2005 et 2006.

L'étude a été menée en collaboration avec la Direction Régionale de l'Équipement Nord pas de Calais et la Direction Générale des Routes.

### Rappel :

*Le débat Laalb* portait sur un projet de dédoublement de l'autoroute A1 qui avait plus de 30 ans d'histoire. Trois questions étaient posées au public : la question de l'opportunité, le choix entre une autoroute neuve et une utilisation des voies existantes, et les conditions à respecter le cas échéant (protection environnement, nuisances, sécurité). Le projet était beaucoup plus soutenu par les grands élus, particulièrement picards. La traversée de la Métropole lilloise rencontrait de fortes résistances et la connexion avec la Belgique n'avait pas été suffisamment discutée avec le gouvernement belge. Malgré la publication du CIADT de décembre 2003, qui établissait « l'intérêt » de la Laalb, la CPDP a continué à organiser le débat.

Le Ministre G de Robien a retenu le principe de cette liaison. Des réunions de concertation ont été organisées par la MO. Le projet rencontre une forte résistance de la part des lillois.

*Le débat de Bordeaux* portait sur un contournement autoroutier de la ville, projet déjà discuté depuis 30 ans. La question de l'opportunité et du contournement par l'Est ou pas l'Ouest.

Le débat n'a pas été mené à terme. Les membres de la CPDP ont démissionné lors de la publication du CIADT en décembre 2003, sauf son Président, qui a rédigé un compte-rendu des débats.

Le principe d'un contournement par l'Ouest en tracé neuf et en concession a été retenu. Le projet était soutenu par les grands élus. Le projet rencontre une forte résistance locale.

---

La mise en débat ou en délibération d'un certain nombre d'enjeux, auparavant réservés aux experts ou aux élus, s'étend progressivement, dévoilant une autre forme d'exercice du pouvoir politique : la démocratie « dialogique »<sup>1</sup>. Les modes de préparation de la décision publique évoluent lentement, même si la décision elle-même reste l'apanage incontesté des représentants élus. Tout se passe comme si on espérait « l'avènement d'un droit à la participation sans qu'il soit précisé ce à quoi il est désormais permis de participer » (Blatrix, 2002<sup>2</sup>). Le flou qui entoure ces nouveaux agencements (dénoncé notamment par Rémi Lefebvre) concerne les dispositifs, les objectifs qui les sous-tendent, la notion de participation<sup>3</sup>. Ainsi plusieurs auteurs ont noté que les appels à la participation peuvent avoir

---

<sup>1</sup> Callon, Lascoumes, Barthe, 2001. les « forums hybrides » décrits par les auteurs qui visent à restituer la diversité la plus grande des opinions.

<sup>2</sup> page 101.

<sup>3</sup> Le concept de participation est un des plus flous de la science politique (Leca, 1991).

des objectifs et des résultats fort différents. Il est possible sous couvert de participation, de se contenter de diffuser de l'information. « Il importe, note Pierre Lascoumes, de ne pas confondre, communication, diffusion d'informations, organisation de débat public et participation aux décisions. Il s'agit d'activités bien distinctes mais beaucoup de flou opportuniste est entretenu entre elles, le moins laissant croire au plus » (Lascoumes, 2001<sup>4</sup>). Dans le cadre des débats publics organisés par la CNDP les objectifs poursuivis visent à informer, à permettre aux opinions de s'exprimer et à rédiger un compte-rendu impartial du débat<sup>5</sup>. Pour autant nous avons constaté qu'une confusion existe au moins lors des premières réunions publiques, parfois perdure tout au long du débat, entre le Compte-rendu sensé rester neutre de la commission et un *avis* prononcé par ses membres. Pour certains participants occasionnels, il existe même une indifférenciation entre le rôle des membres de la commission et celui des représentants de la MO. Nombre de participants au débat se montrent ainsi dubitatifs lorsqu'ils prennent connaissance de la décision du Ministre concerné après la fin des discussions.

La question se pose alors de comprendre pourquoi les citoyens s'impliquent-ils de façon renouvelée dans un espace public alors qu'ils font l'expérience amère de la déception démocratique. C'est le dilemme du débat public. Le débat n'est semble-t-il jamais à la hauteur des espérances, et il est pourtant, affirment les élus, citoyens et techniciens, indispensable<sup>6</sup>.

Pour répondre à cette question, nous allons centrer notre analyse sur les échanges qui ont lieu lors des réunions publiques et aux éventuelles démarches organisés par la suite si l'opportunité des projets est affirmée par la décision ministérielle.

Alors que nombre d'études visent à définir la dynamique des débats en termes de logiques argumentatives, de valeurs philosophiques, du point de vue de la représentativité des discussions et de leurs acteurs, nous posons la question de la dynamique de groupe propre aux réunions de débats publiques et aux éventuelles réunions de concertation qui les suivent avant le début de l'Enquête d'Utilité Publique. Le débat public consiste à mettre un projet en discussion, c'est-à-dire à solliciter et à recueillir des avis avant d'agir. Comme le montre Fourniau, 2004, « la pratique du débat public s'invente dans les conflits d'aménagement avant d'être institutionnalisée ».

D'après nos observations il existe bel et bien un modèle dominant du débat public, qui tend à réduire la diversité potentielle des formes et des approches des réunions publiques mais plus généralement de son organisation. Celui-ci repose sur des présupposés, des logiques argumentatives et politiques, des stratégies et un champs de force au sens de Lewin.

Il nous faut tout d'abord noter que le débat public intervient à un moment de la vie d'un projet et que pour cette raison, il convient dans la problématique et le choix des méthodologies éviter toute tendance centrée sur l'objet, qui en scrutant principalement la scène la plus visible des échanges (qui se déroulent globalement sur deux ans depuis la saisine jusqu'à la rédaction des bilans par les présidents de la CPDP et de la CNDP) risque d'introduire un biais en amplifiant mécaniquement l'importance des enjeux et des effets du débat public lui-même. Il se pose d'ailleurs un problème d'articulation entre le débat public et les phases qui l'ont précédé, ainsi qu'avec les phases qui vont le suivre. Nous insistons également sur le fait que des études a posteriori à partir des documents du débat ne permettent pas d'explorer les mêmes questions. Seule l'observation participante ainsi que la discussion avec les participants au débat public nous semblent à même de rentrer dans la complexité de ces objets.

---

<sup>4</sup> page 311.

<sup>5</sup> C.f. : Site internet de la CPDP.

<sup>6</sup> Rui, Sandrine, 2004.

Notre première étape a consisté à observer le Débat Laalb et à la comparer avec celui du contournement autoroutier de Bordeaux, qui ont eu lieu entre septembre 2003 et janvier 2004. L'homogénéité de temps et de type d'infrastructure nous a permis de tester notre méthodologie et notre grille d'observation. C'est à partir de cette première étude que nous avons commencé à aborder la question d'un « modèle dominant des débats », que nous avons mis à l'épreuve de quatre autres débats en détails, puis en étudiant a posteriori d'autres débats concernant d'autres types d'infrastructures (CDG express, Boute Caros, Port de Nice, TGV méditerranée, LGV Marseille Nice).

Ce sont ses premières analyses que nous nous proposons d'exposer ici. Comme nous l'avons dit plus haut nous mobilisons des travaux de sociologie politique ainsi que de psychologie sociale afin d'éclairer à la fois la complexité des enjeux et des aspects imbriqués dans l'analyse d'une réunion publique, ainsi que les modèles de représentations et de valeurs sous-jacents qui semblent dominer à la fois les échanges, leur contenu, les règles qui portent sur ces échanges, ainsi que l'organisation même du débat. Les facteurs organisationnels nous paraissent encore étudiés de manière trop restreinte par rapport à leur capacité à contraindre la constitution de ce qu'Habermas nomme « l'espace public », ainsi que son instrumentalisation plus ou moins volontaire ou habile.

Francis Chateauraynaud (2005) a par ailleurs tenté de délimiter les positions des sociologues qui étudient les logiques argumentatives entre « sociologie cynique » et sociologie morale. Cette approche par réduction retrace néanmoins certaines oppositions qui traversent le corpus de connaissances sur ce thème. Cette polarisation du débat a le mérite de simplifier les positions théoriques, pour autant il ne décrit pas une autre réalité, celle qui tend non pas à répondre en général sur la capacité d'un débat à consolider la démocratie, mais à s'interroger sur une autre polarisation bien présente et qui a des effets sur les styles d'animation du débat, les types de contenu abordés et ignorés, les règles implicites et explicites, ainsi que sur les apprentissages du débat. Celle-ci concerne ce qui est de l'ordre de l'implicite, du non dit, du naturel d'un côté, et ce qui relève du domaine de l'explicite, du discours et du « construit » de l'autre.

Nous allons dans une première partie nous intéresser au mode d'animation, puis au mode d'organisation et enfin aux types de contenu et apprentissages du point de vue de cette polarisation. (expertise diffusion et partage de l'info et des connaissances).

## **1. Les différents styles d'animation et leurs effets sur la dynamique du débat**

Suivant les travaux de Lewin, Lippit et White<sup>7</sup> sur les styles de leadership, nous avons retenu trois styles d'animation des débats. Le premier correspond au style dit « directif » : une animation autoritaire, chronométrée, avec une sélection des questions du public thématique, ne s'appuyant pas sur des échanges entre personnes, mais sur un système de questions/réponses, contrôlé par les membres de la CPDP. Les règles du débat public sont régulièrement rappelés, et toute transgression est rapidement sanctionnée (reprise de la parole, refus de donner le micro). Ce style est souvent la marque du président de la CPDP et n'est pas explicité ni discuté, même au sein de la commission particulière. Le deuxième style correspond à l'animation non directive définie par Lewin. Il s'agit dans ce cadre d'un « laissez faire », l'animateur observe et répond aux sollicitations du public. La discussion peut prendre place entre les participants de la salle sans intermédiaire, les sujets à aborder ne sont pas tous prédéfinis par la commission, et il est possible de proposer de nombreuses

---

<sup>7</sup> Lippit R. et White R.R. (1939)

innovations. Si ce style donne de la spontanéité aux échanges, il peut provoquer un sentiment d'insécurité chez les participants (agressions personnelles non sanctionnées par ex) et produit généralement une déperdition en qualité de contenu des échanges, et ensuite du rapport rédigé par la commission. Il fait plus facilement l'objet de discussions et de critiques implicites en partie parce qu'il est loin de la culture occidentale. Nous ne l'avons pas rencontré dans son expression paradigmatique lors des débats que nous avons observé, mais il peut co exister avec les deux autres styles.

Enfin, le troisième mode d'animation dit « démocratique » par Lewin concilie une forme de directivité qui concerne les règles et les modalités d'organisation, alliée à une autonomie des participants quant à leur interprétation et à leur mode d'appropriation des « directives ». Il permet de véritables dialogues dans la salle, avec un contrôle du temps de parole. Si les thèmes des réunions sont pré définis, il est possible de modifier les thématiques, et même de créer des réunions « ad hoc » pour répondre aux demandes de participants. Ce style est plus rare. Il donne une plus grande capacité à remettre en cause le cadre du débat et les questions posées, et peut parfois déboucher sur une remise en cause plus drastique du projet.

Ces trois styles intègrent différemment la notion de contrôle et d'autonomie ou de spontanéité. Ils reposent sur des représentations, des valeurs et des présupposés assez éloignés, notamment quant à la capacité du public à participer activement aux échanges d'idées. Bien sûr il s'agit d'idéaux types qui ne visent pas à retranscrire toute la palette des modes d'animation possible. Ils permettent de les définir dans leur tendance principale.

#### Premier exemple : les temps de parole et l'affluence du débat LAALB.

Dans le cadre de ce débat, le président de la CPDP, M. Carrère a adopté un mode d'animation globalement directif. Il a ainsi étroitement contrôlé les temps de parole répartis entre la MO, les experts ou témoins conviés à la tribune, les élus et le « grand public ». La sélection des questions alternaient entre questions orales et écrites, ces dernières faisant l'objet d'un tri dont les critères n'ont pas été explicités. La parole pouvait être donnée à un intervenant dans la salle qui posait sa question à l'invitation du président, celui-ci demandant alors soit à la MO soit aux experts/témoins de répondre. Il n'y avait pas d'échanges directs et les règles de politesse et de retenues étaient strictement respectées. La Commission fondait ainsi sa neutralité sur le contrôle stricte des temps et prises de parole, des contenus des échanges et la définition des sujets abordables ou non dans le cadre d'une réunion publique. Comme par ailleurs c'est elle qui invitait ou non telle ou telle personne à prendre la parole à la tribune et/ou à rédiger un cahier d'acteur (ici aussi sans donner les critères précis de sélection des personnes retenues pour rédiger un cahier d'acteur), elle était en position « en surplomb » du débat.

#### **Qui débat ?**

Nous avons suivi 18 réunions réparties sur plusieurs villes de la région en quatre mois. Les réunions se sont suivies à un rythme soutenu. Les trois premières réunions étaient des réunions d'ouverture du débat, sortes de « grandes messes introductives » au cours desquelles la CPDP a établi les règles à respecter. Les réunions suivantes, au début appelées « tables rondes thématiques », puis « réunions territoriales », et enfin les auditions publiques. La participation s'est rapidement érodée, tombant à une cinquantaine de personnes lors des auditions publiques (dont semble-t-il au moins 30 personnes issues du ministère de l'équipement).

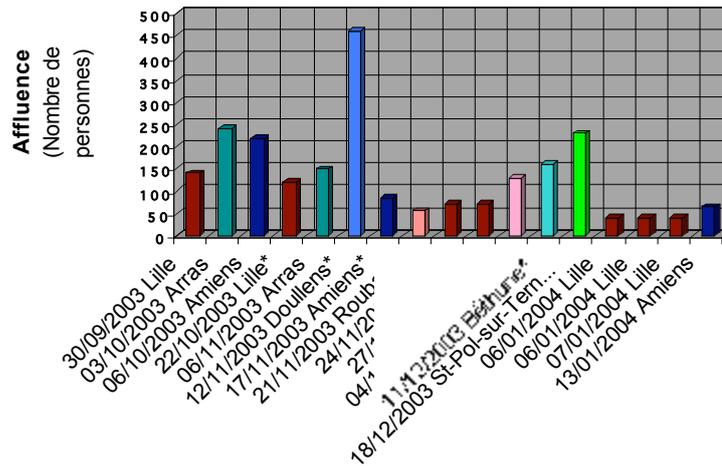


Figure 1 : le nombre des personnes qui participent à chaque réunion organisée par la CPDP (hors membres de la MO et de la CPDP) lors du débat public de la LAALB.

### Quel public ?

On distingue généralement dans « le public », les élus, les associations et « le public ». Ce dernier est une construction, sorte d'animal imaginaire qui se fonde sur une idéal de participation de tous *les acteurs concernés*. La CPDP assume une mission de communication qui doit permettre d'informer le plus de personnes possibles de la tenue du débat (principe de publicité). Elle tend ainsi vers le modèle 2 de démocratie technique défini par Callon (1998) qui repose sur la participation la plus large possible des citoyens.

La moyenne d'âge des personnes qui ont participé au débat de la LAALB était approximativement<sup>8</sup> proche des 50 ans, et on a pu repérer un déficit de représentation des femmes. Finalement dans la majorité des réunions le fameux « citoyen ordinaire » n'est pas apparu. Rui, 2004 montre que « madame Michu » n'existe pas. En d'autres termes, le citoyen « désintéressé » ne participera pas au débat public simplement parce qu'il ne se sent pas concerné. Le « citoyen dialogique », celui qui est à la fois élu et riverain, représentant d'association et père de famille, chômeur et défenseur de l'environnement, c'est-à-dire porteur de plusieurs logiques, était par contre bien présent. Pour autant des catégories entières de la population n'étaient pas représentées (les jeunes, les femmes, certaines classes sociales, etc.). On retrouve les mêmes éléments au cours du débat de Bordeaux.

L'idée de faire s'exprimer les opinions est assez vague et générale pour permettre de multiples interprétations. Pour autant, on retrouve une forme d'homogénéité dans la façon dont les deux commissions s'emparent de la question, qui semble rejoindre aussi en certains points la vision de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Ainsi, la publicité nécessaire pour informer le « grand public » de la tenue des débats est-elle réduite à des canaux assez traditionnels mais peu adaptés à l'exercice du débat public : conférence de presse, annonces sur la radio et la télévision locale, distribution des dossiers de projets dans les mairies, et parfois dans les boîtes aux lettres. Tous ces canaux sont peu susceptibles de toucher la cible officiellement visée, seul le site internet est porteur d'une plus grande ouverture.

<sup>8</sup> En l'absence de données statistiques, il s'agit de calculs fait à partir de nos estimations lors des réunions.

## **Constitution d'un groupe ?**

Lors de la réunion d'étape, qui eut lieu à mi parcours, le président Carrère déclarait « nous sommes en famille ». Les personnes qui ont suivi la majorité des réunions, sorte de pèlerinage en Nord-pas-de-Calais, ont constitué un groupe d'une vingtaine de personnes qui se connaissaient. Certaines s'appelaient par leurs prénoms ou se tutoyaient. Elles ont acquis un vocabulaire et des références communes. Il est trop tôt pour parler de communauté, mais des rencontres ont permis aux participants d'évoluer dans leur prises de position au cours du débat. Même si la question reste posée de la représentativité et de la légitimité de ses personnes ; elles pourraient devenir des partenaires de la DRE Nord-pas-de-Calais.

Réduire la notion de participation à l'assiduité de ce groupe serait un trompe l'œil. Le fait que les tracés n'aient pas été défini a sans doute amené de la sérénité au débat qui est resté très policé, mais il a aussi contribué au manque de mobilisation des fameux « riverains » qu'on accuse systématiquement d'effets perturbateurs (en référence au premier modèle de démocratie technique).

La participation revendiquée par certains groupes émergents lors des controverses sociotechniques amène de l'incertitude dans le système bien rôdé de négociation et de prise de pouvoir de la démocratie représentative. De nouveaux acteurs apparaissent lors des réunions publiques, parfois mobilisés spécifiquement par tel ou tel débat (collectif anti ou pro projet) et enracinés localement dans l'action associative et/ou politique. La complexité des enjeux s'accroît, de même que les enrichissements potentiels du projet.

Les traditionnels cercles de négociation perdurent mais la contrainte exercée par l'argumentation publique de leurs positions conduit leurs représentants à diversifier leurs attitudes, ce qui permet le développement d'une plus grande attention aux arguments des autres notamment. En outre, la logique discursive implique la prédominance d'arguments rationnels acceptables par l'opinion publique, ce qui contribue à pacifier et à reconstruire le débat. Par ailleurs le relais médiatique des débats, même s'il est faible ou cantonné à une région dans les deux cas étudiés, oblige les participants à se positionner face à cette multitude virtuelle.

Finalement le jeu d'acteurs habituel a été peu perturbé, même si des mises en cause de la neutralité de la CPDP ont été observées. Globalement, ceux qui prennent la parole à plusieurs reprises sont moins d'une vingtaine sur tout le déroulement du débat. Il s'agit la plupart du temps de porte parole d'instances collectives ou d'élus. Pour autant quelques cas isolés de personne assidue et bien informée qui cherchait à prendre la parole à chaque réunion existent. Ceux-ci font vite l'objet d'une opprobre tacite qui est reflété par l'agacement visible du président de la cpdp « oui, Monsieur X, on vous a déjà entendu sur cette question. »

La notion de diversité est très relative, lors des deux débats on constate que le public est composé à majorité d'hommes, d'une moyenne d'âge oscillant entre 48 et 55 ans, la plupart exerçant une fonction qui nécessite des études supérieures. Le fameux « citoyen ordinaire » se fait rare, sans mentionner les femmes, les « jeunes » ou les personnes issues de classes sociales populaires.

Si la participation du public, nécessaire pour attribuer une représentativité et une valeur au débat ne suffit cependant pas à créer une « communauté débattante », une autre notion pourrait mieux correspondre aux enjeux d'une véritable délibération.

## **Sur quoi débattre ?**

L'animation du débat Laalb a été prise en charge par deux autres membres de la commission on peut percevoir des changements en fonction de l'animateur principal de la réunion. Ainsi

les temps de parole ne se répartissent pas de la même façon. Certains donnent plus de temps aux questions du public, mais au nom de l'information c'est bien ce temps de questionnement qui est le plus réduit. Ce qui nous permet de vérifier qu'il y a bien un effet direct de l'animation sur l'accès aux échanges des différentes catégories de participants pré cités.

Si la participation du public, nécessaire pour attribuer une représentativité et une valeur au débat ne suffit cependant pas à créer une « communauté débattante », une autre notion pourrait mieux correspondre aux enjeux d'une véritable délibération.

Le cadrage du débat pose de nombreux problèmes. Il agit pour les CPDP comme un horizon indépassable. Il semble que dans le cas de la Laalb et du contournement autoroutier de Bordeaux, la préparation du débat reflète bien les enjeux autour des questions posées et des thèmes retenus pour les réunions publiques. Les deux présidents de CPDP ont appliqué une méthode connue qui consiste à mener des consultations avant la tenue des réunions publiques afin d'évaluer les enjeux et les forces en présence. Ils ont ainsi contribué à maintenir des habitus du champ de l'action publique, favorisant les acteurs issus de ces sphères. Pour autant, l'irruption imprévisible de quelques collectifs ou même d'individus isolés participent d'une remise en cause de ces habitus sociaux et politiques. Ainsi des questions du public ont plusieurs fois remis en cause le rôle de la CPDP et son indépendance, en demandant à connaître le budget de fonctionnement, les modalités de choix des experts, la pertinence des thèmes retenus par exemple ou simplement en constatant l'érosion de la participation.

Dans les deux débats, les alternatives proposées<sup>9</sup> ont fonctionné plutôt comme des alternatives illusoires qui contribuaient à donner une ouverture fort restreinte aux échanges. La volonté de plusieurs personnes de porter le débat à une autre échelle, soit plus globale (par exemple le respect du protocole de kyoto, l'intermodalité), soit plus locale (les questions des riverains sur le tracé et les nuisances ) montre la lutte pour trouver une définition commune du cadrage des projets qui ne soit pas déterminée en comité restreint *avant* la tenue des réunions. A notre sens, le refus des deux commissions de faire évoluer ce cadre (en maintenant les thématiques prévues) produit de la déception, et de désintérêt. Car en effet pour quoi participer si les termes de la questionne sont pas discutables ? Il y a en quelque sorte confiscation de la capacité collective à dépasser les contours du projet, démarche certes dilatoire mais indispensable si l'on souhaite répondre à la question de l'opportunité.

Dans ce contexte, l'expertise participe de cette lutte pour le repositionnement de la problématique globale qui conduit à proposer tel ou tel projet. La demande, aujourd'hui systématique d'une « contre expertise », devenue un quasi réflexe, et qui place la CNDP devant des difficultés, tient de cette dynamique de mise en cause du cadrage du projet. Les experts ne sont pas seulement sollicités pour « valider » les études techniques des équipes d'ingénieurs de l'Equipement mais pour introduire de la diversité, de la perturbation et ainsi fournir un levier pour poser un diagnostic partagé sur le problème ou la situation que l'on cherche à résoudre.

Par ailleurs si l'on croise ces effets avec les modes d'organisation, on constate un renforcement des convergences vers un modèle dominant qui va fortement contraindre les inclusions et exclusions du public ainsi que les contenus autorisés ou non à débattre lors des réunions.

## **2 - Les modalités d'organisation**

---

<sup>9</sup> Autoroute neuve ou utilisation de voies existantes,

Le débat public de la LAALB est un exercice nouveau pour les membres de la Maîtrise d'ouvrage, et pour nombre d'élus et d'associatifs, plein d'incertitudes. Les démarches de légitimation des acteurs et de leurs paroles oscillent entre les représentations dites « traditionnelles » du rôle de l'ingénieur expert, de l'élu, du public principalement, et celles issues d'une représentation idéale de ce que devrait être le débat public. Il semble que plus les groupes pré existent au débat public plus ils soient pertinents dans leur questionnement et présents dans sa dynamique. En outre, des regroupements s'opèrent au fil du temps, ce qui permet à certaines associations par exemple d'influer davantage sur la conduite du débat.

### Un exemple significatif : Posez une question

Toutes les réunions du débat Laalb ont suivi la même mise en scène : grande salle en amphithéâtre, Maîtrise d'ouvrage et CPDP sur l'estrade, deux hôtes pour tendre les micros au public. Le dispositif de recueil des questions écrites mérite que l'on s'y attarde. Les personnes assises dans la salle, « le public », pouvaient poser des questions à l'oral mais aussi par écrit aux membres de la Maîtrise d'ouvrage. Il fallait pour ce faire remplir de petits feuillets mis à disposition en début de séance, en n'omettant pas de préciser nom, prénom et adresse. Puis la personne devait donner ses feuilles (ou les transmettre par personnes interposées si elle était assise en milieu de gradin) à une hôtesse, qui les rassemblait, disparaissait de son champs de vision, pour réapparaître près du Président de la CPDP, qui les triait et semblait en sélectionner (comment ?) quelques-unes qu'il lisait à haute voix aux membres de la Maîtrise d'ouvrage. Un processus long qui pouvait laisser supposer une sélection non dite des questions. Bien que la Maîtrise d'ouvrage et la CPDP aient privilégié les réponses par oral, certaines d'entre elles, faute de temps, étaient rédigées par écrit et envoyées à la personne qui l'avait posée (pourvu qu'elle ait donné son adresse). Par conséquent, les autres participants n'en étaient pas informés.

Progressivement le « public » au sens de citoyen dialogique qui se sent concerné par le projet à titre personnel (et non professionnel ou en tant que représentant d'un collectif) a disparu. Les membres de la CPDP ont graduellement glissé de leur rôle d'animation du débat, sur lequel ils avaient mis l'accent, à un rôle d'enquêteurs. Plus la participation du « public » diminuait, plus la légitimité du débat public de la LAALB était questionnée. Par ailleurs, le changement d'attitude des représentants de la Maîtrise d'ouvrage, plus silencieux, a diminué les tensions, si bien que les membres de la CPDP sont devenus les plus actifs dans ce débat.

La mise en scène des débats a évolué. Une partie des « experts » ou des « témoins » invités par la CPDP ont pris place dans la salle, et il n'était pas toujours facile de savoir, lorsqu'ils prenaient la parole<sup>10</sup>, s'ils s'exprimaient en leur nom propre ou en tant qu'experts. Les membres de la Maîtrise d'ouvrage se sont fait moins nombreux sur scène, et plus visibles (car le public n'était plus très nombreux) dans la salle.

### **La logique d'investigation**

Les questions ne se sont plus tant exprimées dans la salle qu'à travers les interrogations des membres de la CPDP. L'exercice de l'audition publique les a conduit naturellement à poser directement les questions. On constate ainsi que la répartition des temps de parole entre les membres de la CPDP, la Maîtrise d'ouvrage et « le public » changent radicalement à partir de la réunion d'étape de mi novembre. La Maîtrise d'ouvrage se tait, le temps de parole du public diminue aussi et ce sont les experts et les membres de la CPDP qui en bénéficient. Ils prennent des initiatives, pour approfondir certains aspects qu'ils ont identifié comme

---

<sup>10</sup> Un élu du Nord par exemple porte de multiples « casquettes », et son discours glisse plusieurs fois d'un rôle à un autre dans le même élan.

pertinents : la régulation du trafic grâce au péage, l'organisation d'auditions publiques. Ceux-ci visent à s'inscrire dans le modèle 2 de démocratie technique mais utilisent les moyens du modèle 1 (les questions/réponses à travers les auditions par exemple) afin de produire des informations qui vont éclairer la décision du Ministre.

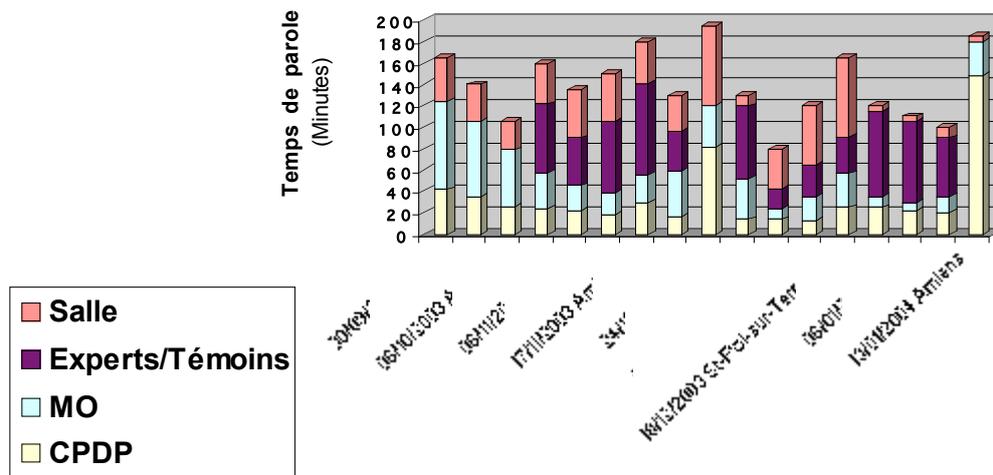


Figure 2 : Répartition des temps de parole

Le tri des questions n'est pas seulement une question d'organisation. Il permet ou non à une dynamique des échanges de s'opérer. Si en sélectionnant les questions on passe d'un sujet à un autre sans discernement, le débat est « hâché », et les arguments ne peuvent pas s'enrichir dans l'argumentation plus ou moins conflictuelle des avis des uns et des autres. On appauvrit alors la qualité des échanges, ce qui amenuise les capacités d'apprentissage. Par ailleurs, la technique bien connue qui consiste à renvoyer une question (parfois gênante) à une autre réunion « qui traitera ce sujet », agit à la manière d'un faux fuyant, frustrant les participants, et présentant comme naturel de segmenter le débat selon une logique tacite en sous-thèmes, qui pourraient pourtant ressembler à une argumentation (comme nous le développons dans la partie 3).

### Effet miroir

Lors de la réunion de clôture qui s'est tenue à Lille le 15 janvier 2004, un écran placé derrière les membres de la CPDP seuls sur l'estrade, permettait aux quelques 170 personnes présentes de suivre les exposés des membres de la CPDP. Ce dispositif, permettait aussi de filmer les personnes du « public » qui prenaient la parole. Les membres de la CPDP parlaient la majeure partie du temps (c.f. : figure 2). On ne voyait plus à l'écran que les membres de la CPDP. Ceci a rendu visible cet effet miroir : la CPDP avait « remplacé » le public.

Finalement, le débat se suffisait à lui-même : si les acteurs concernés ne venaient pas, on pouvait se reposer sur des intermédiaires, traditionnels : les experts ou les élus, qui réfèrent au premier modèle de démocratie technique, ou des associations, qui seraient alors en position d'introduire des éléments du modèle 2 de démocratie technique proposé par Callon, à moins qu'ils ne rejoignent le modèle 1 (reconnaissance de nouveaux acteurs qui permet de maintenir le système inchangé).

### Des habitus sociaux et politiques dominants

Le choix des salles, certes délicat, et de la mise en scène crée des effets qui révèlent l'attachement au premier modèle de démocratie technique. C'est la dimension informative et explicative qui est valorisée au détriment de la dimension de discussion. Les salles sont

presque toujours des amphithéâtres qui ne permettent pas aux participants de se voir, la présence d'une estrade crée un différentiel savamment entretenu entre ceux qui s'expriment à la tribune et les autres. Certaines associations étant par exemple « invitées » par la CPDP à être représentées à la tribune et pas d'autres sans aucune précision sur les critères de choix. Les modalités choisies permettent de poser une question par l'entremise de la CPDP qui demande à la Maîtrise d'Ouvrage de répondre. Il s'agit donc d'échange de type questions/réponses et non de dialogue. A une question posée, plusieurs personnes peuvent répondre (asymétrie), et il est rarement possible de demander des éclaircissements suite aux réponses fournies. Les questions posées par écrit non choisies par la CPDP (là encore selon quels critères ?) ne viennent pas « nourrir » le débat : la réponse est formulée par écrit et envoyée au domicile du demandeur.

Les deux présidents de CPDP ont favorisé des échanges policés systématiquement contrôlés dans leur forme et dans leur contenu, neutralisant tout germe potentiel de conflit. Cette tactique a eu le curieux effet de limiter fortement le débat : le nombre de participants a rapidement décliné, et surtout l'ennui s'est installé dans l'assemblée.

Enfin de nombreux signes visibles mais jamais explicités viennent conforter la domination d'un groupe social sur le contrôle des modalités et des règles des échanges. Les lieux sélectionnés, pour permettre d'accueillir une assistance nombreuse sont des palais des congrès ou des grands hôtels. Pour suivre toutes les réunions il est nécessaire de déplacer (surtout dans le cas de la Laalb) il faut disposer d'une voiture et d'un budget. La façon de demander la parole (par l'écrit principalement) puis à l'oral induit là aussi une capacité culturelle d'expression maîtrisée par certaines catégories sociales. Les tenues vestimentaires, la réception par des hôtes, les volumineux documents à lire peuvent intimider ou faire renoncer bien des « citoyens ordinaires ». Enfin les horaires (le soir à partir de 20h) et la durée des réunions (3 heures en moyenne) sont aussi un seuil de sélection.

Ce sont bien les habitus sociaux et politiques des classes dominantes qui s'imposent dans le débat public que ce soit dans le choix des lieux, les modalités de prise de parole et d'argumentation ou l'apparence vestimentaire, ce qui introduit une asymétrie forte des ressources et réduit le débat public à un échange d'informations peu propice à la co-construction des connaissances ou à la délibération. Son rôle ne se limite pourtant pas à informer. Il doit permettre l'expression des conflits dans la mesure où il permet d'explicitier les divergences d'intérêts et de points de vue.

### **3 – Les différents contenus et apprentissages du débat**

Les citoyens puisent comme le suggère Rui dans des « langages » des conceptions rivales de la démocratie. La démocratie tend à devenir un débat sur le débat. Ainsi les conceptions de ce que doit être un débat public sont-elles multiples. Les règles appliquées par la CNDP sont assez souples et générales pour produire une multitude d'interprétations. Cette liberté de mise en œuvre du débat nous paraît fondamentale. Elle ouvre la possibilité d'appropriation et de construction communes multiples. Pour autant, on constate que les modalités d'organisation tendent à s'homogénéiser et cette source d'inventivité qui pouvait permettre aux participants du débat public de le transformer, diminue.

Aucun des différents participants n'est en mesure de prévoir à l'avance la façon dont va se dérouler le débat. D'une certaine façon les **incertitudes liées à la nouveauté du débat** se sont conjuguées avec la complexité de cet exercice pour empêcher un seul acteur de prendre le contrôle du dispositif.

Nous passons de la phase initiale d'expérimentation pour passer à une étape de consolidation des apprentissages, ce qui implique une comparaison entre des représentations antagonistes du

« bon débat ». Un premier ensemble de repères ou d'outils qui vise à réduire l'incertitude de l'exercice du débat public apparaît<sup>11</sup>, pour ses différents participants actifs au niveau national : CNDP, Maîtrise d'ouvrage, élus et, dans une certaine mesure, les associations suffisamment organisées pour constituer un réseau étendu<sup>12</sup>.

Ces enjeux traduisent l'évolution de la notion d'intérêt général, qui n'est plus la prérogative de l'Etat mais doit se construire avec d'autres acteurs<sup>13</sup>. Le décideur doit consulter les citoyens avant de prendre sa décision. Le lien entre participation et décision est ici délicat à gérer. Pour exemple, l'accusation récurrente que « tout est joué d'avance ». En ce sens, les acteurs cherchent en dé but de débat à se faire une opinion : ils testent la capacité de la CPDP et de la Maîtrise d'ouvrage à créer un véritable lieu d'échange. Un repère structurant pour « le public » semble être la capacité du Maître d'ouvrage à écouter, et à envisager des modifications ou l'abandon du projet.

Le côté « artisanal » et créatif des premiers débats publics organisés en France tend à s'estomper face à une homogénéisation des pratiques. Par exemple, la façon dont les avis et opinions exprimés doivent être restitués n'est pas institutionnalisée : il pourrait exister autant de comptes rendus que de débats, mais si on étudie les débats les plus récents, on note une homogénéisation des rubriques et de la rhétorique mobilisés<sup>14</sup>. Le rôle des consultants et cabinets de communication est important dans cette tendance. Les statistiques sur la participation du public sont un passage obligé, on retrouve le même type de cheminement, qui trahit le « style » de tel ou tel consultant.

Dans le cadre de la Laalb notre équipe a étudié la controverse qui s'est développée autour de la question du calcul des flux de transport. Il en ressort une diffusion de certaines informations, par exemple, le fait que le fret SNCF ne peut à brève échéance absorber une partie du trafic poids lourds concerné. Pour autant la constitution de connaissances et leur appropriation par les participants posent largement problème. La plupart des informations et connaissances disponibles sont issues d'une seule et même source, la MO. Celle-ci, tout en présentant le résultat de ses calculs prévisionnels tend déjà à défendre le projet mis en discussion. Les équipes d'ingénieurs mobilisés ne sont pas préparés à un exercice pédagogique particulièrement exigeant : transmettre leurs connaissances sur un sujet technique en un temps court et face à un auditoire peu instruit de ces sujets. Il en résulte des malentendus, des présentations plus ou moins adaptées, des cartes et outils de visualisation peu opérationnels etc. En outre, les opposants au projet sont particulièrement méfiants et remettent systématiquement en cause les analyses présentées par les représentants de la MO. Quand on sait que l'expertise indépendante sur ces sujets est pratiquement inexistante en France on mesure la difficulté de sortir d'un débat « rhétorique ».

Une autre forme d'apprentissage est la maîtrise progressive des règles instituées par les commissions. Ainsi les associations sont de mieux en mieux adaptées aux processus du débat et savent mobiliser différents registres pour se faire entendre : cahiers d'acteurs, pétitions, manifestations, réunions parallèles etc.

De leur côté les représentants de la MO apprennent aussi au cours du débat à adapter leur comportement. Dans le cas de la Laalb, le mois de novembre marque un tournant. La MO se

---

<sup>11</sup> Les documents mis à disposition des associations et des élus par la CNDP ou le document « Concertation/débat public Fiches méthodologiques » publié par le Ministère de l'Equipement, tous parus en 2004.

<sup>12</sup> A ce sujet lire l'article de JM Fourniau sur les effets structurants du débat sur la constitution d'associations qui continuent à exister et à agir efficacement comme partenaires des aménageurs après le débat public du TGV méditerranée.

<sup>13</sup> La raréfaction du terme « usagers » dans les discours et les écrits, remplacé par celui de « public concerné » ou celui de « citoyens » en est un signe.

<sup>14</sup> Comparer par exemple les comptes rendus du débat sur le contournement de Lyon et ceux plus récents de la LAALB ou du contournement autoroutier de Bordeaux.

taut et son temps de parole diminue drastiquement (c.f. : Figure 2). Pour autant, cette manifestation, qui est plus adaptée aux attentes des autres participants au débat ne sous entend pas automatiquement une capacité d'écoute plus grande.

## Conclusion

Le coût de la participation est élevé : beaucoup de temps, de lecture, le risque de la prise de parole en public, les difficultés pour comprendre le projet, la façon de trouver des arguments jugés logiques et pertinents par les autres, quel que soit le type d'acteur considéré. La complexité des enjeux et des formes d'action mobilisés nous conduit à un dilemme : en quoi le débat public est-il fascinant ?

Le débat public offre l'espace d'une « subjectivation politique » qui repose sur la mise à distance de soi par la fragmentation et la multiplicité des langages politiques, la confrontation aux autres et l'affirmation d'une individualité extérieure à l'ordre social. Le sujet politique se construit par la reconnaissance de la distance infranchissable entre l'individu et le citoyen. La singularité de l'individu se manifeste par son refus se dissoudre dans le collectif.

Il s'agirait alors d'affirmer plus radicalement sa singularité individuelle pour être plus consciemment citoyen actif et de s'engager pour faire reconnaître *sa particularité individuelle*. Si comme nous venons de le montrer l'irruption du public à travers la participation achoppe souvent à remettre en cause les habitus sociaux et politiques bien ancrés, c'est aussi parce que la véritable participation repose sur l'invention de ce sujet imprévisible. A travers le renouvellement des acteurs et de leurs formes d'action, existe une possibilité d'émergence démocratique nouvelle.

Tous les éléments implicites, non dits du débat, souvent conçus comme allant de soi, ou dont l'explicitation est écartée purement et simplement du débat, ressurgissent dans la suite de la vie du projet. Les notions d'apprentissage collectif mis en lumière par des recherches récentes, bien présentes lors des débats publics étudiés, sont liées aux collectifs mobilisés. Or la durée des procédures et le coût de leur suivi par des bénévoles ou des riverains, ne créent pas les conditions d'une capitalisation des connaissances dans l'espace public. En outre, au sein même de la MO, et de la CNDP, ces conditions sont embryonnaires. C'est pourquoi il convient de s'interroger sur la question de la valeur de la décision d'opportunité d'un projet décidé après la tenue d'un débat. Marque-t-elle la fin du débat et le début d'une nouvelle « ère du projet », enfin reconnu comme indispensable, ou bien est-elle inscrite dans la continuité de l'histoire du projet et de son étape la plus récente, le débat ? Il est difficilement acceptable pour les participants assidus aux réunions publiques que l'on considère qu'une fois la décision prise, la page soit tournée, et que tout ce qui a été acquis ne tient pas lieu d'arguments dans la suite du projet.

Aussi les phases de concertation qui suivent immédiatement les débats, instaurés de façon libre par les représentants de la MO sont-ils des lieux qui font écho au débat et qui devrait s'appuyer sur lui en capitalisant certains de ses acquis. Pour autant il ne faudra pas s'étonner de voir la question de l'opportunité ressurgir avec virulence (le contexte a changé, les personnes aussi), et les questions se répéter.

La liberté de parole est fondamentale à une réelle délibération. Sans elle il ne sera pas possible d'abstraire les intérêts collectifs des intérêts particuliers. Dans le cadre du débat publique, cette fonction serait présente à condition qu'existe un ou plusieurs contre pouvoir.

## **Bibliographie :**

Callon, *Des différentes formes de démocratie technique*. Paris, Annales des Mines, n°9, janv 1998.

Feenberg, A., *(Re)penser la technique. Vers une technologie démocratique*. Paris, La découverte, 2004.

Fourniau, JM, « Avoir part à la discussion publique des projets, objet de mésentente », in Fourniau, J-M., L. Simard et G. Hollard, *Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique*, rapport du Programme Concertation Décision Environnement du MEDD, 2004

Lefebvre, Rémi, (2005) « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative ».

Lippit R. et White R.R. (1972)

Rui, S. *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2004.

## Analyse sociologique des débats publics

### Introduction

Le débat public s'inscrit dans les principes de la démocratie participative qui repose d'un côté sur le « droit au citoyen à l'information » et d'un autre côté sur « la concertation ». Le Centre Ethique, Techniques et Société (CETS), laboratoire de recherche de l'Institut Catholique d'Arts et Métiers a été mandaté par le Ministère de l'Équipement pour mener une analyse sociologique des débats publics. La communication qui est présentée repose sur l'analyse d'un des quatre débats suivis par le CETS et plus particulièrement le débat public portant sur le prolongement de l'A12.

D'un point de vue sociologique, le débat public est une construction sociale où les acteurs du débat cherchent à défendre, influencer, proposer voire échanger des idées. Ils ont en commun la volonté de discuter autour de leur territoire et de défendre leur « vision du monde ». L'analyse sociologique s'opère à partir « *des jeux d'acteurs, des stratégies de pouvoir et d'influences, des réseaux relationnels souvent complexes et ouverts sur l'extérieur* » (Lascoumes, 1990 : 57)<sup>1</sup> mais aussi met en évidence le processus d'apprentissage collectif dans le sens qu'en donne Reynaud<sup>2</sup> (1999), c'est-à-dire « *l'invention de nouveaux modes de coopération que légitime un nouveau produit (...). L'apprentissage se fait plus souvent par ruptures et par crises* » (1999 : 236). En conséquence, le débat public s'inscrit dans la perspective d'un échange social qui offre aux protagonistes la possibilité de construire de nouvelles formes d'interactions face à des logiques sociales différentes. Le débat public apparaît alors comme un lieu de « *discussion contradictoire des arguments, le respect des positions des divers protagonistes* »<sup>3</sup> (Fourniau, 1997 : 253). L'engagement des individus dans le débat public contribue à la construction de normes sociales marquées par un déplacement de la régulation « du haut », c'est-à-dire constituée de décisions politiques, vers le « bas » c'est-à-dire construite par et avec des groupes sociaux engagés dans la cité proposant des pratiques novatrices « *susceptibles de constituer de nouveaux modèles de comportement ou d'organisation de la vie sociale* » (Commaille, 1994 : 248)<sup>4</sup>. Le principe du

---

<sup>1</sup> Lascoumes P, (1990), *Normes juridiques et mis en œuvre des politiques publiques*, l'année sociologique, pp 43-71.

<sup>2</sup> Reynaud JD, (1999), *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octares, 269p

<sup>3</sup> Fourniau JM (1997), *les transports : ambivalences des réformes des procédures de concertation*, in Quelles modernisations des services publics, sous la dir de Warin P, Paris, La Découverte, pp 243-264

<sup>4</sup> Commaille J, (1994), *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF, 259p

débat public est donc d'inviter les citoyens à livrer leurs points de vue (Rui, 2004)<sup>5</sup> et à confronter leurs idées afin de convaincre<sup>6</sup> de prendre des mesures acceptables de part et d'autre et constituant un « *ensemble raisonnablement cohérent* » (Reynaud, 1999 : 113)<sup>7</sup>

Ce que l'on observe, ce sont des formes de mobilisation variées des acteurs du débat public, une pluralité d'acteurs qui forment des collectifs hétérogènes, souvent en conflit à propos de leurs intérêts, des lectures cognitives différentes ou des rationalités opposées et des tentatives de domination plus ou moins réussies. En même temps, l'on observe un engagement des acteurs pour faire reconnaître leur point de vue, des tentatives d'enrôlement pour faire partager leurs visions ou pour impliquer les autres. Le débat public est un système d'actions et d'interactions, c'est aussi un moment où les acteurs élaborent leurs intentions, construisent le sens de leurs actions. Le principe même du débat public n'est pas que les acteurs trouvent des compromis acceptables et respectés, même si parfois on frôle la co-construction de la décision, c'est affirmer la différence de rationalité. D'un côté le débat public met les acteurs en situation d'interactions et les oblige à échanger surtout sur leurs différences et d'un autre côté, les oblige à rentrer dans un échange social. Le débat public opère, en ce sens, une rupture avec le système normatif, conformément à des normes bien établies. Les acteurs du débat construisent un système social selon leurs attentes et en fonction des ressources qu'ils disposent pour se faire entendre. Autrement dit, le débat public fonde l'échange social et produit un système de valeurs.

Au cours du débat public, les acteurs explicitent leurs projets et confrontent leurs points de vue, défendent leurs intérêts, travaillent à élaborer des propositions acceptables et entendables. Finalement la notion de débat public permet « *d'explicitier la constitution d'un acteur collectif capable de s'unir pour agir, de définir ses intérêts et ses revendications* » (de Terssac, 2003 : 23)<sup>8</sup>. Au sein de cette assemblée débattante qu'incarne le débat public, la controverse, le conflit deviennent un mode presque « normal » de fonctionnement puisque chaque acteur est porteur de rationalité qu'il tente de faire admettre aux autres pour infléchir leurs comportements. La négociation indique une rencontre (physique ou symbolique) des acteurs et signifie qu'ils sont capables de définir et de construire une action collective, de définir des intérêts communs, de s'engager bref, de gérer leurs interactions autour de compromis potentiels. On est donc en présence d'un conflit de rationalité entre les différents

---

<sup>5</sup> Rui S (2004), *La démocratie en débat*, les citoyens face à l'action publique, Paris, A. Colin, 263p.

<sup>6</sup> Le ministre dans le cadre des débats publics autoroutiers.

<sup>7</sup> Reynaud JD, (1999), *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octares, 269p

<sup>8</sup> Terssac de G, (2003), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La découverte

acteurs du débat qui se transforme en conflit de légitimité, chacun cherchant à faire reconnaître son projet, à défendre ses idées mais aussi à construire des compromis.

## **I La mise en œuvre du débat**

### **1.1 Le contexte de l'étude**

Dès l'ouverture du débat public sur le prolongement de l'A12 de nombreuses prises de positions sont observées. En effet, cela fait plus de 30 ans, que le prolongement de l'A12 est annoncé. Lors de sa visite le Ministre Gilles de Robien (alors Ministre de l'Equipement) indique qu'il va saisir la CNDP fin 2004/début 2005 et mandate le préfet des Yvelines pour lancer le processus de saisine de cette commission. La CNDP décide le 6 juillet 2005 d'organiser un débat public sur le projet de prolongement de l'autoroute A12 qui doit se dérouler du 3 mars (date de la conférence de presse) au 17 juin 2006. Elle a pour mission<sup>9</sup> d'informer la population sur les projets soumis au débat et faciliter l'expression de la population sur ce sujet mais aussi « d'éclairer le maître d'ouvrage ». Le public par « son expertise d'usage » peut ainsi se manifester et dialoguer avec la maîtrise d'ouvrage.

Alors que le débat n'est pas encore ouvert, le projet de l'A12 est largement controversé entre les différentes communes traversées par un tracé : les riverains de la RN10, les habitants de la ville nouvelle Saint Quentin en Yvelines et le Parc Naturel Régional. La position des élus, du conseil général et régional mais aussi des aménageurs urbains et le développement économique de la région d'Ile de France sont parties prenantes dans ce débat bien au-delà des clivages politiques.

Le prolongement de l'A12 a pour objectif de désengorger la RN10 entre Versailles et Rambouillet et de redonner aux habitants des villes concernées la jouissance de l'espace urbain. La circulation est telle que des nuisances environnementales (sonores, pollution, paysages) et l'insécurité routière y sont importantes. Le débat public concerne selon la CPDP plus de 130 000 personnes. (c'est déjà un cadrage du débat)

### **1.2 Les acteurs du débat**

Le débat public sur le prolongement de l'A12 a rassemblé plus de 7000 personnes lors des 13 réunions de débat public s'étalant sur 15 semaines de débats. Parmi le public composé de riverains, politiques, associations et curieux, seul un petit noyau d'intervenants émanant soit

---

<sup>9</sup> Selon le dossier du débat public

d'associations et collectifs bien identifiés (défense de l'environnement, riverains...) soit des acteurs du monde socioprofessionnels (chambre de commerce, chambre d'agriculture...) soit du monde politique et élus locaux (maires, conseillers généraux et régionaux...), représentants de mouvements politiques (Les verts, Cap 21...) soit des collectivités locales ont pris la parole au cours du débat public. Cependant, les acteurs du débat ne se limitent pas au public. Le porteur du projet, la CPDP, les témoins et experts, les collectivités locales pèsent directement et ou indirectement sur le débat public.

Si l'on considère uniquement la mise en scène du débat, il est important de s'interroger sur les personnes qui interviennent au cours du débat. Car le débat public s'adresse à toute la population concernée au-delà des riverains et des élus locaux. On assiste à une prise de parole et de positions sous différentes formes. En effet, les débats s'organisent autour d'un petit nombre d'interlocuteurs à la prise de parole aisée. De plus, l'expression du public ne passe pas uniquement par le verbe, elle se traduit aussi par des exclamations de type approbations /réprobations (bruit, hoo, ouou, applaudissements, exclamations...). Le jeu des questions réponses facilite l'introduction de questions écrites qui font l'objet (dans le cadre du débat sur A12), dans une certaine limite de lecture en séance afin d'animer et relancer le débat, le rédacteur étant, le cas échéant, sollicité pour reformuler oralement les questions écrites.

Peu de public « inattendu » émerge au cours du débat public. La préparation du débat par la CPDP et l'antériorité du dossier font que les protagonistes sont relativement bien organisés pour mobiliser la parole au cours du débat. Cependant, nous avons pu observer que le débat offrait une tribune exceptionnelle à des ambitions politiques locales et qu'il pouvait donner lieu à une première prise de contact avec la population voire une première mise en situation pour des individus attirés par des vellétés politiques.

Par ailleurs, l'on constate que le débat public laisse peu de place, tant par son mode de fonctionnement et son principe de tribune publique, à des participants néophytes, anonymes et indépendants. Seuls des initiés, des orateurs, des spécialistes des thématiques abordés semblent investis de parler au nom de la communauté.

### **1.3 L'objet du débat**

Le débat public renvoie à trois problématiques assez différentes : (1) les fondements du problème. On discute sur l'opportunité du projet, sur l'historique, sur les conséquences, sur les liens entre les projets. (2) le projet proprement dit soumis à la discussion. Dans le cadre des débats publics autoroutiers, on discute sur les différents tracés proposés par la MO, le

financement du projet, la faisabilité et (3) la politique publique qui sous-tend le projet ; les questions environnementales, les déplacements à court, moyen et long terme, le coût de l'énergie, les transports collectifs, le cadre de vie, le réseau transeuropéen, le ferroutage, les politiques de transport.... Le tout dans une perspective de développement durable. Par ailleurs, on y aborde des sujets de société qui dépassent les compétences et les attendus du débat public. L'arène du débat dévoile des positions multiples et variables selon les acteurs, des suspicions et des soupçons qui pèsent sur les véritables intentions des protagonistes et le débat lui-même.

Dans le cadre du débat sur l'A12, la MO représentée par la DDE des Yvelines met en discussion un projet comportant plusieurs tracés permettant le désengorgement de la RN10. Elle offre au débat des options possibles qu'il convient de discuter. Sa posture de Maître d'Ouvrage en tant que représentant de l'Etat n'est pas une chose aisée. Elle est souvent interpellée sur des problématiques qui la concerne directement (sécurité des riverains, problèmes géologiques pour les tunnels, les trafics nationaux et internationaux) mais aussi sur des thématiques dont elle ne maîtrise pas les décisions et renvoyant plutôt à des décisions de politiques publiques (coût des carburants, les questions environnementales, ferroutage, ...même si certaines les concernent).

Les enjeux portent d'une part sur la mobilisation autour de positions favorables ou défavorables au projet selon les acteurs et d'autre part sur une forte mobilisation des protagonistes afin de faire connaître et entendre leurs positions auprès de la CPDP d'un côté et au ministre de l'autre. Cette stratégie d'action des protagonistes cristallise parfois le débat en mobilisant la parole autour de sujets déjà débattus et des positions connues. Elle freine l'avancée du débat et l'émergence de positions nouvelles et innovantes. Le débat public révèle des conflits de rationalité et ne fait en quelque sorte que les renforcer puisque l'objectif attendu n'est pas de résoudre les problèmes mais d'inscrire la discussion dans une logique d'écoute et de recueil d'information plutôt que de rechercher des compromis entre acteurs du débat.

#### **1.4 Les modalités d'organisation**

Le débat public a pour objectif de faciliter la parole à tous les acteurs qui la demandent et qui désirent poser des questions afin d'obtenir soit des réponses précises de la part de la MO afin d'éclairer leur connaissance du sujet soit de débattre sur des sujets plus vastes impliquant des

sujets de société. Autrement dit, le débat public est un lieu où des allers-retours permanents s'effectuent entre l'intérêt général et l'intérêt particulier.

Pour réaliser ces lieux de rencontre la CPDP, alors en charge de l'animation des débats, met en œuvre toute une série de supports de communication. Dans un premier temps, elle consacre une phase préparatoire à la connaissance du projet en recevant les parties prenantes dans le projet (Préfet, parlementaires, représentants d'associations, les chambres consulaires, les élus locaux, les associations locales...). Dans un second temps, elle demande à la MO de rédiger un dossier de présentation du projet. Parallèlement, une campagne d'information au grand public est lancée (affiches, dépliants, envoi par courrier à tous les habitants du dossier de la MO, site internet, conférence de presse, exposition itinérante...).

En ce qui concerne le débat sur le prolongement de l'A12, 13 réunions publiques ont été programmées dans les villes concernées par le tracé avec plus de 7000 participants. Il est à noter que lors de la réunion introductive, la salle n'a pas pu accueillir tous les protagonistes ce qui a, en quelque sorte, dérouter voire repoussé un bon nombre d'individus intéressés. La CPDP s'est trouvée dépassée par l'affluence et par l'intérêt que portent les habitants au projet. Un travail d'information et d'explication a dû alors être effectué pour réhabiliter le débat public. Le programme initial des réunions publiques s'est trouvé modifié pour accueillir les personnes intéressées. Avec les réunions introductive et de clôture, trois formes de réunions ont été organisées : des réunions thématiques pour ouvrir le débat à des problématiques dépassant le tracé, des auditions publiques qui ont pour objectifs de questionner la MO et une réunion d'étape qui a permis de repositionner le débat et faire le point sur l'état d'avancement. Il faut bien le reconnaître, dans les faits, ces réunions revêtaient toute la même caractéristique et la même organisation. Quant à l'organisation proprement dite du débat, on a pu observer un rituel dans la présentation du débat. Après le mot d'accueil du président de la CPDP, la parole est laissée au maire ou à son représentant. Le président de la CPDP enchaîne en rappelant les règles du débat et demandant « qui participe au débat pour la première fois » afin d'éclaircir le fonctionnement du débat. La MO prend alors le relais et expose son projet en lien avec la thématique annoncée, suit le jeu des questions-réponses. La parole est alors distribuée sous deux formes : la première consiste à lever la main et à poser sa question dans le micro remis par l'hôtesse, la seconde renvoie à la lecture par le président de questions posées dans la salle. Ces questions sont choisies en fonction du thème et de leurs pertinences.

Il est à noter que le président a été obligé à plusieurs reprises de rappeler les règles du débat d'une part suite à des attaques publiques entre deux séances par des acteurs non satisfaits du déroulement du débat et d'autre part pour recadrer le bon fonctionnement du débat en cours.

Cependant, on peut s'interroger sur la notion de débat : assistons nous à un débat ou à une succession d'idées plus ou moins contradictoires. En tout état de cause, en ce qui concerne le débat du prolongement de l'A12, nous avons assisté à un jeu de questions entre le public et la MO voire entre les grands témoins et le public. Peu de dialogue s'est instauré entre les acteurs. On peut également dire que l'organisation, la répartition de la parole n'ont pas favorisé un échange de point de vue entre les acteurs, ce que ne souhaitait pas la CPDP puisque son rôle est de recueillir les informations, les prises de positions et non chercher à résoudre les questions en débat. Autrement dit, le débat public doit être considéré dans le sens premier qu'en donne le dictionnaire, c'est-à-dire « *une discussion sur un sujet précis au cours de laquelle des avis différents s'expriment* »<sup>10</sup>. Le débat ne précise pas avec qui ces échanges s'effectuent, force est de constater qu'ils s'opèrent entre des experts et des semi experts. La place du grand public est alors posée.

### **1.5 Les positions des acteurs**

Le débat public représente pour les représentants du peuple une tribune inhabituelle, souvent partagée entre engagement public et engagement politique. Cette position parfois inconfortable conduit certains élus à garder une certaine réserve et n'intervenir que parcimonieusement voire écouter sans intervenir quand d'autres profitent d'occasions telles que la fin du débat, pour intervenir et faire entendre son point de vue en se substituant parfois au président de la CPDP. Il semble que des stratégies se mettent en place autour de la participation des uns et des autres. Par ailleurs, il est observé que les maires et les conseillers généraux semblent plus libres dans le débat contrairement aux conseillers régionaux et parlementaires. Leur affiliation à des courants politiques les bride dans la prise de position qui pourrait les mettre en porte à faux.

En ce qui concerne les représentants d'associations ou de collectifs, seul l'objectif de faire avancer leur position face au projet prime d'autant que les projets mis en discussion datent de plusieurs dizaines d'années. Les arguments, les informations, les mettent en position d'échanger sur des points techniques avec la MO. A tel point que l'on voit émerger des propositions de tracés alternatifs proposés par des collectifs et qui font l'objet soit de contributions soit de cahiers d'acteurs.

---

<sup>10</sup> Larousse de Poche 2006

Les autres acteurs, habitants de communes concernées, riverains, bien que peu nombreux à intervenir dans le débat pour les raisons énoncées précédemment, défendent des positions très personnelles et posent des questions proches de l'enquête publique.

Parallèlement au débat, des manifestations externes ont été organisées soit par les communes pour afficher leur position pour un tracé précis soit par les associations et les collectifs dans l'objectif de mobiliser leurs adhérents. De nombreux blogs et sites internet ont à cette occasion été créés et proposent des espaces de discussion. Dans la plupart des cas, l'on « refait le débat ».

La presse joue un rôle de relais d'information entre les communiqués de la CPDP et l'ouverture d'une tribune aux différentes associations. Pour reprendre les propos d'un de nos interlocuteurs, elle reproduit assez fidèlement les informations qu'on lui transmet. Autrement dit, la presse joue un rôle important puisqu'elle ouvre ses tribunes aux acteurs de son choix.

L'activité du débat public vise à comprendre les mécanismes et les structures singulières, c'est expliquer les manières et les raisons pour lesquelles les individus agissent ainsi. Il convient de comprendre la façon dont les individus réagissent aux contraintes, comment ils interprètent la situation, inventent des cadres cognitifs pour trouver un sens à leurs actions, se mobilisent et s'affrontent sur des jugements à propos de tel ou tel projet proposé. Le débat public vise non pas à déstabiliser la maîtrise d'ouvrage mais à créer une opportunité pour discuter autour de projets potentiels. En s'engageant dans le débat, les acteurs règlent leurs interactions en entrant soit en conflit soit en négociation. Ce qui va bien au-delà que d'affirmer un point de vue, c'est aussi prendre une initiative qui crée une obligation de réponse. L'échange social au cœur du débat public est « *une régulation fondée sur l'échange : un acteur pose des règles, un autre répond en proposant d'autres règles* » (de Terssac<sup>11</sup>, 2003 : 23). Ces règles se construisent dans l'action et sont le produit d'interactions puisque ce sont les acteurs qui produisent ces règles plus ou moins explicites et qui en même temps encadrent leurs interactions. Elles ont une valeur d'arbitrage et donne lieu à des régulations.

---

<sup>11</sup> Terssac de G, (2003), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La découverte

## II Les effets du débat

### 2.1 Les controverses et les mobilisations d'acteurs

Le débat public est un lieu de conflits de rationalité, chacun cherchant à défendre ses positions et ses intérêts. On assiste alors à un conflit entre intérêt général et intérêt particulier. L'intérêt général renvoie au « bien commun », à « l'utilité publique » devant « *naître de l'accord des intérêts privés en présence sur le territoire* » (Jobert, 1998 : 67)<sup>12</sup>. La décision qui sera prise en aval du débat public entraînera des « *gains pour certains acteurs et des pertes pour d'autres* » (op cité). La mobilisation des différents acteurs semblent dans cette perspective incontournable d'une part pour se faire entendre et d'autre part participer indirectement au processus de décision. Pour les acteurs du débat, « *il s'agit de construire une position face au projet et chercher à faire valoir leur point de vue* » (Jobert : 1998 : 87). Dans le cas du débat public sur le prolongement de l'A12, on assiste à une forte mobilisation des populations entre d'un côté la défense d'un cadre de vie « rural » marqué par la « périurbanisation de la campagne », les résidences secondaires, le tourisme vert incarné par la vallée de Chevreuse et le parc régional et d'un autre côté, la densification de la ville représentée par Saint Quentin en Yvelines (Montigny le Bretonneux, Guyancourt, Elancourt...), Trappes, Maurepas... Ces populations ont comme caractéristiques communes leurs pratiques de déplacement dans l'espace et participe au trafic interne et d'échange. On observe une forte mobilisation des acteurs locaux (riverains, élus...) de part et d'autre. La contestation est forte : pour les habitants du parc naturel, il va de soi que le tracé doit passer par la RN10, pour les habitants proche de la RN10, il va de soi qu'il faille passer par le vallon du Pommeret. Chacun se renvoie la balle au point de ne pas traiter la question des tracés médians. De plus la mobilisation au sein des villes respectives est forte. Des banderoles sont accorchés dans les villes dénonçant le projet ou faisant de la propagande pour un tracé précis , des Tshirt slogans « A12 par le vallon du Pommeret » sont portés par les habitants de ces mêmes villes. Les communes affrètent des bus pour se rendre au débat public. Cette population est une population passive qui n'intervient pas dans le débat.

La controverse s'établit autour de la notion de territorialité : D'un côté, un territoire populaire, grande banlieue parisienne où l'on compte environ 2 000 habitants au km<sup>2</sup> et de l'autre un territoire rural (200 habitants au km<sup>2</sup>) marqué par des identités politiques et sociales distinctes voire opposées. Le débat public met en discussion cette dichotomie territoriale qui se traduit par un combat acharné entre des acteurs bien décidés à défendre leur territoire. D'un côté, les

<sup>12</sup> Jobert A (1998), *L'aménagement en politique*, Paris, Politix n°42, pp 67-92.

habitants des villes dites « sinistrées » par les nuisances et autres effets néfastes participent activement au débat public. D'un autre côté, les habitants des villes « rurales » cherchent à s'affranchir des nuisances et défendent leur cadre de vie en déployant des arguments de type Nimby et naturaliste. En tout état de cause, le débat public se construit autour de la différenciation sociale d'un côté et la construction d'un territoire de l'autre.

Des événements interviennent en cours de débat comme dans le cas de l'A12 le développement du plateau de Saclay qui repose la question de l'emploi mais aussi de la localisation des habitants par conséquent une augmentation potentielle du trafic interne.

Les enjeux : plus chez moi / pas chez moi

Stratégies : Maintenir ses positions et essayer de ne pas en déroger et utiliser le compte rendu de la CPDP comme moyen d'expression. Même si parfois, suite à certains récits de riverains on confirme qu'une solution doit être trouvée. La procédure annoncée par la CPDP étant d'écouter et de recueillir tous les points de vue, la population a bien compris que participer, c'est être présente, maintenir et soutenir son projet ou ses oppositions.

## **2.2 Les logiques d'apprentissage**

(Sur cette question précise, notre étude donne peu d'informations du fait du travail d'analyse en cours). Seules, quelques petites réflexions autour du porteur du projet peuvent être menées. En effet, nous assistons à un effet d'apprentissage à la fois dans la connaissance et la pratique des débats publics consécutifs au retour d'expérience des uns et des autres mais aussi en cours de débat. La constitution d'une équipe projet regroupant les spécialistes du domaine étudié favorise l'accès aux sujets discutés. On observe une progression dans l'approche du débat par le porteur du projet. Très certainement grâce à la personnalité de son porte parole mais aussi à un changement d'approche des compétences techniques et un recul face aux arguments avancés d'une part et une position plus ouverte de l'aménageur qui rend son image positive aux yeux des protagonistes du débat d'autre part. Malgré que le jeu des questions réponses ne soit pas facile, nous avons observé dans le cadre de l'A12 une réelle volonté pédagogique et de transparence du projet lui-même.

### ***2.3 Les effets à long terme du débat et le sens commun des acteurs***

En tout état de cause, le débat public laisse des traces dans le paysage politique et social. Une question qui se pose à nous est de savoir quelles sont les incidences du débat public sur l'enquête publique. Nous faisons l'hypothèse que le débat public contribue à la construction d'une culture de dialogue et que les bases d'échange entre le porteur du projet et les personnes concernées (riverains, associations, élus locaux) sont posées.

Par ailleurs, le débat public est un lieu privilégié pour faire émerger les préoccupations locales. Nous faisons l'hypothèse que l'organisation d'un débat public va contribuer au niveau local (mairie, conseil général) à une ouverture vers une concertation de proximité et permettre l'instauration d'un échange lors de décisions locales.

### ***2.4 Les effets en retour sur la procédure du débat public***

L'approche innovante pour les acteurs du débat public tant par son principe démocratique que dans son organisation porte à critiques. Nous avons pu l'observer sur l'A12, comment la CPDP s'est portée garante d'une procédure claire et appliquée alors qu'elle s'est trouvée à plusieurs reprises critiquées dans son mode de management du débat. En tout état de cause, il est difficilement envisageable dans le cas du débat de l'A12 que le débat public soit un lieu de « régulation conjointe » aboutissant vers un compromis satisfaisant les parties en présence tant les représentations autour du cadre de vie sont éloignées. Alors que le débat de Nice a conclu sur un arrangement entre les associations hostiles au projet et le conseil général proposant à la commission particulière une solution acceptable entre les parties. Quant au débat de Rouen, alors qu'il portait sur l'opportunité de l'infrastructure et que le choix du tracé était quasiment défini, le débat s'est soldé par des positions tranchées autour d'une zone Natura 2000.



# GRILLE DE QUESTIONNAIRE

## DEBAT PUBLIC

**Fernand Doridot (ICAM de Lille)**

**Le débat public sur l'enfouissement et la couverture  
de la RN13 à Neuilly-sur-Seine  
(février-mai 2006)**

### Avertissement important :

Le texte de cette contribution reprend certains éléments d'un travail réalisé dans le cadre d'une mission en cours menée par le CETS (ICAM de Lille) pour la Direction Générale des Routes du Ministère de l'équipement (et en particulier certains éléments présentés à l'occasion d'un comité de pilotage de cette mission en juillet 2006). Ces éléments sont donc propriété de la Direction Générale des Routes, et nécessitent son accord explicite pour toute diffusion ou utilisation à des fins académiques ou professionnelles.

### **Introduction**

Le débat de Neuilly, objet de cette contribution, offre l'exemple d'un certain nombre de singularités que l'on peut, très rapidement, résumer de la façon suivante :

Le projet mis en débat (enfouissement et couverture de la RN13 lors de sa traversée de Neuilly-sur-Seine sur une longueur d' 1km400) est très particulier du fait de son inscription urbaine, et relève d'un coût qualifié par certains de « colossal » (estimé pendant le débat à un peu plus de 750 millions d'euros). Il s'agit d'un projet élaboré initialement par la mairie de Neuilly. Cette situation explique le portage conjoint du projet entre d'une part la mairie de Neuilly et d'autre part la DDE des Hauts-de-Seine (porteur officiel du projet pour le compte de l'Etat), et semble avoir déterminé en grande part, pendant le débat, les rapports entre la DDE et la Mairie de Neuilly. Le projet a par ailleurs pu bénéficier d'un appui politique de poids en la personne de l'actuel Ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy (président du conseil général des Hauts-de-Seine et ancien maire de Neuilly).

Il s'agit d'un projet semblant d'ores-et-déjà très arrêté dans sa définition technique (concernant par exemple la place des entrées/sorties envisagées, celle de la cheminée d'évacuation des fumées, etc.) mais dont les études sont assez peu avancées au regard du coût envisagé. Pour répondre à l'objectif annoncé d'une diminution des nuisances pour les riverains de Neuilly, ont été présentées par la Maîtrise d'Ouvrage deux alternatives « officielles », mais qui ont semblé peu étudiées en profondeur et dont il a été très peu question pendant le débat.

Le débat a été surtout marqué par des conflits entre associations rivales (pour/contre) qui se sont exprimés parfois assez directement, sous l'oeil d'une CPDP globalement assez peu active et qui n'a pas toujours fermement structuré les échanges.

Le constat s'est imposé de nombreuses absences pendant le débat : n'étaient présents ni la mairie de Paris (malgré une contribution écrite de dernière minute), ni la Région Ile de France, ni des experts apportant de réelle parole contradictoire. Les liens avec les autres infrastructures de la Région ont été très peu discutés.

Au final le débat est resté très local, mais a néanmoins rempli un rôle d'éducation collective et d'apprentissage/transformation des participants, et a permis l'élaboration de certaines solutions alternatives (autour desquelles le degré, bien que relatif, de consensus semble

pouvoir être plus fort qu'autour du projet initial), qui seront peut-être prises en considération lors de la décision ministérielle.

## **I. LES QUESTIONS LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DU DEBAT PUBLIC**

### **a) Qui débat ?**

Le public est essentiellement neuiléen. Il s'agit en majorité de personnes concernées directement par le projet ou impliquées à divers titres dans sa promotion ou dans son refus. Des neuiléens intéressés par principe ou en quête d'informations générales sont également présents. Il n'y a quasiment pas d'habitants des communes limitrophes, pas de parisiens, pas d'usagers de la route et de l'axe en discussion.

L'animation du débat est à mettre essentiellement à l'actif des sept associations (dont l'une constituée à son occasion) qui y ont pris part.

### **b) Sur quoi débattre ? et ) Comment débattre ?**

L'objet annoncé du débat est le projet d'« enfouissement et de couverture de la RN13 à Neuilly-sur-Seine ». Comme l'explique très bien Roland Peylet (président de la CPDP) dans son discours de clôture, même si le débat devait porter (et effectivement a plutôt porté) sur « l'opportunité du projet, ses objectifs et ses caractéristiques principales », la Maîtrise d'Ouvrage n'a pas souhaité l'ouverture d'une discussion (demandée par certains) sur le problème plus général des déplacements dans l'ouest parisien, et donc « n'a pas entendu placer la discussion sur le terrain de la démarche conduisant au projet mais seulement sur le résultat de celle-ci ». Comme le dit encore remarquablement R.Peylet : « le public n'était invité à ne débattre que d'une chose, à savoir l'opportunité de résoudre le problème posé de la façon proposée, consistant à faire passer le trafic de transit sous l'avenue. En langage plus clair il s'agit de savoir : « est-ce que cela vaut le coup d'enfouir l'avenue Charles-de-Gaulle et si oui, quelles sont vos réactions sur le projet préparé ? » ».

Malgré ces restrictions, le débat s'est, au final, organisé autour d'un certain nombre de thèmes, donnant lieu chacun à des controverses et à des degrés de délibération plus ou moins évolués.

Il nous semble possible de rendre compte des différents thèmes abordés dans un ordre inspiré du degré de modèle délibératif auquel ils ont donné lieu, en reprenant par exemple les modèles proposés par Michel Callon dans ses réflexions sur la démocratie technique : en très gros, un « modèle 1 » de discussion correspondrait à une simple « instruction publique » dispensée par des « experts » à des « profanes » plus ou moins ignorants, un « modèle 2 » recouvrirait les cas où des participants sont invités à exprimer librement des avis divers sans beaucoup dépasser cependant le stade de la simple juxtaposition, et un « modèle 3 » serait atteint en cas d'authentique prise en compte réciproque des arguments des uns et des autres, qui donnerait lieu à une certaine co-construction, sinon de la décision elle-même, tout du moins du degré de savoir collectif.

Il est également possible, à chaque fois, de préciser le type de controverse initié par le thème en utilisant par exemple les catégories développées par Sandrine Rui, qui est amenée à reconnaître, à l'occasion des processus de concertation, différents types de langages (et de grammaires correspondantes) utilisés par des acteurs dans leur référence à ce qui serait de

l'ordre d'un intérêt général, en isolant notamment : un langage de la volonté, un langage de l'intérêt, un langage de la connaissance et un langage de la reconnaissance.

Une classification des thèmes discutés lors du débat de Neuilly croisant ces deux grilles pourrait dès lors être la suivante. (L'affectation des différents thèmes à telle ou telle catégorie a relevé d'un ensemble parfois complexe de constatations, et ne peut être justifiée sans rentrer dans le détail du contenu – tant technique que concernant les acteurs – des débats. Il a donc paru préférable de ne présenter ici que le résultat achevé, et de réserver tout commentaire pour la discussion orale).

### **1. Thèmes ayant donné lieu à l'investissement d'un « modèle 1 » de démocratie technique.**

-Thème de la **Sécurité**. Controverse où ont dominé les langages de la connaissance et de la reconnaissance.

-Thème de la **Durée des travaux**. Ont dominé les langages de l'intérêt, de la connaissance et de la reconnaissance.

-Thème des **Problèmes de circulation**. Ont dominé les langages de l'intérêt, de la connaissance et de la reconnaissance.

### **2. Thèmes ayant donné lieu à l'investissement, selon les sous-thèmes et les moments, soit d'un « modèle 1 » soit d'un « modèle 2 » de démocratie technique.**

-Thème de l'**Intégration du projet dans les perspectives d'aménagement de l'ouest parisien et de la question du trafic**. Ont dominé les langages de la volonté et de la connaissance.

-Thème de l'**Environnement**. Ont été présents tous les types de langage (volonté, intérêt, connaissance, reconnaissance).

### **3. Thèmes ayant donné lieu à l'investissement, selon les sous-thèmes et les moments, d'un « modèle 1 », d'un « modèle 2 » ou d'un « modèle 3 » de démocratie technique.**

-Thème des **Aménagements urbains rendus possibles par le projet**. Ont dominé les langages de la volonté, de l'intérêt et de la connaissance.

### **4. Thèmes ayant donné lieu à l'investissement, selon les sous-thèmes et les moments, d'un « modèle 2 » ou d'un « modèle 3 » de démocratie technique.**

-Thème de la **Conception technique de l'ouvrage**. Ont dominé les langages de la volonté, de l'intérêt et de la connaissance.

-Thème du **Coût du projet**. Ont dominé les langages de la volonté, de l'intérêt, de la connaissance, de la reconnaissance, ainsi qu'une grosse composante stratégique.

On le voit, les différents thèmes abordés au débat n'ont pas tous bénéficié du même « traitement démocratique ». Ces distinctions qu'on ne peut manquer de constater relèvent le plus souvent des choix de la Maîtrise d'Ouvrage, parfois de ceux de la CPDP et, de temps à autre, de ceux des participants eux mêmes qui n'ont pas été en demande de gain en participation, et qu'un mode tout à fait classique d'instruction publique a pu contenter.

#### **d) Pourquoi participer ?**

Les raisons motivant la présence des différents acteurs au débat sont évidemment diverses. Le public étant composé en grande majorité d'adhérents ou de sympathisants des différentes associations ou partis politiques, il est intéressant de s'attacher préférentiellement à eux, à leur référentiel de départ ainsi qu'à l'évolution de leurs trajectoires au cours du débat.

On ne développera rapidement ici que l'exemple des deux associations qui ont le plus animé le débat. Il est intéressant de comprendre qu'indépendamment de leurs torts ou raisons objectifs, chacune aborde le débat avec un type de rationalité et une histoire qui lui sont propres et qui, se confrontant à d'autres au sein du processus, sont amenés à évoluer et à s'hybrider.

- Une association importante dénommée MSM (pour Maillot Sablons Madrid), plutôt proche de la mairie de Neuilly, est à l'origine de la reprise du projet et milite depuis plusieurs années pour l'enfouissement de l'avenue. Pour nombre de ses adhérents, la nationale traversant Neuilly (dont le trafic avoisine celui d'une autoroute) est devenue une gêne difficilement supportable, et ceux qui ont connu Neuilly sans elle ne peuvent se départir d'une grande nostalgie. Pour MSM le débat public, est, comme il peut l'être pour les politiques, un passage obligé du projet, et elle s'y rend pour l'appuyer fortement. Elle adopte au début une stratégie maximaliste, surtout dictée semble-t-il par les exigences de ses adhérents (demande d'une couverture totale de l'avenue, pas d'entrées et sorties au tunnel sous Neuilly, etc.). Elle se situe dans un discours de l'intérêt général où prédominent les langages de l'intérêt et la volonté (en particulier elle ne possède que peu d'expertise technique). Au cours du débat, l'association découvre les difficultés associées à la question des entrées-sorties, se rend compte de l'ampleur des réticences de certains sur la question du coût, et se voit forcée de gagner en expertise technique. Ce faisant, face aux discours des contradicteurs et des opposants au projet, elle a tendance à se radicaliser encore (du moins dans la rhétorique) et à faire preuve de fermeté dans l'arène du débat. Elle se découvre vite déçue par l'attitude de la mairie de Paris, (notamment par son positionnement sur la question des entrées-sorties). En fin de débat, son discours affiche une toujours aussi grande fermeté, elle en appelle à la relativisation du coût, à la volonté générale. Elle semble néanmoins, plus discrètement, se mettre à la recherche de certains compromis avec d'autres associations en présence, d'un plan de rabattement en cas de refus ministériel, et d'une collaboration plus étroite avec la DDE.

- Une association rivale dénommée ASE (pour Association de Sauvegarde de l'Environnement Maillot-Champerret), regroupe quant à elle des personnes hostiles, entre autres, aux passages en tunnel. Ce sont des opposants de longue date au projet, et plus généralement aux projets d'enfouissement en Ile de France. Des accidents comme celui du tunnel du Mont Blanc les ont profondément marqués, et les ont rendu très méfiants quant aux promesses des techniciens comme des politiques. Echaudés d'autre part par certains affaires récentes, ils abordent le débat sous le signe du doute et du soupçon. Ils développent des discours de l'ordre de la connaissance (avec un niveau honorable d'expertise technique) et de la reconnaissance. Ils se veulent garants de l'intérêt général comme de toutes sortes d'intérêts particuliers extérieurs. Tout au long du débat ils chercheront à disqualifier la procédure (qu'ils estiment très prématurée au regard du peu de précision des réponses qui peuvent leur être données, notamment en matière de sécurité de l'ouvrage), animant un intense débat sur le débat. Au cours du débat ils vont se radicaliser encore, en particulier face au volontarisme affiché par les porteurs du projet (dont, surtout, le Ministre de l'intérieur ainsi que la mairie de Neuilly). En fin de débat ils tenteront certaines tentatives de rapprochement avec d'autres

opposants (plus modérés) au projet, mais qui semblent être restées assez marginales. Leurs arguments semblent avoir trouvé au fur et à mesure du débat une audience qui ne leur était pas acquise à son début. Ils terminent le débat avec un vif sentiment de frustration à son encontre, ainsi que l'impression d'avoir été instrumentalisés comme opposants pour légitimer extérieurement le débat. Leurs griefs s'adressent autant à la CPDP qu'à la Mairie de Neuilly, mais leur désir de collaboration avec la DDE semble au contraire renforcé.

Entre ces deux acteurs, une palette d'associations suivent également des chemins d'évolution (association et parti écologistes, associations de résidents, etc.). Le socle commun de l'« impératif participatif » incitant les acteurs à rentrer au débat, à l'animer et à le suivre jusqu'au bout semble être indéniablement, quoique avec certaines nuances, le sentiment d'avoir leur rôle à jouer dans la décision qui sera prise. (Des prises à partie sont en particulier assez récurrentes entre associations sur leur représentativité respective, laissant sous-entendre que leurs représentations politiques s'appuient, de façon consciente ou non, sur un modèle de démocratie locale où la décision finale, mise en vote, reviendrait à la majorité que le débat aurait permis de dégager). A côté de cet extrême sont également présentes, évidemment, l'envie d'acquérir des informations sur « ce qui se prépare », l'envie de faire valoir une parole ou des témoignages jusque-là inconnus ou souffrant d'un déficit de considération, et, parfois, l'envie de profiter de cette nouvelle arène pour discuter, plus aisément que dans les lieux habituels, des affaires locales avec la municipalité de Neuilly.

## **II. LES QUESTIONS LIEES AUX EFFETS DU DEBAT**

### **II.A. Effets directs et sur le projet.**

Les alternatives élaborées au cours du débat par différentes associations et présentées notamment à l'occasion de la réunion de présentation d'acteurs en fin de débat sont, sans doute, de nature à influencer sur la décision ministérielle, et à donner lieu à l'ouverture d'études plus approfondies sur de possibles aménagements du projet. Elles portent essentiellement sur des versions plus « légères » de l'ouvrage (par exemple par deux tunnels superposés) et sur des mesures de réduction de nuisances plus économiques (par exemple installation de mini-souterrains pour piétons, etc.). Autour de ces propositions ont eu lieu des accords plus ou moins explicites entre certains acteurs initialement divergents, accords sur lesquels la Maîtrise d'Ouvrage trouvera sans doute tout intérêt à s'appuyer.

Il est clair cependant que, malgré cela, le débat n'a aucunement permis l'émergence d'un consensus sur le projet ou une de ses versions différentes, ni même de créer une base d'accord commune pour ce qui est de son opportunité. Il a sans doute même fourni des armes et un gain en expertise à ses opposants les plus farouches (on ne peut que constater, en particulier, la part prise progressivement au sein du débat par l'opposition ou les partisans d'alternatives, contrastant passablement avec l'écrasante majorité de favorables au projet ayant investi la première séance). Quoi qu'il en soit le devenir du projet dépendra sans doute beaucoup des liens qui pourront se tisser à la suite du débat entre les différentes associations et forces en présence, et de ceux qu'elles mettront en oeuvre avec les services de l'Etat.

### **II.B. Effets indirects et sur les acteurs.**

Comme on l'a évoqué ci-dessus, les acteurs du débat ont indéniablement tous été transformés par lui. Bien que restée très locale, une authentique « communauté débattante » s'est constituée, qui a évolué en groupe vers de nouvelles idées et propositions. Apprenant à mieux

se connaître réciproquement, les principaux acteurs ont également acquis par ce biais une meilleure vision d'eux mêmes, une meilleure définition de leur identité sociale et politique, et une meilleure appréhension de leur capacité à se mobiliser et à agir.

**L'institution du débat public.**  
**État des lieux et perspectives de recherches**  
**14 et 15 septembre 2006**  
**ICAM – CERAPS Lille 2 – INRETS**

Réponse de Jean-Michel FOURNIAU et Louis SIMARD suite à la recherche « Ce que débattre veut dire » dans le cadre du programme « Concertation, décision, environnement » du MEDD<sup>1</sup>.

**CE QUE DÉBATTRE NOUS APPREND. ÉLÉMENTS POUR UNE  
ÉVALUATION DES APPRENTISSAGES LIÉS AU DÉBAT PUBLIC**

Jean-Michel FOURNIAU, directeur de recherche à l'INRETS-DEST.

Louis SIMARD, professeur adjoint, École d'études politiques de l'Université d'Ottawa

L'institutionnalisation du débat public — circulaire « Bianco » en 1992, loi « Barnier » en 1995 créant la CNDP (Commission nationale du débat public) en France et loi de démocratie de proximité en 2002 lui donnant le statut d'autorité administrative indépendante ; loi sur la qualité de l'environnement créant le BAPE (bureau d'audiences publiques sur l'environnement) en 1978 au Québec — témoigne d'une transformation de l'action publique dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. C'est en effet dans ce domaine que, pour la première fois, le principe de participation est inscrit dans la loi, et qu'est reconnu « un nouveau droit des citoyens, le droit au débat public ». Pour autant s'agit-il d'une nouvelle formulation de l'idée démocratique ou d'un nouveau discours de la modernisation de l'action publique ? Avec quelles conséquences sur les processus de décision, l'apprentissage des acteurs, leur expérience politique ? Pour répondre à ces questions, la recherche *Ce que débattre veut dire* ne s'est pas centrée sur l'analyse de l'institutionnalisation du débat. Nos recherches de terrain antérieures nous ont conduits à vouloir prêter attention au déroulement même de la discussion publique et à ce qu'il produit dans le processus de décision des projets d'aménagement.

Scène d'argumentation sur les intérêts généraux mis en jeu par un projet, moment d'investigation des multiples possibilités de solution à prendre en compte, processus d'apprentissage des acteurs, dispositif de production de légitimité : nous faisons l'hypothèse que le débat, par sa dimension délibérative, a un effet sur l'apprentissage des acteurs et l'expérience politique des participants, sur la formation de coalitions d'acteurs et leurs répertoires d'action, sur la structuration des enjeux à négocier, donc sur l'action publique. La recherche *Ce que débattre veut dire* s'est donc attachée à comprendre les effets d'une situation de délibération sur la décision, c'est-à-dire à formaliser à quelles conditions portant sur les règles et le contenu des échanges ou les apprentissages réalisés, le débat public produit des effets et structure, durablement ou non, l'ensemble du processus de décision et la décision finale elle-même.

Comprendre les effets de la délibération et leurs limites dans le processus décisionnel, analyser la dynamique des phénomènes d'apprentissage ou restituer le jeu des rapports de

---

1. FOURNIAU, J.-M., G. HOLLARD et L. SIMARD, *Ce que débattre veut dire. Procédures de débat public et légitimité de la décision dans le champ de l'utilité publique. Rapport final*, Programme « Concertation-Décision-Environnement », Ministère de l'écologie et du développement durable et INRETS, septembre 2004, 166 p. et annexes.

force et de pouvoir sur un territoire donné, implique, sur le plan méthodologique, de resituer l'analyse des moments de délibération et de négociation dans toute l'épaisseur historique des processus de conduite des projets. En concentrant notre attention tant sur la procédure de débat public, les règles et le contenu des échanges, que sur les apprentissages réalisés en amont et en aval, nous avons cherché à articuler le temps du débat avec les autres moments de concertation ou de négociation qui jalonnent un processus de décision.

Dans le cadre de ce Colloque, nous centrons notre présentation sur la question des apprentissages des acteurs pour en dégager des éléments pour une méthodologie d'évaluation des débats publics. Notre thèse consiste à considérer qu'évaluer le débat public dans son rapport à la décision c'est d'abord évaluer les apprentissages mutuels qu'engendre le débat et qui peuvent ensuite faire effet dans le processus de décision. Nous nous attachons donc essentiellement aux questions liées aux effets du débat, et plus particulièrement à la question IIb de la grille de questionnements posée.

La description de l'ensemble du processus de conduite des projets montre que l'incertitude marque fondamentalement la dynamique de la conduite de projet, malgré les tentatives, par apprentissage, d'en maîtriser la prévisibilité. Ce paradoxe de la conduite des projets — les acteurs apprennent mais la conduite des projets reste imprévisible — est profondément lié à la phase de consultation publique, la plus ouverte et la plus conflictuelle : de nouveaux acteurs se constituent, des opportunités s'offrent à certains qui sont des contraintes pour d'autres, et de nouveaux enjeux émergent, touchant notamment à la justification du projet ou à des questions de santé publique, qui ne sont pas négociables. Ainsi, si la négociation a une place prépondérante dans la conduite des projets, l'incertitude qu'introduit la délibération en explique la dynamique : pour chacun des acteurs, il s'agit de se préparer à la consultation publique en amont, et d'en réparer les effets en aval. La première partie de ce papier explicite en quoi le débat public fait peser sur le processus de décision une incertitude politique majeure. Dans la seconde partie nous analysons alors les apprentissages que font les acteurs pour conserver la maîtrise de la situation et garder la capacité d'influer sur la décision, pour préparer le débat en amont, et le réparer en aval. Enfin dans la troisième partie nous tirons des caractérisations des apprentissages, un schéma dynamique des effets du débat sur la décision. Ce schéma permet alors de comprendre la place que tendent à occuper les institutions du débat public au Québec comme en France dans l'apprentissage des grands acteurs du domaine de l'aménagement et de l'environnement.

## **I. DÉBAT PUBLIC ET INCERTITUDE : CINQ QUESTIONS AUXQUELLES SONT CONFRONTÉES TOUS LES PARTICIPANTS À LA CONDUITE DES PROJETS**

Dans cette première partie, il s'agit d'explicitier plus précisément l'incertitude que créent les périodes de débat public pour comprendre les apprentissages qu'elles peuvent engendrer. Il se dégage de l'analyse des débats publics conduits par la CNDP, cinq questions sur l'organisation du débat qui sont celles auxquelles sont confrontés tous les acteurs. Ces questions touchent à l'exercice de la démocratie, et aucun acteur ne peut légitimement imposer les réponses. Le débat ouvre alors un espace d'expérimentation dont le résultat n'est pas connu d'avance ni maîtrisable par aucun des protagonistes. En effet, le débat public en France comme au Québec est une procédure ouverte. C'est là sa première originalité par rapport à bien d'autres dispositifs de concertation institués par des textes de protection de l'environnement qui, au contraire, établissent a priori, sur des critères externes de représentativité, la liste des participants. Procédure ouverte donc, mais dont l'organisation répond nécessairement à des principes de validité par rapport auxquels les participants pourront s'engager dans le débat et juger de son déroulement comme de ses résultats. La

CNDP énonce ainsi trois principes d'organisation du débat : principe de transparence ; principe d'équivalence ; principe d'argumentation (CNDP, 2004a). Mais, c'est moins l'énoncé de principes qui structure le déroulement d'un débat que les épreuves auxquelles les participants les soumettent dans un « débat sur le débat » toujours intense (Fourniau, 2004a). Ces principes font donc l'objet d'une construction, tant dans la préparation du débat qu'au cours de son déroulement, au fur et à mesure que surgissent des litiges sur leur mise en œuvre par les organisateurs du débat public (CPDP en France, commissaires du BAPE au Québec) sur chaque projet particulier. Retracer l'activité des commissions chargées de l'organisation du débat, leurs choix d'organisation de la discussion publique, permet alors d'examiner l'expérience que font tous les acteurs au cours du débat.

## **1. La diversité des expériences des Commissions organisatrices du débat public**

De manière synthétique, nos travaux sur le « débat sur le débat » permettent de classer les diverses modalités d'organisation repérées en fonction de cinq grandes questions. Celles-ci recourent les enjeux de la participation soulevés depuis quinze ans dans les conflits d'aménagement et en expriment les conséquences pour le cadre procédural du débat public. Nous énonçons ces cinq questions en rappelant succinctement la variété des choix opérés par les diverses CPDP. Ces résultats semblent valoir également pour le BAPE mais mériteraient dans le cas québécois d'être validés de manière plus méthodique par un travail sur les premières années du BAPE, de construction de ses principes de fonctionnement (cf. les témoignages de ses fondateurs rassemblés dans le premier chapitre de *Le débat public en apprentissage*, 2005).

### a) Qui participe ? La question de la représentativité

Dans leurs réponses à cette première question, les commissions particulières concrétisent différentes conceptions du public auquel elles s'adressent. Le président du débat sur le TGV Rhin-Rhône a eu une conception très juridique du principe d'équivalence qui signifiait pour lui que rien dans l'organisation du débat ne devait rompre l'égal accès de tous au débat. La mise en œuvre de cette conception de l'égalité consistait à s'adresser à un public indifférencié, toute segmentation du public par la diversification des formes et du contenu des réunions risquant selon lui de rompre l'égalité d'accès au débat. Une telle conception s'oppose à d'autres modalités d'organisation qui cherchent, au contraire, à tenir compte des différentes formes de « concernement » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) et d'engagement dans le débat (Rui, 2004). Ces différences de conception renvoient finalement au type de représentativité que l'on souhaite mettre en œuvre, question classique largement rencontrée dans la littérature sur la participation (Blondiaux, 2001). Deux grands types de représentativité polarisent l'espace des choix : la représentativité statistique, et les CPDP cherchent alors à toucher l'opinion publique, le grand public (Mme Michu et M. Lambda, selon les dénominations fréquemment employées) ; la représentativité argumentative, et les CPDP feront alors en sorte que toutes les opinions soient représentées. Dans cette seconde conception, les organisateurs du débat doivent faire reconnaître que chacun est légitime à intervenir dans le débat au nom de la valeur de ses points de vue. Les maîtres d'ouvrage doivent alors travailler avec leurs interlocuteurs en fonction de leurs capacités de proposition et d'interpellation et non plus seulement en fonction de leur seul statut.

### b) Dans quel but ? La question de l'ouverture des échanges

La diversité des choix opérés pour répondre à cette seconde question se lit plus particulièrement dans les différences de rédaction des comptes rendus du débat publiés par les

commissions particulières en France. Les parts relatives consacrées à l'exposé de l'organisation du débat et à l'exposé de son contenu sont en effet très variables, comme la manière de rapporter le contenu du débat. Pour le BAPE, la situation est un peu différente. Se présentant comme un organisme de « démocratie participative », il se donne notamment comme mission de rendre compte de l'opinion du public et ce dans une perspective de développement durable, dans laquelle l'environnement englobe les aspects biophysique, social et économique. Dans la plupart des cas, un exposé thématique du contenu du débat— c'est le cas également du BAPE qui fait abondamment usage de citations des participants dans la rédaction des rapports —, proche des recommandations que peut faire la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs pour la rédaction d'un rapport de commission d'enquête d'utilité publique, précède une synthèse qui tente de résumer le niveau d'information que le débat a permis d'atteindre sur le sujet, et de dégager ce qui est « de portée générale » dans les interrogations ou les positions du public sur ce thème. Pour construire à la fois un état de l'opinion comme référence pour la suite du processus de décision et les éléments d'intérêt général qui devront y être pris en compte, cette synthèse tend à faire de certaines positions l'« opinion générale », notamment en gommant les auteurs ou en combinant différentes prises de position, ainsi reconstruites comme étant le point de vue du « public ».

Consciente du danger de simplification ou d'altération des points de vue exprimés que court toute synthèse, la commission du débat sur la ligne à très haute tension entre Boutre et Carros avait refusé de faire état du contenu du débat dans son compte rendu, et renvoyé à la lecture des 16 numéros de *La Lettre du débat*, soit près de 500 pages très denses. Cette position purement procédurale a semblé intenable pour les débats publics suivants. À l'opposé, d'autres modes de rédaction ont explicitement cherché à souligner les rapprochements de points de vue qu'a pu permettre le débat. La forme du compte rendu est alors proche de celle d'un relevé de discussion dans une négociation sociale. Entre la description strictement procédurale du déroulement du débat, la construction d'une opinion générale et la recherche des consensus, de nombreux comptes rendus adoptent une position intermédiaire consistant, pour l'essentiel, à dresser thème par thème l'état des accords et des désaccords enregistrés au cours du débat, sans chercher à en tirer une synthèse. Ces différences de rédaction sont plus ou moins ajustées au contexte à chaque fois singulier du débat. Elles traduisent toujours un positionnement quant au but du débat, que l'on peut résumer par une formulation d'un participant du débat Boutre-Carros : s'agit-il d'« argumenter pour convaincre et être convaincu » ou seulement d'exposer son point de vue. Les termes de cette alternative définissent les modes de participation du public de manière opposée, et fort diversement les manières dans rendre compte.

### c) Comment ? La question de la circulation de la parole

Prendre en compte les niveaux différenciés d'engagement du public passe notamment par l'organisation de la circulation de la parole. Là encore, les choix opérés montre la diversité des configurations du débat, depuis une répartition préalable des rôles selon la « théorie des trois acteurs » du débat (le maître d'ouvrage, le public et la CPDP) énoncée par le président de la CPDP sur le projet de TGV Rhin-Rhône, jusqu'au forum délibératif, en passant par l'arène de confrontation des intérêts généraux qui complexifie le jeu des trois acteurs en distinguant le porteur du projet mis en débat et les porteurs des politiques publiques mises en jeu par ce projet. Cependant cette dernière configuration peut laisser le public dans la même relation vis-à-vis des autres acteurs, celle d'un public indifférencié posant des questions et exprimant son point de vue. L'expérience du BAPE est de ce point de vue plus normée. La séparation claire en deux phases du débat conduit à deux registres de parole : dialogue, sous

son mode questions/réponses en première partie des audiences (information), et plutôt le mode du plaidoyer dans la deuxième partie, lors de la présentation des mémoires. Toutes les activités de « débat sur le débat » que nous avons observées en France tendent au contraire à instaurer un échange entre l'ensemble des participants, à faire du public le sujet même de la circulation de la parole. Le débat peut devenir dans cette dynamique un forum délibératif (Fourniau, 2004a). Mais la plupart des débats correspondent à ce que M. Callon a nommé le « modèle du débat public » (1999), dans lequel savoirs concrets des profanes et savoirs universels des experts se confrontent dans le débat mais restent séparés. L'expérience des débats publics montre ainsi la possibilité de dépasser le « modèle de l'instruction publique » attaché aux procédures classiques de consultation et d'organiser un dialogue sur les intérêts généraux mis en jeu par un projet d'aménagement. Que cela débouche sur un processus de co-production est plus rare et renvoie à la capacité du débat à produire une « communauté débattante ».

#### d) Sur quoi ? La question de la maîtrise des problèmes mis en débat

L'organisation des premiers débats publics a rapidement conduit la CNDP à préciser ce qu'était un projet relevant de l'application de la loi. Le débat public ne peut être ouvert que s'il existe un maître d'ouvrage unique du projet, ayant compétence pour prendre des engagements sur sa réalisation future, plutôt que seulement un porteur du projet. Par exemple, le débat sur le projet de barrage de Charlas a été longtemps retardé, le syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne, porteur du projet, ne possédant pas les prérogatives d'un maître d'ouvrage avant qu'un accord entre l'État et les collectivités concernées les lui confère ; le débat sur l'aqueduc Rhône-Catalogne n'a jamais été organisé, faute d'un accord gouvernemental entre la France et l'Espagne permettant de désigner un maître d'ouvrage qui, en tout état de cause, n'aurait pu être la Compagnie Bas-Rhône-Languedoc, bureau d'études promoteur du projet. Ainsi, la loi fixe que le dossier soumis au débat est celui du maître d'ouvrage. Il existe cependant plusieurs manières de le concevoir. Dans chaque débat sont en effet questionnées les limites que la maîtrise de la définition des problèmes par le maître d'ouvrage et l'État impose à une logique d'exploration des possibles qui ferait jouer pleinement les capacités d'interpellation du public. La plupart des comptes rendus font état de la même dynamique du débat : partant de l'exposé d'un problème et des variantes de solution proposées par le maître d'ouvrage, le débat fait remonter les interrogations au fondement du problème, aux politiques publiques qui sous-tendent l'opportunité du projet. La réelle difficulté d'une telle dynamique est de savoir jusqu'où remonter en amont d'autant que, bien des fois, le projet n'est que la mise en œuvre de décisions de politique publique déjà prises, décisions légales qu'un débat ne saurait défaire même s'il les met en cause.

Soumis à rude épreuve dans différents débats, les maîtres d'ouvrage semblent aujourd'hui accepter également que leurs projets ressortent très fortement modifiés du débat, et ils auraient modifié en conséquence la manière d'élaborer les projets<sup>2</sup>. Entrer dans cette démarche politique, c'est alors accepter que le débat ne soit pas strictement sectoriel mais concerne également l'avenir du territoire traversé par (ou accueillant) le projet pour l'y adapter. Mais quand sont mises en équivalence les logiques sectorielles et territoriales, le

---

2. Informations qui ressortent des échanges au sein d'un club des maîtres d'ouvrage consacré au débat public, club fondé et animé par l'un des ingénieurs EDF de l'équipe du projet Boute-Carros aujourd'hui à la retraite, et auquel Jean-Michel Fourniau participe. Ce nouveau produit de l'apprentissage mériterait d'être soumis à une enquête circonstanciée. Ici, l'expérience de la CNDP laisse voir une avance prise par rapport au BAPE, qu'il faudrait analysée plus précisément.

maître d'ouvrage du projet n'a plus de responsabilité établie et devient un intervenant parmi beaucoup d'autres. Un tel changement d'identité n'est pas facilement accepté. D'autant qu'il est risqué : la configuration du débat devient très instable si l'État n'y assume pas pleinement son rôle. Et un tel débat peut vite perdre son objet si les collectivités n'y sont pas suffisamment actives, ce qui est pourtant le cas largement déploré par le BAPE comme par la plupart des CPDP dans leurs comptes rendus.

#### e) Quels contours du débat ? La question de l'initiative des acteurs

Le dernier volet des questions récurrentes que se posent les CPDP est celui de leur propre rôle dans l'organisation du débat, celui de la place des événements qu'elles organisent dans l'ensemble de la discussion publique du projet. La formule du BAPE est très précise et stricte : la modulation se fait essentiellement sur le nombre de jours d'audiences et dans leur déplacement ou non sur le territoire. Pour une CPDP, au contraire, son rôle est à conquérir vis-à-vis du maître d'ouvrage, de l'État, des autres acteurs la plupart du temps déjà engagés dans un conflit qui préexiste à l'organisation du débat. Ainsi au Québec, les grands maîtres d'ouvrage mènent des consultations (négociations) bien en amont des audiences du BAPE. En France, une CPDP se doit de faire des événements qu'elle organise la scène centrale de la discussion publique. Il y a, là encore, une large diversité des pratiques. Par exemple, le président du débat Boute-Carros a considéré que les « meetings » organisés par les associations étaient hors champ du débat public, ce qui le conduisait à distinguer un *in* et un *off* du débat public (Fourniau et Perono-Cit, 1999). Au contraire, dans le débat sur le port du Havre, la CPDP comme le maître d'ouvrage avaient répondu présents à toutes les réunions organisées par d'autres acteurs, et il en a été rendu compte en tant que partie intégrante du débat. Au-delà de la simple question de l'organisation des réunions, c'est bien une conception du débat qu'engage telle ou telle pratique : le débat est-il un temps offert aux acteurs ou un forum organisé par la CPDP ? Finalement, cette question est celle de la marge d'initiative propre des acteurs par rapport à la commission.

Celle-ci se pose également avec les conditions de saisine. Au Québec, on a pu analyser que le public y est « le déclencheur de sa propre participation. Cette condition détermine l'intérêt d'ouvrir un débat public et constitue une assurance de participation de ce public. » (Journault, 2005) Effectivement, le public doit faire une requête pour enclencher la procédure et la notion de frivolité, seule justification opposable par le ministre de l'Environnement, limite énormément son droit de refuser des audiences. En France, la loi de démocratie de proximité introduit un changement majeur en rendant obligatoire la saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage pour les plus gros projets, et en conservant les possibilités de saisine antérieures pour les projets situés entre les deux seuils définis par son décret d'application. L'obligation a paru être un progrès et correspondre aux exigences posées par la Convention d'Aarhus en matière de participation du public. De fait, le nombre de projets soumis à débat a considérablement augmenté. Mais, si les nouvelles conditions de saisine rendent plus systématique le recours au débat public, elles l'insèrent dans la temporalité de l'instruction des projets par les maîtres d'ouvrage, alors que ce système reposait auparavant sur l'initiative des acteurs, principalement les associations de protection de l'environnement. Le fait que la faculté de saisine volontaire existant pour les projets situés entre les deux seuils n'ait pas encore été exercée est le symptôme de ce dessaisissement des associations. Là aussi, l'initiative de la publication de ces projets revient aux maîtres d'ouvrage, la saisine devant alors intervenir dans les deux mois suivant la publication. Finalement, l'initiative de déclenchement du processus de mise en débat d'un projet — processus que la loi a précisé — revient au maître d'ouvrage et non au public. Il existe donc un risque sérieux de voir le débat

public devenir une procédure administrative parmi d'autres auxquelles ont à se soumettre les maîtres d'ouvrage, et non plus un moment de mobilisation des acteurs.

f) Consultation et délibération, les deux pôles opposés de l'organisation du débat public

Ces cinq questions recourent fortement les enjeux qui sont depuis quinze ans au cœur de la dynamique d'institutionnalisation du débat public. Le tableau ci-dessous le résume : la logique consultative de la « théorie des trois acteurs du débat » et la logique dialogique du forum hybride forment les deux figures polaires entre lesquelles l'exercice du débat public se positionne.

<b>Tableau 1 - Deux pôles opposés de l'organisation du débat public</b>		
<b>Questions</b>	<b>Logique consultative : Information à double sens</b>	<b>Logique dialogique : Forum hybride</b>
Qui participe ?	Représentativité statistique	Représentativité argumentative
Dans quel but ?	Exposer son point de vue	Argumenter pour convaincre et être convaincu
Comment ?	Instruction publique	Co-production
Contenu du débat ?	Débat projet ?	Débat sectoriel et territorial
Initiative du débat ?	Rôle exclusif de la CPDP	Mobilisation des acteurs

Mais nous observons pour chacune de ces cinq dimensions une grande variation des pratiques, parce que les configurations d'acteurs sont toujours singulières et mouvantes dans la dynamique même du débat, et que les disputes sur le choix des modalités d'organisation du débat engagent l'approche qu'a chaque acteur des finalités et des buts de la participation du public au processus de décision. La variation des finalités de la participation peut s'envisager dans le balancement possible entre la recherche prioritaire de l'efficacité des décisions et celle de l'exercice de citoyenneté, alternative thématisée en France par la réforme de l'utilité publique quand elle a distingué l'intérêt général propre de la participation de l'intérêt général du projet. La variation des buts du processus participatif peut, quant à elle, s'envisager dans le choix entre une logique d'investigation, forcément limitée dans le cas français par l'absence d'avis rendu en fin de débat, et une logique de communication qu'ont longtemps privilégiée les maîtres d'ouvrage dans leurs rapports avec le public.

Pour éclairer le jeu entre les finalités et les buts de la participation, il est utile de rappeler l'argument que Jon Elster nomme « la force civilisatrice de l'hypocrisie » (1995). Pour Elster (s'attachant à la question de la délibération qui ne se confond pas avec celle de la participation), la présence dans une assemblée délibérante d'un groupe tiers — pour lequel le résultat de la décision n'est pas un enjeu — contraint les groupes d'intérêts à argumenter leur position au nom du bien commun. La publicité des débats les force, qu'ils soient sincères ou pas, à l'argumentation plutôt qu'au marchandage d'intérêts matériels, à l'adoption d'un point de vue général, à la prise en compte stratégique ou empathique de celui de l'autre (Urfalino, 2000). Il ne faut cependant pas se méprendre sur cet argument et attendre prioritairement d'un « bon » débat, comme certaines commissions particulières l'ont recherché, qu'il donne la parole à « Mme Michu » ou « M. Lambda » en tant que représentant indifférencié du public. Cet argument pointe plus fondamentalement, pour ce qui concerne l'organisation de la participation, vers les possibilités d'évolution qu'offre aux identités préconstituées le déroulement du débat.

C'est là l'enjeu de l'activité des commissions organisatrices du débat public, nécessairement plurielle : organiser l'expérience des participants en réglant le jeu entre les finalités et les buts de la participation dans le déroulement du débat. Tant que le contenu du débat ne se dégage pas de la simple discussion du projet soumis à examen public, pour remonter vers les problèmes — enjeux stratégiques, rapports de force politiques, modèles de changement sous-jacents au projet, etc. — qui peuvent justifier une élaboration collective de l'intérêt général, le débat reste enfermé dans la consultation des points de vue déjà formés sur le projet et met hors débat la recherche de nouveaux partages. La diversité des pratiques des Commissions organisatrices du débat public nous montre alors que l'exercice du débat public ne converge pas vers un modèle unique du « bon » débat, qu'il conviendrait d'ériger en norme, mais définit seulement l'espace de variation des choix d'organisation du débat public, c'est-à-dire un espace d'expérimentation collective de ce qu'est un « bon » débat.

Espace d'expérimentation pour tous les acteurs, notamment des relations qu'ils peuvent entretenir dans le processus de décision, le débat est donc une source d'incertitude. Son résultat n'est jamais connu d'avance, ni totalement maîtrisable par aucun des protagonistes. En effet, les cinq questions que nous avons repérées et auxquelles sont confrontés tous les acteurs touchent à l'exercice de la démocratie : aucun acteur ne peut légitimement en dicter les réponses. Imprévisible, le débat public peut donc prendre différents visages. D'autant que cet espace d'expérimentation est aussi un espace de pouvoir car la capacité d'influer sur les réponses à ces cinq questions est inégale. Via l'apprentissage, les acteurs veulent alors influencer les réponses à donner à chacune des questions et, plus encore, la décision.

## **II. LE DÉBAT STRUCTURE L'APPRENTISSAGE DES ACTEURS ET LA CONDUITE DES PROJETS**

L'apprentissage des acteurs est au centre de la dynamique de conduite des projets, au cœur de l'organisation et de la mise en œuvre du débat pour répondre à l'incertitude que fait peser le débat public sur la décision. L'apprentissage peut se définir comme :

« Un processus basé sur l'expérience à travers lequel le savoir sur les relations entre les actions et les résultats se développe, encodé dans des routines et stocké dans la mémoire organisationnelle et qui a comme conséquence de changer le comportement collectif » (Barnett, 2001)

Dans le contexte du débat public et de la conduite des grands projets en général, l'apprentissage permet de réduire l'incertitude et d'introduire de la stabilité dans l'action. Mais la conduite des projets n'est jamais totalement maîtrisée et demeure en partie imprévisible. Premièrement, l'apprentissage complet, phénomène rare peut rencontrer de nombreux obstacles et être ainsi empêché de transformer la conduite des projets dans le sens d'une plus grande stabilisation. Deuxièmement, si certains acteurs apprennent « ensemble » et si cela permet de rendre la conduite plus prévisible et moins conflictuelle en général, avec d'autres acteurs la conduite demeure conflictuelle et l'apprentissage, bien qu'inégal, peut accentuer la confrontation. Enfin, un projet est toujours unique et s'inscrit dans un territoire marqué par des histoires particulières et des réseaux d'acteurs singuliers. De plus, la conduite d'un projet est en lien constant avec différents sous-systèmes d'action (national, régional, sectoriel, organisationnel) qui influencent son déroulement. Ainsi, la stabilisation que peut apporter l'apprentissage de certains acteurs, entre eux notamment, ne permet pas de maîtriser complètement la conduite du projet et d'en faire un exercice prévisible.

Malgré tout, les acteurs et les organisations étudiés nous laissent voir qu'il existe effectivement de « bonnes raisons » d'apprendre. Les difficultés ou les échecs d'expériences semblables, le manque de ressources (temps et énergie) et l'incertitude du déroulement des

procédures et des décisions intermédiaires et finales, dans un contexte de dérégulation, de remise en question du rôle de l'État et dans lequel la préoccupation environnementale est croissante, incitent ces acteurs à puiser dans leurs expériences. Les services de l'État pris dans une controverse sur la justification d'un projet, des maires cherchant à dépolitiser le projet, des agriculteurs ayant l'impression d'avoir été lésés par les mesures compensatoires versées ou des associatifs d'avoir été floués par le débat public, cherchent à ne pas reproduire les mêmes « erreurs » pour mieux tirer leur épingle du jeu. Mais l'apprentissage ne se répartit pas également entre les acteurs : il est plus aisé chez certains que chez d'autres. En étant en mesure de mieux prévoir et d'anticiper la conduite des projets et leur issue, les acteurs cherchent à être plus efficaces et l'apprentissage apparaît comme un facteur multiplicateur de leurs ressources.

Dans cette première partie, nous précisons la nature des apprentissages réalisés par les différents types d'acteurs parties prenantes d'un processus de décision. La dynamique d'apprentissage y est liée — moins aux caractères spécifiques de tel ou tel dispositif de consultation publique que de manière globale, sur la durée du processus de décision — à la mise en discussion publique des projets d'aménagement du fait de leurs impacts sur l'environnement et aux luttes concurrentielles pour maîtriser la définition de l'intérêt général.

## **1. Les dispositifs pour l'apprentissage des maîtres d'ouvrage**

Par le grand nombre d'expériences accumulées et les ressources qu'ils détiennent, les maîtres d'ouvrage ont une grande capacité d'apprentissage et les traduisent en produits concrets d'apprentissage. Plusieurs dispositions favorisent le développement et la mise en valeur des apprentissages individuels et collectifs au sein de l'entreprise. Nous avons réparti les dispositifs propices à l'apprentissage en quatre catégories.

### *a) Le processus de choix d'acteurs expérimentés*

La désignation des acteurs responsables d'un dossier, d'une dimension du projet ou d'une partie des procédures se fait en fonction des expériences qu'ils ont connues pour former une équipe-projet. Souvent, leur expérience sera spécialisée sur un aspect du projet selon leur métier ou une expertise spécifique développée. L'appartenance à des équipes-projet antérieures, la connaissance d'un projet ou d'un territoire particulier apparaissent comme des critères de sélection déterminants.

### *b) La constitution d'une structure organisationnelle adaptée*

La conduite des projets sous forme d'équipes-projet dans lesquelles se retrouvent des membres des différentes filières spécialisées de l'entreprise, ou à tout le moins possédant des expertises variées (communication, droit, environnement, ingénierie, planification, etc.), permet des échanges entre les membres qui font partager des expériences différentes aux autres membres de l'équipe et multiplie les perspectives qui sont prises en compte lors des décisions. Il permet aussi de circonscrire l'« imputabilité » du projet à un nombre très restreint d'acteurs et ainsi de « personnaliser » certaines tâches et responsabilités.

### *c) Le développement d'activités spécifiques d'utilisation de l'expérience*

Qu'il s'agisse de retours d'expérience, de séminaires, du stage à la visite de chantier, de rencontres organisées avec les membres d'anciennes équipes-projet afin de partager leurs expériences avec ceux de la nouvelle équipe-projet, des études systématiques menées par les

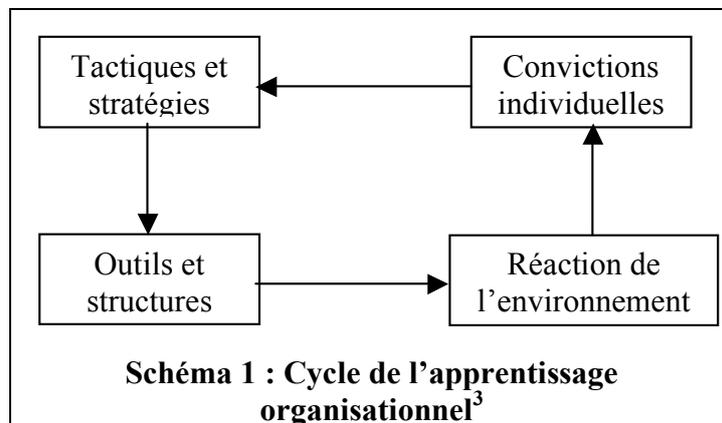
services de la recherche sur des thématiques précises ou encore du visionnement des bandes vidéo de débats publics passés ou la lecture de documents liés à d'autres projets, l'ensemble de ces activités vise la mise en valeur de l'expérience.

*d) Le recours à l'expérience d'un tiers semblable*

Des savoirs et des savoir-faire sont « copiés » ou transposés d'une organisation à l'autre et une diffusion des pratiques et des structures organisationnelles est à l'œuvre directement ou indirectement. Il y a également des activités de partage d'expériences entre maîtres d'ouvrage et consultants via notamment les différentes associations : conférences, formations, colloques et publication d'études et de périodiques.

**2. Les produits de l'apprentissage des maîtres d'ouvrage**

L'apprentissage peut prendre plusieurs formes. J. G. March et J. P. Olsen (1991) proposent un cycle de l'apprentissage qui peut se traduire en types de « produits » de l'apprentissage que nous adaptons de la manière suivante : a) attitudes ou convictions ; b) routines (tactiques ou stratégies) et ; c) outils ou structures.



*a) Attitudes et convictions*

L'expérience et son évaluation en termes de succès et d'échecs, favorise l'adoption d'attitudes nouvelles dans la conduite des projets. Il s'agit concrètement d'idées ou de valeurs qui encadrent le choix des acteurs.

La recherche ciblée d'accords avec les acteurs « pertinents » concernés par le projet, c'est-à-dire ceux en mesure d'établir un rapport de force vis-à-vis du maître d'ouvrage, par la négociation en amont de la procédure, et la quête de prévisibilité accrue, par d'importantes activités de préparation de chacune des phases, sont les deux principales attitudes qui se dégagent du discours et de l'action des membres des équipes-projet.

*b) Routines (tactiques et stratégies)*

L'apprentissage peut se traduire par des tactiques et des stratégies<sup>4</sup> qui prennent l'apparence de véritables routines. Une première routine observable est celle de l'accompagnement, au

3. Adapté de March et Olsen (1991).

4. On désignera ici par tactiques les actions restreintes ou les procédés simples pour atteindre un objectif. Les stratégies feront référence à des actions plus élaborées et elles renvoient plutôt à une série d'actions.

début de la conduite, des membres de l'équipe-projet par des acteurs « alliés » et connus ou en bons termes avec les acteurs à rencontrer, notamment les maires. L'accompagnateur (consultant, élu, retraité du maître d'ouvrage) facilite ainsi le processus de l'« intéressement ». Avec le temps, les acteurs ont appris à miser sur la maîtrise du réseau territorial et les acteurs qui peuvent faciliter les négociations. Une seconde tactique, celle de la « lassitude » qui consiste à entretenir coûte que coûte le lien avec les acteurs pertinents et ne consentir que progressivement aux demandes (modifications, compensations) de ceux-ci dans la négociation.

Du côté des stratégies, un premier exemple rencontré est le processus d'identification des « acteurs forts » du territoire, établir leur profil et anticiper la manière de s'y prendre pour les aborder, négocier et obtenir leur accord. Des études sont menées en ce sens. Ensuite, avec les maires et les propriétaires l'on observe la stratégie « chirurgicale ». Le démarchage se fait en fonction du degré d'opposition perçue. Il s'agit de débiter par les secteurs les plus réceptifs au projet pour ensuite isoler les poches d'opposition les plus résistantes et prévoir des compensations exceptionnelles pour les plus récalcitrants.

Enfin, la stratégie de communication, de la plaquette d'information au sondage, en passant par les numéros de téléphone « vert » pour informer, les conférences de presse, les sites Web, etc., toute une série d'actions de communication s'affine de projet en projet en direction des différentes catégories d'acteurs pour éviter que ceux-ci se braquent contre le projet. Le débat public apparaît comme un foyer d'apprentissages majeur : la structuration de l'équipe du débat en trois niveaux; l'élaboration d'un cahier de questions et de réponses pour chaque membre du *panel* ; la concentration de l'expertise en un porte-parole qui, année après année, cumule les expériences et a développé des actions précises de préparation; un retour sur les débats publics antérieurs par la vidéo ; le recours à des professionnels externes en communication ; et les simulations de débat à l'interne avec l'appui d'ex-commissaires et de journalistes.

Éléments clés de l'apprentissage organisationnel, les routines, comme le rappellent B. Levitt et J. G. March (1988), sont indépendantes des individus et survivent au changement de ceux-ci. La pérennisation des tactiques et des stratégies en routines a comme avantage de suspendre l'indétermination de la coopération ou de la faciliter. Les routines agissent alors comme un formatage des situations pour les rendre invariantes (Dubuisson, 1998).

### *c) Outils et structures*

L'expérience se traduit également en apprentissage collectif via des outils et des structures plus permanents pour faciliter la conduite des projets. L'expérience a permis de parfaire l'expertise des maîtres d'ouvrage tant au niveau technique, environnemental, juridique que communicationnel. Ces divers apprentissages font maintenant partie des actions « normales » à mettre en œuvre pour favoriser la bonne conduite des projets.

Au niveau des relations avec les différents groupes, se sont également construites, différentes ententes qui sont autant d'outils lors de la conduite. La formalisation de la négociation entre les agriculteurs a conduit à une entente avec les représentants du monde agricole en fixant les paramètres des compensations<sup>5</sup>. C'est suite aux demandes formulées, de projet en projet, pour différents types de compensations (financement de projets locaux, enfouissement de lignes,

---

5. Dans le cas du transport de l'électricité, il s'agit du *Protocole sur l'insertion des lignes THT dans l'environnement* en France entre EDF et l'État et du *Programme de mise en valeur intégrée* d'Hydro-Québec.

aménagements, compensations pour dévaluation des propriétés, etc.) et aux échecs rencontrés que ces outils ont été créés.

L'apprentissage se traduit également par l'aménagement de structures organisationnelles permanentes qui, dans le passé, se sont montrées efficaces et qui apparaissent garantes d'une meilleure conduite pour le futur. Le rapprochement des maîtres d'ouvrage du territoire par la création d'une coordination régionale permanente et entretenir le dialogue avec les acteurs locaux est un exemple. La création de fondations qui financent des projets en région en partenariat avec les organismes du milieu afin de réaliser des initiatives à caractère environnemental et social en est un autre. Ces structures sont autant de moyens pour les entreprises d'entretenir de bonnes relations avec les représentants locaux de manière durable et ainsi faciliter la recherche d'accords lors de projets majeurs.

Les maîtres d'ouvrage sont en mesure de s'inscrire dans l'ensemble du cycle des produits d'apprentissage et de multiples façons. Nous constatons une véritable réponse visant à développer des solutions à la fragilisation pour les maîtres d'ouvrage de la conduite des projets en lien avec le débat public basée sur la généralisation progressive de l'expérience.

### **3. Les conditions et les produits à l'apprentissage du côté des autres acteurs**

Bien que les mécanismes d'apprentissage soient plus rares et moins organisés, nous avons observé plusieurs actions qui renvoient à une généralisation de l'expérience de ceux-ci. Des conditions favorables à l'action et à l'apprentissage comme une histoire territoriale forte, un esprit d'appartenance, un intérêt corporatif, des expériences collectives multiples conjuguées à des situations d'opposition à d'autres projets permettent, par exemple, la construction d'une conscience territoriale (Leborgne, 1999), l'amélioration de la capacité d'organisation et l'efficacité des actions par rapport à des acteurs qui en sont à leurs premières armes. Tous ces éléments favorisent le partage d'informations, l'expérience et l'apprentissage.

Nous avons observé trois façons d'apprendre chez les différents groupes d'acteurs de manière directe et indirecte. Premièrement, les phénomènes d'apprentissage peuvent provenir des enseignements tirés de l'implication des acteurs dans des projets du même genre. En ayant une expérience des procédures administratives et des différents mécanismes d'information et de consultation des maîtres d'ouvrage. Deuxièmement, il peut être question d'un apprentissage issu d'expériences directes mais reliées à des projets semblables. Enfin, l'apprentissage d'un groupe peut être relié à la transmission de conseils et d'informations par un autre.

Cette capacité d'apprendre, bien que restreinte en raison d'une faible disponibilité de moyens, d'une moins grande stabilité et du plus faible nombre d'expériences, marque de manière significative l'efficacité de l'action lors des projets. L'efficacité des acteurs apparaît ainsi directement proportionnelle, toutes choses étant égales par ailleurs, à leur capacité de valoriser leur expérience.

Comme pour les maîtres d'ouvrage, mais dans une moindre mesure, nous observons des produits de l'apprentissage cognitifs, comportementaux et structurels.

#### *a) Les associations d'agriculteurs*

Au niveau des convictions et des attitudes les agriculteurs adoptent, dès le début des rencontres avec les maîtres d'ouvrage, une position de négociation. Ils connaissent bien le fonctionnement et le contenu de l'entente encadrant les compensations. À l'échelle des

routines, les représentants tiennent à être accompagnés de plusieurs agriculteurs expérimentés pour créer un effet de nombre et faire valoir des expériences d'application des compensations, vécues antérieurement par les agriculteurs. Enfin, au plan des outils et des structures organisationnelles *entente* et *protocole* avec les maîtres d'ouvrage et l'existence d'une table permanente de concertation permet d'entretenir des relations en continu et de définir des projets communs.

#### *b) Les municipalités*

Surtout limité aux municipalités de grande taille, détenant des ressources significatives et bénéficiant de quelques expériences, l'apprentissage prend forme dans l'ouverture à l'établissement de relations de négociation avec les maîtres d'ouvrage en sachant qu'il existe du marge entre les compensations offertes et ce qui sera finalement donné en échange d'un accord sur le projet. De plus, la négociation bilatérale est préférée, les communes préfèrent faire affaire seules avec le maître d'ouvrage en s'adjoignant parfois un expert technique.

#### *c) Les associations*

Les associations de défense de l'environnement ou de citoyens, qui ont été dans la plupart de nos cas les principaux foyers d'opposition aux projets, ont au niveau cognitif et comportemental fait preuve d'apprentissage direct comme indirect mais semblent en revanche avoir du mal à mettre de l'avant des stratégies ou tactiques « routinisées » et éprouvées, ou à investir dans des outils ou des structures. Néanmoins, elles peuvent profiter de l'expérience d'une association d'envergure nationale et boycotter les consultations organisées par les maîtres d'ouvrage et informer ses membres et la population sur les effets des projets sur la santé publique. Avoir recours à l'expression artistique publique comme stratégie de sensibilisation de la population, se partager les différentes dimensions du projet pour préparer les interventions lors du débat public, refuser la négociation et avoir recours à une firme de relations publiques sont des tactiques et stratégies inspirées des expériences directes ou indirectes.

#### *d) Les services de l'État*

L'on observe une attitude générale du côté des services de l'État marquée par un certain désengagement vis-à-vis de la conduite des projets, pour des raisons de manque de moyens et de temps. En revanche, du côté des ministères tutelles des maîtres d'ouvrage on remarque le développement d'exigences accrues concernant la justification des projets. Les « contraintes » du débat public sont à l'origine des stratégies de préparation de la part des ministères participant (Développement Durable notamment) qui organisent des simulations entre agents.

Il s'agit des principaux phénomènes d'apprentissage observés ou relatés par les acteurs. On constate que ceux-ci sont, plus épars, moins nombreux, prennent moins la forme d'outils ou de structures mais sont à l'origine d'une meilleure défense de leurs intérêts. L'apprentissage du côté des maîtres d'ouvrages ou des autres acteurs peut dès lors être abordé comme un amplificateur des ressources des acteurs. Sa mise en œuvre permet d'améliorer la position des acteurs en valorisant certaines ressources dans l'action.

### **4. L'apprentissage comme amplificateur de ressources**

Demeurer imprévisible tout en rendant l'autre plus prévisible est une façon de maintenir une position avantageuse dans la relation qui s'inscrit entre deux acteurs (Crozier et Friedberg,

1977). L'apprentissage apparaît au cœur de ce jeu. Les produits de l'apprentissage permettent d'« enfermer » les acteurs dans certaines positions. L'apprentissage aurait un effet amplificateur sur les ressources des acteurs et est associé aux quatre grandes sources de pouvoir identifiées par M. Crozier et E. Friedberg secrétées par toutes formes d'action organisée.

Des gains en *expertise* technique, environnementale et communicationnelle sont faits chez plusieurs groupes d'acteurs. La *maîtrise des liens avec l'environnement* via les différents outils de compensation avec les maires et les propriétaires, les liens permanents établis avec les élus de différents niveaux par le développement de structures permanentes et le recours à des alliés-partenaires lors des négociations sont des apprentissages qui renvoient à la maîtrise par les maîtres d'ouvrage de l'environnement et des réseaux d'acteurs liés au projet. Le *contrôle de l'information et des réseaux de communication* par les maîtres d'ouvrage notamment lors des activités de démarchage des maires comme des propriétaires et l'asymétrie d'information les maîtres d'ouvrage arrivent à maintenir en sont un exemple. Les différents instruments et activités de communication développés permettent aux maîtres d'ouvrage de tirer avantageusement son épingle du jeu à cet égard. Enfin la *maîtrise des règles* qui encadrent l'ensemble des activités liées aux projets positionnent avantageusement les maîtres d'ouvrage par rapport aux différentes catégories d'acteurs.

Considérer l'apprentissage dans la perspective des sources de pouvoir permet de voir que les maîtres d'ouvrage bénéficient plus que les autres de ses effets et d'un meilleur contrôle de la conduite des projets et du débat public. Ils sont davantage en mesure d'investir tous les types de produits de l'apprentissage. Au-delà des ressources qu'ils détiennent et de l'amplification de celles-ci via l'apprentissage, c'est selon nous la capacité d'enchaînement des différents produits de l'apprentissage qui permet de comprendre le déséquilibre qui existe et se perpétue entre les acteurs. Par le fait même, les acteurs cherchent à influencer la définition des réponses aux cinq questions identifiées en première partie.

La comparaison québéco-française permet d'observer les mêmes enjeux et problèmes de la conduite des projets, des solutions et conséquences similaires du débat public. Mais elle laisse voir dans le cas québécois, où la consultation est formalisée mais plus publique et ouverte que l'enquête publique, une intensification plus importante des activités de négociation par le maître d'ouvrage en amont et en aval du débat afin d'y éviter la discussion publique avec certains acteurs quitte à y « durcir » la confrontation avec d'autres. De manière générale, plus l'étape de la consultation publique comprend d'incertitudes plus, en amont et en aval, les produits de l'apprentissage (attitudes, routines, outils et structures) seront développés. On assiste à un double « redéveloppement » d'une arène de négociation « privative » afin de mieux préparer ou d'éviter, en partie ou totalement, le débat au sein d'un forum très ouvert et donc moins prévisible. En définitive, l'espace « délibératif » structure fortement la conduite des projets par son existence et les incertitudes potentielles qu'il ouvre, mais il influence peu la forme du projet.

### III. APPRENDRE AVEC L'AUTRE : ÉVALUER L'APPRENTISSAGE POUR ÉVALUER LE LIEN DU DÉBAT AVEC LA DÉCISION

*« La CPDP garantit le respect des principes qui animent l'esprit du débat public. (...) Constituer un exercice d'intelligence collective : le débat public est un temps d'apprentissage collectif où des connaissances sont partagées, débattues, appropriées, critiquées. La CPDP fait en sorte que le débat favorise ce processus de compréhension mutuelle et d'intelligence collective susceptible d'éclairer le décideur. »*

*Le débat public mode d'emploi, CPDP du débat sur le projet ferroviaire Bordeaux-Espagne*

Évaluer le débat dans son lien à la décision ne peut se limiter au seul plan d'évaluation consistant à examiner le déroulement du débat, ses modalités d'organisation, le contenu des échanges et les formes d'expression. Il faut également envisager un autre plan d'évaluation, qui relie le déroulement du débat aux effets produits par la suite, notamment grâce aux apprentissages réalisés. L'expérience nous le montre, le débat est lui-même le siège de processus d'apprentissage, plus particulièrement les apprentissages des relations entre les acteurs, qui éclairent les conditions de production d'autres apprentissages en amont et en aval du débat. Notre thèse consiste alors à considérer qu'évaluer le débat public dans son rapport à la décision c'est d'abord évaluer les apprentissages mutuels qu'engendre le débat et qui peuvent ensuite faire effet dans le processus de décision. Notre second plan d'évaluation concerne donc les produits de l'apprentissage fait dans le cours du débat. Mais il suppose de considérer l'apprentissage comme une relation à l'autre.

Bien que l'apprentissage soit un phénomène répandu chez la plupart des acteurs, certains acteurs apprennent plus que d'autres. Les maîtres d'ouvrage sont en mesure de créer un plus grand nombre d'opportunités et de produits d'apprentissage, ne serait-ce qu'en raison des ressources qu'ils détiennent et du nombre d'expériences vécues. Mais au-delà d'une qualification sommaire du degré d'apprentissage en termes, par exemple, de simple ou de double boucle (Argyris et Schön, 1978), nous proposons d'aller plus loin en faisant l'hypothèse que l'apprentissage complet ne peut se réaliser que par une relation complémentaire entre acteurs, et non simplement conflictuelle (thèse de Louis Simard, 2003). En d'autres termes, l'apprentissage en cycle complet ne se ferait pas seul. Il exige la complicité de « l'autre ». En conséquence, les relations qui demeurent conflictuelles entre les acteurs ne permettent pas à ceux-ci de réaliser des apprentissages en cycle complet et ils demeurent dans un cycle partiel notamment en ne pouvant atteindre l'étape des « outils et structures ». L'apprentissage se révélerait ainsi fondamentalement relationnel car il implique la négociation. Cette négociation, condition de l'apprentissage en cycle complet, passe par un rapport de force relativement équilibré entre les acteurs et l'entreprise. Il ne suffit pas de qualifier le niveau d'apprentissage, il convient de le situer en lien avec les acteurs. D'une relation conflictuelle dans un premier temps, un passage se fait vers une relation complémentaire et la création de dispositions qui permettent la transformation de la conduite de projet. Il est question de la capacité de s'entendre et de se donner conjointement dans le temps une définition du projet et de ses éléments qui soit compatible avec leurs intérêts. À long terme, cet apprentissage complet se traduit par des programmes, des protocoles, des ententes et des espaces d'échange permanents comme autant de nouveaux outils et structures pour les futures conduites de projets.

En nous appuyant sur cette conception relationnelle de l'apprentissage nous pouvons alors proposer d'évaluer la portée du débat en fonction des processus relationnels qu'il induit durant tout le processus de décision.

## 1. L'intelligence collective créée par le débat

En reprenant la distinction faite entre apprentissage conflictuel et apprentissage complémentaire, on peut repérer deux dimensions de l'« intelligence collective » (Puyfaucher, 2005) que peut engendrer la dynamique d'un débat public, la dynamique de constitution d'une « communauté débattante ».

### Les transformations du projet résultant de l'apprentissage conflictuel

L'apprentissage conflictuel, notamment de la part des associations locales de défense de l'environnement, se marque par leur investissement du dossier soumis à débat à la fois sur le plan technique et sur le plan des projets de territoire, pour soutenir des alternatives à la logique sectorielle du maître d'ouvrage. Il peut en résulter la formulation de solutions alternatives, faisant alors souvent l'objet d'une demande d'expertise indépendante, forme de vérification commune qui permet de les valider pour leur prise en compte dans la suite du processus de décision. Nous l'avons illustré à propos du débat Boutre-Carros et mentionné pour d'autres débats : mesures de protection écologiques de l'estuaire de la Seine par la création de vasières dans le projet Port 2000 au Havre, modification du projet de ligne à très haute tension dans le Quercy blanc, adoption d'un projet alternatif moins coûteux, présenté par une association locale, pour la liaison CDG Express entre Paris et l'aéroport Charles de Gaulle, etc. La transformation substantielle du projet par l'accueil des contre-projets et des contre-expertises formulés dans le cours du débat n'est pas un cas isolé, même si ce n'est pas le cas général.

Il résulte plus systématiquement de la dynamique du débat un élargissement de la problématique initiale du dossier du maître d'ouvrage par la prise en compte de nouveaux problèmes : protection de ressources environnementales méconnues (par exemple, prise en compte des herbiers de posidonies dans l'approche du dossier d'extension du port de Nice), projets de développement du territoire (Fos 2XL) ou problèmes d'aménagement urbains liés à la métropolisation (projets de contournement d'agglomération), programmes de maîtrise de la demande d'électricité, etc.

Ces effets de l'apprentissage — transformations du projet, élargissement de la problématique — peuvent survenir dans un processus qui reste conflictuel, les acteurs pouvant partager une même raison sans pour autant s'accorder sur les conséquences à en tirer. Ainsi, le partage par une « communauté débattante » d'une même problématique élargie favorise la compréhension du socle de la décision sans pour autant impliquer un consensus sur cette décision.

### La constitution de « partenaires » pour la suite de la concertation, produit de l'apprentissage complémentaire

Dans quelques cas, le processus d'apprentissage relationnel peut se faire « en cycle complet » et aboutir à la constitution de « partenaires » pour la suite de la concertation. La thèse de Louis Simard (2003) fait état des « ententes » avec les maires et des « protocoles » avec le monde agricole dans le cas des audiences publiques québécoises et d'enquêtes publiques en France, sur des projets de lignes électriques. Ces protocoles et ententes sont permanents et existent avant les projets. Ils constituent en d'autres termes des cadres de négociation institutionnalisés. La procédure de débat public peut donner lieu à l'émergence de telles cadres de négociation institutionnalisés, dont la permanence reste à vérifier. Le cas exemplaire (et relativement unique) d'un tel processus reste le débat Boutre-Carros. Le débat, notamment grâce à l'expertise indépendante, a abouti à trois résultats : l'acceptation par les opposants les plus engagés dans le débat — la coordination élus-associations — de la

nécessité d'une capacité supplémentaire pour la sécurisation électrique de la région ; un nouveau projet d'EDF consistant à réutiliser la ligne (les pylônes) existante à 225 kV pour la faire passer à 1\*400 kV grâce à une technologie récente dite « à câbles optimisés » (plutôt que de créer une nouvelle ligne 2\*400 kV comme l'envisageait le projet soumis au débat) ; une ambitieuse politique de maîtrise de la demande d'électricité (MDE) et d'énergies renouvelables dans les trois départements concernés : Var, Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes. Ces résultats ont fait l'objet de deux protocoles élaborés d'un commun accord entre les parties (État, EDF et RTE, coordination élus-associations), l'un pour la ligne, l'autre pour le programme MDE. Les préfets des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes-Maritimes ont été désignés comme garants de la mise en œuvre de ces deux protocoles, et l'ADEME est devenue partenaire du Protocole MDE. Il s'agissait du plus important programme MDE mis en place à l'échelle européenne. Dans le cadre de ces deux protocoles, des concertations, centrées d'une part, sur la définition concrète d'un tracé « à qualité de paysage améliorée », d'autre part, sur les modalités de mise en œuvre de la politique de MDE/énergies renouvelables ont abouties. Mais cela n'a pas empêché le délitement de la coordination des élus lorsqu'on est entré dans la phase de négociation, mairie par mairie, du remplacement des pylônes ; ni un recours administratif déposé par des associations qui étaient restées en marge du débat public et des cadres de négociation résultant, qui a finalement abouti en juillet 2006 à l'annulation de la déclaration d'utilité publique par le Conseil d'État, en application de la théorie du bilan.

## **2. La reconnaissance sociale acquise dans le débat**

La dynamique de constitution d'une « communauté débattante » engage également des changements dans les relations entre acteurs. Jean-Paul Puyfaucher (2005) qualifie cet aspect par la « cohésion sociale » que créerait le débat. Pour éviter ce terme appartenant aujourd'hui plus au langage politique qu'au langage sociologique, nous parlerons plutôt de reconnaissance sociale. En reprenant ce concept d'Axel Honneth (2000), nous désignons ainsi plus directement la « grammaire morale des conflits sociaux » au fondement des échanges que l'on peut observer entre les acteurs. « *Les participants aux discussions publiques expriment toujours une volonté d'être reconnu comme acteur légitime de l'échange. La critique des règles procédurales, de la modalité des échanges, de la qualité des relations renvoie à cette recherche de reconnaissance. C'est depuis elle qu'ils estiment aussi le caractère démocratique du débat* » (Rui, 2001, p. 158). Nous pouvons évoquer plusieurs dimensions de la dynamique de la reconnaissance, touchant à la confiance (Leborgne, 2005), aux valeurs (Livet, 2003), et à l'expérience politique faite par les participants (Fourniau, 2005b).

### La construction d'un lien de confiance.

À un premier niveau, la dynamique du débat repose sur la création d'une confiance entre les acteurs. L'idée de « communauté débattante » renvoie d'abord à celle de « communauté de confiance ». En suivant l'analyse de Mathieu Leborgne (2005), la confiance réclame le partage d'un certain degré d'information entre les participants, suppose une reconnaissance de la légitimité des règles, celle qui peut résulter du « débat sur le débat », et repose sur la mémoire qui constitue le groupe des participants en communauté humaine partageant une même expérience. De ce point de vue, la séance de clôture du débat revêt une importance décisive pour manifester cette communauté. La confiance est donc une condition de l'apprentissage en même temps que le partage d'une problématique élargie favorise la confiance au sein de la « communauté débattante ». Cette dialectique est nécessaire pour produire un travail du sens commun sur lui-même, une transformation du sens du changement de chacun des acteurs. Mais cela réclame également une dynamique de révision des valeurs.

## La reconnaissance mutuelle des valeurs et la dynamique des révisions

Pierre Livet (2003) a esquissé des principes de la concertation en explicitant les liens entre émotions et révisions. Ces principes reposent sur la reconnaissance mutuelle des valeurs propres à chacun des groupes participant au débat, et la réalisation de ces principes suppose de permettre aux émotions de se manifester pour que se révèlent les valeurs effectives des acteurs, et non pas leurs seules valeurs stratégiquement affichées. « *Si le concepteur du projet demande des révisions aux citoyens concernés, il doit aussi leur offrir la possibilité de réviser son projet, et d'exprimer par les émotions la difficulté des révisions qu'il demande. Il faut donc que les révisions deviennent des co-révisions entre les principaux acteurs.* » La concertation exige donc à la fois la co-révision qui se traduit forcément en un compromis, et la résistance des valeurs effectives, conditions qui peuvent sembler contradictoires. Elle implique pour les participants de manifester que la résistance d'autrui à une révision est tenue pour l'attachement à une valeur publique et non pour un entêtement irrationnel ni pour le penchant égoïste d'un simple groupe d'intérêts. « *Mais arriver ainsi à un compromis, à une co-révision, en montrant qu'on a tenu compte des résistances des deux camps, ce n'est pas suffisant pour une concertation, parce que le résultat pourra être perçu comme un abandon des valeurs, que ce soit du point de vue d'un camp, ou de celui du camp opposé. (...) Les concertations les plus satisfaisantes sont celles qui présentent la solution finale comme un sacrifice qui vient d'abord de la part d'un des acteurs, sacrifice qui permet de reconnaître un ordre entre les valeurs en conflit, alors même que cet ordre va contre la hiérarchie de valeur d'un des acteurs. (...) Il n'est pas nécessaire que cet ordre oblige à des révisions des ordres de valeur des deux camps, puisque son émergence est une manifestation de l'interaction entre les deux camps dans la concertation. Il est nécessaire, en revanche, que cette révision soit au moins le fait du camp qui partait avec la plus forte position.* » La dynamique de la concertation implique donc que l'acteur le plus puissant, le maître d'ouvrage, renonce (mais pas trop vite) à un avantage de position déjà reconnu pour manifester sa prise en compte de la résistance de l'autre comme manifestation d'une valeur et non pas comme force opposée. « *Dans ce genre de situation, il apparaît que la concertation a produit non seulement une révision des actes et des faits, mais aussi une révision des ordres de valeur. La révision a donc fait émerger un nouvel ordre de valeur, qui ne serait pas né sans elle, et qui en est la résultante.* »

### Le partage d'une expérience politique

Sur un autre plan, nous avons montré (Fourniau, 2005b) comment la dynamique du débat est constitutive d'une expérience politique pour les participants, celle de l'opposition entre deux conceptions de la citoyenneté. En effet, une logique consultative repose sur une conception de la citoyenneté comme statut et répartit les parts des sujets politiques, certains ayant voix au chapitre de la décision, les autres seulement un droit d'expression. La formation d'une « communauté débattante » dans une situation délibérative reconnaît, au contraire, la citoyenneté dans la participation en acte. La confrontation de ces conceptions rend visible dans le débat l'écart du compte des arguments échangés, susceptibles de fonder la décision, à celui des rapports de force qui la feront, parfois sans référence au débat.

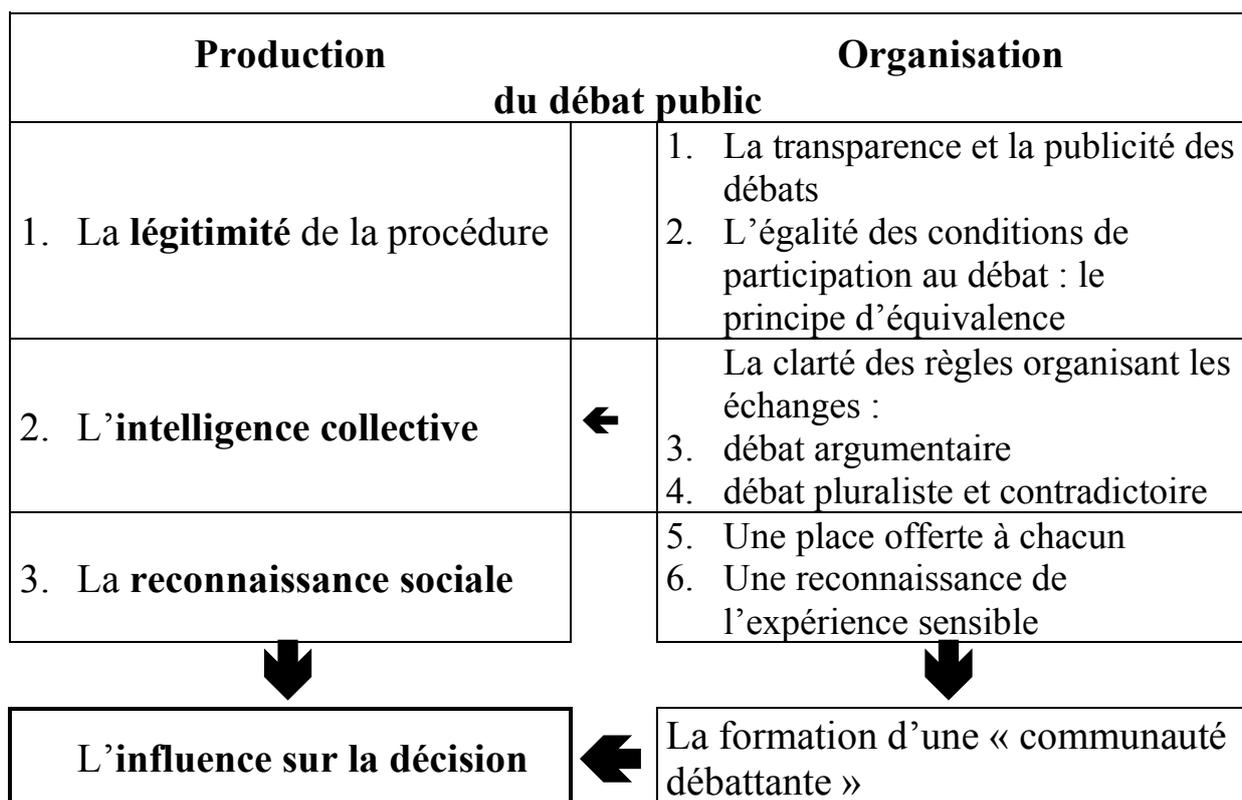
### **3. Un schéma dynamique des effets du débat sur la décision**

Munis de ces quelques repères, notre démarche d'évaluation s'est préoccupée de formaliser comment la dynamique du débat peut influencer le processus de décision. Cette formalisation articule deux plans d'évaluation, celui de la dynamique du débat qui résulte de son organisation, celui de la production du débat qui résulte de sa dynamique. Alors qu'une

conception instrumentale de la participation conduit à retenir des critères substantiels (compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus) de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions, une conception politique de la participation conduit à rechercher des règles procédurales de conduite du débat public. Évaluer le débat, c'est donc d'abord évaluer la mise en œuvre d'une conception du débat à travers les modalités de son organisation, son déroulement, son fonctionnement informatif ou délibératif et la place qui y est faite à chacun. Ces modalités d'organisation encadrent les processus d'apprentissage, plus particulièrement les apprentissages des relations entre les acteurs, elles éclairent les conditions de production d'autres apprentissages en amont et en aval du débat. Notre second plan d'évaluation concerne donc les produits de l'apprentissage fait dans le cours du débat.

Finalement les deux premiers critères d'évaluation du lien du débat avec la décision déploient la manière dont la dynamique de formation d'une « communauté débattante » peut faire effet dans la suite du processus de décision, en le transformant. D'une part, l'intelligence collective créée transforme le projet, d'autre part la reconnaissance mutuelle des participants transforme les relations entre les acteurs de la décision, notamment les conditions de l'apprentissage. Ces deux critères se combinent donc pour transformer le processus de décision selon la dualité des finalités de la participation. Le critère de la **reconnaissance sociale** concrétise la manière de juger de l'intérêt général propre de la participation, lié à l'exercice de la citoyenneté, alors que le critère de l'**intelligence collective** évalue plus directement la recherche de l'efficacité des décisions. Pour conclure, il nous faut résumer comment la dynamique d'organisation du débat et les produits qui en résultent peuvent porter effet dans le processus de décision. Le schéma dynamique des effets du débat sur la décision synthétise nos résultats.

**Figure 2 – Schéma dynamique des effets du débat sur la décision**



En mettant l'accent sur l'idée de communauté débattante, on identifie ce que peut engendrer chaque débat : un collectif d'apprentissage relationnel en cycle complet distinct des acteurs institués.

Le président de la commission particulière du débat public sur le projet d'extension du port de Nice tire deux conclusions dans son compte rendu du débat. M. Paul Vialatte concède d'abord, suite aux réactions suscitées par nombre de ses décisions : « *On ne sort jamais indemne d'un "grand" débat public* » (Compte rendu Cpdp de Nice, 2002). Ce résultat, non intentionnel dans ce cas-ci, avait déjà été énoncé par d'autres présidents et est devenu depuis un élément de culture de la CNDP<sup>6</sup>. Processus de « concernement », dynamique de partage de l'expérience sensible, reconnaissance des expériences et légitimation des points de vue minoritaires, quitte à déstabiliser les positions les plus établies, nous apparaissent ainsi être les résultats possibles d'un débat organisé non pour être clos par un consensus mais pour composer un collectif qui donnera effet au débat dans la suite du processus de décision. La formation de ce collectif légitime la procédure de débat public en validant ses modalités d'organisation. Il faut néanmoins garder à l'esprit que ce ne sont pas tous les acteurs qui souhaitent que le débat public remplisse cette mission.

La « communauté débattante » se constitue dans un processus de reconnaissance mutuelle des participants au débat qui y développent une intelligence collective. Les apprentissages des uns et des autres se mettent en œuvre à ce sujet. **Les modalités d'organisation du débat déterminent ainsi la formation d'un collectif en capacité de manifester ou non la légitimité de la procédure par ce qu'a produit le débat, éventuellement de faire vivre l'intelligence collective créée et valoir la reconnaissance sociale acquise dans le débat. Le lien entre débat et décision passe donc par la composition de ce collectif que nous avons nommé « communauté débattante ».**

Nous pouvons alors partager la seconde conclusion de M. Paul Vialatte : « *Après un débat public, il devient donc plus difficile de décider* » (Compte rendu Cpdp de Nice, 2002), à laquelle faisait écho un hebdomadaire professionnel régional en titrant : « *Du débat naît le doute* » (TPBM n° 391 du 22/3/2002). L'exercice du débat public bouleverse en effet la manière d'envisager les rapports entre délibération et décision. Il ne s'agit plus d'éclairer les décideurs selon la vieille logique consultative ni, bien sûr, de les paralyser selon une vision tout aussi instrumentale de la délibération. C'est la perplexité (Latour, 1999) que contribuent à faire surgir le déroulement et les produits du débat qui explique sa capacité à produire des effets par la suite. **Perplexité, en effet, car le débat complexifie le projet en l'associant à un milieu** (au sens de Simondon), c'est-à-dire ici : **le territoire, les objets et problèmes, les configurations d'acteurs, humains et non-humains, dont le débat a manifesté la nécessaire prise en compte dans le processus de décision. Mais la « communauté débattante » qui porte ce nouvel ancrage de la décision reste un collectif incertain.** Composée dans la dynamique du débat, elle peine à se maintenir hors du cadre égalitaire de la procédure, alors que l'échange se dilue dans la durée élastique d'un processus de décision dont la maîtrise n'appartient plus au collectif. Plusieurs apprentissages identifiés montrent bien l'importance dans la décision de l'amont et de l'aval du débat et de l'expérience des acteurs de celui-ci.

---

6. Gilbert Carrère, président de la Commission particulière du débat public sur le projet de liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique (29/9/2003 au 20/01/2004) indique dans sa présentation que, le rôle du débat étant de se forger une opinion, « Le débat public qui va s'ouvrir, je le souhaite, nous transformera ».

Pour l'activité de la CNDP, cette idée de perplexité implique de pouvoir jouer pleinement son rôle de garant de la participation du public durant tout le processus de décision, rôle que lui confie la loi de démocratie de proximité. C'est en effet en jouant ce rôle qu'elle contribuera à ce qu'une « communauté débattante » puisse se maintenir dans le processus de décision, y fasse respecter la reconnaissance sociale acquise par les participants dans le débat, et y fasse valoir l'intelligence collective créée. L'expérience québécoise à cet égard semble beaucoup moins concluante.

Mais, la diffusion de l'intelligence collective n'a lieu que dans une « communauté débattante » restreinte alors même que la connaissance acquise dans le cours du débat se perd très vite si elle n'est pas constamment réinvestie dans l'action. Si l'intelligence collective créée permet, parfois, d'aboutir à la signature de protocoles encadrant la concertation sur toute la durée du processus de décision, elle ne saurait garantir la compréhension du socle des décisions dans l'ensemble de la population concernée par ces décisions. D'autant que, plus l'on s'éloigne du débat, plus il est difficile d'imputer au débat, de manière univoque, tel ou tel effet. La confiance qui s'instaure dans le déroulement du débat, pourtant nécessaire à tous les processus d'apprentissage ultérieurs, s'avère également très volatile dès la clôture du débat prononcée. En effet, la dynamique des émotions n'est plus entretenue par l'échange régulier en face à face. La reconnaissance sociale que permet l'échange égalitaire dans le débat se défait ainsi très vite hors du cadre permettant cet échange. Et même dans ce cadre, elle reste elle-même limitée à ceux qui y ont directement participé.

De manière plus globale, l'institutionnalisation du débat public, l'instauration de situations délibératives dans le débat public, ne résolvent pas les phénomènes de non-participation. Au contraire, les exigences d'engagement dans un processus délibératif comportent le risque d'un redoublement de l'exclusion, les populations les plus fragilisées par l'irruption d'un projet sur leur territoire étant souvent les catégories sociales les plus démunies (Blondiaux, 2001).

#### **4. Une décision qui s'appuie sur les points d'ancrage du débat public**

Il reste que la « communauté débattante » qui est susceptible de se former dans une situation délibérative ne comprend pas — c'est une donnée structurelle de la situation — certains acteurs majeurs du processus de décision, et que la décision elle-même est prise bien après la clôture du débat. Pour juger du lien du débat avec la décision, il faut donc ajouter un critère externe à la dynamique du débat, qui évalue la manière dont l'énoncé de la décision, quand elle est rendue, s'appuie sur les points d'ancrage du débat public.

Il y a peu à dire sur ce critère puisque dans la plupart des cas observés, l'État ou le maître d'ouvrage ne font pas le lien entre la décision qu'ils annoncent et le débat. Au Québec, le BAPE donne un avis et le gouvernement est libre de suivre cet avis ou non. C'est une question de légitimité politique ou un calcul de risque. Ainsi, il n'est pas rare que des décisions soient prises des mois plus tard, en plein été ou pendant le temps des fêtes en hiver... si elles sont contraires à l'avis du BAPE. Les bilans que dresse la CNDP à l'issue de chaque débat reviennent systématiquement à la charge pour signifier aux décideurs que le contraire est attendu, sauf à condamner la procédure elle-même à une mort rapide. Le législateur, en effet, a introduit dans la loi de démocratie de proximité, un délai bref entre la clôture du débat et l'annonce d'une décision (et la possibilité de contester cette décision) afin de formaliser le lien entre le débat et la décision. Reste à mettre en pratique cet aspect de la loi pour donner à la CNDP toute sa crédibilité de garant de la participation du public tout au long du processus de décision. Toute velléité d'évaluer le débat avant que cette pratique soit

clairement et fermement établie n'aurait guère de sens. Plus précisément, puisque la loi attribue au seul maître d'ouvrage la responsabilité de formaliser le lien entre le débat et les décisions qu'il prend, elle signifierait qu'il n'y a d'évaluation possible du débat que du seul point de vue du maître d'ouvrage. Nous avons, au contraire, recherché des critères d'évaluation qui permettent de rendre compte de la réalisation des attentes de chacun des acteurs du processus participatif.

Cela implique d'envisager la décision de manière large. En effet, il faut mentionner que l'intelligence collective et la reconnaissance sociale peuvent jouer pour une partie du public du débat qui les réinvestira par la suite dans d'autres objets que la décision soumise au débat. Par exemple, nous avons observé dans la quasi-totalité des cas la constitution, en vue du débat ou en cours de débat, de collectifs ou de coordinations entre des groupements associatifs qui, s'étant rendus visibles les uns aux autres et ayant éprouvé dans le débat (ou dans sa préparation) la convergence de leurs vues sur des thèmes transversaux au projet lui-même — la démocratie participative, l'aménagement du territoire — pouvaient investir ensemble l'espace du débat. Ces collectifs perdurent au temps du débat et sont susceptibles d'en faire valoir les acquis cognitifs et relationnels dans la suite du processus de décision. Mais ils peuvent également, selon leurs opportunités stratégiques, les faire valoir sur d'autres scènes de décision, sur d'autres projets. Comment alors imputer ce produit du débat si l'on raisonne du seul point de vue du décideur ?

## **CONCLUSION. LES INSTITUTIONS DU DÉBAT PUBLIC, AUCŒUR DE L'APPRENTISSAGE DES ACTEURS**

Si l'on généralise cette nouvelle figure, en raisonnant plus globalement sur le contexte historique marqué par la création d'institutions du débat public, il ressort qu'en s'institutionnalisant le BAPE et aujourd'hui la CNDP structurent l'apprentissage des acteurs au-delà de chaque débat particulier.

Aujourd'hui, la Commission nationale du débat public, devenue autorité administrative indépendante, s'impose progressivement comme la référence en matière d'organisation de la participation du public parce que sa pratique devient génératrice de l'apprentissage des autres acteurs. Il faut noter par exemple que, dans les concertations dont l'organisation est laissée par la CNDP aux maîtres d'ouvrage (en raison des impacts limités du projet ou d'une appréciation positive des concertations déjà conduites), les collectivités territoriales, établissements publics ou grandes entreprises privées concernés confient de plus en plus souvent la conduite du débat à une commission indépendante, constituée sur le modèle des commissions particulières des débats publics, même si quelques administrations préfèrent encore dans ce cas la confier à un préfet. Ainsi, la mise en place de la CNDP a conduit tous les grands maîtres d'ouvrage (ceux susceptibles d'avoir plusieurs débats publics sur quelques années : en premier lieu Électricité de France-Réseau de transport d'électricité (EDF-RTE), dès 1997, puis Réseau ferré de France (RFF) en 2000, le ministère de l'Équipement en 2004) à constituer des structures d'appui à leurs responsables de projets pour les aider à opérer le changement culturel qu'impose un débat public ouvert piloté par un tiers indépendant. Chacune de ces structures développe des formations internes ; rédige des guides de bonnes pratiques à l'attention des équipes en charge des projets ; organise des retours d'expériences des débats publics. Ces structures échangent également entre elles et avec la CNDP leurs expériences. La CNDP, pour sa part, fait de même en direction des commissions particulières du débat public. Elle a également rédigé des cahiers méthodologiques (CNDP, 2004b) qu'elle diffuse à l'ensemble des acteurs. L'apprentissage entre la CNDP et les grands réseaux

associatifs se met progressivement en place autour de ce guide méthodologique, et démarre en direction des élus territoriaux. Les grands aménageurs, les ministères et les groupes organisés ont développé une « culture » du débat public. En référence à la conception relationnelle de l'apprentissage (Simard, 2003), on observe donc des cycles complets dans lesquels la CNDP est au centre de la dynamique d'apprentissage. Par sa pratique, les institutions du débat public infléchissent ainsi durablement un processus d'institutionnalisation par ailleurs fortement contraint par des logiques corporatives et partisans adverses.

Donc l'apprentissage relationnel qui était jusque là essentiellement envisagé par paires d'acteurs, doit être également envisagé en triades, l'acteur BAPE ou CNDP jouant un rôle pivot (plus ou moins actif) dans l'apprentissage. Si la CNDP apparaît disposée à s'engager dans des activités réflexives sur sa « jeune » expérience, le BAPE bien qu'ayant fait l'objet de réflexions, évaluations et innovations importantes au cours de ses 15 premières années (enquêtes et audiences publiques dites génériques, médiation), semble s'être cristallisé par la suite. À cet égard, plusieurs, pour des raisons parfois fort différentes, en appellent au renouvellement du modèle québécois.

### Références des textes cités :

- ARGYRIS, C. et D. A. SCHÖN, 1978, *Organizational learning. theory of action perspective*, Addison-Wesley Reading, Mass.
- BARNETT, C. K., 2001, « Rethinking Organizational Learning Theories: A Review and Synthesis of the Primary Literature » (en seconde revision pour Academy of Management Review)
- BLONDIAUX, Loïc, 2001, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? » *Projet*, n° 168, décembre, *Décider en politique*, Paris, S.E.R.-Assas Éditions.
- CALLON, Michel, 1999, « Des différentes formes de démocratie technique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 38 : *Risque et démocratie*, 4<sup>ème</sup> trimestre, Paris, IHESI, pp. 37-54.
- CALLON, Michel, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, La couleur des idées.
- Commission nationale du débat public, 2004, *Les cahiers méthodologiques*, Paris, CNDP.
- CROZIER, M. et E. FRIEDBERG, 1977, *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Éditions du Seuil.
- DUBUISSON, S., 1998, « Regard d'un sociologue sur la notion de routine dans la théorie évolutionniste », *Sociologie du travail*, n° 4, pp. 491-502.
- ELSTER, Jon, 1995, « Strategic Uses of Arguments » in ARROW, K. et al. (eds.), *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict*, New York, Norton, pp. 236-257.
- FOURNIAU, Jean-Michel et Anne PERONO-CIT, 1999, *Le carrousel des passions et des raisons. Conflit et délibération sur le projet Boutre-Carros*, Paris, CRESF-EDF, mai.
- FOURNIAU, J-M., 2001, « Mécontentement et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé », in ION, J., C. GILLIO et J-P. BLAIS (dir.), *Dynamiques associatives, environnement et cadre de vie*, Meltt-PUCA, pp. 261-301.
- JOURNAULT, Claudette, 2005, « Le BAPE au service de la démocratie participative », in SIMARD, L., L. LEPAGE, J-M. FOURNIAU, M. GARIÉPY et M. GAUTHIER, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, « Villes et entreprises », pp. 87-94.
- LEBORGNE, Mathieu, 1999, « De quelques caractères associatifs. La mobilisation associative entre l'élu local et le citoyen lors du débat public relatif au projet de ligne THT entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) », in A. Micoud (sous la dir.), *Dynamique et*

- fonctionnement des associations de protection de la nature et de défense de l'environnement*, rapport pour le Ministère de l'Environnement (DGAD/SRAE), vol. 1, pp. 151-191.
- LEBORGNE, Mathieu, 2005, « La construction sociale de la confiance : une condition du processus d'apprentissage cognitif des acteurs des débats publics », in SIMARD, L., L. LEPAGE, J-M. FOURNIAU, M. GARIÉPY et M. GAUTHIER, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, « Villes et entreprises », pp.133-143.
- LEVITT, B. et J. G. MARCH, 1988, « Organizational Learning », *Annual Review of Sociology*, 14.
- LIVET, Pierre, 2003, « Émotions et révision : la dynamique des débats », miméo.
- MARCH, J. G. et J. P. OLSEN, 1991, « La mémoire incertaine : apprentissage organisationnel et ambiguïté », *Décisions et organisations*, J. G. March, Paris, Les Éditions d'organisation.
- PUYFAUCHER, J-P., 2005, « Intelligence collective et cohésion sociale : les limites de la médiation et le rôle créateur du débat public », », in SIMARD, L., L. LEPAGE, J-M. FOURNIAU, M. GARIÉPY et M. GAUTHIER, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, « Villes et entreprises », pp. 207-220.
- RUI, Sandrine, 2001, *L'expérience démocratique. Observation et analyse de l'implication des citoyens dans les procédures de concertation relatives à la mise en œuvre de projets d'infrastructure et d'aménagement*, thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, janvier 2001.
- RUI, Sandrine, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- SIMARD, L., L. LEPAGE, J-M. FOURNIAU, M. GARIÉPY et M. GAUTHIER (dir.), 2005, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, « Villes et entreprises ».
- SIMARD, Louis, 2003, *Conduite de projet et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de sociologie, Institut d'études politiques de Paris.
- URFALINO, Philippe, 2000, « La délibération et la dimension normative de la décision collective » in Jacques COMMAILLE, Laurence DUMOULIN, Cécile ROBERT, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, L.G.D.J., Droit et société.