

L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ?

*Le débat public institutionnalisé modifié
par la future loi sur la démocratie
de proximité deviendra une pratique
relativement courante.*

*Une pratique qui, les quatre grands
débat de ce type organisés
à ce jour en témoignent, se démarque
déjà des autres formes
de concertation existantes.*

*Description et enseignements
d'une expérience où semblent
s'inventer de nouveaux
rapports participation/
décision.*

par Jean-Michel Fourniau
Directeur de recherche à l'Inrets

*Article accepté par le comité de lecture
du 11 septembre 2001*

L'institutionnalisation d'un débat public en amont des projets d'aménagement connaîtra une nouvelle étape significative

avec l'entrée en vigueur de la loi sur la « démocratie de proximité » (1). Le Premier ministre a annoncé un « changement d'échelle » du rôle de la Commission nationale du débat public (CNDP), instance créée par la loi « Barnier » du 2 février 1995. La loi, en effet, 1/ lui confère le statut d'autorité administrative indépendante, 2/ rend obligatoire un débat public en amont de la décision des très grands projets (et conserve les possibilités de saisine de la CNDP pour les

grands projets), 3/ lui confie un rôle de recommandation auprès des maîtres d'ouvrage (publics ou privés) en matière de concertation sur les autres projets, 4/ lui donne la possibilité d'organiser des débats publics portant « sur un dossier présentant des questions générales ou les diverses options préalables à l'élaboration d'un ou plusieurs projets d'aménagement et d'équipement » (débat du type de celui tenu en 2001 sur le nouvel aéroport international), 5/ fait

obligation à l'autorité responsable de prendre une décision relative à la poursuite du projet dans un délai de six mois après la publication du bilan du débat public, cette décision étant susceptible de recours contentieux.

La loi inscrit dans le droit français les dispositions de la convention d'Aarhus sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », dispositions transcrites dans une directive européenne sur la participation du public (2). Elle le fait de manière originale, en institutionnalisant un « droit au débat public » (Hélin, 1995 [2]) revendiqué dans les conflits d'aménagement. Le débat public institutionnalisé va devenir dans les prochaines années une pratique relativement courante (avec une vingtaine de débats par an organisés par la CNDP), et la concertation en amont une obligation à laquelle les maîtres d'ouvrage ne pourront pas déroger, le résultat des procédures de participation du public étant mieux inscrit dans le processus de décision.

L'expérience de la CNDP semble ainsi s'être imposée comme la référence française en matière de démocratie participative. Pourtant, la CNDP n'a organisé que quatre

« grands débats » depuis son installation en septembre 1997, a peu formalisé son expérience et n'a pas constitué une doctrine du débat public. Afin de mettre en perspective les transformations de l'action publique auxquelles la réforme aujourd'hui engagée entend donner un aboutissement, ce papier se propose, dans un premier temps, de préciser en quoi le débat public se différencie des formes de consultation publique antérieures. Nous dégageons ensuite les éléments saillants de l'expérience des quatre débats déjà tenus. Nous tirons finalement de cette expérience des enseignements sur la transformation des rapports entre participation et décision.

Un triple mouvement de mise en discussion publique des projets d'aménagement

On peut résumer l'évolution des régimes de la décision dans le domaine de l'aménagement par une tendance : la mise en discussion publique des projets de plus en plus tôt dans le processus de décision et l'institutionnalisation d'un débat public en préalable à la décision. Trois

grandes évolutions de l'action publique y concourent : des réformes ont ouvert les processus classiques de consultation pour en faire une information à double sens (circulaire « Chirac » en 1976), d'autres ont instauré une concertation préalable (loi d'orientation pour la ville en 1985), d'autres encore ont institué un débat public en amont des projets (circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992, avant la loi « Barnier » de 1995). Ces diverses procédures répondent à trois exigences distinctes : les exigences d'information, de concertation et de participation (Chambat & Fourniau, 2001 [3]). Mais elles ont en commun de donner une forme concrète et de plus en plus extensive au thème de la transparence : « La transparence est une dimension désormais nécessaire de l'efficacité et de la crédibilité de l'action publique : transparence des enjeux, transparence des stratégies, transparence des compétences et des responsabilités, transparence des choix par la proposition de véritables alternatives, transparence enfin des résultats par la vérification publique. » (Bianco, 1993 [4]). Elles participent donc, sous trois formes différentes mais souvent concomitantes, d'un même processus que nous désignons sous le terme général de mise en discussion publique des projets.

La mise en discussion publique des projets résulte des conflits d'aménagement

Ce triple mouvement de mise en discussion publique des projets d'aménagement, loin de constituer une progression continue de la participation octroyée par l'État ou les élus soucieux de moderniser la démocratie représentative par l'adjonction d'un peu de démocratie participative (Blatrix, 2000 [5]), résulte d'abord des conflits d'aménagement (Fourniau, 1996 [6]). La remontée de la conflictualité en matière d'aménagement et d'environnement au début des années quatre-vingt-dix (Charlier, 1999 [7]) s'est ainsi accompagnée d'une transformation des répertoires d'action, tout particulièrement avec la pratique de débats publics informels, organisés sur le terrain par des associations locales de défense. C'est là sans doute l'un des caractères les plus marquants des contestations du TGV Méditerranée, qui en fait la portée.

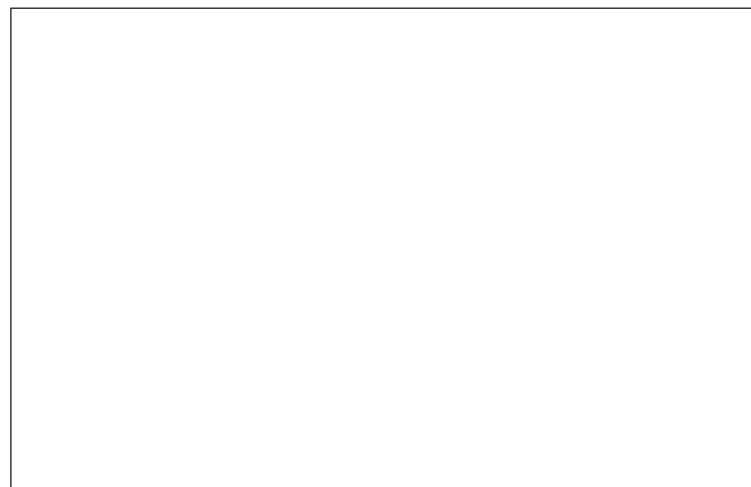
En organisant la confrontation publique avec les élus et les maîtres d'ouvrage, les « citoyens en tant que riverains » (3) se constituent en effet comme leurs interlocuteurs, à égalité de parole. Cette parole ouvre au débat public tous les registres touchant à la légitimation des décisions

publiques : elle ouvre la boîte noire des registres les plus techniques mais elle revendique aussi la transparence de la décision et en demande toujours la vérification quand elle est proclamée. Par l'organisation de débats publics, les associations locales de défense approfondissent une critique technique et politique et maintiennent ouvert un espace de discussion du projet dans lequel tous les protagonistes du conflit sont appelés à s'exprimer. Par cette pratique nouvelle, toujours reliée à l'interpellation des élus et à la mobilisation sur le terrain, elles font la démonstration de leur capacité à intervenir dans l'espace public, au même titre que les élus ou les maîtres d'ouvrage (Fourniau, 2001a [8]).

L'institutionnalisation d'un débat en amont répond alors à

l'intrusion sur la scène de la décision publique d'un nouveau type d'acteurs, encore mal défini : les riverains, les usagers, les citoyens ou la population (Rui, Ollivier-Trigalo & Fourniau, 2001 [9]). Cette irruption, souvent subie, parfois provoquée, n'est jamais sans conséquence, ne serait-ce que parce qu'elle conduit à débloquent des systèmes d'acteurs figés. La mise en discussion publique des projets exprime, au-delà, un changement dans la nature des conflits (Fourniau et alii, 2000 [10]) : ceux-ci portent aujourd'hui autant sur la légitimité que sur les impacts des décisions, et manifestent dans la pratique les contours de l'espace de légitimation des décisions.

Le mouvement vers plus de concertation préalable à la décision est une caractéris-



L'expérience de la CNDP semble ainsi s'être imposée comme la référence française en matière de démocratie participative. Pourtant, la CNDP n'a organisé que quatre « grands débats » depuis son installation en septembre 1997, a peu formalisé son expérience et n'a pas constitué une doctrine du débat public.

Mario Fourniau/Rea

tique générale de la transformation des politiques publiques territoriales (Duran & Thoenig, 1996 [11]). Celui-ci s'observe dans tous les champs de politiques de l'environnement. Les commissions locales de l'eau, les commissions locales d'informations mises en place auprès des laboratoires préfigurant les sites d'enfouissement des déchets nucléaires, les commissions consultatives auprès des aéroports, les commissions départementales des carrières, etc., en sont des exemples récents. L'action publique s'appuie ainsi sur des « lieux de négociation institutionnalisés » afin de permettre, dès l'amont des décisions, un ajustement des intérêts. Mais les formes concrètes que revêt le débat public restent très différentes selon que les participants y recherchent soit une meilleure information du public, soit l'élaboration concertée des projets, soit l'instauration d'une délibération préalable à la décision.

Concertation et débat public

Il faut souligner une différence significative entre le débat public institutionnalisé par la loi « Barnier » et les multiples comités de concertation mis en place dans les autres champs des politiques environnementales. La compo-

sition de ces « forums délibératifs » (Lascombes, 1999 [12]) suppose un principe de clôture qui est la représentation des groupes d'intérêts préalablement constitués. Les organisations concernées sont en général énumérées (limitativement) dans les textes créant les instances de concertation et les participants désignés localement par le préfet, suite aux propositions du maître d'ouvrage. Ainsi, dans tous les cas évoqués ci-dessus, les débats sont conduits par le préfet et le maître d'ouvrage.

À l'inverse, la loi « Barnier » confie l'organisation du débat en amont à la Commission nationale du débat public et non plus à un préfet comme dans la circulaire « Bianco ». En effet, le rôle central donné au préfet coordonnateur pour mettre en œuvre cette circulaire et organiser le débat public sur un projet avait été fortement critiqué au cours de la préparation de la loi (Bouchardeau, 1993 [13]) pour avoir réduit l'application de la procédure à une routine institutionnelle et conduit à l'effacement des commissions de suivi placées auprès de lui pour garantir le bon déroulement du débat (Rui & Fourniau, 1998 [14]). La loi « Barnier » institutionnalise donc un tiers dont la seule fonction est d'établir et de faire respecter l'équivalence entre les participants au débat.

Le débat public constitue alors une scène ouverte, sur laquelle le « principe d'équivalence » qui règle le dialogue entre les participants bouleverse les logiques de représentation régissant les autres formes de concertation. Ce principe a été énoncé par le président de la Commission particulière organisatrice du débat sur le projet de ligne électrique à très haute tension traversant le Verdon : « La commission particulière a posé en principe que tous les acteurs du débat, quelle que soit leur représentativité ou leur qualité (élus, associations, organismes syndicaux de salariés ou d'employeurs, collectivités ou établissements publics, simples particuliers) bénéficieront au cours du débat d'un traitement semblable. » (Porcell, 1998b [15])

Ce principe a également guidé la conception et l'organisation du débat sur le projet de TGV Rhin-Rhône : « Même si la règle est parfois difficile à faire comprendre dans certaines de ses conséquences, il est apparu qu'il fallait la maintenir dans toute sa rigueur, dès lors que le "chef d'orchestre" de la procédure n'est plus le préfet, nécessairement sensible aux critères de représentativité, mais une autorité indépendante, comme une commission particulière. » (Gosselin, 2000 [16]).

Le principe d'équivalence caractérise donc le débat public lorsqu'il se dégage des formes plus classiques de la concertation entre un maître

d'ouvrage et les divers intérêts concernés par son projet. Pour en comprendre les conséquences, analysons maintenant plus précisément les règles de discussion que se sont données les participants aux quatre débats organisés par la CNDP (4).

Le débat public, un dispositif procédural pour créer un espace délibératif

Rappelons brièvement le cadre du débat institutionnalisé par la loi « Barnier », que confirme la loi sur la « démocratie de proximité » : la CNDP, pour un projet donné, constitue une commission particulière. Si cette disposition donne à la commission particulière un rôle plus important qu'à une commission de suivi d'un débat « Bianco », ses attributions restent essentiellement définies de manière négative : la loi dit ce qu'elle n'est pas. En particulier, la commission n'a pas « *vocation à formuler un avis et encore moins à juger le projet pour lequel elle a été saisie* » (5), disposition que n'a pas modifiée la nouvelle loi.

L'absence d'avis à rendre différencie la façon de gérer un débat public de l'organisation

plus codifiée de l'enquête publique. Dans le premier cas, c'est le déroulement du débat lui-même qui est l'événement. Le seul rôle de la commission est de faire que cet événement ait lieu, c'est-à-dire qu'un échange s'instaure entre les acteurs du conflit d'aménagement, afin que la commission puisse rendre compte de l'existence du débat (sans avoir à prendre parti sur son contenu). Si l'activité du commissaire enquêteur est orientée par le fait d'avoir à juger d'un projet (Piechaczyk, 2000 [17]), celle de la commission particulière l'est entièrement par l'objectif de rendre compte de l'existence du dialogue (Porcell, 1998a [18]). Ce que cela peut signifier a alors été l'objet d'expérimentations assez différentes au cours des quatre débats réalisés.

La commission particulière organise le débat

Pour chacun d'eux, la commission particulière décide de la mise en place et de l'utilisation d'un certain nombre d'outils d'information et de communication en direction du grand public. Elle le fait en accord avec le maître d'ouvrage du projet qui finance l'ensemble du dispositif et qui est le maître d'œuvre du débat. Le déroulement du débat com-

bine de manière variable l'usage d'outils spécifiques de communication entre les participants et l'utilisation d'outils plus classiques d'information du grand public.

Par exemple, le lancement d'un débat n'intervient que lorsque la commission particulière a validé le dossier élaboré par le maître d'ouvrage. Ce dernier le rédige sous le contrôle de la Commission particulière qui en vérifie la sincérité et la lisibilité. Ce travail de relecture et d'amélioration du dossier peut prendre plusieurs mois avant l'ouverture du débat public. Le résultat en est un dossier beaucoup plus accessible et plus complet qu'un dossier classique d'enquête publique ou de concertation. Ce dossier fait également l'objet d'une diffusion beaucoup plus large. Par exemple, le résumé du dossier du débat sur le doublement de l'autoroute entre Toul et la frontière luxembourgeoise a été distribué dans les boîtes aux lettres des 500 000 ménages habitant la zone d'étude.

Une des originalités du débat public est d'accueillir des contre-projets. Lors du débat sur le projet d'extension du port du Havre, une association a présenté un contre-projet. La Commission particulière, après l'avoir fait expertiser pour s'assurer de sa crédibilité

(comme elle l'avait fait du projet du Port autonome), a décidé d'en annexer le schéma au dossier du maître d'ouvrage et de le faire présenter dans chaque réunion, à égalité de statut avec les différentes variantes du projet du maître d'ouvrage (Mathieu, 1998b [19]). La loi « Barnier » prévoit également la possibilité d'une expertise complémentaire, en cours de débat. Il y a été fait recours pour le débat Boutre-Carros, un groupe d'experts indépendants du maître d'ouvrage ayant eu à vérifier l'objet du projet (exportation de courant ou sécurisation de l'alimentation électrique de la région niçoise) et la faisabilité des solutions alternatives de sécurisation préconisées par un collectif associations-élus (Leborgne, 1999 [20]).

Le dispositif de questions-réponses constitue une autre innovation. Il permet d'apporter une réponse écrite à toutes les questions du public dans les quatre mois que dure un débat. La complexité des enjeux d'un grand projet fait que les questions dépassent souvent les compétences institutionnelles du maître d'ouvrage : il faut alors solliciter les réponses d'experts, d'autres services de l'État, etc. Avoir à répondre dans ce délai à plusieurs milliers de questions - et si possible répondre en moins d'un mois comme dans le cas

du débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône - demande au maître d'ouvrage une organisation qu'il a rarement à mettre en place dans d'autres circonstances (Deffayet et Lefèbre, 1999 [21]).

Le caractère public du débat est attesté par la publication d'une *Lettre* du débat et le fonctionnement d'un site Internet. Dans les trois derniers débats tenus, la fonction et la diffusion de la *Lettre* ont beaucoup varié. Dans le débat sur la ligne à très haute tension à travers le Verdon (entre Boutre et Carros), elle est progressivement devenue une sorte de journal officiel des débats auquel les participants aux réunions faisaient référence. Dans les autres cas, la *Lettre* est un outil d'information sur les événements du débat et les principales prises de positions exprimées au cours des réunions. Mais sa diffusion a parfois été très large : pour le TGV Rhin-Rhône, les trois numéros ont été encartés dans une édition dominicale des principaux quotidiens régionaux.

À côté de ces outils mis en place spécifiquement pour chaque débat public, le déroulement en est également rythmé par l'organisation de réunions publiques. Les réunions générales, sans sujet prédéterminé, réparties géographiquement sur le territoire

du projet visent à toucher le public le plus vaste. Des séances thématiques permettent d'approfondir les principaux enjeux du projet grâce à l'apport d'experts sollicités par la commission. La liste des thèmes à aborder peut évoluer au cours du débat pour répondre aux problèmes soulevés par la discussion. La couverture du débat par la presse régionale (et nationale) fait également vivre le débat.

Le rôle propre de la commission particulière est de faire fonctionner l'ensemble des dispositifs d'information du public dans le sens de la mise en discussion publique du projet. Mais la pratique des différentes commissions particulières a beaucoup varié. Certaines commissions ont organisé chaque réunion publique comme un événement singulier, sans chercher à constituer, au fil des réunions, un public assidu. Elles craignaient qu'une dynamique de constitution d'un public du débat ne referme le cercle des participants et rompe l'égalité de vocation à intervenir de tout le monde. Le débat fonctionne alors plutôt sur le mode informatif, à la façon d'une enquête publique mais avec plus de moyens et une plus grande publicité. Dans d'autres cas, les commissions ont cherché à formaliser les règles d'un échange dans la durée. Le

débat fonctionne sur un mode délibératif lorsqu'un public se constitue par la discussion et le partage de ces règles entre les personnes qui participent assez régulièrement aux différentes manifestations du débat (Fourniau, 1998 [22]). L'échange devient alors un dialogue contradictoire, pluraliste et égalitaire entre tous les participants : qu'ils représentent l'État, le maître d'ouvrage, une association locale de défense, qu'ils soient élus, fonctionnaires ou simples citoyens, tous concourent à la construction de l'intérêt général qui s'attache aux enjeux débattus (mais pas forcément à la réalisation du projet). Examinons donc (principalement à la lumière du débat Boutre-Carros, le plus abouti en ce domaine alors qu'il touchait au projet le plus fortement disputé) les règles de discussion qui confèrent au débat public un caractère délibératif.

La publicité des débats implique leur publication

La première règle stipule le caractère public du débat. Rien ne peut être pris en compte dans le débat qui ne soit dit publiquement. Ce principe de publicité établit de manière strictement procédurale la légitimité de la parole publique. Il pourrait être énoncé sous la

forme : « peu importe ce qui est dit, seul importe le fait que cela soit dit publiquement pour faire l'objet d'un compte rendu par la commission ». Le compte rendu agit comme un critère de validité formelle de l'échange public : sa publication officielle doit contenir les propos tenus dans des formes de courtoisie généralement admises dans la discussion publique et les cantonner à l'objet du débat.

La finalité de cette règle n'est autre que la publicité elle-même des échanges. Cela a conduit la commission particulière du débat Boutre-Carros à décider la publication d'une *Lettre du débat* (6) pour faire plus largement état du courrier reçu, rendre compte des tables rondes et des réunions publiques organisées. Au fur et à mesure du déroulement du débat, cette lettre est devenue le support essentiel de l'échange argumentaire, l'épreuve pratique par laquelle le déroulement du débat crée un espace public.

La publication des débats va donc bien au-delà des recommandations traditionnelles en matière de transparence prodiguées dans les procédures classiques de concertation. Par sa proximité avec une modalité essentielle du fonctionnement parlementaire, cette matérialisation du principe de publicité confère au débat

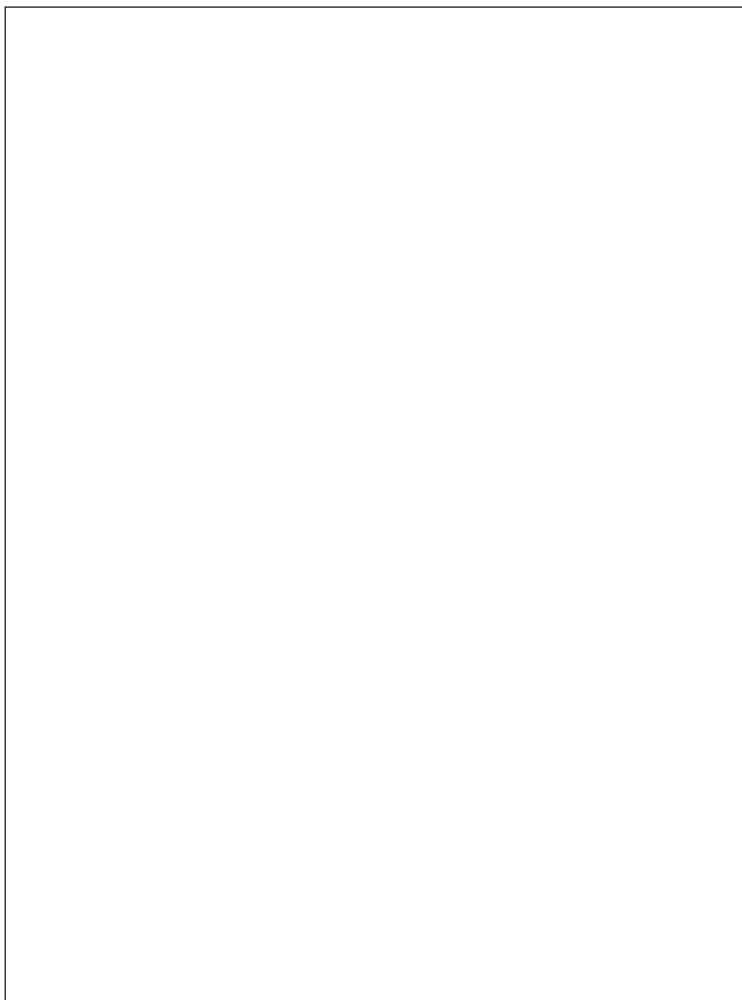
public une forme délibérative. Le bilan tiré par la CNDP considère ce « témoin du contenu et de la réalité du débat » comme « une contribution précieuse et une expérience à renouveler » dans les futurs débats publics (Blanc, 1998 [23]). De fait, les commissions suivantes ont également édité une *Lettre du débat*, mais dans un format plus réduit (8 pages et nombre de livraisons limité) impliquant de sélectionner beaucoup plus les points de vue dont il était rendu compte, opération difficilement compatible avec le respect des autres règles de discussion établies.

La pluralité du débat suppose la participation au débat

La seconde règle affirme le caractère pluraliste du débat : seul peut être pris en compte ce qui se passe dans le temps du débat public, dans l'espace public organisé par la commission particulière, parce qu'elle seule garantit le caractère pluraliste du débat. Celle-ci n'ayant pas d'avis à rendre sur le projet, seul compte ce que produit le débat par son existence pluraliste et son déroulement contradictoire, ce dont la commission pourra rendre compte. Alors que le principe de publicité garantit un accès

libre au débat, ce principe circonscrit le débat public à l'espace des normes de discussion partagées par ses participants, à l'acceptation du caractère public, pluraliste et contradictoire du débat. La règle peut donc s'énoncer sous la forme « seul peut être pris en compte ce qui aura été non seulement versé au débat mais également soumis au débat, à un débat contradictoire » (7).

Cette règle pose la participation au débat public comme critère autoréférentiel de validation de son existence. Le déroulement du débat Boutre-Carros a fourni plusieurs occasions de préciser cette épreuve de participation. En premier lieu, l'ouverture du débat s'accompagne de l'annulation de toutes les décisions antérieures sur la ligne à très haute tension. Symboliquement au moins, le temps du débat annule les actions passées, les rapports de force préétablis, les positions déjà prises pour remettre le projet à plat et les acteurs à égalité. Ainsi, la pétition lancée en octobre 1997, lors d'un débat public organisé par les associations locales de défense, notamment pour réclamer la tenue d'un débat « Barnier », a été rejetée par la commission lorsqu'elle lui a été remise en réunion publique, parce qu'antérieure à l'ouverture du débat. La commission particulière a en effet considéré qu'elle ne pour-



Dennis Stock/Magnum photos

La remontée de la conflictualité en matière d'aménagement et d'environnement au début des années quatre-vingt-dix s'est accompagnée d'une transformation des répertoires d'action, tout particulièrement avec la pratique de débats publics informels, organisés sur le terrain par des associations locales de défense. C'est là sans doute l'un des caractères les plus marquants des contestations du TGV Méditerranée, qui en fait la portée.

rait relater dans son compte rendu que ce qui s'est effectivement déroulé sous sa responsabilité pendant le temps du débat, à l'exclusion de tout autre événement. Si « la notion même de débat public (...) suppose un très vif encouragement, adressé à tous les acteurs du débat, à développer librement toutes formes de communication et d'argumentation » (8),

cette règle a conduit la commission à distinguer un « in » et un « off » du débat. Ainsi, la commission n'a pas pris en compte les réunions publiques organisées par plusieurs collectifs associatifs, auxquelles elle avait pourtant participé ainsi qu'EDF. La commission a considéré que ces manifestations de type « meeting » ne garantissaient

pas l'expression de toutes les opinions (Porcell, 1998b, p. 43 [15]).

Dans le débat du Havre, au contraire, la commission avait considéré que toutes les réunions organisées par des élus ou des associations auxquelles elle était conviée, étaient incluses dans le débat et la commission avait « enregistré les opinions émises lors de ces débats, comme pour les autres réunions publiques » (Mathieu, 1998a, p. 9 [24]). Ces différences soulignent le rôle déterminant de la commission pour délimiter l'espace du débat, même quand les règles procédurales en sont similaires. Ce sont finalement les épreuves construites en cours de débat qui donne à celui-ci sa texture spécifique.

L'équivalence entre les participants garantit l'équilibre du débat

La troisième règle est celle que nous avons déjà évoquée. Elle déclare l'égalité des droits d'expression dans le débat, l'équivalence entre les participants au débat. Ce principe d'équivalence, tout à fait nouveau dans les rapports entre l'État et les maîtres d'ouvrage, les élus et les associations, a donné lieu à de nombreuses discussions, dans chacune des quatre expériences, en particulier parce que le dossier du

débat est, selon les textes en vigueur, préparé unilatéralement par le maître d'ouvrage. La nécessité d'un rééquilibrage par des expertises indépendantes, à réaliser en complément, est alors systématiquement revendiquée.

Dans le débat Boutre-Carros, l'épreuve pratique du respect de l'équivalence des acteurs a été discutée et formulée en termes d'équilibre du débat. Face aux critiques, associatives notamment, portant sur l'organisation des tables rondes thématiques, faisant la part trop belle aux experts favorables au projet, ou sur leur localisation, dans les grandes villes de la région, éloignées des territoires susceptibles d'être traversés, la commission a répondu en réservant une livraison de la *Lettre du débat* à l'expression des associations. Le président de la commission considérait qu'il faudrait juger l'équilibre du débat sur l'ensemble de son déroulement et non au respect d'une stricte égalité de temps de parole, impossible en pratique à faire observer dans chacun des événements du débat.

La force des arguments fonde les convictions forgées dans le débat

Enfin, le dernier principe énonce que seule compte la force des arguments dans l'es-

pace du débat. Le président du débat Boutre-Carros l'indiquait dès les premières réunions : « *Je sais que le débat s'engage. Les gens commencent à poser des questions. Ils expriment des positions et le débat prend. Ce qui compte, c'est la force de conviction et la force des arguments.* » (9)

Le sens de ce principe est de permettre aux points de vue des débattants de se forger aux cours des échanges et aux positions de changer. En effet, « *La commission n'a pas d'avis à donner, qu'il ne s'agisse donc pour personne de convaincre la commission. La commission n'a pas à être convaincue, ceux qu'il s'agit de convaincre ce sont les pouvoirs publics, ce sont les Ministres qui, en définitive, après le débat, décident* » (Lettre n° 8, p. 16).

Mais le journaliste chargé de l'animation de la première réunion interprétait ce propos en répétant aux intervenants : « *Personne n'est là pour convaincre personne. Vous allez avoir l'occasion maintenant de vous exprimer encore une fois, non pas pour essayer de convaincre, mais, tout simplement pour justifier vos prises de position* ». Interprétation qui fit réagir la salle et à quoi il fut rétorqué : « *Votre réflexion permanente de dire "on n'est pas là pour se convaincre", je trouve ça hallucinant. Moi je regrette, ça m'intéresse de convaincre les autres et d'essayer d'entendre des arguments pour changer de cap. S'il ne s'agit pas de se convaincre, on est là dans une espèce de consensus mou*

qui nous habite tous les jours ! Mais, au bout de nos travaux, des gens aux postes de décision, des ministres prendront les décisions ». (11)

Argumenter pour convaincre et être convaincu ou seulement exposer son point de vue, cette alternative exprime finalement toute la différence entre le débat public et les procédures plus classiques de consultation et de concertation, entre fonctionnement délibératif et fonctionnement informatif du débat.

La participation au débat public : un laboratoire de la délibération démocratique

L'exercice du débat public peut, en effet, par l'énonciation et la vérification pratique de normes qui régulent la communication entre les participants, faire émerger un espace public de délibération au sens précis que lui donne la théorie de la discussion de J. Habermas (Habermas, 1997 [25]). Les principes de délibération dégagés — ceux qui définissent une procédure idéale de politique délibérative (Cohen, 1993 [26]) — y forment un horizon procédural partagé par les participants de chaque débat public. Lorsque les activités engagées pour vérifier ces règles permet-

tent une « discussion sans contrainte sur les besoins et les normes », le débat est un « forum délibératif » pour lequel le terme de délibération peut être entendu au sens fort : « Lorsque les individus abordent la décision politique, ils ne savent que partiellement ce qu'ils veulent. Aussi est-on fondé à prendre pour base de la légitimité non leur volonté pleinement déterminée, mais le processus par lequel ils la déterminent : la délibération. » (Manin, 1985 [27]).

Délibération et décision en tension dans le débat public

Mais le fonctionnement concret d'une démocratie délibérative ne va pas sans poser le difficile problème des rapports entre pratique communicationnelle et fonctionnement systémique du pouvoir administratif, entre délibération et décision. Discutant la compatibilité de son concept de démocratie fondé sur la discussion avec les formes de la décision dans les sociétés complexes contemporaines, J. Habermas souligne ainsi la nécessité de compléter la théorie politique délibérative par des « observations quant au rapport entre, d'un côté, les délibérations qui sont menées pour parvenir à une décision et qui sont régulées par des procédures démocratiques (12), et, de l'autre, les processus informels de formation de l'opinion qui se déroulent

dans l'espace public » (Habermas, 1997, p. 332 [25]). Mais, dans l'approche normative de J. Habermas, le « jeu combiné de la formation démocratique de la volonté et d'une formation informelle de l'opinion » (Ibid., p. 334) est rarement décrit et plutôt renvoyé à une tâche de l'État de droit : « Les procédures démocratiques de l'État de droit ont la tâche d'institutionnaliser les formes de communication nécessaires à une formation rationnelle de la volonté. » (Habermas, 1989, p. 49 [28])

L'observation des premières mises en œuvre d'une procédure comme le débat public institutionnalisé par la loi « Barnier » nous montre un exemple d'une telle articulation. Ce début d'application constitue en effet une expérience de formation d'un espace public dont le fonctionnement ouvert reste proche de celui de l'espace public général (13), mais l'horizon d'une décision à prendre conduit les participants à se donner des règles formelles de discussion, personnifiées par la commission particulière qui organise le débat. Les disputes sur l'établissement de règles délibératives, les interprétations diverses auxquelles elles donnent lieu font de l'exercice du débat public une pratique par laquelle s'invente une procédure démocratique. Sans doute, la généralisation à laquelle vise la réforme de

l'utilité publique, ramènera-t-elle la procédure à une fonction plus classique de régulation des conflits et de résolution des problèmes. Mais les premières expérimentations que nous avons décrites peuvent se lire comme une mise à l'épreuve des fondements de toute procédure démocratique par l'usage public de la raison. L'expérience des quatre premiers débats organisés par la CNDP souligne en effet les différences qu'introduit le débat public par rapport aux autres formes de consultation. Alors que le fonctionnement des comités de concertation présume l'existence d'un intérêt à agir commun aux différents protagonistes mis en situation de négociation, un véritable « débat sur le débat » portant sur les règles de communication caractérise le déroulement du débat public et permet d'instaurer un dialogue contradictoire, pluraliste et égalitaire. La question de la représentativité des acteurs, décisive dans la concertation, n'apparaît pas alors très pertinente : lorsque seule compte la force des arguments, la logique de représentation à l'œuvre n'est pas celle du nombre (faire nombre, se prévaloir d'une majorité, etc.) mais celle de la représentation des problèmes (Rui, 2001 [29]). Le débat public ne donne donc pas une photographie qui per-

mettrait de comptabiliser les opinions comme on le fait de manifestants ou de bulletins de vote. Du fait de son ouverture, l'existence d'un objet commun de débat, sa qualification comme l'appréciation de qui peut y prendre part sont au centre de la discussion publique (Fourniau, 2001b [30]).

La question du rapport entre la délibération et la décision est donc une tension qui structure le fonctionnement même du débat public, sans s'y résoudre. L'alternative convaincre ou donner son point de vue — participer au débat ou être consulté — que fait émerger le déroulement du débat public, exprime cette tension par laquelle se constitue une opinion publique sur un problème complexe donné, se forme une volonté politique.

Décision de connaissance et décision politique

Cette tension fait écho à la « nouvelle constitution » que propose Bruno Latour pour penser les rapports entre science et démocratie, qui différencie le pouvoir d'ordonnement qu'exercerait une « chambre haute » et le pouvoir de prise en compte de la « chambre basse » (Latour, 1999 [31]). Ce dernier doit permettre de déployer la « plura-

lité des mondes », de les explorer grâce à des « enquêtes pour détecter, rendre visible, et faire parler les différentes propositions candidates à l'existence ». Il suppose la mise en place de procédures de consultation pour constituer « le jury capable de juger des effets de chaque proposition sur les habitudes des autres ». Le pouvoir d'ordonnement répond quant à lui aux besoins d'unification, d'institution d'un monde commun. Il suppose une exigence de clôture (au moins temporaire) des controverses et des procédures contradictoires pour composer la hiérarchie optimale, c'est-à-dire, finalement, décider. La « nouvelle constitution » suppose une séparation des pouvoirs — le travail de prise en compte ne devant pas être raccourci et empiété par le travail d'ordonnement, ni ce dernier interrompu et remis en cause par le pouvoir de prise en compte — et un fonctionnement en boucle des deux assemblées. Ce fonctionnement réclame alors l'instauration d'une fonction spécifique de l'administration, un « pouvoir procédural fort » que Bruno Latour nomme le pouvoir de suivi, pour garantir la qualité des enquêtes nécessaires au travail des deux chambres pour constituer le monde commun.

Ces distinctions à opérer entre deux tâches confondues dans le même mot de décision ne sont pas purement théoriques et permettent, au contraire, de caractériser la tension entre délibération et décision que nous observons dans le déroulement des débats publics. La capacité spécifique d'une commission particulière à instaurer un espace délibératif de communication par l'énonciation de règles de discussion soumises à des épreuves de validation, concrétise son pouvoir de prise en compte. Si cet espace n'est pas une assemblée délibérante puisque le pouvoir de décision reste totalement extérieur au forum créé, celui n'est pas vide ou purement procédural. La vérification de règles de délibération, parce qu'elle établit la légitimité de la parole publique, engage la constitution d'un public et instaure un échange argumentaire sur les intérêts généraux en cause. Forum d'activités critiques dans lequel sont confrontés les énoncés des problèmes à prendre en compte, mis en regard des savoirs de natures diverses, explicitées les contradictions entre des intérêts généraux, qualifiés les enjeux communs à l'ensemble des protagonistes du conflit, le moment délibératif du débat donne alors un sens à l'ensemble du processus de déci-

sion. Il faut donc voir le travail de la commission organisatrice du débat public comme celui d'une instance d'évaluation. Celle-ci aboutit à une décision d'un caractère particulier, qui n'est pas de nature pratique et ne consiste pas à faire passer une mesure : c'est une décision de connaissance. Le rôle propre de la Commission nationale du débat public — que nous avons moins abordé ici — s'apparente quant à lui à un pouvoir de suivi par son double rôle d'ordonnateur vis-à-vis des commissions particulières et de point de passage obligé vis-à-vis du décideur. La nouvelle loi renforce ce dernier rôle puisqu'elle fait de la transmission du projet à la CNDP par le maître d'ouvrage et de la transmission par celle-ci aux autorités responsables du projet de ses compte rendu et bilan du débat, des actes qui sont des étapes obligatoires du processus de décision. La distinction entre décision de connaissance et décision politique, entre pouvoir de prise en compte et pouvoir d'ordonnement, est de nature à lever l'opposition classique entre participation et décision en clarifiant la responsabilité politique des décideurs. Le rôle de la nouvelle CNDP n'est pas de porter un jugement sur le projet comme le fait un commissaire enquêteur. À l'issue d'un débat

suffisamment contradictoire, alimenté par des informations pertinentes, conduit dans le respect de règles de délibération librement acceptées par les participants, ce rôle serait de dire quel est le degré de connaissance ou d'incertitude sur l'ensemble des problèmes à prendre en compte dans la décision, d'expliquer en quoi la mise en public des incertitudes a permis d'identifier l'ensemble des alternatives envisageables, de montrer comment la confrontation publique des arguments a permis d'enrichir l'univers des choix. Le débat public ayant ainsi mis à jour les contraintes et les incertitudes, permis d'identifier et d'évaluer (au moins sommairement) les solutions possibles, soumis les critères de choix à une discussion contradictoire, son bilan pourrait décrire les options entre lesquelles les autorités légitimement élues auront à choisir, en premier lieu en adoptant le cahier des charges des études de projet. La décision d'engager ces études et d'aller plus avant dans la poursuite du projet apparaîtra alors comme un choix affirmant publiquement la hiérarchie particulière des préférences des élus en charge de la décision et engageant leur responsabilité politique. Le débat public institutionnalisé par la loi « Barnier », quand il fonctionne selon les

règles délibératives que nous avons décrites, peut être pensé comme une procédure de formation de la volonté politique. À la condition que la Commission nationale du débat public veille également à la clarté et à la mise en œuvre des engagements pris par les maîtres d'ouvrage, une telle procédure est susceptible de démocratiser la décision en matière d'aménagement.

Notes

(1) Le projet de loi présenté par le ministre de l'Intérieur est examiné en première lecture à l'Assemblée nationale en juin 2001. Il devrait être adopté début 2002. Le titre IV de la loi porte réforme de l'utilité publique. Cette réforme, prévue dans le discours d'investiture de Lionel Jospin de juin 1997 a été préparée par un rapport du Conseil d'État (1999) [1] dont les préconisations ont été traduites en projet de loi par le ministre de l'Environnement en 2000 pour être finalement intégrées au projet de loi sur la démocratie de proximité.

(2) La convention, signée le 25 juin 1998 à Aarhus (Danemark), lors de la quatrième conférence ministérielle de la CEE-ONU, devrait être prochainement ratifiée par la France. La directive sur la participation du public qui en transcrit les principes pour l'Union européenne est en préparation. Cf. CCE, Com(2000) 839 final, Bruxelles, 18 janvier 2001.

(3) 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", in C. Quin (dir.), *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, La Documentation française, 1995.

(4) Le premier débat s'est tenu de novembre 1997 à mars 1998, sur le projet présenté par le port autonome du Havre, dit Port 2000, visant à une restructuration profonde du port. La commission particulière était présidée par Jean-luc Mathieu, conseiller-maître à la Cour des Comptes. Le second, de mars à septembre 1998, sur le projet de ligne EDF à très haute tension entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes), à travers le parc naturel régional du Verdon. La commission particulière était présidée par Gérard Porcell, alors vice-président du tribunal administratif de Paris. Le troisième, d'avril à juillet 1999, sur le projet d'autoroute A32 (doublement de l'autoroute A31 entre Toul et la frontière luxembourgeoise). La commission particulière était présidée par Mme Reine-Claude Mader-Saussaye, secrétaire générale de la Confédération du logement et du cadre de vie.

Le dernier, de mars à juin 2000, sur le projet de la branche sud du TGV Rhin-Rhône (ligne ferroviaire nouvelle à usage mixte, voyageurs et marchandises). La commission particulière était présidée par Charles Gosselin, conseiller d'État.

(5) Allocution de Mme la ministre de l'Environnement le 4 septembre 1997, lors de l'installation de la CNDP.

(6) La lettre du débat public sur le projet de ligne à très haute tension Boutre-Carros. Les références aux seize numéros de cette publication de la Commission particulière sont mentionnées dans la suite par (Lettre n°, page).

(7) Le rapport de la Commission particulière du débat du Havre, indique par exemple, à propos du courrier reçu : " [il] a généralement été considéré, par les auteurs, comme faisant partie du débat ; tel était le cas lorsqu'il était demandé de "verser" ces argumentaires "au débat". Bien qu'il s'agisse d'éléments non à proprement parler débattus, la Commission en a utilisé des éléments dans le présent rapport " (Mathieu, 1998, p. 10.)

(8) Réponse de G. Porcell à la lettre de M. Janetti, député du Var, porte-parole de la coordination des élus, Lettre n° 2, p. 7-8

(9) Gérard Porcell, " Ce qui compte, c'est la force des arguments ", Lettre n° 3, 2 mai 1998, p. 13.

(10) P. Georges, transcription de la réunion publique de Saint-Jullien-le-Montagner, le 25 avril 1998. Ces propos n'ont pas été repris dans le compte rendu de la réunion publié dans La Lettre du débat n° 4, 15 mai 1998.

(11) Propos de M. B., idem.

(12) Souligné dans le texte. J. Habermas précise : " les procédures démocratiques structurent les processus de formation de l'opinion et de la volonté, dans le but de résoudre les questions pratiques par la coopération et de parvenir, dans ce cadre, à des compromis équitables. Le sens opératoire de ces régulations consiste moins à découvrir et à identifier des problèmes qu'à les traiter, et moins à sensibiliser un public à de nouveaux problèmes qu'à justifier la sélection que l'on en fait et à trancher les différentes solutions concurrentes proposées pour les résoudre ", p. 332.

(13) L'avantage en est " de disposer du médium d'une communication non restreinte, où de nouvelles problématiques peuvent être perçues de façon plus sensible, où les discussions menées pour s'entendre sur les identités collectives et les interprétations des besoins peuvent être articulées de manière plus libre que dans des espaces publics régulés par des procédures ", p. 333.

Bibliographie

[1] Conseil d'État, 1999, *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation française.

[2] Jean-Claude Hélin, 1995, "La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovation", *Revue juridique de l'Environnement*, Paris, n° 2, pp. 219-233.

[3] Pierre Chambat et Jean-Michel Fourniau, 2001, "Débat public et participation démocratique" in Serge Vallemont (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J., "Systèmes", pp. 9-37.

- [4] Jean-Louis Bianco, 1993, "Une méthode transparente et démocratique pour décider des transports de demain", Dossier Équipement n° 4, Paris, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports.
- [5] Cécile Blatrix, 2000, La "démocratie participative", de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes, thèse de science politique, Université Paris I.
- [6] J-M. Fourniau, 1996, "Transparence des décisions et participation des citoyens" in Projets d'infrastructures et débat public, Paris, DRAST-CPVS du ministère de l'Équipement, Techniques, Territoires et Sociétés n° 31, pp. 9-47.
- [7] Bruno Charlier, 1999, La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974, thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- [8] J-M. Fourniau, 2001a, "Le conflit du TGV Méditerranée : la structuration d'un espace public de discussion de la légitimité des décisions" in André Donzel (dir.) Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise, Paris, Maisonneuve & Larose, pp. 467-485.
- [9] Sandrine Rui, Marianne Ollivier-Trigalo & J-M. Fourniau, 2001, Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 1 : Analyser l'expérience de la mise en discussion publique des projets. Ateliers de bilan du débat public, Paris, Les collections de l'INRETS, rapport n° 233.
- [10] J-M. Fourniau et alii, 2000, Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite des projets. Un programme de recherche de l'équipe "Enquêtes et débats publics : l'expérience démocratique". Rapport de synthèse, Paris, DTT du ministère de l'Équipement et INRETS.
- [11] Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, 1996, "L'État et la gestion publique territoriale", Revue française de science politique, vol. 46, n° 4, Paris, Presses de Science Po, pp. 580-622.
- [12] Pierre Lascombes, 1999, "Productivité des controverses et renouveau de l'expertise", Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 38, Paris, IHESI, pp. 75-95.
- [13] Huguette Bouchardeau, 1993, L'enquête publique. Rapport au ministre de l'Environnement, Paris, ministère de l'Environnement.
- [14] Sandrine Rui & J-M. Fourniau, 1998, Mobilisation politique, routine institutionnelle et expérience démocratique, Paris, INRETS.
- [15] Gérard Porcell, 1998b, Compte rendu du débat public sur le projet de construction d'une ligne à très haute tension entre Boutre et Carros, Paris, CNDP.
- [16] Charles Gosselin, 2000, Compte rendu préparé et remis par le président de la commission particulière du débat public sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, Paris, CNDP, p. 45.
- [17] Xavier Piechaczyk, 2000, Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général. Éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques, thèse de science politique, Institut d'études politiques de Grenoble.
- [18] Gérard Porcell, 1998a, "La commission nationale du débat public", Droit & Ville, n° 45, Toulouse, pp. 177-179.
- [19] Jean-Luc Mathieu, 1998b, "La démocratie à l'épreuve des rapports économiques. Débattre publiquement d'un grand projet d'aménagement : Port 2000 au Havre", entretien avec J-M. Fourniau, Société française n° 12-13 (62-63), Paris, pp. 21-34.
- [20] Mathieu Leborgne, 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), Marseille, SHADYC (EHESS) et ministère de l'Environnement et de l'aménagement du territoire.
- [21] Michel Deffayet et Christine Lefebvre, 1999, "Le débat public n'est pas la concertation. L'expérience du débat A32", entretien avec J-M. Fourniau, Annales des ponts et chaussées, n° 92, Paris, Elsevir, pp. 30-39.
- [22] J-M. Fourniau, 1998, "Le débat public entre conflit sur les projets et délibération avec le territoire", Société française n° 12-13 (62-63), Paris, pp. 47-59.
- [23] Hubert Blanc, 1998, Bilan du débat sur le projet de construction d'une ligne à très haute tension entre Boutre et Carros, Paris, CNDP.
- [24] Jean-Luc Mathieu, 1998a, Compte rendu du déroulement du débat Port 2000 par le président de la commission particulière du débat public, Paris, CNDP.
- [25] Jürgen Habermas, 1997, Droit et démocratie, Paris, Gallimard.
- [26] Joshua Cohen, 1989, "Deliberation and Democratic Legitimacy" in Alan Hamlin & Philip Pettit (ed.), The Good Polity, Oxford, Basic Blackwell.
- [27] Bernard Manin, 1985, "Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique", Le Débat n° 33, janvier, Paris, Gallimard, pp. 72-93.
- [28] Jürgen Habermas, 1989, "La souveraineté populaire comme procédure", Lignes n° 7, pp. 29-58.
- [29] Sandrine Rui, 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.
- [30] J-M. Fourniau, 2001b "Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé", Revue française de science politique, vol. 51, n° 6, décembre 2001.
- [31] Bruno Latour, 1999, Politiques de la nature, Paris, La Découverte.