

« **Débat public** » ou « **mise en public** **d'un débat** » ? **Éléments** **d'évaluation** **de la méthode** **« Ducsay » ⁽¹⁾**

*Après dix ans de réflexion
sur la concertation
et l'utilité publique
on pouvait attendre
de cette nouvelle*

« avancée de la démocratie

participative » un débat

public intense entre

spécialistes ouverts

et profanes outillés.

Au lieu de quoi la Ducsay

*s'est limitée à un débat
de spécialistes en public.*

*Mais à quelque chose
cet échec présent
pourrait être bon.*

par Pierre Lascoumes

*Directeur de recherches au CNRS,
Cevipof-IEP (Paris)*

L'opération « Ducsay » fournit l'occasion de nous interroger sur les choix de méthode opérés par la Commission nationale du

débat public (CNDP). En effet, la création de cet organisme en 1995 correspond à une prise de conscience importante chez les aménageurs, et au-delà peut-être chez les décideurs publics, de la nécessité de renouveler leur conception et leur pratique de la prise de décision publique. Coup sur coup, en 1990, à quelques mois près, la contestation du tracé initial du TGV sud-est et celle du choix des sites d'enfouissement des déchets nucléaires avaient montré que la société civile ne se laissait plus facilement imposer une conception de l'intérêt général, abstraite et centralisée, bref technocratique. Beaucoup de

travaux ont depuis montré comment, dans la société contemporaine, la diffusion accélérée d'informations, l'augmentation de la capacité réflexive et le besoin d'engagements concrets des citoyens modifient les pratiques démocratiques (2). La création de la CNDP par la loi Barnier a été reçue comme un signe positif de prise en compte de ces nouvelles exigences, malgré les limites de l'institution aussi bien en termes de pouvoirs que de moyens. Faute de capacité d'auto-saisine elle restait un codicille politique, et la lenteur de son entrée en fonction attestait des inquiétudes que ces nouvelles démarches sus-

citent toujours chez les décideurs institutionnels. Faute d'instruments de travail performants son activité est restée extrêmement dépendante du degré d'engagement personnel et du savoir-faire de ceux qui ont mené les consultations spécifiques. Malgré ces nombreux obstacles, la CNDP est cependant parvenue à réaliser quelques consultations productives et ses résultats suscitent dans l'ensemble les jugements positifs tant des participants que de la part des observateurs spécialisés (3). De plus, la loi sur la démocratie de proximité réforme, dans son article 49, cette commission en étendant ses compétences et ses pouvoirs.

Dans un tel contexte, et conformément à la lettre de mission du Premier ministre, on pouvait donc attendre que la démarche de la Ducsaï témoigne des acquis des nombreuses réflexions menées sur la concertation et l'utilité publique depuis dix ans et qu'elle expérimente des innovations. Il est significatif, à cet égard, que le président de la CNDP ait accepté de conduire en personne la mission Ducsaï. Et Pierre Zémor n'a pas manqué une occasion de rappeler que, malgré les difficultés techniques de réalisation « qu'il s'agisse de l'enrichissement du dossier, des nombreuses rencontres organisées

ou du site web, ce débat ferait malgré tout date » (4). Cette opération est pour lui « une avancée de la démocratie participative » : « ... lorsqu'il s'agit de décider dans des zones d'incertitudes et de turbulences, la démocratie participative peut apporter un supplément d'efficacité ». L'affaire a, en effet, été rondement menée en six mois et le calendrier initial tenu. Installée fin avril, opérationnelle un mois plus tard, la commission a remis son rapport en octobre. L'objectif principal était de permettre au Premier ministre d'afficher une décision en novembre 2001 afin de dissocier cette annonce de la campagne électorale qui dominera le début de l'année suivante. Il s'agissait, en quelque sorte, non seulement de dépolitiser l'enjeu mais, aussi, de valider une décision par l'instruction d'un dossier qui selon les nouvelles exigences devait avoir fait place à une large concertation. Le challenge était d'autant plus important que, contrairement aux consultations menées jusque là par la CNDP, il fallait, dans le même temps, mener un débat au niveau national et des débats au niveau local. Cette double perspective nécessitait une réflexion méthodologique particulière, qu'en a-t-il été ? Tout d'abord, les acteurs et les enjeux du projet ont-ils été

véritablement identifiés ? Ensuite, qu'apporte cette « démarche d'utilité concertée » en termes de procédure de participation du public ?

Le brouillard des acteurs et des enjeux

A peine le choix du site de Chaulnes connu, les prises de position critique se sont multipliées. Cette « concertation » ne semble pas avoir davantage clarifié les positions des acteurs centraux qu'elle n'a permis une investigation précise des enjeux locaux.

✓ Du point de vue des décideurs, meneur de projet et maître d'œuvre, l'annonce du choix de Chaulnes par le Premier ministre n'engage pas grand chose. Tout d'abord, la commande passée à la CNDP de réaliser à marche forcée une concertation sur un enjeu aussi lourd indique bien, une fois encore, la très faible culture de la consultation et de la participation chez les gouvernants. Ils n'y voient le plus souvent qu'un pare-incendie destiné à produire de l'acceptabilité sociale, au mieux un outil de légitimation de choix qui leur appartiennent et qu'ils n'entendent pas voir enrichis par des points de vue de non-

experts. Dans ce sens on peut, au passage, s'interroger sur le paradoxe qu'il y avait pour le président de la CNDP à cautionner cette opération, alors qu'en même temps il revendiquait le renforcement de l'indépendance de sa commission (qui est depuis devenue une AAI « autorité administrative indépendante »). Ensuite, les incertitudes électorales à venir et le délai de sept ou huit ans nécessaire pour créer une situation irréversible (quinze pour l'entrée en fonction) se chargent par eux-mêmes de limiter la portée d'une décision qui n'est en fait qu'une déclaration. En effet, le premier trait frappant de cette démarche a été la faiblesse de l'implication de l'Etat : cela a été relevé tout au long du processus, aussi bien par les membres de Ducsai que par les observateurs. Dans ce dossier, le « décideur » est resté volontairement en coulisses, ne faisant connaître ni la hiérarchie de ses préoccupations, ni ses critères de choix. Ceci retire beaucoup de crédibilité à sa position. Enfin, c'est la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui tenait le rôle délicat de Janus, faisant à

Le plus souvent les gouvernants ne voient dans la consultation qu'un parencendie destiné à produire de l'acceptabilité sociale, au mieux un outil de légitimation de choix qui leur appartient et qu'ils n'entendent pas voir enrichis par des points de vue de non-experts.

la fois office de meneur de projet officiel et de maître d'œuvre quand elle ne laissait pas entendre qu'elle parlait au nom d'un décideur (mais lequel ?). Le ministre de l'Équipement, quant à lui, communiquait en cavalier seul et sa volonté explicite de limiter les survols de l'Île de France préjugait de sa position. Air France, pourtant principal acteur é c o n o m i q u e concerné est resté le grand absent du débat. Son silence a souvent été interprété comme un désaccord avec la démarche, sa stratégie commerciale le poussant à privilégier le développement du « hub » de Roissy, et ses sous-entendus laissant entendre que seule une solution dans une région très proche était acceptable. Autre grand acteur silencieux, la Datar, pourtant apôtre du « polycentrisme maillé » quand il s'agit d'articuler équipements, territoires et développement. Quant au ministère de l'Environnement il est resté très en retrait, comme si tout

était joué (perdu ?) d'avance, alors que la politique de concertation du public est une de ses inventions et que les contraintes environnementales étaient de tous côtés perçues comme centrales. Des contributions de sa direction de l'évaluation auraient pu, par exemple, nourrir le débat sur les chiffres avancés par la DGAC et approfondir celui sur l'impact environnemental des grands équipements. Finalement, quelle est alors la portée d'une démarche qui n'a pas réussi à constituer en acteurs clairement positionnés ceux qui seront, de fait, les plus engagés politiquement et financièrement dans le projet, ni à bien distinguer les responsabilités que les uns et les autres sont prêts à accepter ?

✓ A l'autre bout de l'échelle, la concertation locale a-t-elle été suffisamment approfondie pour évaluer précisément les enjeux et faire émerger les acteurs les plus pertinents ? La mobilisation de la région de Chaulnes constitue de ce point de vue un terrain d'observation instructif. Trois semaines après l'annonce, un référendum d'initiative locale manifestait clairement le peu d'adhésion

Quelle est la portée d'une démarche qui n'a pas réussi à constituer en acteurs clairement positionnés ceux qui seront, de fait, les plus engagés politiquement et financièrement dans le projet, ni à bien distinguer les responsabilités que les uns et les autres sont prêts à accepter ?

des populations et de leurs élus à ce projet. Et ce n'est pas en brandissant l'absence de valeur juridique de cette action, comme l'a fait le préfet, que l'on éliminera dans l'avenir cette contrainte. On risque surtout de la durcir. Une imposante manifestation de protestataires a eu lieu le 1er décembre, et les voix locales favorables sont toujours rares. De plus, la mémoire des 800 000 morts des troupes alliées lors de la bataille de Picardie est venue apporter un poids émotionnel et susciter des réactions internationales (essentiellement anglaises). Comme le déclare finement un opposant : « C'est un peu comme si le gouvernement avait monté un projet dans la baie du Mont-Saint Michel et découvrait tout à coup l'abbaye, à la faveur d'un lever de brume ». En effet, il ne suffit pas de multiplier les réunions et de mobiliser les médias pour pénétrer dans la complexité des investissements liés à des territoires. Outre les réactions que soulèveraient les déplacements de cimetières anglais, allemands et français, c'est aussi l'histoire d'un pays dévasté en 1918 et totalement reconstruit depuis qui est en cause. Lors des futures manifestations une formule d'un opposant pourrait devenir un slogan efficace : « Lihons, rasé en 1918, relevé, rasé à nou-

veau en 2015 ». La tenue de réunions sous forme de grands shows animés comme des plateaux de télévision n'est pas la meilleure façon de comprendre de telles implications. De plus, l'échéancier extrêmement court de la consultation n'a pas permis la réalisation d'une véritable confrontation avec des contre-expertises. Ainsi celle commanditée par trois associations qui met en question l'opportunité même du projet, en montrant les marges d'extension d'activité des aéroports parisiens, n'a été disponible qu'en toute fin du processus. Et tout au long de son parcours la démarche Ducsaï a souvent confondu « concertation » et « communication politique ».

Un exercice de communication technique

Donc, au bout du compte, pas de porteur de projet véritable et pas de receveur favorablement mobilisé, de quelle « démarche d'utilité concertée » s'agit-il donc ? Pour tenter de répondre à cette question, je reprendrai à gros traits la grille de classification des procédures de débat sur les choix scientifiques et techniques que nous avons com-

posée avec M. Callon et Y. Barthe (5). En nous appuyant sur les acquis de multiples travaux d'observation et des quelques synthèses existantes, nous avons relevé qu'il existe deux grands moyens de réduire les forums hybrides générés par les situations de choix en incertitude : soit laisser les controverses se déployer de façon sauvage, en veillant à les laisser dans un état d'inorganisation stérile, soit les instrumentaliser en les utilisant comme une simple source d'information sans prise sur la décision, ou en en faisant un simple outil de légitimation. Dans ces deux derniers cas « la parole est concédée, mais des mesures sont prises pour qu'elle ne vienne rien changer au cours des décisions et pour que soit réprimée toute tentative d'organiser l'émergence de nouvelles identités... Il s'agit de faire parler pour mieux faire taire, au lieu de traquer les paroles inattendues pour leur donner du poids » (6). Il est à craindre que Ducsaï n'illustre parfaitement ces derniers cas de figure. Nous avons distingué deux grandes catégories de critères concernant l'organisation et la mise en œuvre, ils permettent d'apprécier aussi bien la qualité des investigations menées sur les composantes et les implications d'un projet, que le degré d'ouverture aux

Critères	Sous-critères	Valeur
Intensité	<ul style="list-style-type: none"> ✓ degré de précocité de l'engagement des profanes dans l'exploration de l'enjeu ✓ degré de diversité dans la composition du collectif 	Forte/Faible
Ouverture	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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 	Forte/Faible
Qualité	<ul style="list-style-type: none"> ✓ degré d'approfondissement des prises de parole ✓ degré de continuité des prises de parole 	Forte/Faible

Tableau I : Degré de dialogisme des procédures consultatives.

acteurs non spécialistes et de prise en compte de leurs apports. C'est la combinaison de ces deux dimensions que nous avons appelée « degré de dialogisme des procédures » (7). Cette grille d'analyse peut se résumer de la façon suivante (cf tableau I).

✓ La valeur des travaux de Ducsaï vis-à-vis des critères d'organisation est uniformément faible : qu'il s'agisse de l'intensité des échanges via la précocité de l'engagement de profanes dans l'exploration du problème et du degré de diversité dans la composition du collectif ; de l'ouverture à des groupes consultés inattendus et du contrôle de la capacité de représentation des porte-parole ; ou du sérieux et de la

continuité des prises de parole. Le groupe de suivi censé garantir la qualité de la démarche, présidé par le député B. Poignant, et surtout strictement coaché par P. Zémor, tout comme les débats publics nationaux et locaux se sont inscrits dans un moule où dominaient largement les experts. De telle sorte qu'il est abusif de parler de « débat public », alors qu'il s'agissait d'un « débat de spécialistes en public » qui a maintenu de façon nette la coupure entre spécialistes et profanes. De plus, cette démarche était inscrite dans un calendrier tellement serré qu'il n'a pas permis les activités minutieuses et incrémentales d'exploration et de com-

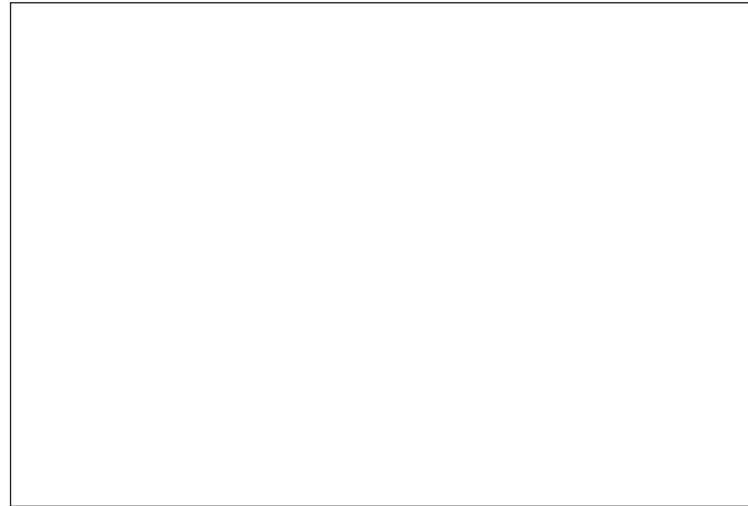
préhension des enjeux, ni celles de repérage et de mobilisation des acteurs pertinents ; pas plus qu'il n'autorisait, bien sûr, toute imagination, ou débordements. Selon P. Zémor la principale « surprise » de cette procédure a été le nombre de candidatures pour l'implantation, supérieur au nombre prévu, et le choix final d'un site inattendu, celui de Chaulnes, qui aurait été suscité par le débat public (8).

✓ Le bilan n'est guère plus positif au regard des critères de mise en oeuvre de la démarche : qu'il s'agisse de l'égalité d'accès aux débats qui exige du temps d'apprentissage et de réflexion pour les acteurs non spécialistes et de réflexion critique pour les autres ; ou de la transparence et de la traçabilité des débats permettant de suivre les apports successifs, les reformulations progressives et les critères de choix des recom-

Critère	Valeur
Egalité des conditions d'accès au débat	Forte/Faible
Transparence et traçabilité des débats	Forte/Faible
Clarté des règles organisant les débats	Forte/Faible

Tableau II : Critères d'évaluation de la mise en oeuvre des procédures consultatives.

mandations finales ; ou des règles d'organisation des débats qui doivent être négociées et acceptées pour être comprises et respectées. A ce niveau également la volonté de privilégier constamment dans la Ducsai une efficacité pragmatique déterminée par un calendrier politique strict a créé un obstacle majeur à la réalisation d'une démarche de « démocratie technique ». La mise en œuvre ressemble davantage à de la « communication technique ». Certes le dossier initial de la DGAC s'est enrichi mais, faute de temps, d'instruction et faute aussi d'une bonne compréhension de la démarche, le dossier initial a été long à réaliser puis à compléter. Le point crucial des réserves de trafic n'a commencé à véritablement s'étoffer qu'avec l'arrivée des contre-expertises en fin de processus, alors que les débats auraient dû porter sur l'ensemble. Quant à la dimension environnementale, minimale au départ, elle n'a finalement pris en compte que les savoir-faire éprouvés (en quoi le projet peut intégrer cet enjeu) et s'est tenu à distance des aspects les plus problématiques (risques d'accidents, pollutions diffuses, surconsommation énergétique). Quant aux acteurs engagés, ils ne se sont pas trouvés engagés dans un forum hybride ouvert à des



Ferdinando Scianna / Magnum Photos

Au bout du compte et au bout de la démarche Ducsai, pas de porteur de projet véritable et pas de receveur favorablement mobilisé, de quelle « démarche d'utilité concertée » s'agit-il donc ?

apports multiples et renouvelés par des apprentissages réciproques. Ils ont, au contraire, été confinés dans une arène clôturée par le parachutage de débats peu préparés localement et par la médiatisation, situations qui ont une forte tendance à durcir les affrontements binaires.

Ainsi, qu'il s'agisse des critères d'organisation ou de mise en œuvre cette opération de « communication technique » a surtout mis en scène des experts devant un public peu préparé et hésitant entre le silence du public comparse et l'agressivité de l'opposant qui redoute la manipulation. Cette démarche mérite sans doute une évaluation beaucoup plus approfondie, mais la question reste de ce que nous avons appelé « son degré de dialogisme » (9), c'est-à-dire sa plus

ou moins grande aptitude à faciliter et organiser un débat public intense entre des spécialistes ouverts et des profanes outillés. Ce dialogisme apparaît faible dans une situation où l'inventaire des enjeux et de leurs implications est resté partiel, et où le collectif qui devait en débattre et explorer les issues est resté incomplet, et qu'il a reproduit souvent l'opposition classique des experts et des non-spécialistes et réduit le public à ses représentants institutionnels, les élus locaux et quelques associations. Quant à l'intégration d'une telle démarche au processus de décision politique, elle demeure floue malgré la formulation de critères de choix, et surtout fragile dans la durée. L'arrivée toute récente d'un nouveau ministre des transports, M. de Robien,

confirme largement cela. Il a en effet fait de ce sujet le principal thème de son discours de prise de fonction dès le 9 mai. Tout en disant vouloir rechercher des solutions aux problèmes des riverains de Roissy, il estime qu'en tout cas « la construction d'un aéroport dans vingt ans n'est pas une réponse à leur problème » et il a remis explicitement en question le choix de l'implantation à Chaulnes. La population riveraine n'a pas pour l'instant renoncé à la grande manifestation qu'elle organise pour la fin mai, avant les législatives. Pour cet ensemble de raisons, il est prématuré de présenter la Ducsaï comme « un modèle ». Mais à quelque chose cette démarche pourrait être bonne et cela de deux façons.

✓ L'ensemble des matériaux recueillis par la Ducsaï pourraient être repris, sérieusement travaillés par des débats structurés en tant que concertation en amont d'un projet futur d'aéroport international. Pendant la campagne présidentielle J. Chirac avait déclaré le 9 avril dans la Somme qu'il souhaitait « qu'un véritable débat public soit engagé sur l'ensemble des perspectives du trafic aérien » qui intègre un maximum de dimensions. La Ducsaï a amorcé cela. Des travaux récents ont en effet montré le rôle déterminant de

l'amont dans le profilage des projets d'aménagement, moment souvent négligé de peur de susciter trop tôt des controverses. C'est l'inverse qui est pourtant productif, plus l'exploration des enjeux et plus la mobilisation d'acteurs diversifiés sont précoces, plus la définition et le calibrage du projet sont menés efficacement et donnent lieu à des choix solides (10).

✓ Le bilan de Ducsaï pourrait aussi être l'occasion pour la CNDP de s'arrêter un moment sur ses méthodes et sur leur application à des enjeux différenciés (du troisième aéroport à l'aménagement du port de Nice, et pourquoi pas, par anticipation, sur les choix d'équipements nucléaires à venir). La mise en place de la réforme contenue dans la loi sur la démocratie de proximité fournit une occasion idéale. La CNDP tirerait sans doute le plus grand profit d'un exercice où elle accepterait de se soumettre elle-même à l'exploration et à l'apprentissage. Dans ce sens, elle pourrait demander à un panel de spécialistes des procédures de débat public (de préférence internationaux) de se livrer à une analyse critique de dossiers bouclés. Puis, après leur avoir laissé le temps d'une vraie analyse collective, elle entendrait leurs observations, non pour justifier les choix effec-

tués, mais pour objectiver les pratiques implicites, leurs effets d'inertie, repérer les innovations et compléter la boîte à outils. Pour être crédibles et productifs, la démocratie technique et les démarches participatives exigent un travail réflexif constant.

Notes

(1) Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international.

(2) J. Lolive, Les contestations du TGV Méditerranée, L'Harmattan, 1999 ; Craps-Curapp, La démocratie locale, représentation, participation et espace public, PUF, 1999 ; S. Vallemont (edit), Le débat public : une réforme dans l'Etat, LGDJ, 2001 ; M. Ollivier-Trigalo, X. Piechaczyk, E. S. Rui, M. Ollivier-Trigalo, J.M. Fourniau, Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?, Tomes 1 et 2, Inrets, 2001.

(3) Depuis 1998, la CNDP a réalisé neuf débats spécifiques.

(4) Ducsaï, Rapport de la commission, octobre 2001, p. 28.

(5) M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique, Seuil, 2001, chap 5 « L'organisation des forums hybrides », p. 209 s.

(6) Ibidem p. 211.

(7) Ibidem, pp. 215-223.

(8) P. Zémor, « La démarche de débat public, Ducsaï », Histoire, actualité et perspectives du débat public, colloque CNDP 12 décembre 2001, pp. 45-46.

(9) Ibidem p. 248.

(10) M. Ollivier-Trigalo, X. Piechaczyk, in op cit note 1, tome 1.