

LA BIBLIOTHÈQUE  
DU CITOYEN

Pierre Zémor

POUR UN MEILLEUR  
DÉBAT PUBLIC



PRESSES DE SCIENCES PO



## La Bibliothèque du citoyen

Cette collection, au-delà du monde universitaire, s'adresse à un public citoyen, intéressé et sollicité par les grands thèmes qui font débat dans l'actualité.

Interdisciplinaire dans sa vocation et par l'identité même de ses auteurs, ouverte sur les problèmes de la société française comme sur ceux de l'Europe et du monde, elle entend participer, à sa façon, aux grandes controverses publiques.

L'objectif de la collection est donc de proposer à des intellectuels, des universitaires ou des chercheurs de renom de donner « à chaud », sur une question essentielle, d'ordre politique, économique ou social, le point de vue auquel ils sont parvenus à l'issue de leur réflexion ou de leur recherche. En veillant à ne pas laisser le débat sur la cité aux seuls professionnels de l'opinion, les Presses veulent démontrer que les sciences sociales peuvent sortir d'elles-mêmes et avoir une utilité sociale.

En abandonnant leur lourdeur sans rien abdiquer de leur rigueur, en devenant accessibles au citoyen motivé par les questions de son temps sans tomber dans les facilités du marketing d'opinion, les sciences sociales peuvent ainsi apporter leur témoignage avec clarté et concision, combattre des clichés et dénoncer les facilités.

Ouvrages courts, allégés de leur appareil critique comme des pesanteurs des démonstrations techniques, les livres de La Bibliothèque du citoyen ne sont pas des synthèses académiques mais des moyens d'expression rapide et directe mis à la disposition de la communauté intellectuelle.

Portant sur une question ou un enjeu et non sur un objet d'encyclopédie, ils éclairent, sans fioritures inutiles, un débat public qui souffre tour à tour de simplisme et d'inutiles confusions.

La Bibliothèque du citoyen œuvre ainsi concrètement à la construction d'une cité réellement participative.

*Comité de pilotage* : Bertrand Badie, Jean-Baptiste Boyer, Marie-Françoise Durand, Marc Flandreau, Serge Hurtig, Alain Lancelot, Patrick Le Galès, Thierry Leterre, Pierre Muller, Mireille Perche, Pascal Perrineau, François Rachline.

**POUR UN MEILLEUR  
DÉBAT PUBLIC**



LA BIBLIOTHÈQUE  
DU CITOYEN

Pierre Zémor

POUR UN MEILLEUR  
DÉBAT PUBLIC

PRESSES DE SCIENCES PO

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours des Services de documentation de la FNSP)

Zémor, Pierre

Pour un meilleur débat public – Paris : Presses de Sciences Po, 2003. –  
(La Bibliothèque du citoyen)

ISBN 2-7246-0916-6

RAMEAU : Participation politique : France  
          Démocratie directe : France  
          Décision politique : France  
          Politique publique : Participation des citoyens :  
          France

DEWEY : 323.5 : Droits civils et politiques. Droits politiques  
          351.6 : Administration centrale. Activités diverses  
          de l'administration. Rapports administration-citoyens

Public concerné : Tout public

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

Couverture : Emmanuel Le Ngoc

© 2003. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE  
DES SCIENCES POLITIQUES  
ISSN 1272-0496

Un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci.

Convention d'Aarhus, 1998



## Gouverner c'est prévenir

« Gouverner c'est choisir », prescrit Pierre Mendès France. Au cours des Trente Glorieuses, l'avenir paraît maîtrisable. Reconstruction, croissance, consommation, échanges mondiaux imposent des priorités. Les uns s'en remettent aux critères du marché et des marges financières investies par les entreprises. Les autres prônent la planification, ni administrative ni autoritaire. Pierre Mendès France la souhaite démocratique et qui associe « une classe ouvrière mieux informée » par la participation... autre que celle que le général de Gaulle a à l'esprit, moins utopique que celle des autogestionnaires. Pour PMF, le débat public se tient au Parlement. Encore faut-il « dire la vérité » aux Français.

Comme durant la guerre, on éclaire la décision par la recherche opérationnelle, la programmation linéaire, la méthode du chemin critique (PERT). Sous les contraintes du rationnement, des budgets limités et des qualifications manquantes, on privilégie la formation, l'adaptation, l'organisation rationnelle. On optimise. Lorsque des paramètres échappent, on fait appel, avec l'aide de l'informatique, à la simula-

tion. On multiplie les scénarios. La RCB, rationalisation des choix budgétaires, formulation française du PPBS (*Planning Programming Budgeting System*), marquée du sceau de la direction de la prévision, provoque une concertation entre... inspecteurs des finances, ingénieurs des Mines ou des Ponts et Chaussées. Les autres corps d'administrateurs de l'État écrivent instructions et circulaires. Décrets et lois pallient l'angoisse d'un avenir qui ne semble plus aussi certain. On est à l'époque du « gouverner c'est prévoir ».

La métaphore de Jean Fourastié (*La grande métamorphose du XX<sup>e</sup> siècle*, PUF, 1961), qu'on doit éclairer une route d'autant plus loin que le véhicule prend de la vitesse, traduit la philosophie du Plan « réducteur d'incertitude », des « réflexions pour 1985 » (La Documentation française, 1964), des « étapes de la prospective » (Gaston Berger, PUF, 1967). On transpose en Europe le *technological forecasting*, issu des questionnements de panels d'experts. L'art de la conjecture (Bertrand de Jouvenel, *Futuribles*, 1964), réservé aux administrateurs et, à un moindre degré, aux décideurs politiques, n'est pas proposé au public. Pourtant, avant qu'en France les dirigeants et l'opinion ne perçoivent la crise, puis des crises, les avertissements se multiplient de la part d'acteurs sociaux qui s'organisent, de sociologues attentifs aux effets mal anticipés des progrès techniques, notamment dans les domaines d'un habitat hâtivement bâti et de l'aménagement mal orienté du territoire. Mai 68 ajoute ses signaux d'alarme sur l'évolution contrariée des mœurs et sur le manque de prise en considération des citoyens dans la conduite d'une société de plus en plus complexe.

Les pouvoirs publics anticipent mal l'avenir. La délégation du peuple à ses représentants est

remise en question. Les citoyens exigent d'en savoir plus, de connaître le fondement des certitudes, comme les raisons de douter. Ils protestent et refusent de partager des risques auxquels ils n'ont pas été préparés ou qui leur ont été dissimulés. À la désaffection du politique, lancinante puis patente, les partis politiques tentent de répondre. Aux électeurs frustrés d'information et de participation aux choix essentiels, qui orientent leur vie quotidienne ou conditionnent l'avenir de leurs enfants, les slogans promettent ce partage de la décision : « changer la vie », « vous rendre le pouvoir », « changer ensemble », « gouverner autrement », « ensemble »... Plus pour la conquête du pouvoir que pour son exercice, les élus et les dirigeants publics professent la transparence, la consultation, la concertation et le débat public.

Mais la démocratie représentative, plus encore ses administrations hésitent à informer largement et à dialoguer pour faire sortir la décision des milieux avertis, des bureaux d'étude, des services spécialisés, des lieux d'expertise, des cercles des *serious few*... C'est faire peu cas du respect des mandants dans le « contrat social ». C'est aussi négliger la recherche de l'efficacité dans la gestion de la chose publique. Partager les données d'un projet, les critères d'un acte administratif ou les orientations d'une réforme contribue à la qualité des diagnostics, à l'invention des solutions et à leur mise en œuvre.

Aujourd'hui, l'information et sa médiatisation nous révèlent, dans une instantanéité planétaire, les désordres actuels de nos sociétés. Les contestations surgissent tant localement, venues du terroir (Millau), de l'usine ou du quartier, qu'internationalement (Porto Alegre), tirées des craintes sociétales, environnementales, finan-

cières ou de la détérioration récurrente des termes de l'échange entre Nord et Sud. Des craintes naissent de la dispersion des pouvoirs de nuisances, largement accessibles. L'universalisation des droits s'efface derrière la globalisation des peurs. D'autant que la rumeur, qui est le plus vieux média du monde et qui revêt des habits neufs audiovisuels ou d'internet, a pour ressorts le déséquilibre, l'alerte, le drame. Elle colporte mal les messages de devoir accompli, de courage ou de prise de responsabilité. Comment écouter la protestation ? Réduire l'abstention ?

L'homme porte en lui la division, à la fois l'indifférence ou la violence et la quête d'appartenance. Les contradictions sont la vie. La contestation est dans la nature des choses. Vouloir la faire disparaître est irénique ou confine à l'autoritarisme. La guerre elle-même a changé de nature. Le terrorisme des kamikazes remet en question les valeurs de progrès, les aspirations à la solidarité et les espérances de la vie. Un nihilisme résurgent et mondialisé paraît à André Glucksmann avoir été à l'œuvre le 11 septembre (*Dostoïevski à Manhattan*, Laffont, 2002) et contaminer les modes de protestations. Que dire de la menace proférée, à l'appui d'une négociation, par les ouvriers d'une entreprise de l'Est de la France, de verser l'acide de leur production dans la rivière voisine ! Que dire du rejet des institutions jusqu'à la folie (Richard Durn devenu tueur face au conseil municipal de Nanterre) ! L'expression radicale des rapports de forces nie l'autre et tue le dialogue.

De plus en plus violente est la recherche du compromis pour vivre ensemble, du contrat social ou du pacte, selon Paul Ricœur, structure de confiance dans laquelle s'intercale un lien social. Or, rappelle Hannah Arendt, le pouvoir

correspond à l'aptitude de l'homme à agir et appartient à un groupe aussi longtemps que ce groupe n'est pas divisé. Les modèles sociaux et politiques sont ébranlés. Le soupçon s'insinue. Il sape les stéréotypes et le sens (Julia Kristeva, *La révolte intime*, Fayard, 1997). Les nouvelles formes de gouvernance n'émergent pas. Sans compromis social, le pouvoir ne peut ni réguler, ni protéger, ni anticiper, ni prévenir.

Ne faut-il pas reprendre le chemin de l'agora ? Mettre le citoyen au cœur du mouvement des idées ? Dans la formation et la circulation des opinions se trouvent des réponses aux défis, la résolution des problèmes, l'arrangement des choses contradictoires. Pour Socrate, c'est en traversant la *doxa*, la couche des opinions, que l'on parvient au *logos*, le savoir fondé et communicable, opposé aux convictions irraisonnées. La maïeutique de la conversation avec l'autre ou du débat public avec les citoyens, permet d'espérer écarter nihilisme, déni d'avenir, pour aller vers un savoir ou un désir partagé, pour se réunir dans la conception d'un projet.

Donc, gouverner c'est prévenir. C'est à la fois faire savoir et anticiper, l'information et la précaution. C'est associer les autres, les préparer à découvrir et à mieux réagir. Dire la complexité des choses et faire appel à la lucidité des gens, selon un slogan de Michel Rocard. Crédibilité et acceptation sociale sont parties intégrantes de l'efficacité collective. L'action publique se mène communication comprise, si le mot communication est bien entendu aux sens du partage et de l'échange. De la mise en commun des savoirs et du dialogue. L'information et la participation du public sont aujourd'hui requises pour légitimer les décisions et les choix publics.



## Une longue quête de démocratie participative

L'aspiration à la participation et au débat public, plutôt mal exaucée, hante l'histoire de nos sociétés. De mémoire civilisée, l'organisation de la cité se heurte à l'insoluble problème de la représentation de la souveraineté du peuple et de la prise en compte de ses volontés. Selon l'expression de Pierre Rosanvallon, la démocratie est inachevée.

Le mythe inspirateur de cette quête de démocratie participative, voire de démocratie directe, naît sur l'agora antique où se tient réuni l'ensemble des citoyens. Outre l'effectif relativement limité qui permet un tel rassemblement entre les collines d'Athènes et le climat méditerranéen propice, cette procédure d'information et de décision collective a été enjolivée par le temps. L'agora, comme plus tard le forum, site regroupant, comme disent les urbanistes, les fonctions de centralité, commerciales, administratives, religieuses, est la place du marché où se traitent toutes les affaires y compris les affaires publiques. Le peuple rassemblé, réduit aux citoyens mâles et libres, ne connaît que les décisions les plus importantes, essentiellement

d'ordre juridictionnel en appel des jugements des magistrats élus et d'ordre électif, par tirage au sort parmi des candidats volontaires, dans le ressort de circonscriptions tribales. Les procédures sont précises. La constitution de Clisthène (V<sup>e</sup> siècle avant J.-C.) assure par exemple une certaine mixité sociale en dépit des découpages territoriaux. Au delà de fonder l'illusion rousseauiste d'une démocratie directe, les modalités de cette participation populaire, éphémère par le renouvellement annuel des mandats, ont eu le mérite d'éviter le clivage que connaissent les démocraties modernes entre la société dite civile et la classe politique des représentants.

Cette participation restreinte rend usurpée la réputation démocratique de la référence grecque, comme plus tard celle de l'expérience vénitienne de cinq siècles durant lesquels un paravent de « République » ouverte masque un régime aristocratique réactionnaire et une citoyenneté à trois vitesses (droits accordés partiellement après quinze ans, puis vingt ans de résidence). Dès que la démocratie est confrontée au nombre, les pouvoirs se spécialisent dans l'évolution du droit romain ou sous l'influence des règles de vie locale introduites par les Églises ou par les marchands. S'éloigne la toute relative implication des gens d'en bas.

La ville est, depuis Jéricho, le carrefour des réseaux de relations où s'établit l'autorité politique et sociale, en vue de la coexistence pérenne du groupe. Sédentarisés, ses résidents sont peu associés à l'élaboration ou à l'application de la loi commune. Les notables mettent en avant son caractère divin pour l'imposer à tous. Des cercles de village sont les timides imitations occidentales des pratiques coutumières africaines de l'arbre à palabres, sous

lequel s'assemble une communauté guinéenne ou gabonaise pour discuter des sujets qui la concernent. L'assemblée de village asiatique prend aussi, autour du seigneur féodal, la forme d'un cercle. Une certaine égalité de parole est ainsi affichée, même si l'influence est distribuée en fonction de la familiarité avec la langue écrite qu'apporte la culture mandarinale. La concertation chinoise se fonde essentiellement sur la compréhension collective. Confucius n'a-t-il pas lié le pouvoir à la capacité de conférer du sens aux mots ? Aussi est-ce le consensus qui résulte le plus souvent du *buraku*, rencontre traditionnelle du hameau japonais procédant à la décision collective d'allocation ou de redistribution des ressources. Le Japon connaît cette pratique dès les périodes du XVII<sup>e</sup> siècle pendant lesquelles il se trouve privé d'empereur, qui sinon attire à sa cour les pouvoirs locaux pour mieux les confisquer.

La renaissance des villes, entre le XI<sup>e</sup> et le XVI<sup>e</sup> siècle en Europe, après l'Islam au IX<sup>e</sup> siècle ou la Chine des Song, met en évidence le même jeu de bascule. Un pouvoir protecteur et coercitif s'y affirme. Il informe peu, ni ne fait participer. La rivalité entre État et grandes villes apparaît. Elle tourne en Allemagne et en Italie à l'avantage de celles-ci, alors que celui-là s'affirme de manière inexorable depuis Louis XI en France. La conception du débat public est profondément marquée par le caractère transcendant, descendant, voire condescendant, de l'incarnation colbertiste de l'intérêt collectif.

Le fossé s'est creusé entre ceux qui ont quelques pouvoirs et le peuple. L'obscurité moyenâgeuse, les guerres, les invasions, les famines, les épidémies et les grandes peurs contribuent à la passivité sociale, à de fortes

mais courtes révoltes près. Jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, nous rappelle Braudel, le monde n'est encore qu'une immense paysannerie. Devant la misère, l'exclusion est pratiquée avec brutalité par la bourgeoisie et les gouverneurs en Europe, comme en Asie.

Il faut attendre l'appropriation populaire des progrès techniques pour que se développent l'échange avec l'urbanisation et la généralisation de l'usage de la monnaie, comme la communication avec le transport des biens et la diffusion des écrits. Un double et inégal mouvement d'émancipation s'opère, permettant à l'individu de s'impliquer plus dans la vie de la cité. Localement, les premières conjurations spontanées font le serment d'être une « commune ». Elles donnent bien vite délégation à un consulat, collège de magistrats, qui rend compte et dialogue avec la population.

Au fil des siècles, l'ouverture se restreint autour des oligarchies occupées à régler les prélèvements, les contrôles commerciaux, administratifs et juridiques. Les maillages imbriqués des bailliages ou sénéchaussées, des diocèses et évêchés, des parlements, intendances ou généralités, comme la représentation insatisfaisante des états généraux étouffent les doléances. Les attentes populaires de la petite bourgeoisie, des corporations de compagnons et d'artisans, du menu peuple ne s'expriment que sous formes de commentaires des prêches, libelles, pamphlets, spectacles d'équipes mendiantes, théâtre ou mime contestataires, agitation, émeutes de subsistances. Les places de ville ou les parvis d'église offrent le cadre de rares occasions d'une médiocre sociabilité.

Dans le même temps, autour des élites nobles, ecclésiastiques et roturières, à proximité

des universités, une certaine fermentation culturelle propose le modèle de la conversation. Selon Théodore Zeldin, elle rétablit « une égalité qui permet de surmonter les peurs ». Dans l'art de la discussion des questions religieuses, la controverse de Valladolid illustre l'aptitude d'un débat ouvert à réduire les incompréhensions et les redoutables dialogues de sourds qui assombrissent la civilisation. Les académies, les salons ou les loges franc-maçonnnes, plus largement, les cabinets et sociétés de lecture (du *Mercur*e ou des articles de ce best-seller coûteux qu'est l'*Encyclopédie*), les bibliothèques, les cercles, cafés et clubs (des Jacobins, des Cordeliers, avec leurs feuilles publiées ou la lecture de la presse qui se libère), contribuent (autour du Palais-Royal par exemple) à une sociabilité libérale jacobine, plus tard balzacienne.

L'information et la participation sont, avec l'égalité, au cœur des débats des Lumières. Rousseau voudrait parvenir à la démocratie, qu'il avoue utopique, en évitant l'écran de la représentation. Pour proposer, discuter et ratifier la loi qui s'impose au gouvernement, pouvoir distinct et non représentatif, il faut donner la parole directement au peuple, détenteur de la volonté souveraine inaliénable et indivisible. Montesquieu, s'il affirme ce principe de séparation des pouvoirs, ne croit pas pour autant le peuple capable de délibérer de la loi autrement que par des représentants. La Révolution soumet ces réflexions à la question.

Si Rousseau craint la trahison des représentants, contrairement à Sieyès qui n'en craint que les excès, Montesquieu se méfie de la foule. C'est le cas de tous ceux, rappelle Antoine Bevort (*Pour une démocratie participative*), qui estiment que la raison ne peut en permanence sortir de

la volonté populaire (Hobbes, Kant, Hegel, Schumpeter), sauf à en limiter le champ de compétences (Benjamin Constant) ou à faire le pari de conjuguer raisonnablement représentation, participation et contrôle (Tocqueville, Marx, Castoriadis), ou encore à inverser les rôles afin que le peuple exerce « le pouvoir de surveillance et d'opinion » de la représentation nationale (Nicolas Bonneville, en 1791, cité par Pierre Rosanvallon dans *La démocratie inachevée*). En période de crise, lorsque la patrie est proclamée en danger le 11 juillet 1792, le peuple reprend une souveraineté directe et immédiate, revendiquée par le Club des Jacobins, mais qui vite éclate et se dilue, note Condorcet. La démocratie erre et se cherche.

En deçà des intentions initiales, on crée des institutions représentatives où l'État protéiforme délibère. Municipalités, conseils généraux des communes, maires censitairement élus sont consacrés. Les Montagnards font de la Commune de Paris une exception insurrectionnelle, où le peuple des sans-culottes sort de la passivité et anime des sections. Les emballages de cette discussion foisonnante, qui embrase la société, mènent vite aux affrontements violents. Face aux manifestations et insurrections populaires, les élites pratiquent la manipulation. On oublie la participation populaire, lorsque, après Thermidor, les municipalités renouvelées voient leurs pouvoirs réduits par le retour des notables.

L'accès, ouvert par les Lumières, à l'information, à la critique et à la culture, la boulimie de lecture et la diffusion de l'écrit, l'alphabétisation et la scolarisation qui vont s'intensifier de manière continue de 1789 à 1890 font que la participation citoyenne sera regardée, en dépit

de ses à-coups, comme un des aspects essentiels qui confèrent à la Révolution française son caractère universel.

Avec l'industrialisation, un certain déclin rural et la modernisation centralisatrice de l'appareil d'État, fortement codifiée par Napoléon puis stimulée par l'enseignement laïc de la Troisième République, la participation s'exerce uniquement par le second degré de la représentation élue. Les tensions, grèves, conflits ouvriers, révoltes et barricades qui accompagnent les évolutions de la société suscitent de grands débats sur les conditions et la précarité du travail, l'immigration, la concentration urbaine, la déculturation et le cléricalisme. Les citoyens ne sont plus uniquement spectateurs. Naissent des associations de travailleurs, des mutuelles, des coopératives, puis des syndicats qui interviennent sur les pouvoirs économiques et politiques. La Commune de Paris, avec persistance après 1792, 1830 et 1848, remet en avant, en 1871, la légitimité directe du peuple.

La République confirmée consacre en 1882-1884 les libertés locales. Des lieux de débats syndicaux se créent (bourses, maisons du peuple). Meetings ou manifestations liés aux événements nationaux (affaire Dreyfus, défense catholique, campagnes électorales, propagande des ligues d'extrême droite, occupations d'usines avec le Front populaire) se développent jusqu'à la seconde guerre mondiale. La Troisième République met en place, dans la dernière décennie du XIX<sup>e</sup> siècle, un « conseil supérieur du travail » pour pallier les insuffisances de la démocratie représentative. Avec cet ancêtre du Conseil économique et social, Pierre Rosanvallon voit naître « l'État consultatif ».

L'implication patriotique dans la Résistance et la maturité politique d'une partie de la société civile l'emportent à la Libération sur la passivité qu'ont encadrée l'occupation allemande et le régime de Vichy. La participation collective à la reconstruction, le vote enfin accordé aux femmes, les souhaits de maîtriser le destin collectif et des forces sociales et politiques plus structurées conduisent les citoyens français à s'impliquer plus directement dans la gestion publique du bien commun, alors que la démocratie représentative de la Quatrième République, aux prises avec la fin de l'empire, a quelques ratés.

En dépit des nombreux mouvements sociaux, de l'explosion libertaire de Mai 68 ou encore de l'incompréhension brutalement découverte lors de l'élection présidentielle d'avril 2002, la Cinquième République est une période de stabilisation institutionnelle. Le poids de la représentation est relativisé. L'État, les pouvoirs et services publics restent distants du citoyen.

Le mouvement de décentralisation tardif, après un siècle exactement d'exercice des pouvoirs locaux et un quart de siècle d'hésitations à restructurer l'organisation politico-administrative autour du département ou de la région, ne suffit pas à enrayer l'insatisfaction à l'égard des institutions, comme des représentations politiques, syndicales et économiques.

Nos concitoyens protestent que tout est décidé en dehors d'eux et que la démocratie ne fait pas la preuve d'une efficacité à la hauteur des défis de notre société. Pour éviter de sombrer dans une passivité de consommateurs sans choix, ils aspirent à être informés et à participer aux décisions. Ils appellent de leurs vœux la pratique d'une plus fréquente maïeutique

sociale, qu'Habermas met en avant sous la forme d'une éthique de la discussion.

Les voies du débat local ont été explorées pour l'aménagement du cadre de vie et du territoire. Les enquêtes publiques sont dans les mœurs depuis plus d'un siècle. Dans les processus de décision, elles viennent trop tard.

Les grands projets ou les réformes requièrent plus de concertation. D'autant que le débat public, peu pratiqué par la représentation nationale, tend à se déplacer dans les médias.

La controverse est réduite, simplifiée, dépourvue de garanties de représentativité, dans les espaces publics qui se multiplient avec l'ouverture des frontières, la perspective européenne, la globalisation planétaire, aussi avec l'information de masse, la prégnance de l'expression audiovisuelle ou l'interactivité proposée par les réseaux électroniques.

Le moment n'est-il pas propice pour tenter de ressourcer dans la volonté populaire une souveraineté qui paraît se disperser ? Pour rechercher les voies de l'hybridation, difficile mais salutaire, de la démocratie représentative par la démocratie participative ? Par un meilleur débat public ?



## Les promesses du débat local

### *Genèse de la concertation locale*

Dans les années 1960, la bonne marche des entreprises, la consommation née de la croissance et la remise en ordre des institutions politiques occultent la mutation et les crises provoquées par une explosion urbaine différée. La ville et ses excroissances deviennent le théâtre des tensions sociales, des contradictions entre intégration des migrants ruraux, des immigrants étrangers et ségrégation. Les luttes sociales, selon Marcel Roncayolo (Georges Duby (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Le Seuil, 1985), passent de l'atelier et du bureau à la ville. « La relégation » (Jean-Marie Delarue, Syros, 1991) s'y développe. La famille, jusqu'alors réseau intergénérationnel d'entraide, se voit déstabilisée.

Dès le début des années 1970, pour Pierre Grémion, « le pouvoir municipal urbain constitue le vrai lieu de structuration du pouvoir périphérique ». Non seulement le maire présidentialise son rôle par mimétisme institutionnel, mais il s'affranchit aussi de la tutelle du pouvoir central, exercée depuis le Moyen-Âge

par une stricte surveillance, puis devenue une relation d'autorité polie entre « le préfet et ses notables » (Jean-Pierre Worms). À mesure que s'atténue la complicité entre les élus locaux assurant la médiation avec la population et les fonctionnaires chargés d'exprimer le(s) point(s) de vue de l'État, les élus ne peuvent plus, avec les pouvoirs conquis en 1982, se défaire sur l'administration de la responsabilité des permis de construire, du droit de l'occupation des sols ou de la construction des équipements sociaux et culturels de proximité. Ils ressourcent alors leur légitimité dans les tête-à-tête avec des citoyens plus ou moins participants.

La participation, nous rappelle Jacques Juliard (*Histoire de la France urbaine*), s'inscrit dans une filiation, depuis le club Jean-Moulin, les GAM (Groupe d'action municipale à Hérouville-Saint-Clair, Grenoble, Rueil, Saint-Cloud, Saint-Priest), *via* les mots d'ordre des autogestionnaires, « entachés aux yeux des politiciens d'un indémodable boy-scoutisme », et de Mai 1968, puis des gauchistes jusqu'à l'écologie politique. Ce mouvement d'idées inspire les programmes socialistes lors des élections municipales de 1977. Il est dans l'esprit de relance de la décentralisation des lois du 6 février 1992 et du 27 février 2002, voire en 2003 de la Constitution.

Quelques exemples l'illustrent. L'ADELS (Association pour la démocratie, l'éducation locale et sociale) regroupe en 1963 autour de Michel Rocard des hauts fonctionnaires (Pierre Joxe, Gabriel Mignot), des universitaires (Pierre Grémion, Jean-Claude Thoenig, Jean-Pierre Worms) ou des sociologues, suffisamment mêlés aux opérations d'aménagement pour retenir utilement l'attention d'ingénieurs des Ponts et

Chaussées, et des militants, infatigables vulgarisateurs des mécanismes des finances locales (Roger Beaunez), des documents d'urbanisme ou des procédures de maîtrise foncière et d'aménagement. Elle est le creuset de réflexions qui irriguent l'ensemble du monde associatif préoccupé d'action publique locale. Celui-ci va trouver à mettre ses propositions en pratique à Grenoble.

Cette « vitrine des planificateurs urbains » bénéficie, avant d'accueillir les Jeux olympiques, de la conjonction des traditions dauphinoises d'autonomie, de résistance, d'expérimentation depuis la Révolution et, autour des technologies avancées, d'un dynamisme économique et universitaire. C'est un terreau favorable pour « décoloniser la province » (Michel Rocard) et mettre en œuvre une démocratie locale participative. La municipalité élue avec Hubert Dubedout en 1965 s'appuie sur une vingtaine d'unions de quartier. Certaines, jalouses de leur indépendance, existent depuis les années 1930. De nombreuses associations attirent vers la gestion locale des citoyens appartenant aux classes moyennes, surtout des cadres. L'élargissement de ces cercles délibératifs gagne les communes de l'agglomération. À Meylan, une association, subventionnée mais indépendante, prend en charge l'information locale et le journal municipal. Ces initiatives se multiplient, les publications municipales s'ouvrent aux « points de vue » et au débat sur les projets.

Le registre de la communication est central. On diversifie les supports (lettres, tracts, brochures) et les occasions d'information (accès aux dossiers des projets, réunions de présentation des budgets ou des plans, expositions pédago-

giques sur les POS, les ZUP et autres ZAC). On multiplie les études, les enquêtes (sondages, enquêtes participatives, méthodes de diagnostic, « comment mieux connaître votre ville ? ») et les discussions (réunions associatives, commissions extramunicipales). La participation locale foisonne et s'enthousiasme. Mais elle s'institutionnalise. On observe alors, y compris dans les communes les plus dynamiques (Grenoble, Chambéry, Hérouville-Saint-Clair, Conflans-Sainte-Honorine), que le débat local s'essouffle ou qu'il est confisqué par des *afficionados* moins jeunes, des « citoyens spécialistes » (architectes, fonctionnaires, retraités porte-parole des intérêts d'un groupe ou intellectuellement motivés).

Pourquoi l'expérience grenobloise d'intense démocratisation du débat public tourne-t-elle court, même si demeure dans la région une pratique associative au-dessus de la moyenne ? Hubert Dubedout cède en 1973 aux sirènes du cumul des mandats, démentant son image de défenseur des intérêts les plus proches de la population. Les animateurs deviennent des notables de la participation, qui s'enferment avec quelque 5 000 personnes dans une sorte de « cage de Faraday » où la communication ne passe plus vers l'ensemble des habitants. Alain Carignon reprend les pratiques de relation populaire directe, les mêmes thèmes de concertation et gagne les municipales de 1983.

Le débat local est-il soluble dans la durée et dans la gestion ? Serait-il réservé aux périodes d'innovation ou de projets ? À Marly-le-Roy (Yvelines) la consultation naît autour des opérations de réhabilitation, de restauration et de classement en secteur sauvegardé. La participation accompagne un travail de dentellière sur le POS. Pour la rénovation du centre ville de

Cachan (Val-de-Marne) de 1977 à 1988, alors que le maire Jacques Carat, bon gestionnaire réélu durant près de cinquante ans, n'est adepte que de relations interpersonnelles, l'adjoint chargé de l'urbanisme, dans une commission extramunicipale qui ne dit pas son nom et composée d'élus, de techniciens, d'habitants et de commerçants, présente régulièrement le programme des travaux, des expropriations, des financements de l'opération. On discute et, au cours d'échanges conflictuels et pédagogiques, on recueille des suggestions parfois retenues qui modifient études ou choix municipaux.

En fait, après un débat local *ad hoc* la nature de la relation avec les citoyens évolue. La participation s'installe, souvent sectorielle. Le fonctionnement de l'habitat social, surtout dans les grands ensembles, ainsi que l'entretien et la réhabilitation des logements s'avèrent des enjeux durablement mobilisateurs. Les grands opérateurs, telles les filiales de la Caisse des dépôts et consignations, ont favorisé la concertation avec des « conseils de résidents ». Ces pratiques sont reprises en 1982 sous l'égide d'une Commission nationale des rapports locatifs, puis, de manière moins administrative, de la CNC (Commission nationale de concertation) qui regroupe des représentants des bailleurs, des gestionnaires d'immeubles et des associations de locataires. La loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 (article 41 ter) ouvre une voie intéressante. Les accords conclus au sein de la CNC peuvent après publication au *Journal officiel* s'imposer avec la force d'un décret. C'est la possibilité, peu exploitée, d'une réglementation issue de la concertation entre les partenaires sociaux plutôt que résultant de conceptions administratives éloignées du terrain.

Les expériences des régies de quartier, depuis celle de l'Alma-Gare à Roubaix en 1975, veulent aussi faire du territoire local le niveau d'amélioration de la gestion collective quotidienne, du développement économique, de l'insertion professionnelle et même de la régulation des politiques sociales. Depuis deux ou trois décennies, on assiste (revue *Territoires* de l'ADELS, 373, décembre 1996) à des tentatives, parfois suspendues, parfois relancées, de pérenniser des instances (de quartier, de jeunes, d'usagers d'un équipement, d'animation culturelle) ou des procédures communales de concertation, notamment avec les multiples associations (familiales, de parents d'élèves, de locataires, sportives, culturelles, de commerçants, d'étudiants). À Paris, des mairies d'arrondissements institutionnalisent des conseils de quartier où le dialogue des élus avec des habitants (tirés au sort) et des représentants associatifs (désignés) est un premier pas prudent vers la démocratie participative.

On veut partout répondre au pluralisme des attentes de la société civile, pallier l'incompréhension de la diversité des projets que complique l'excessive spécialisation administrative. On tente de remédier localement à l'imbrication inhibante des compétences territoriales. Ces lieux de participations, en particulier dans les quartiers dits sensibles, souvent à l'initiative d'organismes HLM, évoluent vers des « points publics » à la fois d'offre de services polyvalents et de redécouverte de la citoyenneté.

La loi relative à la démocratie de proximité (27 février 2002) n'a pas suffisamment tiré parti de ces expériences ni fourni un cadre pour qu'elles s'épanouissent en bonne relation avec

les rouages administratifs ou les compétences représentatives.

L'information et la participation du public sont repensées avec le développement de l'intercommunalité. Des niveaux de concertation viennent s'ajouter, tels les « conseils de développement de communauté » de Lyon, de Nantes ou les « conférences des maires » d'agglomérations. Niveaux et degrés de communication entre pouvoirs et citoyens se multiplient sans toujours bien se différencier ni permettre la simple application souhaitable du principe de subsidiarité. Plus que jamais, les citoyens se trouvent partagés entre préoccupations de voisinage et sollicitations nationales ou universelles. Les élus ont à prendre en considération des intérêts généraux conflictuels difficilement hiérarchisables.

### *Le foisonnement des enquêtes publiques*

En dépit de ces conflits d'intérêt collectifs et en dépit des singularités des attentes (« Singulier et universel », *Cahiers Jungiens de psychanalyse*, 84, 1995), le droit public français consacre, par souci d'égalité devant la loi, un intérêt général unique, même si la démocratie s'en trouve écartelée (Jacques Derrida).

L'utilité publique d'une opération est établie lorsque les avantages pour la collectivité l'emportent sur les inconvénients et qu'il n'est pas porté une atteinte excessive aux intérêts privés. Elle se déclare certes dans le respect de la loi et sous le contrôle du juge administratif ou civil, mais tout autant sous les regards, qui doivent être correctement attirés, des publics intéressés. Tant en matière d'expropriation (droit

constitutionnel de propriété) que pour la réalisation de travaux publics ou de constructions privées pouvant avoir un impact sur autrui, les citoyens doivent être préalablement informés et consultés, principalement par la voie d'une enquête publique.

Les enquêtes publiques, au nombre annuel proche de 20 000, sont d'une diversité quasi inextricable. On réitère les annonces de simplification prochaine de leurs différents régimes (une soixantaine) : instructions et enquêtes administratives (installations classées, classement de sites et de monuments historiques selon la loi du 2 mai 1930), enquêtes de *commodo et incommodo*, enquêtes préalables (à des opérations, à des mises en compatibilité des POS ou des nouveaux Plans locaux d'urbanisme, à l'attribution du caractère de route express d'une « deux fois deux voies »), enquêtes parcellaires, enquêtes pour des travaux d'intérêt général (certaines concessions, transport d'énergie), enquêtes d'utilité publique.

Elles sont apparues en 1810, 1829, 1833, puis dans différents codes (Domaine public, Environnement, Expropriation, Général des collectivités territoriales, Urbanisme, Voirie routière). Depuis vingt ans, leur portée est élargie par la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, et son important décret sur les études d'impact du 12 octobre 1977 et par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, et son principal décret d'application du 23 avril 1985.

La complexité de ces procédures, accumulées, hétéroclites et rafistolées, n'est favorable ni à la clarté de l'information du public ni à la simplicité des décisions menacées par le contentieux.

En témoignent les remarques récurrentes des commissaires enquêteurs ou des commissions d'enquête, qui observent ou animent la consultation. Ils sont appelés à donner leur avis (favorable ou défavorable) sur la procédure et de plus en plus sur le fond. Les observations de nombreux auteurs (René Hostiou, Yves Jegouzo), d'Huguette Bouchardeau (rapport à Michel Barnier, ministre de l'Environnement), du Médiateur de la République, du Conseil d'État (jurisprudence, conclusions, études), comme les occasions suscitées par la transposition des directives européennes des 27 juin 1985, 7 juin 1990 et 3 mars 1997, n'ont pas provoqué l'effort attendu pour généraliser la mise à disposition du public des informations nécessaires et le recueil de ses avis.

La jurisprudence du Conseil d'État tend à aligner les exigences des enquêtes de droit commun (R 11-1 et s. du Code de l'expropriation), aux fins d'expropriation et qui ouvrent les droits à indemnisation, sur celles plus élevées de l'enquête Bouchardeau. L'essentiel des motivations des avis ou des arrêts du Conseil d'État porte, pourrait-on dire, sur la communication : régularité de la publicité et du déroulement de l'enquête, réalité de l'information publique, clarté de la présentation et des motifs du parti pris de construction ou d'aménagement choisi par l'administration parmi les variantes étudiées. Le caractère complet du dossier soumis au public doit respecter les réglementations successives : étude de l'impact, mesures et précautions prises, respect des conditions fixées par les lois sur l'eau de 1992, contre le bruit de 1992, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996, et, s'il y a lieu, par la fameuse LOTI, loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, qui entend favoriser l'inter-

modalité et veiller à la rentabilité socio-économique. Par ailleurs, un même projet peut donner lieu jusqu'à une dizaine d'enquêtes aux modalités différentes.

Enfin, la loi du 27 février 2002, d'une part, introduit une « déclaration de projet » des maîtres d'ouvrage publics (État, collectivités territoriales et établissements publics), ainsi conduits à afficher une responsabilité, maintenant décentralisable, dans le processus décisionnel avant enquête. D'autre part, la portée de l'avis du commissaire enquêteur est réduite. Son désaccord n'a plus à être soumis au Conseil d'État. Il suffit d'un arrêté préfectoral ou ministériel déclarant l'utilité publique.

Le respect de ces procédures de publicité et de communication offre une garantie essentielle de légalité. Pour une participation plus aisée des citoyens, ne faudrait-il pas codifier, en un document unique, débarrassés des dispositions de rites dépassés, tous les textes concernant l'information, la consultation du public et la concertation ? Un Code de la communication pourrait ne pas être limité aux domaines des médias et des infrastructures de communication, des sondages et de la protection de l'information... Les observations recueillies lors des enquêtes révèlent que les oppositions sont, relativement, d'autant moins nombreuses, même si elles s'expriment plus abondamment par des pétitions ou des contre-projets, que l'effort d'information du public (exposition, réunion, site internet) est important. Éclairées, les opinions favorables sortent de l'indifférence pour participer au débat public.

## *De l'utilité publique...*

Dans ces observations, les oppositions proviennent non seulement d'intérêts particuliers menacés (atteintes foncières, nuisances sonores, habitudes de vie perturbées), mais de plus en plus d'intérêts collectifs locaux (activités, occupation des sols, environnement) ou généraux (aménagement du territoire, équilibres naturels, biosphère, risques chimiques ou nucléaires, santé).

L'administration épouse d'ailleurs les querelles que connaît le public tout au long de procédures archaïques (préoccupations de défense des années 1950) d'instruction mixte dont les « conférences » s'achèvent en principe par un accord, désormais obligatoirement présenté dans le dossier public (loi du 27 février 2002). Les positions des ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement ou de la culture et celles de l'Équipement et des Transports s'avèrent parfois inconciliables, en dépit de l'arbitrage du cabinet du Premier ministre. Certains ministres ne manquent pas de faire état de leurs désaccords. L'image du gouvernement à la recherche d'un intérêt général s'en trouve brouillée. Un débat de nature politique se poursuit alors, comme cela a été le cas pendant près de douze ans sur les décisions concernant le projet d'autoroute A51 entre Grenoble et Sisteron.

Les avis sollicités, lors des enquêtes publiques menées dans les trente dernières années, ouvrent sur des discussions plus globales et sur des débats de société. Déjà, les projets de réalisation d'un ouvrage, de l'aménagement ou de la construction d'une infrastructure sont à replacer dans des programmes d'ensemble. Lorsqu'une section autoroutière de soixante-dix kilomètres

est soumise à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux, la balance de l'intérêt général, entre avantages et inconvénients (théorie du bilan), impose que le projet soit replacé dans une orientation plus large, bénéficiant déjà d'une onction légitime. La section projetée prolonge-t-elle une autoroute déjà déclarée d'utilité publique ? Elle s'inscrit dans un itinéraire retenu par le schéma directeur routier national. Son financement est décidé dans un contrat État-Région. Elle achève le désenclavement d'une région ou bien une voie de transit international. Le Conseil d'État critique l'administration pour ces « tronçonnages » qu'impose le « saupoudrage » des financements publics. On voit bien que l'intérêt général partiel en question est déterminé par un intérêt général d'ensemble. Celui-ci balaye les opinions exprimées au nom d'intérêts généraux locaux ou particuliers.

Nombre d'observations, relevées par les commissaires enquêteurs, protestent d'être sollicitées trop partiellement et trop tardivement sur une opération dont l'opportunité ne peut plus être utilement contestée. Lorsque le tracé de l'autoroute A16 (Paris-tunnel sous la Manche) entre Amiens et Boulogne-sur-Mer est critiqué, notamment dans la traversée de la vallée de l'Autie, riches en biotopes sensibles, la protestation locale tend à déplacer le tracé de deux kilomètres vers l'Est. Portée devant les instances européennes, la protestation écologique réclame un moratoire contre le choix déjà irréversible de l'itinéraire trop proche de la côte dans le Marquenterre. En dépit de l'avis favorable du Conseil d'État, la prise du décret déclarant l'utilité publique n'intervient que plus tard, à l'issue d'un compromis politique entre partis Verts et

socialiste sur... la présidence de la région Nord-Pas-de-Calais. Plus frustrante encore, la loi d'exception sur l'urgence des travaux de la route à grand gabarit Toulouse-Langon, pour les convois exceptionnels du transport des éléments des Airbus A380, prive les riverains de l'itinéraire d'une véritable concertation.

*...au compromis d'intérêts généraux  
du développement durable*

L'appréciation partagée de l'utilité publique, objectif essentiel des enquêtes et du débat public, ne dépend plus de la simple opposition entre intérêt général et intérêts particuliers. On met en évidence plusieurs intérêts généraux conflictuels entre eux.

D'une part, territorialement, les citoyens et les élus qui les représentent aux différents niveaux sont déchirés entre des souhaits d'évolution de la cité ou du « pays », des attentes régionales et des demandes nationales. D'autre part, en termes de valeurs sociétales, les individus ou les groupes organisés voient leurs aspirations écartelées entre des options de progrès économique, de développement des activités et de l'emploi, de mobilité, de facilité des déplacements, de confort, apportés par la technologie, et des options de préservation d'un cadre de vie et de protection de l'environnement, des phénomènes vivants, de la santé, des équilibres naturels ou de prise en considération, pour les générations futures, de l'avenir de la planète. Chaque camp revendique qualité, confort, pérennité et sécurité pour les objectifs qu'il assigne au futur. Ce débat cornélien peut diviser le seul esprit de

celui qui, bien dans son quartier, se veut citoyen actif de sa région comme du monde.

La citoyenneté, pensée globalement, ne peut être formulée que dans les champs politique et éthique. L'individu, soit distrait par la consommation et la compétition, soit replié sur son immédiat voisinage, fait peu l'effort de subsumption kantienne, de transcender ses préoccupations vers le collectif et de passer de l'avoir au devoir. S'agissant de l'occupation de l'espace, le syndrome « Nimby » (*Not in my backyard*, « pas dans mon jardin ») manifeste l'absence de solidarité du citoyen à faire partie d'un « grand tout », dès que s'approche une menace sérieuse ou dramatisée. On veut une autoroute très voisine, mais qui ne traverse pas la commune. Un aéroport est peut-être nécessaire pour desservir le grand bassin parisien, mais rares sont les départements prêts à en accueillir la plateforme. Il faut traiter les déchets nucléaires dans des laboratoires souterrains, mais nulle part (« Banana », *Build absolutely nothing anywhere near anything*). On en vient, dans de récents sondages, à ne plus vouloir voir de pauvres près de chez soi !

Les pouvoirs sont donc amenés à trouver des compromis sociaux. Le concept de développement durable relève de cette volonté de maîtrise et de précaution face aux risques inhérents aux progrès technologiques. L'individu s'est senti plus tôt concerné par les menaces sur sa santé ou par l'augmentation des nuisances de proximité, sonores ou de pollution (urbaines, aériennes). La prise de conscience sur les risques écologiques, plus éloignés dans le temps et dans l'espace, est venue des alertes des chercheurs et de l'attribution du portefeuille de l'Environnement à un membre du gouvernement.

Ce ministre s'essaye à un difficile équilibre. D'un côté, la prise en charge des craintes et des protestations le conduit à participer aux études, réflexions et recherches de disciplines encore peu constituées. Il écoute et encourage les multiples associations de défense, voire de proposition. Celles-ci se créent avec des élans qui rappellent la montée des organisations syndicales à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. D'un autre côté, le ministre aujourd'hui de l'Écologie et du développement durable doit s'imposer en tant que tel, face aux autres administrations. Il affirme ses logiques. Il infléchit des arbitrages dans son sens. Mieux, il espère faire passer la préoccupation écologique dans tous les services publics. Mais il n'a pas les moyens de ces ambitions, notamment en personnel propre, autre que « détaché » sous l'égide du corps des Ponts et Chaussées par le ministère « frère ennemi » de l'Équipement et des Transports.

La tentation, à laquelle ont cédé de récents ministres, comme Dominique Voynet ou Yves Cochet (Verts), est de tourner le dos à la culture de gouvernement et de faire du cabinet et de leur haute administration une instance d'assistance « cheftaine des associations ». Les précédents ministres de l'Environnement, Huguette Bouchardeau, Brice Lalonde, Ségolène Royal, Michel Barnier, Corinne Lepage, ont développé sans cette dérive un dialogue ingrat avec la société civile. Tous sont à l'origine de textes importants sur l'information du public, les enquêtes, la concertation et le débat public.

La tendance est internationale. Les directives européennes invitent à associer environnement et information du public. Il est clair qu'en la matière, gouverner c'est prévenir. La Commission des Communautés européennes, après la

transposition dans les droits internes des directives déjà citées, a contribué, en négociation avec l'ONU et des ONG, à la signature (par 14 États membres, puis six mois après par l'Allemagne), le 25 juin 1998 à Aarhus (Danemark, conférence « Un environnement pour l'Europe »), d'une convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Des directives précisent le lien étroit entre « les incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (27 juin 2001) et l'information, sa qualité, claire, compréhensible, précise, actualisée, vérifiable, et aussi le contenu des documents accessibles au public sur un projet ou diffusés pour favoriser l'évaluation d'une politique publique. Une commission, présidée par le paléontologue Yves Coppens et des assises publiques (juin 2002-mars 2003) éclairent l'élaboration d'une « Charte de l'environnement » adossée à la Constitution.

L'information du public et le poids de l'opinion sont reconnus comme indispensables pour favoriser l'arbitrage du développement durable. Les expertises techniques et économiques s'avèrent mal préparées à éclairer à elles seules les questionnements écologiques, sociologiques ou psychologiques qu'appelle l'appropriation collective des projets de développement. La difficulté d'« agir dans un monde incertain » conduit les auteurs de cet essai sur la démocratie technique à souhaiter décroiser les savoirs, crever les abcès d'incompréhension et anticiper les crises.

Le décideur public démuni, craignant d'avoir à avouer les limites de son savoir et donc de son pouvoir, est tenté par le silence. Le non-dit

nourrit plutôt les craintes que les espérances. Un jeu artificiel autour de l'information tend à s'instaurer plutôt qu'une mise sur la place publique des doutes sur l'utilité des projets d'aménagement ou d'équipement, comme d'ailleurs des incertitudes sur la santé, les modifications génétiques ou les atteintes épidémiologiques, sur les menaces agroalimentaires ou environnementales, sur les risques industriels ou les conséquences des catastrophes naturelles.

Pour prévenir, la mise en œuvre du « principe de précaution » ne peut qu'être concertée, localement comme internationalement. La participation du public et la concertation apparaissent comme les nouveaux réducteurs d'incertitude. Encore faut-il que le débat public parvienne à s'inscrire tout au long des processus de décision et dans la mémoire collective.



## Le débat public mis en forme

### *La concertation sur les grands projets*

Le débat public local se pratique donc occasionnellement, faute d'être durablement associé à un mode de gestion municipale. Par ailleurs, l'expression « débat public » se banalise sous la plume, sur les ondes et sur les écrans des médias. Elle se galvaude au point qu'il suffit qu'une question soit dans l'opinion objet de discussion, qu'un désaccord potentiel soit évoqué pour dire qu'il y a débat public. Au Parlement, lieu légitime du débat démocratique, les séances publiques donnent la représentation nationale en spectacle, plutôt qu'une image de confrontation élaborée, approfondie et qui va au-devant des préoccupations récurrentes ou juste émergentes de la société.

Dans les domaines sensibles de l'occupation d'un territoire, de sa construction, des impacts sociaux ou environnementaux de son équipement et de son aménagement, le législateur s'est borné à fixer les principes et les procédures, laissant aux gouvernements la responsabilité tant des grandes orientations que des décisions opérationnelles.

Entre 1985 et 1995, les pouvoirs publics ne peuvent plus ignorer les oppositions et les résistances aux grands travaux, notamment d'infrastructures. Insatisfaite du débat public, très limité, tardif, donc illusoire, que proposent les enquêtes publiques, l'opinion mobilisée localement proteste à chaque opération.

La table des matières de ces opérations figure dans l'annexe au décret précité du 23 avril 1985, pris pour l'application de la loi Bouchardeau : remembrements et aménagements fonciers, défrichements importants, travaux d'hydraulique agricole, de défense contre les eaux et d'installation d'ouvrages utilisant l'énergie hydraulique, voies routières, ferrées et navigables, remontées mécaniques, aérodromes, ports fluviaux et maritimes, travaux effectués sur les rivages et sous la mer, installations classées, stations de traitement et de stockage des eaux, canalisations de toute nature (eau, gaz, hydrocarbure, produits chimiques), travaux de recherche, d'exploitation de gisements ou de stockage (mines, carrières, hydrocarbures, géothermie, déchets radioactifs), autorisations de construire en grande surface ou en grande hauteur, de lotir, d'aménager des terrains de camping ou certaines installations communales.

L'administration développe la concertation, d'abord en l'imposant aux collectivités locales et aux instances intercommunales. Pour les opérations d'aménagement d'habitat, d'activités économiques, de loisirs, de tourisme et pour la réalisation d'équipements collectifs, l'article L. 300-2 (1985) du Code de l'urbanisme dispose que « le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les asso-

ciations locales et les autres personnes concernées ». À l'issue de la concertation, le conseil municipal en examine le bilan. La concertation s'organise en accord avec la commune, lorsque d'autres personnes publiques ont l'initiative des opérations. Cette démarche, modestement suivie et objet d'une jurisprudence tolérante, a le mérite d'amener les élus à faire appel au débat local, à en fixer les objectifs et à évaluer l'information et la participation suscitées. Elle devrait être suivie tout au long du processus de conception d'un projet, avant que celui-ci ne soit figé puis soumis à une enquête publique.

Mais c'est sur les grands projets que le déficit de concertation apparaît plus crûment. L'opportunité du canal Rhin-Rhône défraye maintes fois la chronique. L'opposition au TGV Méditerranée prend en sept ans de l'ampleur dans la vallée du Rhône. Elle provoque des débats informels, en dépit d'une mission confiée au conseiller d'État Max Quérien. Elle perturbe les intentions et le calendrier de la SNCF. L'implantation d'une gare picarde du TGV ou la fréquentation d'Orly-Val sont objets de contestations. Le programme d'aménagement de la Loire (EPALA, un seul ou quatre barrages ?) suscite de vives oppositions et l'attention du ministre Michel Barnier est attirée par les propositions intéressantes des associations. La mise en œuvre de la loi Bataille, relative aux recherches sur la gestion des déchets nucléaires et qui n'envisageait qu'une consultation sommaire de la population avec un médiateur pour déterminer des lieux d'implantation de laboratoires, s'avère impossible.

La boulimie routière européenne (trois quarts des échanges) est dénoncée. Edgard Pisani, auteur d'un rapport, alerte sur « la déréglementation

[qui] fait franchir le seuil de la contre-productivité ». La Suisse se protégeant des transits, la colère grandit dans les Alpes françaises. Pour l'autoroute A51, déjà citée, l'administration se saisit d'accords politiques instables, bouscule ses propres experts (géologues, Centre d'études techniques de l'Équipement) pour lancer les procédures d'utilité publique sans trop s'émouvoir de la forte mobilisation (tracts, expositions, manifestations, occupations de sites, obstructions de chantiers) des mécontents.

### *Infrastructures de transport et circulaire Bianco*

Le ministre des Transports, Paul Quilès, donne mission au préfet Gilbert Carrère de mener un débat national et régionalisé sur les infrastructures (« Transports 2002 ») pour « trouver les points d'équilibre entre environnement, économie et mobilité ». Outre des recommandations sur les politiques et l'intermodalité des transports, qui relèvent d'un débat parlementaire faisant défaut, Gilbert Carrère préconise la mise en place d'une instance indépendante du maître d'ouvrage « pour parer la méfiance et les procès d'intention des contestataires, ainsi que pour réguler le processus de décision, en s'assurant de la comparaison publique entre plusieurs alternatives ». Ainsi se précise en 1992 le souhait, pour chaque grande infrastructure, d'un débat public, « transparent et démocratique », en plusieurs phases : sur l'intérêt économique et social du projet, sur la définition du tracé replacé dans les perspectives de l'aménagement local, sur l'utilité publique, sur le suivi de la réalisation.

Le message est rapidement mais partiellement reçu puisque, nouveau ministre chargé des transports, Jean-Louis Bianco adresse aux préfets une circulaire, en date du 15 décembre 1992, pour leur demander de mettre en œuvre sous leur responsabilité, pour les grands projets nationaux d'infrastructures, une procédure complète de concertation.

« Une première phase de débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée doit être organisée dès la conception du projet et, en tout cas, en amont des études de tracé. Cette phase permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. Elle doit préciser les interrogations et les divergences. À l'issue de cette phase, c'est au gouvernement qu'il revient d'arrêter les grandes orientations qui seront formalisées dans un cahier des charges rendu public. C'est à partir de ce cahier des charges que les études de tracé seront engagées. Parallèlement à celles-ci, sera réalisée une synthèse des perspectives régionales et locales d'aménagement et de développement afin de favoriser l'intégration de l'infrastructure dans les territoires concernés et la valorisation de ceux-ci. Ensuite, sera menée l'enquête publique dans les conditions réglementaires. À l'issue du processus débouchant sur l'acte déclaratif d'utilité publique, une liste des engagements de l'État en matière d'insertion économique et sociale et de protection des espaces concernés sera rendue publique afin d'en permettre le suivi. Un bilan économique, social et environnemental du projet sera établi par le maître d'ouvrage dans les années qui suivent la mise en service de l'infrastructure. »

Les préconisations antérieures n'ont été ignorées que sur un point essentiel, l'indépendance entre maître d'ouvrage et instance chargée d'animer la concertation. On s'est inscrit dans la tradition française de l'administration déléguée (Daniel Boy, CEVIPOF-CNRS), qui a son origine dans les commissions *ad hoc* consultées, au mieux pour écouter leurs avis, au pire pour enterrer une question. La nouvelle compétence est attribuée au représentant de l'État. On y perd la neutralité recherchée pour établir des relations de confiance entre tous les acteurs (maîtres d'ouvrage publics, élus, associations et opposants organisés) du débat conduit sur la place publique. Lorsqu'il crée la Commission nationale du débat public, Michel Barnier tient à ce qu'elle soit présidée par un conseiller d'État, magistrat indépendant du gouvernement, même si peuvent gêner les apparences de son statut de haut fonctionnaire. En dépit de leurs efforts, les préfets qui appliquent la circulaire Bianco sont regardés comme défendant les intérêts du maître d'ouvrage (l'État pour la plupart des grands projets). Chargés d'appliquer les décisions des ministres, ils sont souvent injustement récusés comme médiateurs des oppositions violentes qu'ils ont plutôt l'habitude de minimiser ou de maîtriser.

À l'étranger, les expériences de concertation militent pour l'autonomie de leur organisation. La plus connue est celle du BAPE (Bureau des audiences publiques sur l'environnement) québécois. Créé en 1978, cet organisme important (un bureau de 7 membres, 50 autres permanents et un réseau de 600 personnes pour informer le public et enquêter) est une véritable juridiction, maîtresse de ses procédures, mais saisie par le ministère d'État aux Affaires municipales

et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau. Le BAPE instruit les dossiers, répond à des « mandats », conduit des enquêtes, organise des « audiences publiques », confrontations très formelles aux allures de procès et fait des rapports.

C'est au début des années 1990 que le BAPE mène des missions de « médiation » destinées à évaluer les projets des maîtres d'ouvrage. Un premier temps de la concertation est consacré à délimiter le champ du conflit d'intérêts et identifier les acteurs parties au débat. Un médiateur étant choisi et des procédures retenues, on procède au recueil de l'information pertinente. La médiation, menée avec des représentants, consiste à négocier un consensus. Il ne s'agit pas réellement d'un débat public. La participation est restreinte. La tentation est forte de parvenir à un accord partiel pour réussir la mission. Cette démarche s'applique bien à des projets locaux, lorsque l'opinion se structure facilement sur les enjeux.

### *Loi Barnier et Commission nationale du débat public*

En France, dans la quête de démocratie participative, la formalisation du débat public fait un pas décisif avec l'article 2 de la loi du 2 février 1995 (article L. 121-1 à L. 121-5 du Code de l'environnement en vigueur jusqu'au 27 février 2002). « Pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être

organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration. »

Il est institué une Commission nationale du débat public qui peut être saisie « conjointement par les ministres dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public et par le ministre chargé de l'environnement ainsi que, pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales après consultation desdites collectivités territoriales », également « par au moins vingt députés ou vingt sénateurs ainsi que par les conseils régionaux territorialement concernés par le projet », ainsi que par « les associations agréées de protection de l'environnement [...] exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national ».

La CNDP, présidée par un conseiller d'État, est composée à parts égales de parlementaires et d'élus locaux, de membres du Conseil d'État et des juridictions des ordres administratif et judiciaire, de représentants des associations précitées, des usagers et de personnalités qualifiées.

La loi donne à la Commission nationale du débat public le pouvoir d'organiser, après consultation des ministres, un débat public en constituant une commission particulière pour chaque projet. Elle prévoit que, « à l'issue du débat public [dans les trois mois], le président de la CNDP dresse un bilan de ce débat et en publie le compte rendu, qui est mis à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ».

Le décret du 10 mai 1996 donne le détail de la composition de la Commission et en annexe la liste des opérations (publiques) concernées. Il prévoit que les « commissions particulières »

comprennent 3 à 7 membres. Il précise que le débat public ne peut avoir lieu, pour une durée de quatre mois, qu'en amont de la fixation des principales caractéristiques du projet et en tout état de cause avant l'arrêté prescrivant l'enquête publique.

« Le débat public est mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage, comportant notamment une description générale des objectifs et des principales caractéristiques du projet, l'appréciation des enjeux économiques et sociaux, l'identification des principaux impacts sur l'environnement et l'estimation du coût économique et social du projet. » Il ne débute, « sur décision du président de la Commission nationale, qu'à compter de la production du dossier complet ». La commission particulière peut demander au maître d'ouvrage que certains documents nécessaires au débat soient communiqués. La Commission nationale peut aussi ordonner une expertise complémentaire, mise à la charge du maître d'ouvrage, comme d'ailleurs les frais d'organisation et de déroulement du débat public.

Installée seulement en septembre 1997, la CNDP est présidée successivement par deux conseillers d'État, Hubert Blanc, ancien préfet de région, et Pierre Zémor. Elle a conduit ou lancé une douzaine d'expériences jusqu'à la mise en place d'une nouvelle commission, en novembre 2002, présidée par le préfet Yves Mansillon.

### *Une douzaine d'expériences*

Le premier débat public ainsi formalisé porte, à la demande du ministre de l'Équipement, sur le projet « Port 2000 » d'extension en eau pro-

fonde du port du Havre. Il est étudié depuis le début des années 1970 (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région du Havre, projet du pont de Normandie, dessertes autoroutières). Le PAH, établissement public du port maître d'ouvrage, recherche la variante (parmi 7) d'aménagement qui lui permettra de mieux accueillir un trafic de conteneurs, rapidement croissant, et de soutenir la concurrence d'autres grands ports (Rotterdam). Des positions contrastées sont déjà prises par les élus, les acteurs économiques (organisations consulaires, professionnelles, pêcheurs, entreprises implantées), les associations de défense ou de promotion et les administrations. Le débat est ouvert, en novembre 1997, par une conférence de presse au cours de laquelle le président de la commission particulière, Jean-Luc Mathieu, conseiller-maître à la Cour des comptes, explique les principes et le déroulement du débat public. Le PAH présente son dossier, qui est diffusé à 10 000 exemplaires (30 000 dépliants de synthèse). Durant quatre mois sont tenues 12 réunions sur invitation, sans la presse pour « éviter une cristallisation prématurée » des points de vue, 20 réunions publiques (9 thématiques, 9 générales et 2 de conclusions), également 11 réunions à l'initiative de partis politiques ou d'associations. Deux pétitions sont recueillies.

La concertation, jugée trop courte pour examiner l'évolution du maître d'ouvrage vers une solution de synthèse, est cependant reconnue avoir permis, à quiconque le souhaitait, de s'exprimer dans l'échange des informations et des arguments. Le préfet est sur la réserve. Ses services fournissent les données qu'ils détiennent. On regrette l'absence des « citoyens ordinaires » (150 personnes aux réunions), remplacés par des

« professionnels du débat ». Le PAH est critiqué pour ne pas avoir diffusé tous les travaux de ses experts ou tenu suffisamment compte des exigences environnementales. Jusqu'au début des travaux, à l'automne 2001, des études se poursuivent, des procédures administratives se déroulent, un contentieux s'instruit, sans que le PAH ni le ministre de l'Équipement ne fassent clairement savoir la suite donnée au débat public.

Au cours de l'année 1998, se déroule un deuxième débat public autour du projet de ligne électrique à très haute tension entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) à la demande de la fédération associative France-Nature-Environnement (FNE). La région Provence-Alpes-Côte d'Azur connaît des situations critiques d'alimentation électrique. Les projets de tracé varient depuis plusieurs années. Une meilleure desserte suppose de traverser l'arrière-pays provençal, un relief difficile, trois départements, cent quarante-quatre communes, un parc naturel, des sites classés, un camp militaire. La commission particulière présidée par Gérard Porcell, vice-président du tribunal administratif de Paris, obtient que le maître d'ouvrage EDF diffuse 2 500 exemplaires de son projet dans un dossier de 80 pages et dépose au siège de la commission les 101 études et expertises déjà réalisées. Le public dispersé est associé par correspondance : courrier, cartes-réponses « T » diffusées avec une brochure de 5 pages à 120 000 exemplaires, numéro vert, minitel, site internet (sans forum).

Des spécialistes répondent à quelques 7 000 questions. Ils animent une dizaine de tables rondes (sur invitation) thématiques (techniques, économiques, sur la santé, l'environne-

ment). Trois réunions publiques sont organisées avec des maires. Seize numéros d'une « lettre du débat » (10 000 exemplaires) rendent compte des réunions et se font l'écho des interventions. Une information attentive des médias suscite 300 articles dans la presse régionale. Une contre-expertise accordée pour vérifier la nécessité de construire une nouvelle ligne, rendue publique une semaine avant la clôture du débat, retient l'opportunité du projet pour le long terme, sans pour autant rejeter les solutions alternatives. Compte rendu et bilan justifient le rôle de la CNDP dans la conduite d'un « débat honnête où le public n'a été privé d'aucune information à toutes les questions qu'il a souhaité poser ». Après quatre ans de silence, une décision interministérielle retient un nouveau projet.

Le débat public conduit en 1999 autour du projet d'autoroute A32 (Nord-Sud, à l'est du sillon mosellan), sollicité par des parlementaires, est révélateur de ce que la concertation est un examen de passage difficile pour le maître d'ouvrage. Celui-ci, représenté par un préfet qui s'implique fortement et par les services de l'Équipement, prend une année pour informer la CNDP, puis une seconde année pour transmettre les versions successives du projet à la commission particulière présidée par Reine-Claude Mader-Sausay, secrétaire générale de la Confédération syndicale du cadre de vie. Après une rencontre réservée aux « grands élus » et la diffusion d'une brochure de 12 pages à 500 000 exemplaires (avec cartes « T »), qui résume les 150 pages d'un dossier tiré à 10 000 exemplaires, la concertation s'organise autour de 12 réunions publiques, qui connaissent une fréquentation double de celle des deux débats précédents. Deux exposi-

tions, un film, un site internet peu visité, neuf « lettres du débat » et un partenariat avec *L'Est Républicain* et *Le Républicain lorrain* permettent l'expression riche d'une opinion très mobilisée, en dépit d'un dialogue et d'affrontements difficiles. Les arguments réduisent l'intérêt du projet et de ses différentes variantes au point de réorienter la réflexion des élus, puis de l'administration, vers l'aménagement territorial de la région et les moyens de remédier à la saturation de l'A31 voisine.

Le projet de réalisation par Réseau ferré de France (RFF) de la branche sud du TGV Rhin-Rhône est l'occasion de confirmer, au premier semestre 2000, que la formule du débat public se rode sous l'égide de la CNDP : commission particulière présidée par Charles Gosselin, ancien préfet et conseiller d'État, dossier complet de RFF (6 000 exemplaires), cartes « T », site internet, 10 réunions publiques, 4 « lettres du débat », des relations-presse. L'innovation des « cahiers d'acteurs » permet d'étayer avec plus d'équité les positions ou les contre-propositions d'intervenants, notamment associatifs. Ils sont diffusés, comme le dossier du maître d'ouvrage, à ses frais. À la déception de RFF, la présentation complète du projet favorise peu le consensus et la concertation ouvre vers des études complémentaires.

Une autre extension d'un port (digue, quai pour des navires de croisières, liaison avec la Corse), celui de Nice, est soumise par les ministres à débat public fin 2001. La commission particulière est présidée par Paul Vialatte, président de la Cour administrative d'appel de Lyon. Le projet mûrit depuis un quart de siècle. Il défraye la chronique depuis la catastrophe, en 1979, du début des travaux d'un nouveau

port contigu à l'aéroport. Il inquiète pour ses effets sur le cadre de vie urbain et la circulation ou par ses menaces envers la flore marine. Les enjeux locaux sont exacerbés par la promotion impatiente de la chambre de commerce, par l'équilibre politique fragile du conseil régional de PACA et par une élection cantonale partielle sur le territoire.

Les opposants au projet accueillent la concertation comme une première victoire, qu'ils veulent amplifier par des manifestations. La participation est importante (900 personnes à la première des 9 réunions publiques). L'information (7 000 exemplaires du dossier et dépliants distribués au début de la concertation, 3 lettres, un site web, une exposition) retient peu l'attention. Des demandes d'études complémentaires et d'expertises se multiplient, amenant le « bilan » à s'interroger sur le caractère satisfaisant du dossier soumis au débat public et sur la défense insuffisante de son projet par le maître d'ouvrage. Celui-ci paraît désorienté par l'exercice de débat public et par les soupçons exprimés. Il s'oblige à une posture à la fois bien déterminée mais pas aussi figée qu'au début d'une enquête publique.

On retrouve RFF, au côté des services de l'Équipement, dans les deux débats publics joints sur les contournements routier et ferroviaire de Lyon, qui se déroulent fin 2001. L'ancien premier président de la cour d'appel de Lyon, André Oriol, préside la commission particulière. Les réunions publiques (11) sont, ici aussi, privilégiées et suivies de point de presse. *Le Progrès de Lyon* en particulier, 7 « lettres du débat », un site internet rendent compte du déroulement. Le double dossier des maîtres d'ouvrage se trouve contradictoirement complété

par 23 « cahiers d'acteurs », dont 2 conduisent à de courtes contre-expertises.

L'originalité de cette concertation, demandée par le ministre de l'Équipement, après une saisine de la CNDP par des parlementaires, est de s'inscrire, au nom d'une approche intermodale souhaitée par tous les acteurs, dans deux processus de décision de maturité différente. Dans son bilan, le président de la CNDP y trouve le mérite d'une réflexion plus globale, utile pour éclairer les décisions envisagées sur la liaison ferrée Lyon-Turin, les franchissements alpins ou le développement de la plate-forme multimodale de Saint-Exupéry.

Quatre autres débats « Barnier » sont en cours. Sur le projet de réalisation d'un nouvel aéroport au nord-est de Nantes, à Notre-Dame-des-Landes, la commission particulière, présidée par Jean Bergougnoux, ancien président de la SNCF et directeur général d'EDF, fait face, dès avant l'ouverture du débat, aux contestations associatives sur le choix de la localisation, qui convient pourtant aux élus, ainsi que sur l'ampleur du projet, sous la rumeur de voir accueillir dans ce futur aéroport partie du trop-plein du trafic aérien du grand bassin parisien.

Arnaud Mandement, ancien maire de Castres, préside la commission qui anime le débat public demandé par France-Nature-Environnement sur le barrage-réservoir de Charlas (Haute-Garonne) pour le compte du Syndicat mixte d'aménagement et d'études de la Garonne.

Deux lignes électriques THT sont soumises à la concertation pour le compte de RTE, quasi-filiale d'EDF. L'une doit permettre un dialogue sur le tracé à retenir entre Lyon et Chambéry et la commission particulière est présidée par Michel Delhommez, ancien haut fonctionnaire

de l'Équipement et de l'Environnement. La commission particulière pour la ligne France-Espagne est présidée par Georges Mercadal, ancien vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées. Le défi est d'amener l'opinion, d'une part, à entendre localement les engagements européens du gouvernement français de contribuer à l'alimentation électrique de l'Espagne ou les impératifs économiques et financiers de RTE. D'autre part, on doit prendre en considération la protestation virulente de nombreux élus locaux et des écologistes contre des tracés susceptibles de perturber les paysages et la vie rurale.

Des demandes de débats publics (liaison ferrée avec Roissy-CDG express, aéroport de Strasbourg-Mulhouse, contournement de Bordeaux) confirment une accélération, d'autant que le décret du 22 octobre 2002, pris en application de la loi du 27 février 2002, impose désormais la publication des objectifs et caractéristiques des projets. On ouvre les possibilités de saisine de la CNDP, selon certains critères, par exemple pour les infrastructures de transport le dépassement du seuil de 150 millions d'euros. Au-dessus de 300 millions d'euros, le maître d'ouvrage doit maintenant saisir directement la CNDP.

Dans l'attente des nouvelles dispositions, le gouvernement demande en 2001 au président de la CNDP d'expérimenter des modalités nouvelles de débat public, afin notamment de diffuser la culture du débat public en déléguant l'organisation au maître d'ouvrage.

Ainsi, saisie par la fédération FNE d'une demande de débat sur le projet « Conditionnement, entreposage de déchets radioactifs » à Cadarache (CEA) et après les avis, l'un favorable à un débat sur la politique nationale des déchets

nucléaires de la ministre de l'Environnement, l'autre défavorable à un débat jugé inutile par le secrétaire d'État à l'Industrie, la CNDP préconise la conduite d'un débat local confié au maître d'ouvrage. Elle désigne l'un de ses membres, Patrick Legrand, ancien président de FNE, pour suivre son déroulement. L'expérience s'avère instructive (9 réunions publiques largement fréquentées durant six semaines, un dossier en 1 000 exemplaires remis sur demandes, la relation des concertations antérieures, une exposition avec maquette, un site internet, des comptes rendus mis à disposition). Neuf « scrutateurs », personnalités indépendantes, ont veillé à la qualité du débat. L'enquête publique qui a suivi a suscité un avis favorable en juillet 2002.

Un autre débat « recommandé » à RTE est en cours sur le projet de ligne THT du Quercy Blanc (Lot). Enfin la CNDP est intervenue fin 2001 comme « conseil en concertation » auprès du préfet des Pyrénées-Atlantiques sur le projet d'injections d'effluents dans les couches de Crétacé 4000 de Lacq, en relation avec les commissaires enquêteurs, expérimentant ainsi la disposition, utile pour les projets industriels privés, que le débat local peut être mené jusqu'à la clôture de l'enquête publique. De février à octobre 2001, le président de la CNDP, Pierre Zémor, s'est vu confier la mission, également expérimentale, d'organiser et de conduire un débat public préalable au projet de nouvel aéroport pour le grand bassin parisien (DUCSAI, Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international).

## *L'apprentissage du débat public*

Il ressort de l'observation de ces expériences comme des bilans dressés à l'issue des débats publics, que ceux-ci répondent à une réelle attente de concertation en amont des enquêtes d'utilité publique, tant de la part du public que des élus locaux ou des administrations. L'utilité du débat public est régulièrement saluée dans les sondages et baromètres (DUCSAI). Les personnes interrogées (enquêtes qualitatives) affichent leur satisfaction d'avoir à donner leur avis. Modestes, elles se disent non spécialistes, mais ajoutent qu'il est indispensable de les consulter car « les spécialistes, laissés entre eux, font des erreurs ». Sceptiques, elles craignent qu'il ne soit pas tenu compte de leur point de vue ou qu'avec cynisme, une fois sacrifié au rite de la concertation, « ils (les pouvoirs publics) feront ce qu'ils voudront ». Ces précautions oratoires prises, elles formulent très librement et très concrètement leurs espoirs autant que leurs craintes sur le projet.

Toutefois les citoyens participent peu lorsqu'ils ne se sentent pas concernés, c'est-à-dire en l'absence d'un projet bien déterminé, proche d'eux dans le temps et dans l'espace. Les organisations porteuses d'intérêts économiques et sociaux ou les associations de défense anticipent mieux les enjeux. Elles tendent à s'approprier le débat au détriment des populations locales, alors même que celles-ci sont sollicitées par d'importants efforts d'information. Le débat public est une prise de conscience pour l'opinion des préparations de décisions en cours, habituellement connues des seuls milieux responsables ou experts, sinon colportées par des rumeurs. C'est l'occasion de prendre en considé-

ration tous les points de vue qui souhaitent s'exprimer. Les détenteurs privilégiés d'informations hésitent à intervenir. L'organisation de tables rondes et de rencontres thématiques attire plus facilement.

Pour le public, la parole trop longtemps retenue est facilement passionnée, voire violente. L'irrationnel, l'intuition, le fantasme usent et abusent du droit de cité qui leur est enfin ouvert. Empressements et évitements nuisent à la qualité d'un dialogue qu'il ne serait cependant pas bon de contraindre ou de trop aseptiser. Le temps donné au débat public permet le plus souvent de parvenir, plus ou moins vite (de six semaines à six mois), à une écoute réciproque des arguments. Le groupe informel, plus ou moins étendu, qui se constitue autour de la discussion d'un projet procède à un apprentissage collectif de la discussion, en dépit des obstructions délibérées ou des manipulations d'opinion de certains acteurs. Passé les procès d'intention, la controverse cherche des terrains rationnels. Le temps de l'émotion va s'ajuster au temps du maître d'ouvrage.

On se préoccupe alors de la qualité des informations. La concertation est apaisée, même si elle paraît moins accessible, par la mise par écrit du débat contradictoire. L'examen du caractère complet du dossier de l'autorité responsable du projet est central. Les commissions particulières de la CNDP portent attention à obtenir de la part du maître d'ouvrage un dossier qui rappelle les finalités du projet, replacé si possible dans un processus de décision souvent ancien, qui précise les objectifs et les caractéristiques du projet ainsi que la gamme des solutions envisagées. Les administrations, peu habituées au débat public, veulent présenter des projets déjà délibérés

entre elles pour les imposer. Elles multiplient les études préalables. Elles diffèrent l'examen de passage redouté devant le public. On trouve un compromis, entre précipitation imposée et perfectionnisme dilatoire, pour lancer le débat.

La dynamique du débat public donne l'occasion d'ajuster ce compromis pragmatiquement, en enrichissant le dossier de base, soit en exigeant la production d'études non présentées ou nouvelles, soit par le recours à des expertises complémentaires, soit surtout avec l'apport de contributions supplémentaires, le plus souvent contradictoires, sous la forme des « cahiers d'acteurs ». Peuvent être aussi annexés les rapports établis lors de missions antérieures ou lors de colloques d'initiatives parallèles aux réunions publiques organisées.

L'apprentissage collectif du débat public est aussi celui des frustrations. Le dossier ne saurait être dès le début regardé comme exhaustif sous peine de dénier par avance tout intérêt aux apports induits par la confrontation. La durée de la concertation n'est jamais suffisante à qui garde l'illusion du consensus. Le débat public ne permet pas, contrairement au procès judiciaire, de dégager une vérité ou une décision. Des insatisfactions sont provoquées par l'immersion brutale dans un dossier de citoyens qui n'ont eu que quelques relents d'un programme d'aménagement, pourtant « dans l'air » depuis longtemps.

Le progrès accompli d'informer et de consulter le public sur l'élaboration d'un projet avant d'en décider, puis de le soumettre aux procédures d'enquête, est un pas important pour développer la culture de concertation et répondre aux attentes d'une démocratie plus vivante. Encore faut-il inscrire ces moments de

participation dans le temps long de la mémoire collective.

C'est le sens des observations faites, sous la présidence de Nicole Questiaux, dans le rapport de la Section du rapport et des études du Conseil d'État (*L'utilité publique aujourd'hui*) qui préconise un pas de plus vers l'amont des processus de décision.

Pour les opérations d'équipement d'une certaine dimension, des programmes ou des schémas (premier temps) doivent être arrêtés après consultation du public, tenus à jour et respectés. Tout projet important (deuxième temps) fait l'objet d'un rendez-vous de consultation portant sur le principe même et les modalités de sa réalisation. Une « déclaration d'avant-projet », assortie d'un « cahier des charges », issu des observations et remarques recueillies, amorce la phase de réalisation. Une fois précisé le projet et une fois réalisée la concertation interadministrative nécessaire, interviennent pour constater l'intérêt général de l'opération (troisième temps), soit la déclaration d'utilité publique pour les projets de l'État, soit une déclaration de projet pour les maîtrises d'ouvrage des collectivités locales. L'une comme l'autre peuvent alors être soumises à une enquête publique, simplifiée ou de nature à autoriser les expropriations (préalable à la déclaration d'utilité publique).

### *La loi « démocratie de proximité »*

Une loi simplifiant l'enchevêtrement des enquêtes publiques et des procédures de concertation eût été bienvenue pour répondre aux invites de la convention d'Aarhus et suivre certaines des suggestions du Conseil d'État. Le

projet de loi sur la démocratie de proximité a fourni un expédient. Outre la clarification des responsabilités par l'importante introduction de la déclaration de projet et par la reconnaissance d'une nécessaire conciliation interadministrative, le titre IV de la loi du 27 février 2002, introduit dans le Code de l'environnement (article L. 121-1) que « la participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique ».

Corrélativement, le champ des compétences de la Commission nationale du débat public à organiser des débats publics est étendu, non seulement avec l'obligation nouvelle et les possibilités élargies de saisine sur les projets d'aménagement ou d'équipement des personnes publiques et aussi des personnes privées (article L. 121-8), mais encore avec la faculté de débats publics « portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement » (article L. 121-10).

Il est ainsi acquis que, les saisines étant largement ouvertes (jusqu'aux conseils municipaux), la CNDP, érigée en autorité administrative indépendante (AAI), apprécie l'opportunité de faire un débat public selon des modalités qu'elle choisit (L. 121-9). Soit elle l'organise en confiant son animation à une commission particulière, comme sous la loi Barnier, soit elle en confie l'organisation à la personne publique responsable du projet, en « définit les modalités et veille à son bon déroulement », soit enfin, si elle estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, « elle peut recommander au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose ». Ces possibilités ouvertes à la délégation ou à la « sous-traitance » du

débat public doivent être retenues avec discernement et vigilance pour éviter que la diffusion des pratiques de concertation soit entachée par les procès en complicité ou en manipulation faits aux maîtres d'ouvrage.

En revanche deux extensions de compétences ont été accordées par les textes, parcimonieusement et au corps défendant du Sénat. D'abord l'idée du pas de plus vers l'amont des processus de décision en organisant des débats publics préalables à un projet (tel celui organisé sur un nouvel aéroport pour le grand bassin parisien) ou sur des grandes options d'aménagement, voire sur des politiques sectorielles de protection de l'environnement comme souhaité par Yves Cochet, rapporteur du texte, constitue un point d'achoppement entre la compétence du Parlement et la place accordée à la démocratie participative. Le Sénat n'avait pas voulu du futur article L. 121-10. La question reste ouverte de savoir à qui revient l'initiative, aux ministres ou aux parlementaires, de faire éclairer les grands choix par un débat public.

Le législateur a ensuite prévu que les projets privés puissent être soumis à un débat public. Après l'émotion provoquée par l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, le grand débat national voulu par le ministre de l'Environnement, conduit sur six semaines par Philippe Essig, ancien président de la SNCF, laissait attendre des mesures d'information et de consultation préventives des accidents industriels sur l'environnement urbain des installations. Le projet de loi élaboré sur les risques technologiques et naturels se contente de renforcer l'information des riverains en généralisant, autour des sites, les comités locaux d'information et de concertation (CIL), qui réunissent services publics, indus-

triels, élus et associations. Il prévoit la participation des salariés dans les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Sur l'ouverture ou l'agrandissement d'établissements à hauts risques (classement « Sévésos »), il est prévu une réunion publique obligatoire au cours de l'enquête publique.

Le régime de cette enquête administrative, peu informative pour le public, préalable à une autorisation, relève de l'article 5 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Jalouse de son domaine et soucieuse de ne pas dissuader les investisseurs, l'administration chargée de l'industrie fait en sorte que ce régime d'enquête publique ne figure pas à l'article L. 121-1 du Code de l'environnement, à propos des débats publics sur les projets des personnes privées.

Le décret du 22 octobre 2002, relatif à l'organisation du débat public, a pourtant fixé les seuils des saisines sur les projets d'équipements industriels. Rien ne s'oppose à ce qu'un débat public local, au delà d'une réunion, soit organisé dans un agenda très proche du déroulement de l'enquête publique (expériences Crétacé 4000 ou CEDRA à Cadarache) pour des raisons de préservation du secret des affaires entre opérateurs concurrentiels. De même, la procédure de L. 300-2 du Code de l'urbanisme peut être adaptée. Pourquoi un investisseur privé, après ses études de marché et après avoir pris sa décision de localisation, ne bénéficierait-il pas d'une concertation locale pour préciser son projet d'implantation, en bonne compatibilité avec son environnement, ainsi que pour faire valoir l'utilité sociale de sa production ?

Malgré ces frilosités à l'égard de trop d'intervention des citoyens, les articles L. 121-1 à

L. 121-15 du Code de l'environnement et le décret d'application du 22 octobre 2002 consacrent le débat public. La voie est ouverte à une autorité qui « veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets » ayant une incidence importante sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Il est confirmé que la Commission nationale du débat public, garante de la concertation et chargée d'en diffuser la culture, ne se prononce pas sur le fond des projets. Au moment où est réduite la portée de l'avis du commissaire enquêteur, cette orientation de neutralité contribue, comme le montrent les expériences de la CNDP, à la posture d'indépendance nécessaire pour ne pas pâtir du soupçon qui atteint les décisions publiques.

La composition de la CNDP est très voisine de celle issue de la loi Barnier à l'exception de la nomination par le gouvernement d'un président et de deux vice-présidents, rémunérés et exerçant leurs fonctions à plein temps. Les dispositions d'un précédent projet de loi, prévoyant des délégations régionales de la CNDP, ont été écartées et, avec elles, le risque d'une bureaucratisation procédurale du débat public. Mieux vaut en effet une diffusion de la culture de concertation et la responsabilisation progressive des opérateurs à dialoguer avec l'opinion. On se félicite que des enquêtes publiques (modernisation de la ligne Marseille-Gardanne-Aix) en viennent à mimer le débat public (large information, expositions, site web, consultation).

AAI d'un genre nouveau, ni juridiction ni capable de sanctions (Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission nationale de l'informatique et des libertés) ou de décisions sur le fond (Autorité de régulation des télécommu-

nications), la CNDP propose une régulation appuyée sur les droits du citoyen à l'information (Commission d'accès aux documents administratifs) et à la participation. Elle dispose d'un pouvoir important d'appréciation, susceptible de recours devant le juge administratif, sur l'opportunité du débat ou sur la nécessité d'une expertise complémentaire.

Toutefois, cette liberté est encadrée de manière détaillée, par exemple pour le choix des modalités de la concertation. La loi de caractère réglementaire, selon ce glissement des normes qui fait traiter le décret par le législateur puis la loi par la Constitution, permet peu de s'adapter à des situations spécifiques. Le législateur, souvent méfiant à l'égard des AAI, a laissé plus de liberté aux collectivités locales pour organiser une concertation selon l'article L. 300-2 précité.

La CNDP a aussi une possibilité indirecte d'injonction à l'égard de l'autorité responsable du projet, dont la loi prévoit qu'elle dispose de trois mois pour publier un acte sur « le principe et les conditions de la poursuite du projet ». Ce point est essentiel pour pallier les silences des maîtres d'ouvrage qui ont suivi la plupart des débats publics, laissant en suspens la richesse des échanges suscités et les implications de nombreux acteurs. Même l'abandon d'un projet, comme celui de la A32, passe inaperçu.

Les habitudes administratives évoluent lentement. Le décret du 22 octobre 2002, pour partie détaillé comme une circulaire ou un règlement intérieur, sur le calendrier du débat public et sur la préparation du dossier du maître d'ouvrage, résulte d'un compromis entre, d'un côté, des ingénieurs de l'Équipement jaloux de garder la maîtrise de l'élaboration des grands

projets et, de l'autre, des membres de cabinet des ministres (Verts) de l'Environnement tentés de considérer le débat public comme un moyen de différer les décisions et d'amener la puissance publique à renoncer par lassitude aux grands équipements ou aménagements.

Enfin, la loi maintient que le coût du débat est mis à la charge du maître d'ouvrage. C'est lui qui bénéficie de la confrontation avec le public pour enrichir son dossier, adapter son projet, éclairer plus rapidement le décideur. Ce choix logique est réaliste. Il est difficile d'envisager un budget de la CNDP représentant dix à trente fois le montant des dépenses afférentes à un débat public, entre 700 000 euros et 2,6 millions d'euros (« Transports 2002 », DUCSAI). Mais cette option nourrit le soupçon de collusion entre l'autorité responsable du projet et le garant du débat public. Des écueils supplémentaires sont d'ailleurs à éviter quant à la sélection, pour l'essentiel du budget d'une concertation et par un long appel d'offre nécessairement lancé par le maître d'ouvrage avant l'ouverture du débat, d'un prestataire de services (organisation des réunions, traitement de l'information, publications) qui doit répondre aux exigences méthodologiques et de neutralité de l'animation du débat public.

L'indépendance de la CNDP est affichée en lui faisant supporter le coût des expertises complémentaires. Elle est affirmée grâce à des crédits relevant de ceux du Premier ministre. Les moyens propres, qui lui ont fait défaut depuis 1997, doivent permettre que cette indépendance ne soit pas trop surveillée.



## Débattre d'un grand choix

### *En amont d'un projet*

En amont du débat public sur une opération, le rapport du Conseil d'État préconise un premier temps de concertation sur un cadre d'ensemble ou sur un programme. Les documents structurants (d'aménagement ou d'urbanisme, schémas directeurs ou de services collectifs) sont de conception technocratique. Ils peuvent être plus légitimes, mieux adaptés et plus respectés en consultant le public. Celui-ci, hormis par l'intermédiaire de fédérations professionnelles, de groupements d'usagers, d'associations agréées, se mobilise peu sur les intentions nationales ou les grands choix. Pourtant, lorsqu'un projet s'esquisse, on proteste de n'avoir pas été associé à la réflexion préalable et on constate que seuls le Parlement, quand il en délibère, quelques intermédiaires institutionnalisés partenaires ou des experts sont entendus.

Le public s'intéresse à des discussions sur les politiques sectorielles quand celles-ci concernent des projets récents, en cours ou à venir (transports), ou suscitent des peurs (nucléaire, santé,

génétique). Le débat national et régionalisé « Transports 2002 » a rempli cet office par l'implication des élus, d'un public assez large et des médias dans une réflexion à la fois globale et concrète, puisqu'elle a fait mûrir des décisions (canal Rhin-Rhône, TGV, autoroutes). Gilbert Carrère conclut que, au delà d'avoir favorisé « une prise de conscience plus large, plus profonde, plus argumentée des enjeux individuels et collectifs », la concertation suggère « un débat parlementaire sur les grands choix stratégiques en matière de transport » vers « une planification sérieuse et comprise de tous ».

Le nucléaire et la gestion des déchets radioactifs sont des thèmes anxigènes. Les contestations sont vives, tant politiques sur les orientations nationales que populaires sur les solutions concrètes (La Hague, recherche de sites de stockage, de traitement ou d'enfouissement). Des débats aboutissent à la loi Bataille du 30 décembre 1991 qui prévoit, pour choisir des laboratoires, « avant tout engagement de travaux de recherche préliminaire, une concertation avec les élus et les populations des sites concernés ». Une fois retenu en 1998 un premier site argileux de surface (Bure, Meuse), le gouvernement donne mission à trois hauts fonctionnaires, sous la conduite de l'ancien préfet Jean Mingasson, de rechercher le site d'un laboratoire dans le granite. On envisage de soumettre à la concertation 15 lieux sélectionnés par les spécialistes. Mais la mission « Granite », mal soutenue par les parlementaires ou les services de l'Environnement, est violemment entravée dès la première consultation locale et arrêtée après une troisième tentative. Jean Mingasson souligne qu'alors que le passé nucléaire est enfermé « dans la culture du secret », il n'y a

« pas eu conversation avec la population, un peu plus avec des élus ou des associations ». Car estime Yves Le Bars, directeur de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), « (...) en 2000, le débat national de 1990 n'est plus dans la mémoire collective ».

Pour expérimenter l'élargissement des compétences de la CNDP, un débat public sur un nouvel aéroport est demandé en 2001. On projette d'autres débats sur la problématique des franchissements alpins (application possible de la convention d'Espoo de 1991), avant la réouverture du tunnel du Mont-Blanc aux passages des camions, ou sur l'évolution des infrastructures de transport dans la vallée du Rhône. L'État est en effet confronté à la question de la cohérence des grands projets. La loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 prévoit que « les citoyens sont associés à son [de la politique nationale] élaboration et sa mise en œuvre » (dans les schémas de services collectifs et une perspective à vingt ans) « ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent ».

### *Un débat public sur une intention d'aéroport*

Les schémas multimodaux de transports, adoptés après concertation, prévoient qu'un nouvel aéroport est nécessaire pour desservir les besoins de déplacements et d'activités du grand bassin parisien, avec un scénario de croissance modérée du trafic aérien, des options volontaristes d'offres aéroportuaires régionales et d'intermodalité en faveur du TGV.

Le gouvernement Juppé, instruit par la mission donnée à l'ancien ministre Jacques Douf-

fiagues, mais sans consultation publique, a retenu un site à Beauvilliers (Eure-et-Loir), écarté par Lionel Jospin en 1997. Une concertation sur le développement de Roissy conduit le ministre Jean-Claude Gayssot à en plafonner l'utilisation, comme Bernard Bosson l'a fait pour Orly.

Le gouvernement Jospin suscite une concertation pour être éclairé sur la nature de la solution et sa localisation, *a priori* dans les régions Centre, Champagne-Ardenne ou Picardie. Lorsque la parole est offerte, aucun sujet n'est tabou. La ministre de l'Environnement, Dominique Voynet, obtient qu'on vérifie les hypothèses d'opportunité faites par les schémas de services collectifs de transport. Le ministre de l'Équipement prône déjà le « troisième aéroport ».

Une démarche spécifique DUCSAI (Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international) est conçue. Durant six mois et demi, au travers d'un dossier, partout accessible (préfectures, mairies intéressées, internet), qui ne peut être un dossier classique de projet mais qui est enrichi par un large débat contradictoire et une quarantaine de réunions publiques à travers la France, la question de l'utilité occupe la moitié des échanges. Sept scénarios, dont trois sans nouvel aéroport, des études, des expertises sont discutés. Tous les points de vue sont soutenus, enregistrés, résumés. Le gouvernement confirme la nécessité d'un nouvel aéroport, retient des mesures d'accompagnement et choisit de faire étudier le projet d'une plateforme dans le secteur de Chaulnes (Picardie). Une contribution au débat DUCSAI de 62 parlementaires préfère le site de Beauvilliers, ouvert vers la façade atlantique, favorable à un aménagement du territoire orienté vers le Sud-Ouest.

Avec les élections du printemps 2002, l'histoire bégaye. Le calendrier tardif du précédent gouvernement incite à revoir l'appréciation de l'utilité publique après les fortes contestations populaires locales et les pressions du lobby aérien pour accroître l'accueil de Roissy jusqu'à 90 ou 100 millions de passagers, en attendant que se développent les aéroports régionaux. Comme son prédécesseur, le nouvel exécutif est divisé. Une mission parlementaire (de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire) est appelée à donner son avis sur la nécessité d'un nouvel aéroport. La concertation étant considérée comme suffisante, le gouvernement ferait (avant les élections législatives suivantes ?) le choix d'un site éventuel au vu des observations tirées de DUCSAI et des études poursuivies par la DGAC (Direction générale de l'aviation civile). Suivrait un débat de la CNDP sur un dossier de projet localisé. Mais interrompue, la décision gouvernementale se lie à d'autres débats : ligne CDG express, aéroport Notre-Dame-des-Landes, nouvel aéroport pour Toulouse (problématique homothétique de celle de DUCSAI), ralentissement des investissements TGV, etc.

Cette concertation constitue une première expérience de caractère innovant (durée, imbrication des réunions publiques nationales, régionales et locales, pluralité des modalités) d'une large association du public, très en amont d'un projet. Le dossier publié avant la première réunion (annoncée à la presse et à 3 000 acteurs) sur la problématique d'ensemble est forcément partiel, d'autant que sa préparation est privée d'un temps suffisant par les échéances que le gouvernement impose à ses administrations. Il va grossir pour accompagner sans à priori, les cinq

phases gigognes de la concertation : principe de l'aéroport (besoins, offres, conditions d'accompagnement), nature (et importance) de la solution (liaisons aériennes, ferrées et routières, type de plate-forme), propositions de sites par des instances habilitées, discussion des critères de choix du gouvernement, des avantages et inconvénients de chaque localisation.

Avec les apports successifs de l'État (données de base de la DGAC, de la DATAR, puis issues de réunions interministérielles) figurent au dossier les contributions (notes ou « cahiers ») des acteurs favorables ou opposés, les comptes rendus des interventions et les prises de position de collectivités locales, de conseils économiques régionaux, d'associations ou d'organisations politiques (Verts, groupe d'élus et groupe socialiste du conseil régional d'Île-de-France). Le dossier est une référence, notamment pour les contestataires. Son contenu est suivi par la commission chargée de veiller au caractère complet, à la qualité et à la clarté du débat public. Celle-ci est présidée par le parlementaire européen Bernard Poignant et composée d'élus, d'anciens opérateurs publics, d'experts sur les questions du transport ou sociales, sur les relations avec l'opinion et la concertation.

Une série de sondages permet de suivre notoriété et qualité du débat ou l'acceptation de principe d'un nouvel aéroport. Une enquête de 400 interviews vidéo sur un échantillon méthodique de 1 000 personnes, restituée aux personnes interrogées, est discutée au cours du débat public. Cinq « lettres du débat », une brochure, deux éditions d'un journal diffusé à 300 000 exemplaires, pour partie inséré dans la presse régionale, un centre d'information avec 5 000 correspondants, un site internet avec un

forum de discussion, quatre conférences de presse, des communiqués et annonces permettent une large information du public et suscitent une couverture médiatique très importante. Le CD-ROM complet de DUCSAI contient aussi les observations au gouvernement du chargé de mission. Rendues publiques en trois vagues successives, elles invitent le gouvernement à faire preuve en temps réel de sa maîtrise des décisions. Un projet de loi est mis à l'étude pour interdire la construction d'habitations dans les environs des plates-formes. Mais, embarrassés, les représentants de l'État n'interviennent pas pour préciser des points essentiels des politiques aéroportuaire et d'aménagement du territoire. Les choix sous-tendant le dossier d'intention de l'aéroport sont timidement défendus.

Les réunions autres qu'avec des délégations (du Parlement, du CES, de la Commission européenne, du conseil régional d'Île-de-France, de la région Rhône-Alpes, des riverains des aéroports parisiens) sont publiques, notamment dans douze grandes métropoles afin de décentraliser la discussion de ce dossier national, puis à proximité des 8 sites envisagés. En dépit de l'inconvénient de réveiller, inutilement pour 7 d'entre eux, la violence des oppositions, le choix est retenu d'impliquer par avance les futurs voisins d'un grand équipement potentiel, générateur d'activités et de nuisances. Cette concertation en amont prévient ainsi le reproche récurrent des citoyens, dans les enquêtes publiques ou les débats publics, de n'avoir pas été associés à la genèse du projet.

Le gouvernement ne confirme l'opportunité du nouvel aéroport qu'à la fin du débat DUCSAI. À ce moment-là, les protestations sont vives,

non seulement de la part des écologistes contre le « 3<sup>e</sup> aéroport », comme sur le registre « Nimby », mais surtout à l'égard des pouvoirs publics. On critique l'absence de consultations préalables des élus locaux, placés en position inconfortable (à la veille d'élections nationales) et dès lors peu enclins à contribuer à une pédagogie locale sur des intérêts collectifs autres que de proximité.

Comme au mois de mai 2001, sur le Champ-de-Mars, une importante manifestation des riverains de Roissy et d'Orly traverse Paris au début du mois de novembre. Elle s'arrête devant le siège de la mission DUCSAI pour scander « oui au 3<sup>e</sup> aéroport ». On spéculer sur les effets du 11 septembre et sur l'intérêt du gouvernement à décider avant les élections. L'arbitrage du Premier ministre se fait discret. L'annonce de la décision est présentée par le ministre de l'Équipement. Le rappel des conditions générales de protection des riverains d'aéroports et de l'environnement, ainsi que les précautions pour accompagner l'évolution du territoire du site choisi, retenues comme enseignements du débat, passent inaperçus. Le gouvernement ne tire aucun bénéfice politique du courage d'avoir souhaité, dans la phase préalable à l'élaboration d'un grand projet national d'équipement, cette expérience de démocratie participative, menée à bien en dépit des difficultés.

### *Quel débat sur les politiques publiques ?*

La question surgit alors d'un mode de concertation moins populaire dans des débats de portée trop générale pour que le public soit considéré comme apte à y participer. C'est la voie

suivie par les audiences (restreintes) du BAPE sur des projets et par des démarches venues d'ailleurs. Autour des deux principes de sélection de panels pour débattre et de recherche d'un accord ont été menées à l'étranger, soit des recherches (MIT – Harvard Public Disputes Program), soit des concertations qui paraissent mal transposables eu égard aux traditions culturelles différentes de dialogue dans la société et surtout d'organisations politico-administratives. Les conférences de consensus s'inscrivent aux États-Unis dans la filiation de la méthode « Delphi » (vagues de questionnements d'experts distanciés). Lancée au Danemark au cours de la dernière décennie et pratiquée aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne, au Japon, cette conférence, baptisée en France « de citoyens », consiste à ouvrir au public des discussions de nature scientifique ou technique, habituellement réservées aux experts et encore peu accessibles aux décideurs.

Ce « forum hybride » repose sur la constitution d'un panel de citoyens en nombre assez limité (une quinzaine) et choisis de manière à la fois aléatoire et représentative (véritable gageure !) de la société civile. Un comité de pilotage suit la formation donnée à ces profanes au cours de sessions de mise des connaissances au niveau requis par le débat et d'identification du questionnement. Des porte-parole sont désignés pour dialoguer avec les acteurs plus ou moins institutionnels et les parties prenantes à une future décision (fonctionnaires, entrepreneurs, représentants d'organisations professionnelles, d'associations ou d'ONG, chercheurs et experts) devant un public et des journalistes qui peuvent intervenir. Le groupe de citoyens délibère enfin

pour écrire un document répondant à la question posée par le commanditaire du débat.

Depuis dix ans, les expériences danoises et néerlandaises, fondatrices de ces méthodes de délibération, visent l'aide à la décision et la diffusion des controverses dans la société. Les conférences de consensus avec des panels de profanes, les ateliers de scénarios ou de prospective, des formes interactives d'auditions parlementaires sont mis en œuvre au Danemark par une instance indépendante, le *Board of technology*, rattaché au ministère de la Science. Les thèmes en débat concernent la mise en œuvre de progrès scientifiques mais relativement peu les citoyens dans leurs préoccupations immédiates. De même le *Ratheneau Instituut* aux Pays-Bas, lié au Parlement, se préoccupe de consultations dans les domaines de la médecine, de la génétique, du clonage.

Les biotechnologies agricoles, la santé, l'environnement sont en France aussi les sujets de tels débats publics. La Commission française du développement durable (CFDD, présidée par le professeur Jacques Testart), avec la Cité des sciences et de l'industrie, organise une conférence de citoyens en février 2002 sur les changements climatiques (choix énergétiques, effet de serre, responsabilités internationales). À cette date s'achève un débat public sur la question très polémique des OGM (organismes génétiquement modifiés). En relation avec l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, le Comité national consultatif d'éthique et la CFDD, qui constituent un comité de pilotage, les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement demandent qu'un débat public (sous la forme d'une conférence de citoyens s'ouvrant sur des questions posées par

internet et sur deux journées de colloque) apporte des éléments pour décider des suites à donner aux essais au champ.

On s'interroge en France sur le caractère participatif d'un débat public aussi brièvement porté dans l'opinion et les médias, notamment sur des questions à lente maturation et de portée politique ou éthique très générale. L'intervention limitée du public fait dire à Michel Callon (*et al.*) que ces « forums hybrides » sont susceptibles d'instrumentaliser la parole donnée et d'orienter le questionnement pour canaliser les oppositions et légitimer les décisions en préparation. On est loin des « jurys de citoyens » qu'évoquent ces panels, qui sont tirés au sort pour décider au nom du peuple après avoir été longuement instruits de l'affaire d'une cour d'assises...

On peut envisager la conférence de citoyens et l'intervention d'un panel, non pas comme un substitut réducteur du débat public, mais comme l'une des modalités entrant dans celui-ci. À sa manière, l'enquête vidéo participative (agence Campana-Eleb) du débat DUCSAI apporte l'opinion d'un panel suffisamment informé pour se prononcer sur des questions de sens commun. Un « groupe témoin » peut avoir à connaître le dossier de base de plusieurs projets, comprendre les expertises existantes, élaborer un questionnement sur les enjeux, avant la consultation plus large du public, sur un schéma collectif de transport et la nécessité d'un nouvel aéroport ou sur les franchissements alpins.

Les démarches et les procédures des « forums hybrides » contribuent à l'intelligence collective d'un dossier complexe. Mais privées de l'onction populaire d'un débat public, elles se

greffent mal sur des rencontres voulues solennelles. Certaines, baptisées « états généraux » (de la recherche, de la sécurité sociale, de la santé) ou « journées nationales », s'avèrent peu préparées à recueillir préalablement les interrogations du public et se réduisent parfois à des spectacles. Dans un registre voisin rivalisent les débats à la télévision (« Ça se discute » (France 2), « À tort ou à raison » (TF1), « C'est dans l'air » (France 5)) sur des choix de société avec une certaine efficacité pour populariser un dossier, même sommairement instruit.

En revanche, des débats nationaux connaissent des déroulements structurés. Un des premiers en 1982, à l'instigation de Paul Quilès et Edmond Hervé, porte sur l'énergie, notamment sur la place du nucléaire. Celui sur les risques industriels, en janvier 2002, s'appuie sur des consultations régionales mais se trouve occulté par la question de la réouverture de l'usine AZF. Un parlementaire en mission est chargé de préparer en 2003 un nouveau (avec quelle mémoire du précédent ?) débat national sur l'énergie, sous le regard d'un triumvirat (le président de l'Académie des technologies, un journaliste scientifique et Edgar Morin).

Les autres références étrangères recensées, plus favorables à la participation, sont celles où les publics sont directement concernés et où les profanes sont à la fois porteurs d'enjeux, porteurs d'une expérience personnelle (sur leurs maladies génétiques ou leurs comportements d'alcooliques anonymes) ou d'une expertise d'usage (d'un équipement public). Il s'agit, avec un public restreint et très impliqué, d'une concertation qui peut revendiquer une place dans la décision même. Ces concertations sont celles de la CNC sur la réhabilitation des loge-

ments ou celles des négociations qui interviennent dans des instances permanentes telles les CLI (commissions locales d'information et de consultation pour risques industriels) ou les CLE (commissions locales de l'eau).

Sinon, la codécision reste une utopie. Le compromis avec le riverain très concerné, dans les commissions de remembrement ou juste consulté avant d'être exproprié au nom de l'intérêt général, n'est arbitré que devant le juge.

### *Décision et concertation*

Les concertations sur les grands choix, sur le développement durable, sur des progrès ou sur l'évolution des mœurs relèvent, à l'étranger et moins clairement en France, de l'initiative du Parlement (ou d'offices et instituts rattachés). Aux États-Unis, les moyens importants mis à la disposition des commissions du Congrès permettent auditions, audiences, consultations d'experts et participation, sous la forme d'un lobbying actif, des acteurs sociaux. La représentation nationale, si elle n'a, dans un domaine complexe, ni les connaissances suffisantes ni sur celles-ci un échange approfondi avec les citoyens, peut éclairer ses propres délibérations par un débat public dont la forme doit être ajustée à la maturité du questionnement. Quand la consultation est menée assez tôt avant un choix d'orientation, la polémique sur l'acceptation sociale peut être à ce stade réduite.

Les modes d'implication du décideur au cours de la concertation relèvent de plusieurs écoles. Dans certains cas, l'autorité responsable d'un projet se contente d'affirmer une position ou un diagnostic de l'état de la question, à la

manière du livre blanc britannique et prend de la distance, jusqu'à l'obtention d'un avis (commission d'enquête) ou du résultat d'une négociation (BAPE). Elle peut aussi dialoguer avec les acteurs, le public ou un panel sans faire connaître l'évolution de sa position (CNDP, « forums hybrides ») ou avoir, par quelques prises de positions, une attitude mixte (DUCSAI). La méthode de travail européenne prévoit deux temps distincts entre livres verts (diagnostics et questionnements) et livres blancs (solutions) pour saisir l'opinion.

Par difficulté à anticiper, les gouvernements soulèvent ces questions de société à l'occurrence d'événements accidentels (sang contaminé, vache folle, *Amoco Cadix*, *Erika*, AZF, *Prestige*) ou à l'apparition de résistances sociales lors de la préparation d'actions et de projets. En dépit de l'aptitude des ingénieurs, experts, économistes, sociologues à analyser un processus de décisions, celui-ci est déjà engagé vers l'aval lorsqu'un problème lourd se révèle en amont. L'anticipation de la décision se fait mal, ses effets étant appréciés à court terme, plutôt qu'à dix, vingt ou cinquante ans.

Les limites du public intéressé par un tel débat ne sont pas aisément discernables. Tous les citoyens sont légitimement concernés, mais certains plus que d'autres. Il n'est pas concevable de pondérer les interventions dans des exercices de participation du public, d'autant qu'en matière d'information toute sélection s'apparente, à l'ère médiatique, à une restriction suspecte ou à une dissimulation. Il n'est pas aisé de limiter le périmètre de la controverse. On observe que les « forums hybrides » sont frappés de ce soupçon de réserver la participation à

un petit nombre, avant la confrontation de leurs travaux avec les médias et un public élargi.

Or, plus la question à soumettre au débat public vient se greffer loin en amont d'une décision ponctuelle, plus elle relève d'une problématique compliquée et moins s'avère possible, pour discerner les catégories ou les territoires concentriques de citoyens concernés, de choisir le « grossissement » le plus fort qui réduise la dispersion de la discussion. Si on se contente d'un échantillon, il est hasardeux de le dire représentatif des intérêts en cause avant l'engagement du débat. On parvient à une bonne information et progressivement à sa diffusion, mais on n'obtient pas une réelle implication.

Les débats publics organisés par la CNDP ou la démarche DUCSAI constituent des temps forts de participation de larges publics intéressés et qui attendent de s'exprimer. La concertation sur un nouvel aéroport a opéré des va-et-vient entre le public national, sollicité globalement et par régions, et le public local qui revendique d'être consulté avant que se figent les décisions.

Les hésitations sur l'ampleur du public pris en considération recouvrent celles sur le cadrage du modèle sous-jacent à la décision. Une approche financière restreinte de la question de l'aéroport se satisfait de mieux amortir sur la décennie en cours les investissements faits à Orly et Roissy et de les compléter à la marge par des pistes et terminaux nouveaux (Cour des comptes, rapport 2002). Une analyse économique plus large prend en compte le « coût global » (nouvelles infrastructures d'accès, effets de la saturation routière et de la densification des pollutions). Un regard politique plus ample encore s'interroge sur les seuils acceptables d'accumulation des nuisances atteignant des populations

riveraines importantes, comme sur le rachat et, pour le demi-siècle à venir, la fin des erreurs collectives commises en acceptant l'urbanisation autour des aéroports.

Bien situés dans le long déroulement d'un processus de décision, les temps de débat public l'éclairent utilement. Trop différés ou trop proches d'autres décisions importantes (consultations électorales, autre débat national) qui les parasitent, ils donnent à l'opinion un sentiment de confusion, même si, en tout état de cause, ils contribuent à la maturation des décisions. Il est évident que le gouvernement Jospin, d'autant plus qu'existe alors un désaccord ministériel, demande un débat public trop tardivement, sans s'accorder d'en observer sereinement les apports ni de mettre en œuvre durablement les décisions que la concertation lui inspire. Dans un contexte trop passionnel, la rationalité des apports de la concertation s'inscrit mal pour l'avenir dans la mémoire collective.

Dans les trois étapes déjà proposées de la focalisation décisionnelle progressive vers un projet, l'intervention d'actes intermédiaires, assortis de publicité, a pour objet de fixer dans l'histoire de ce projet des étapes irréversibles. L'enquête « Bouchardeau » est prévue « préalablement à l'intervention de chaque décision ». Sinon une enquête publique doit être menée pour toute opération autorisée avant le commencement de la réalisation. Un débat public de la CNDP peut être organisé jusqu'à la clôture de l'enquête publique. Trois mois après la tenue de ce débat, l'autorité responsable publie sa décision sur la suite donnée au projet. Ce jalonnement est opposable aux citoyens comme aux élus, sauf modifications substantielles des données du problème ou changement des circons-

tances. Rien n'est précisé quant aux concertations cadres ou à la détermination d'orientations générales.

Alors qu'ils ont besoin du débat public, les pouvoirs ajoutent à la complexité et à la confusion sociale en mettant en cause des décisions concertées, sans motivations rendues publiques, sans distinguer concertation et décision. On décourage les efforts d'apprentissage du débat public en ignorant l'apport des consultations antérieures. Pour lier des projets interdépendants (contournements de Lyon), le débat public s'adapte à des processus de décisions de maturités différentes. La traçabilité des rencontres avec l'opinion est essentielle.

La participation des citoyens appelle une pédagogie des modes et procédures de la décision publique. Elle demande aux décideurs publics, par respect de l'opinion, d'observer une certaine discipline. Le cadre de la démocratie représentative reste sécurisant en dépit de ses remises en cause. L'intervention citoyenne dans la discussion requiert une démythification de la décision. Celle-ci n'est ni linéaire ni assumée au sommet par les « ils » ou par le seul gouvernement. Tous les travaux sur la décision dans ces domaines (Lucien Sfez, Jean-Louis Lemoigne, Robert Lattes, Graham T. Allison repris par Michel Crozier) incitent à souhaiter une connaissance mieux partagée de la complexité des préparations et des prises de décision.

Des logiques technico-bureaucratiques (directions centrales comme celles du Trésor, des Routes, ou du Budget présent dans toutes les administrations, DGAC, divers « corps » de l'État) et les multiples procédures de l'État de droit, sédimentées par les interventions prolixes du législateur et du pouvoir réglementaire, impo-

sent des parcours labyrinthiques. Des jeux de pouvoirs sont à l'œuvre, non seulement entre chefs d'entreprise, hauts fonctionnaires, élus, représentants sociaux, associatifs ou d'ONG, mais aussi à l'intérieur des organisations elles-mêmes. D'où l'enchevêtrement des processus de décisions peu connu, mais très ressenti par le public quand on s'efforce de trouver collectivement dans cette arborescence luxuriante une branche maîtresse à laquelle se raccrocher pour progresser.

« Pour renforcer l'intelligence collective des acteurs tout au long du processus de décision », le Conseil économique et social (1998) fait le vœu d'une prospective en continu où le débat public contribue à construire des décisions stratégiques (cf. les travaux autour des *Repères prospectifs*, sous la direction de Josée Landrieu, au ministère de l'Équipement), à « faire œuvre ouverte » (Umberto Eco).

Mais on ne doit pas laisser planer dans le débat public l'illusion que la décision peut s'y prendre ou que la concertation conduit à une codécision. Les modalités du débat public n'offrent pas de garanties d'une représentativité des compétences ou de légitimité face aux décideurs légalement dotés de pouvoirs.

Le débat public est un lieu reconnu d'influence. L'incursion de points de vue de citoyens a une vertu révélatrice, qui modifie inéluctablement les solutions envisagées avant la concertation, parfois les questions initialement posées par les autorités responsables d'un dossier. La controverse est un mode d'exploration. Les niveaux des connaissances du public et des responsabilités du maître d'ouvrage s'élèvent parallèlement.

Cette influence s'exerce tant sur l'élucidation d'une politique ou l'élaboration d'un projet, que

sur de possibles simplifications du processus de décision. Les acteurs qui participent à un débat public prennent conscience qu'ils contribuent à une certaine manière de réforme de l'État. Avec la relégitimation des décideurs, l'apport le plus important de ces concertations réside dans le soutien ou la réticence collective qu'y trouvent les décideurs pour prendre dans l'immédiat des risques ou des précautions, sans avoir à attendre que de nouvelles informations ou la disparition de certaines contraintes viennent réduire les incertitudes du long terme. Sur la place publique, sur l'agora d'un moment, ils se découvrent moins seuls à assumer le pari qui incombe au politique.



## Les conditions de la participation

La participation du public n'est pas vraiment un problème pour les instances ou commissions consultatives de l'administration. Régie par des textes, elle est limitée aux représentants des intérêts constitués et supposés être en jeu. Cette participation n'est pas non plus la préoccupation essentielle dans les concertations menées par des comités ou des panels institutionnalisés, ni pour les « forums hybrides ».

Autre est le débat public qui se déroule tout ou partie sur la place publique. Il sort, non sans risque, du confinement où demeurent les consultations concourant à la démocratisation de la science et des techniques. Il entre dans un espace public que l'on ne peut artificiellement clore. Son rôle n'est pas seulement d'aviser le pouvoir. Il cherche collectivement à approcher les bases d'un compromis, de l'acceptation sociale d'une action, d'un projet ou d'une politique.

Certains acteurs ont la crainte de voir brutalement ouvertes les vannes d'une participation populaire. Mais la dynamique d'un débat public n'accepte pas d'être entravée par des règles

trop procédurières, qui reproduiraient celles de l'administration ou de la justice. Aussi les démarches de débat public exigent, au moins en période d'apprentissage, le respect de quelques conditions qui sont de l'ordre des principes.

### *Le préalable de l'information*

L'ambition d'édifier la tour de Babel est desservie par l'illusion que la langue commune préexiste au projet. Le langage commun s'élabore au cours d'un débat public. Il permet des interactions entre les discours passionnés et désordonnés des interventions du public, de ses protestations ou propositions, longtemps refoulées, et les discours, rationnels et élaborés, écrits ou oraux, qui viennent à l'appui des projets soumis à concertation. Jürgen Habermas qualifie de communicationnelles ces interactions par lesquelles les participants sont d'accord pour coordonner en bonne intelligence leurs plans d'actions. Pour Roland Barthes, « le langage est une législation, la langue en est le code ». Le surcode de Lucien Sfez théorise les responsabilités administratives enchevêtrées dans le récit du projet de RER. Et Gilles Deleuze dénonce une police du sens exercée par ce surcode de l'État. La maïeutique collective d'une concertation commence par la mise en commun confucéenne du sens des mots et des textes.

Le public n'a rien d'homogène quant aux connaissances mises en œuvre dans une controverse. Chaque catégorie d'acteurs a sa culture, ses codes et son vocabulaire. Des travaux, comme ceux d'Henry Milner sur l'Europe de l'Ouest, montrent que le niveau d'information, le degré d'« alphabétisation sur le fonctionne-

ment des institutions », conditionnent favorablement, en Suède, au Danemark, en Finlande et aux Pays-Bas, l'intensité de participation des gens, qu'elle soit électorale ou qu'elle porte sur les politiques ou les projets débattus.

La procédure est principalement attachée à la recherche du sens commun. La responsabilité en incombe pour une bonne part à l'émetteur initial, celui qui est à l'initiative du projet. Mais dans la communication *hic et nunc*, c'est à l'instance chargée d'organiser un débat public que revient de stabiliser les concepts et le registre sémantique des échanges. Elle diffuse une présentation simple des objectifs et des modalités du débat public, un document accompagnant le premier dossier publié et qui en précise la portée, des « lettres du débat », des comptes rendus des réunions. Elle crée un site internet. L'accessibilité à l'information et au langage est le premier test de crédibilité de la concertation.

La qualité du dossier du maître d'ouvrage à l'ouverture du débat public est capitale. La formulation des données mises à disposition du public doit être simple, complète, en pratique suffisante. L'expérience DUCSAI souligne le besoin d'une référence écrite mise à jour en permanence. Les moyens efficaces de présentation (supports diversifiés, audiovisuels, informatisés), s'ils ont pour certains l'inconvénient d'enjoliver les contenus, ont l'avantage de manifester du respect à l'auditoire. L'éloquence n'est pas forcément mercenaire. Dans le *Dialogue de l'orateur*, Cicéron lie la forme séductrice à la valeur du fond. On vérifie dans les réunions que ce qui s'énonce clairement est bien conçu. Les premiers échanges sont facilités.

L'information distribuée préalablement à la discussion est elle-même objet d'un temps du

débat. Elle doit se mettre en forme, se modifier, se préciser, se compléter, comme un message s'ajuste dans une communication, lorsque s'est établie la relation entre l'émetteur et les récepteurs. Les responsables du dossier, les techniciens, les spécialistes, qui ont conçu et esquissé un projet, se mettent rarement d'emblée à la portée du public, au delà d'études des marchés ou d'études des impacts. Ici, ils ont à rendre compte directement, à répondre aux questions soulevées par la forme et l'étendue de leur présentation. Sont critiqués les contenus proposés, les raisonnements tenus, les hypothèses faites ou la qualité des données chiffrées.

La discussion lie très vite la forme et le fond. La controverse se noue souvent sur des statistiques ou sur des modèles de prévision. L'animateur du débat impose l'accès à ces données pour tous les acteurs intéressés. C'est l'exigence de la transparence, en tant qu'elle combat l'opacité des institutions détentrices des informations pertinentes ou gardiennes des procédures de décision. Cette notion de transparence est galvaudée quand elle correspond à l'ouverture des vannes à des flots d'informations qui noient les profanes sous... l'apparence. Les porteurs de projets s'exonèrent de la valeur ajoutée de pédagogie vers ce que Bachelard appelle la connaissance commune.

Le débat public devient adulte quand se dissipe la double illusion, platonicienne, qu'existe une vérité supérieure, que la vérité, comme dite dans un procès, va sortir du débat contradictoire. Approfondir la controverse se fait selon « une stratégie de connaissance » (Edgar Morin) qui permet de passer des vraisemblances à quelques éléments de vérité. « Les certitudes

faciles font les décisions fragiles » (Jean-Pierre Raffarin).

### *L'expertise et ses limites*

Pour faire l'économie des batailles publiques de chiffres, on pourrait proposer un temps d'information-formation, comme dans les « conférences de consensus », à un groupe après l'avoir mandaté au cours du débat. Cette procédure achoppe sur la représentativité du groupe et sa légitimité dans la dynamique du débat. Dans DUCSAI, la tentative de réunir quelques spécialistes pour examiner les scénarios de trafic aérien échoue. On en revient aux expertises complémentaires ou aux contre-expertises, sans attribuer à cette expression des vertus judiciaires. Les demandes se multiplient au cours d'une concertation (dix sur l'extension du port de Nice). Beaucoup sont des demandes dilatoires, des souhaits prématurés d'investigations détaillées ou l'occasion pour une association d'obtenir un financement de ses moyens permanents, d'approfondir et mieux faire valoir ses thèses dans des débats futurs.

Quelques expertises sont utiles pour expliquer et critiquer les données de base. Elles méritent d'avoir des objectifs précis. Un cahier des charges de l'étude est élaboré. Il est à son tour l'objet de vives discussions. « Il y a autant d'expertises à mobiliser et à produire qu'il y a de manières de poser la question » (Armand Hatchouel, Cerisy). L'expertise est d'autant plus sollicitée et discutée qu'elle est moins capable de dire quel savoir éprouvé va éclairer la prévision sur un projet, non encore rendu public. La crise de l'expertise est patente à l'égard des risques ou

des précautions qui préoccupent notre siècle. Faut-il se vouer aux incertitudes de « la théorie de la prévention » ou aux certitudes heuristiques du pire (Jean-Pierre Dupuy) ?

Le recours à une expertise relève le plus souvent soit d'un rejet des hypothèses d'autres experts, soit d'une incantation devant les incertitudes des décideurs. On attend des experts des connaissances susceptibles de réduire des dangers. Devant les doutes, il n'est plus question d'approcher « une vérité à révéler ». Les experts sont entre eux en controverse à la fois dans le domaine de leur savoir et sur les orientations d'un projet ou les objectifs d'une politique introduits dans les modèles discutés. L'expert indépendant des hypothèses de son commanditaire est un mythe. Toutefois, la CNDP finance les expertises qu'elle estime justifiées. Le BAPE dispose d'un collège d'experts qu'il s'est attaché, qu'il peut consulter à tout moment de la concertation, mais qui l'implique sur le fond car il donne alors un avis, comme un commissaire enquêteur.

Les demandeurs ont du mal à s'accorder sur l'objet de l'expertise. Pour contester la nécessité d'un nouvel aéroport, des associations ont longuement hésité avant de solliciter une expertise. Réalisée en deux volets, elle a d'abord vérifié les données des scénarios de trafic du transport aérien. Les résultats chiffrés, faisant apparaître un besoin supérieur d'accueil aéroportuaire dans le grand bassin parisien, n'ont pas satisfait les associations. Ils ont, hors débat, recherché à modifier les hypothèses gouvernementales d'utilisation des capacités des aéroports existants, essentiellement, de Roissy. La lente éclosion du questionnement dans les débats (cf. Boutre-Carros, Nice, DUCSAI) se heurte à la durée limitée de la concertation. On essaye d'anticiper

l'examen des savoirs appelés dans la discussion. On exige la présentation de variantes, puis enfin on admet que la dialectique entre experts et décideurs se poursuit hors des limites de l'épure du débat. La problématique est incitée à mûrir.

La méthode scientifique accepte la critique (Pascal Engel) et l'exigence d'une cohérence pour le « sens commun »... avant de faire évoluer celui-ci. Le progrès cognitif se fait par la communication. Contrairement aux panels de la démocratie technique, organisés autour d'expertises bien identifiées, et sans trop d'illusion sur « l'agir public pensé comme garant de la conception collective » (Armand Hatchouel), il faut reconnaître au débat public le mérite de solliciter aussi le savoir des praticiens et l'expertise d'usage des citoyens intéressés. Pour des dossiers et des décisions à fortes implications sociales, il faut abandonner le schéma du profane opposé à l'expert. Les sciences humaines et politiques n'offrent pas de corpus formalisés tels que le citoyen ne soit pas regardé, dans ces moments de démocratie participative, comme un expert des bénéfices à escompter d'un projet ou des nuisances à supporter.

### *Le jeu des acteurs*

Le partage d'une volonté dans le débat public ou plutôt, pour retrouver Habermas, la formation et la formalisation d'une volonté collective attachée à l'élaboration d'un projet, se fait par le partage du langage et le partage du savoir ou des incertitudes. La discussion est un moyen d'émancipation de la domination exercée silencieusement par certains acteurs. Elle permet un autre partage des rôles.

Sur la scène publique de la concertation, la distribution n'est jamais arrêtée à l'avance. Sans aucun doute, le rôle principal est tenu par l'autorité responsable du projet. L'État, avec tous ses visages interministériels, se cache le plus souvent derrière le masque commode du maître d'ouvrage. Que la direction des ports ou des routes mette une DDE sous les projecteurs, on sent bien que le préfet, le ou les ministre(s) sont dans les coulisses, parfois qu'un membre de cabinet est dans le trou du souffleur. De plus, la pièce n'est pas terminée d'être écrite que déjà on répète avec le public. Dans un débat aussi délicat que DUCSAI, le personnage gouvernemental, qui apprend son texte, entre Équipement et Environnement, dans les arbitrages du cabinet du Premier ministre, se sent à l'étroit, pour se faire correctement entendre, dans le costume de la DGAC.

L'exercice est nouveau pour des administrations. Le personnage du maître d'ouvrage est ambivalent. Il se présente le plus complètement et le plus clairement possible. Il se défend. Il se montre sérieux face aux oppositions. Il va au devant des critiques qu'il doit pourtant écouter pour en tirer le meilleur profit. Informatif et didactique, il pratique, à la fois pour les interlocuteurs avertis et les profanes, une pédagogie adaptative, qui laisse place au doute comme aux préoccupations ayant échappé à ses services. Jusqu'à présent, le pouvoir lui demandait d'étudier les décisions *in vitro*, avec les experts nécessaires. Voilà qu'il est sollicité publiquement de préparer des « actions mesurées » (Michel Callon). Par formation, souvent d'ingénieur, le maître d'ouvrage a acquis, dans son univers rationnel, l'assurance de détenir la vérité. Il se trouve déstabilisé à avouer les limites de son

savoir. Newton écrit que « faire entrer une idée nouvelle dans un stock d'idées anciennes est l'exercice le plus difficile du monde ».

Dès la préparation du dossier, le porteur de projet doit se préparer à la communication. Au cours du débat, sa disponibilité lui permet de tolérer les incursions, parfois houleuses, de l'irrationnel dans ses raisonnements, sans être désarçonné. La plupart des maîtres d'ouvrage trouvent dans les expériences de débat public des enrichissements de leurs projets, des angles de vue inexplorés. Ces acteurs stratégiques deviennent quelque peu des acteurs communicationnels (Habermas). Les actions de formation se multiplient. Des guides s'élaborent. On peut y lire que « la concertation est un apprentissage pour tous », ingénieurs et techniciens, élus, associations, acteurs socio-économiques, public. Chacun doit y exercer son rôle. Porteur du projet, pilote de la concertation, experts, décideurs, « autant de responsabilités à exercer dans la clarté » (Repères méthodologiques, ministère de l'Équipement).

Les autres acteurs du débat se sentent gênés, ou au contraire libérés, de la posture contournée du premier rôle. Les règles de la tragédie classique sont difficilement respectées. La durée du débat, sauf prolongation que peut accorder la CNDP pour procéder à une étude complémentaire, assure assez bien l'unité de temps. L'unité d'action reste conditionnée par les tentations d'ouvrir d'autres controverses connexes (la déserte de la Corse pour Nice) ou englobantes (la politique énergétique pour Cadarache). La démarche DUCSAI trouble les observateurs à conduire la concertation simultanément sur l'opportunité de l'aéroport et sur la nature et l'implantation de la plate-forme. La croyance

reste forte dans les esprits, que les décisions complexes restent linéaires et que les problèmes peuvent être abordés comme Horace a traité les Curiaces.

On supporte mal les décors simultanés. Pourtant, l'unité de lieu du débat public sur des projets d'importance nationale et des questions de société est une illusion. Il est déjà difficile de réunir ou de « convoquer le collectif » (Bruno Latour). Il n'est pas dans le pouvoir des organisateurs d'une consultation nationale ou d'une commission particulière de la CNDP de clôturer le champ de la concertation. Pendant le déroulement du débat public se multiplient les tentatives de prendre position dans la discussion sur n'importe quel aspect (intérêt, dommages, sécurité, fiscalité) et en n'importe quel lieu (assemblée territoriale, organisme professionnel, association, média). La meilleure solution pour le débat public légal et formalisé est de ne pas ignorer les pans de discussion suscités à l'extérieur et de les intégrer, en y participant ou en rendant compte (documents annexés au dossier, liens internet).

L'arborescence foisonnante de la problématique explique la variété des réseaux d'acteurs qui sont intéressés par un débat particulier. Ils ne sont pas tous réunis dans une même salle, convoqués par les animateurs. Ils se révèlent et s'invitent sans trop d'égard pour l'agenda fixé. Ils accaparent pour leurs protestations la tribune et la caisse de résonance du débat organisé. Des manifestations et pétitions ont lieu. Le débat public doit, comme une commission d'enquête, en garder la trace.

Cependant, l'information des acteurs et l'encouragement à la participation doivent être au départ « ciblés ». La démarche DUCSAI cons-

titue un fichier d'acteurs *a priori* : parlementaires, notamment membres de délégations (aménagement du territoire) ou de commissions et d'associations (transport, environnement) spécialisés, élus, des conseils régionaux, des conseils généraux les plus concernés, maires des villes aéroportuaires, représentants des administrations autres que celles du premier cercle responsable du dossier, représentants des instances publiques consultatives (CES, CESR, CCI, ADEME, Conseil supérieur de l'aviation marchande, ACNUSA, l'AAI en charge des nuisances aériennes), opérateurs et gestionnaires (compagnies aériennes, ADP, SNCF, RFF, RATP, STIF, UCCEGA, l'union des chambres de commerce et établissements gestionnaires des aéroports) et leurs associations nationales et internationales (AEA, IATA, OACI), organismes ou missions d'études (techniques, économiques, environnementales, BIPE, IAURIF, CFDD) nationales et internationales (DGTREN de la Commission européenne), associations d'usagers (du fret, FNAUT), d'expansion économique, de défense (du cadre de vie, contre les nuisances aériennes, UFCNA, d'aide aux riverains), syndicats des personnels intéressés et groupes qui se constituent au fur et à mesure que le débat avance. Aucune exclusion ne se justifie à l'égard de ces acteurs avertis et qui généralement connaissent déjà les enjeux du dossier. Le public est appelé par tous les moyens informatifs à participer au débat. Très vite les médias, sollicités et en dépit de leur méfiance, contribuent à la mobilisation.

Il est difficile de différencier le public impliqué ou simplement intéressé. Quand il s'agit de la localisation d'un équipement (aéroport, laboratoire de déchets) ou du développement d'un projet (port, autoroute, ligne THT), les populations concernées, les riverains s'auto-

désignent. Ils se font bruyamment entendre. Lorsque la controverse est plus générale, le public qui participe est constitué de personnes dont l'intérêt est intellectuel (curieux, étudiants, chercheurs), civique (fonctionnement des institutions, enjeux de société) ou psychologique (besoin de protester contre une décision récente, même sans rapport avec le sujet), mais aussi de groupes venus des populations concernées qui anticipent les conséquences régionales ou locales du débat général. La plupart du temps ceux-ci se manifestent sous la forme d'associations.

La participation des associations est essentielle dans le débat public. Les plus importantes sont reconnues par des textes (logement, cadre de vie, environnement, transport). Les associations locales et régionales sont très nombreuses à intervenir dans les concertations. Les projets à maturation lente suscitent la création d'associations (de défense, de solution alternative). Ce sont des interlocuteurs essentiels dans le débat contradictoire. Leurs arguments sont susceptibles d'influencer les autorités et de faire évoluer le projet du maître d'ouvrage. Elles se sont souvent déjà manifestées auprès des pouvoirs publics. Certaines entendent poursuivre le combat au delà du débat (le collectif rhodanien, l'ACAST, après avoir rempli son office contre un aéroport dans le Soissonnais et le Tardenois, offre des services quasi mercenaires à tout site menacé). Elles concurrencent les associations institutionnelles. Les jeux des acteurs dans le débat public sont contournés.

Les associations nationales (FNE, UFCNA, FNAUT), mieux préparées, se montrent réservées, comme les élus d'ailleurs, devant ces concertations qui donnent la parole à leurs mandants.

Leur légitimité institutionnelle se trouve relativisée. Leur domaine d'intermédiation paraît remis en question par la démocratie directe. Néanmoins, elles ont non seulement la compétence de saisir la CNDP mais le savoir-faire pour obtenir des contre-expertises. Elles ne sont pas dépourvues de contradictions internes qui éclatent au cours d'un débat. FNE est nationalement opposée à un troisième aéroport dans le grand bassin parisien. FNE-Île-de-France est favorable à toute solution qui écarte des aéroports de Roissy et Orly, pour ses mandants, riverains saturés de nuisances, la menace d'une augmentation des trafics.

Certaines associations estiment que le débat public présente en lui-même le risque de crédibiliser un projet en acceptant de le discuter. Leurs manœuvres (faire nombre en ramassant les participants par cars à Lyon, obstruction de DUCSAI à Laon, pour l'aéroport Notre-Dame-des-Landes dont « le débat devient autiste » selon *Ouest-France*) visent à entraver la participation, y compris d'autres associations représentant les populations directement concernées, qui méritent d'être mieux entendues et plus tôt que dans les enquêtes publiques.

Les élus locaux des communes petites ou moyennes, très proches de leurs populations, hésitent entre deux rôles. Ils sont porte-parole de la protestation, surtout en l'absence d'associations locales capables de dépasser la défense des seuls intérêts particuliers. Ou ils sont silencieux s'ils estiment les avantages du projet supérieurs à ses inconvénients. D'une manière générale, les élus préfèrent se placer en observateurs de procédures de concertation qui leur échappent. Sauf enjeux politiques immédiats, ils attendent que le débat public passe. Ce

malaise est encore plus évident chez les maires de grandes villes, les conseillers généraux, les élus régionaux ou les parlementaires dont la circonscription est concernée. Ils estiment que le débat formalisé voulu par le législateur les prive de la compétence de médiation qu'ils tiennent de leur mandat électif.

Quant au fond, les élus trouvent n'avoir pas été suffisamment associés par l'État avant que le public soit interrogé, selon un principe d'équivalence qui les rabaisse au rang du premier venu de leurs électeurs. La parole des élus dans le débat public est mal prise en considération, si l'on souhaite que ceux-ci tirent parti des avantages de la concertation. Des consultations préalables doivent être organisées avec eux, soit par les autorités responsables, soit par les animateurs du débat public dans une phase initiale, mal prévue dans les modalités trop détaillées qui s'imposent à la CNDP.

La distribution de la parole aux intervenants dans le débat est souvent assurée par des journalistes. Ceux-ci s'appuient sur les organisateurs de la concertation pour ne pas être trop entraînés hors du sujet. L'art est délicat qui, pour parvenir à une équité globale, tantôt fait taire les élus pour « écouter la base », tantôt leur permet de rappeler leurs positions devant un public composé en partie de leurs électeurs. La force de la contestation conduit à un protocole qui lui accorde une part très privilégiée du temps du débat censé être contradictoire. Beaucoup d'acteurs se plaignent que le débat public est réservé aux opposants.

Le public, que la convention d'Aarhus veut mieux informé et plus associé, manifeste un appétit de participer aux décisions qui marquent son cadre et ses modes de vie quotidiens.

Avec enthousiasmes ou résistances, le public s'emballe à discuter les expertises, les arbitrages antérieurs, les évolutions de notre société, à s'installer dans la palabre, à imposer des idées trop retenues, à dire sa part de vérité. Déferlent le désir d'approcher les lieux de décision, les illusions de consensus, suivies des frustrations de devoir faire des compromis entre des intérêts généraux conflictuels. Les présents aussi résistent, s'ils rejettent les règles du jeu ou les limites de la controverse. La pensée écologique invoque l'échelle de la planète et un horizon prospectif au delà du siècle. D'autres, ici et maintenant, expriment leur vécu douloureux (TGV, Roissy, Orly). D'autres, riverains potentiels d'un site aéroportuaire hypothétique, n'entendent que la question à laquelle ils veulent crier « non ». Ils rendent inaudibles les témoignages du « malheur riverain » (professeur Jean-Paul Escande), qui exige une solution nouvelle capable de les soulager sans nécessairement faire subir ailleurs des nuisances. Pour Edgar Morin, dans le jeu de la vérité et de l'erreur, l'important est de savoir voir les maux derrière les mots.

Les résistances et les absences, devant un débat accaparé par le citoyen ou l'élu éloigné des cercles restreints du pouvoir, viennent des notables de la décision qui rechignent à partager l'information. Ils en réservent la complexité à quelques experts et responsables. Ils esquivent le dialogue. Des habitués de l'ombre n'aiment la publicité que promotionnelle, une fois les projets adoptés. Ils accréditent la croyance en la décision déjà prise ailleurs. L'État qui prône la concertation fait encore preuve de trop de réticences et combat mal l'opacité de ses services.

L'objectif d'une concertation bien menée est que les rôles soient clairement identifiés dans le temps des consultations et des réunions publiques. La pédagogie du « qui est qui ? » et du « qui porte quel intérêt ? » est difficile, car les stratégies de certains acteurs favorisent la confusion des genres pour mieux discréditer des prises de position. De la même manière qu'on s'en prend plus facilement au média, le pilote de la concertation est menacé, surtout dans son rôle de récitant, lorsqu'il rend compte de l'avancement de la discussion ou rappelle les principes de la démarche d'information et de participation du public. S'agissant de l'information, il peut s'attendre à une collaboration des médias et des moyens modernes de communication. En revanche, dans sa tâche de mise en scène des procédures, l'instance garante de la conduite du débat est d'autant plus isolée qu'elle affirme son indépendance.

### *La place des médias...*

Les journalistes de la presse écrite et de l'audiovisuel sont des acteurs importants du débat public. Dans ce domaine de la communication publique, les médias ne se limitent pas à exercer un métier d'observateur neutre. Leur silence dans les réunions ne doit pas les faire oublier comme intervenants importants, à la fois témoins et acteurs, parfois partenaires, parfois concurrents.

La presse écrite, surtout la presse régionale (PQR et PHR), la plus concernée par des projets territoriaux, et aussi la presse spécialisée rendent fort bien compte des débats publics menés par la CNDP, comme des concertations locales de

toutes natures. Présentation des objectifs et des modalités de la démarche, suivi et reportages sur les réunions publiques, analyses de fond du dossier, de la controverse, des enjeux, des intérêts et des positions des différents acteurs. Durant huit mois autour du débat DUCSAI, dans les régions intéressées, *La République du Centre*, *Le Courrier picard*, *L'Union* (de Reims) dressent à l'intention de leurs lecteurs des tableaux récapitulatifs des étapes de la concertation et des solutions discutées. Sur d'autres débats, *Nice-Matin* (édition uniquement locale), *Le Progrès de Lyon*, *La Dépêche du Midi*, *L'Est Républicain* font de même.

Cette empathie avec les efforts d'information et de mobilisation locale du débat public va jusqu'au partenariat (insertion d'annonces des réunions, suppléments encartés, tribunes). L'audiovisuel régional, radios locales, réseau de France Bleue et de France 3 donnent de fréquents mais brefs échos. France 3 envisage pour DUCSAI la formule intéressante d'un débat médiatique en relation avec le débat public, en émission nationale avec « décrochements » et discussions par région, sur les nuisances et la sécurité des aéroports. Elle est déprogrammée lors des événements du 11 septembre.

Les médias nationaux, presse de la capitale ou chaînes audiovisuelles, s'intéressent relativement peu et tardivement aux débats publics, même lorsque ceux-ci portent sur des projets d'« intérêt national ». L'évocation des grandes causes (santé publique, prévention des risques, protection de l'environnement) retient l'intérêt de la presse. La dramatisation spectaculaire télévisuelle contamine le débat public. Elle perturbe la prise de conscience rationnelle des dangers ou des mesures proposées.

Avec leur arme redoutable de peu permettre le démenti, les médias s'engagent dans le débat public en faveur de certaines des thèses en présence. Ils sont alors dans la contradiction de relater la controverse et de privilégier l'expression de certains acteurs. Au grand dam des défenseurs des riverains des aéroports parisiens et de manière inespérée pour le « lobby aérien », *Le Monde* (« Accroître Roissy ? ») et *Libération* (« L'aéroport inutile ») donnent des échos polémiques de la seule phase finale du débat public. Ils s'interrogent sur des questions largement débattues depuis cinq mois. Ces réticences à accompagner la confrontation d'idées, à ne pas rendre compte de la démarche de concertation elle-même privent le débat public d'un appui essentiel pour la démocratie participative.

Certains jeux manipulateurs d'acteurs parviennent alors plus aisément à instrumentaliser des médias, trop prompts à vouloir révéler le résultat d'une controverse qu'ils n'ont pas suivie ou qui n'est pas instruite. D'après Patrick Champagne, « le risque médiatique menace le processus de débat public ». Mais les échos spectaculaires et les prises de positions tranchées constituent aussi une publicité, même s'ils encouragent plus les manifestations que la participation.

Les journalistes, sans s'avouer concurrents, présentent une certaine résistance passive à admettre que l'instruction équitable d'un dossier difficile puisse être menée sur la place publique, lieu d'un moment privilégié de concertation, plutôt que dans leurs médias, où ils tiennent le rôle du récitant et du metteur en scène. D'autant que les observateurs des programmes audiovisuels enregistrent, dans la dernière décennie, une réduction des émissions pouvant s'inscrire dans

la vaste catégorie du débat public. Des intellectuels s'interrogent, dans la revue *Esprit* ou avec *Le Figaro*, sur la libération de la délibération...

Les attentes du débat public à l'égard de la presse correspondent à sa propre déontologie, de vérifier la qualité des données mises sur la place publique, d'en recouper les sources, de les situer dans le contexte. La mémoire collective doit être entretenue en dépit des tendances au zapping. L'exercice de « passeur de temps » est difficile, comme l'est encore plus celui d'encourager la vie de l'agora voisine à l'heure de la mondialisation. Les gouvernants soulignent que « le débat ne doit pas rester en vase clos entre spécialistes » (Jacques Chirac). L'information diffusée par la presse apporte une aide irremplaçable dans la mise à niveau des connaissances du public. Les médias ne peuvent être insensibles à leur devoir démocratique de contribuer à la participation collective, à la culture de la « médiation et du débat ».

### *...et des technologies de l'information*

Les technologies de la communication dites nouvelles diversifient les médias à la disposition des citoyens. Leur développement laisse même attendre l'avènement d'une démocratie électronique directe. Sans conteste, l'accès aux bases de données et les échanges sur le web sont un progrès très favorable au débat public. Il ne faut pas y voir un miraculeux substitut, mais un remarquable auxiliaire. Dans toutes les expériences de débat public, comme lors de consultations locales, et de plus en plus pour accompagner des actions ou des projets, qu'il y ait ou non enquête

publique, la mise en place d'un site sur internet est aujourd'hui de rigueur.

L'interactivité potentielle, parce qu'elle établit la relation de la communication, favorise l'accès à l'information et sa mise à disposition. Le niveau des connaissances diffusées et interrogées par le public croît de manière sensible. Dans les réunions publiques, les échanges sont souvent étayés par les informations précises recueillies sur un site par les intervenants. Un contrôle de qualification des données, une labélisation en la forme incombent aux organisateurs de la concertation, pour assurer les utilisateurs, sans prendre parti sur le fond, que les données disponibles ne sont pas fantaisistes, mais qu'elles engagent la responsabilité d'un auteur identifiable. Données de base du dossier, affichage des prises de position au cours du débat, comptes rendus des rencontres, synthèses des auditions constituent une vitrine cinétique de la concertation largement visitée.

Le débat qui va à la rencontre des populations doit offrir l'usage démocratique de ce réseau de savoirs. La majorité des profanes, les habitants d'un village ou d'un quartier, n'ont pas facilement accès à internet. Quelques participants protestent d'ailleurs publiquement et réclament, au nom du principe d'égalité, de pouvoir disposer sur papier de l'ensemble du dossier. Les dispositions légales sur l'accès aux documents administratifs (CADA) ou celles régissant les relations avec les usagers (lois des 6 janvier et 17 juillet 1978, 11 juillet 1979 et 12 avril 2000) dispensent de l'effort exorbitant de reproduction généralisée des données publiques. Les palliatifs se trouvent dans la possibilité de consulter les dossiers. Celle-ci est donnée dans les enquêtes publiques ou offerte dans les débats publics au siècle des

commissions particulières (CNDP), comme plus largement dans des préfectures et mairies (DUCSAI). De plus, les associations locales, comme les acteurs les plus impliqués, font usage d'internet. Ils servent de relais auprès du public intéressé ou de leurs mandants. Ils en tirent un supplément de légitimité.

Au-delà de l'information, l'apport d'internet pour la participation directe du public reste limité. Les échanges y sont autorisés beaucoup mieux que par courrier ou télécopie. Les messageries recueillent de nombreuses questions. Elles sont immédiatement triées et réparties vers des « postes-ressources », capables de fournir des explications, des compléments d'information ou de les renvoyer vers les rencontres publiques annoncées, s'il s'agit de prendre part à la controverse.

Celle-ci peut se développer sur un « forum » où quiconque le souhaite affirme une position et réplique à un autre internaute. Les spécialistes de la maîtrise d'ouvrage, comme les organisateurs de la concertation, se gardent de trop participer à ce débat parallèle dont la forme ne peut pas être maîtrisée. Ils l'observent, redressent une idée manifestement erronée, souvent par un intermédiaire « anonyme » qui n'implique pas leur responsabilité. Ils évitent d'être mêlés à ce qui leur apparaît être un défoulement dans une « *garbage can* ». Les interventions décousues, mêlées à des morceaux de sagesse populaire ou à la contestation des institutions, les insultes parfois personnelles sont peu propices à la construction collective de l'opinion sur un projet. On peut ici aussi escompter un apprentissage.

Le « Forum des droits sur internet » développe une patiente pédagogie pour que s'élaborent méthodiquement des débats sur les sujets

mis sur la place publique. On retrouve, dans l'univers internautes, la forme que les médias audiovisuels veulent donner à leurs débats. L'essai d'hybridation des débats de la démocratie représentative locale par la télévision câblée, associée à l'interactivité d'internet, lors des conseils municipaux de la ville d'Issy-les-Moulineaux, mérite d'être évoqué. Les règles de la discussion sont modifiées (retransmission partielle et suspension des séances, temps d'intervention et des prises d'images strictement limités, tirage au sort des questions des auditeurs). La participation, malgré une forte fréquentation, reste limitée à la partie de la population abonnée au câble et utilisatrice du web. Devant cet effort de rapprocher le public de la décision, l'opposition du maire André Santini critique la place prise par un spectacle qui impose ses règles au détriment de la délibération des élus.

Les réseaux informatisés contribuent à la culture du débat public par leur puissance d'information, par les « liens » internationaux sur des études utiles ou des controverses comparables, par leur capacité d'alerte. La mise en ligne plus fréquente des études, des rapports des institutions publiques, des projets dès leur conception devrait permettre à l'avenir que des discussions et des ajustements interviennent avant la montée des contestations qu'induisent les trop longs silences. Des débats publics de portée limitée, modestes, permanents et plus sereins pourraient s'instaurer.

## *Des chartes pour la participation*

Les expériences de débat public, comme les usages des diverses techniques de communication, concourent à l'élaboration pragmatique de règles d'information et de conditions de participation du public. Les praticiens du BAPE, des forums de consensus, des enquêtes et consultations publiques ou de la CNDP formalisent les démarches de concertation. Ils élaborent des chartes ou plus prudemment des modes d'emploi du débat public.

Des chercheurs et des observateurs de ces rencontres, où s'affrontent les savoirs d'experts et de profanes et les pouvoirs représentés ou populaires, avancent sans encore user d'une véritable méthode expérimentale. Les théories sont forcément réductrices de la complexité du réel observé. Quelques éclairages intéressants sont apportés en différenciant les caractères agrégatifs ou délibératifs du débat local ou national (Daniel Boy), les rôles, les jeux et les stratégies des acteurs, les critères de clarté et d'évaluation des procédures de concertation : précocité, intensité, ouverture et accès, transparence et traçabilité des débats (Callon, Lascoumes, Barthe).

En dialogue avec le ministère de l'Environnement et avec leurs interlocuteurs habituels dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'équipement des collectivités, de l'environnement, des associations (Eco-Maires, Alsace-Qualité-Environnement, Europe et Environnement, Comité 21, Espaces pour Demain, France-Nature-Environnement, UNAF, UFC-Que Choisir ?) ont proposé en 1999 une charte de la concertation.

Les principes qu'elle retient figurent pour la plupart dans les recommandations du Conseil d'État, dans des textes adoptés depuis ou ont guidé la conduite des expériences françaises récentes. La concertation commence à l'amont du projet et porte sur la logique d'ensemble dans laquelle s'inscrit un projet. La concertation est aussi large que possible. Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible. La concertation exige la transparence. L'information est complète, accessible aux non-spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et notamment des associations. La concertation a pour objets de favoriser le débat, d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue, d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions. La concertation s'organise autour de temps forts (opportunité, définition du projet, réalisation, bilan). Les auteurs de la charte retiennent que la concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics, financée par le maître d'ouvrage et nécessite souvent la présence d'un garant.

Appropriées localement, les chartes se multiplient. Le conseil de développement du Grand Lyon élabore, de manière concertée entre les élus, les services de la communauté urbaine, la population et ses associations, une charte de la participation. Destinée à s'appliquer aux projets d'aménagement, aux politiques de développement de l'agglomération et aussi au fonctionnement des services de proximité, elle prévoit l'intervention dans les concertations d'un médiateur neutre. Mise en œuvre par un comité

de pilotage présidé par un élu, la charte entend privilégier la diffusion et l'accessibilité de l'information, encourager l'expression, s'engager pour la formation de tous les acteurs.

Le conseil de développement de la Communauté urbaine de Nantes prend une initiative semblable. Un réseau national des conseils de développement rassemble les souhaits de plusieurs grandes agglomérations d'instaurer des concertations qui ne soient pas limitées dans le temps et assurent la formation et l'information utiles à la participation du public.

La culture du débat public se diffuse, gagne la classe politique qui y voit l'incitation à une démocratie plus participative et l'occasion de renouveler la communication politique.



## Pour une meilleure communication publique

### *Mieux communiquer avec les citoyens*

Doit-on se satisfaire de débats publics intermittents sur des projets ou sur des politiques publiques, sans faire le vœu que la réforme de l'État et l'évolution des mœurs permettent un meilleur débat public permanent ? La démocratie souffre d'un manque de communication entre les citoyens et leurs représentants ou dirigeants. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, reprise dans le préambule de la Constitution, stipule dans son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Les actes publics achèvent de fonder leur légalité dans leur publicité. Le droit à l'information des citoyens ouvre chez les acteurs publics un devoir de communiquer.

Ce n'est que dans l'échange que passent vraiment les messages. Les institutions publiques doivent établir avec les citoyens des relations pérennes, de qualité, de confiance, susceptibles de favoriser la mise en commun des savoirs, un partage moins déséquilibré des données nou-

velles et un réel échange social des questionnements.

En ce qui concerne la communication institutionnelle, les services publics et les collectivités territoriales réduisent la place faite aux campagnes d'information de masse au profit d'une pratique de l'écoute et du dialogue. La communication est plus directe, ajustée aux préoccupations de l'utilisateur ou du citoyen, dans son voisinage et dans sa quotidienneté. Ces attitudes nouvelles éloignent progressivement de la suffisance et du secret régaliens. Elles ouvrent la voie à des réformes profondes de l'État, fondées sur l'écoute de l'autre, le service du public. Ainsi devrait-on parvenir à redistribuer l'offre publique autrement, en répondant à la demande locale d'avoir à proximité, voire à son domicile, un contact avec des agents polyvalents des services publics quels qu'ils soient. Cette approche horizontale serait, dans le mouvement de la décentralisation, de nature à décroiser nos administrations et à remettre en question leurs logiques souvent réplétives.

Plutôt que de déjuger « la communication contre l'information » (Daniel Bougnoux, conclusion de Régis Debray, Hachette, 1995), les médias seraient bienvenus de contribuer à valoriser la communication publique. Dans la suspicion à l'égard de celle-ci, on retrouve l'idéalisme (peut-être hypocrite) de l'information pure, le rejet aristocratique du dialogue avec les autres, le mépris d'un compromis, qui serait incapable d'échapper à la compromission sophiste. Cette attitude s'inscrit dans la filiation politique de la méfiance léniniste à l'égard du peuple, qui ne mérite pas la confiance que lui accorde Rosa Luxembourg, ou encore dans la quête d'une

République théorisée hors les affres de la démocratie des citoyens.

Une fois dénoncés la publicité promotionnelle et la propagande, les effets d'annonce dissociés des décisions, les affirmations péremptives occultant des détournements de pouvoir, la communication publique a le mérite d'être ensemble contrepartie et partie intégrante de l'action publique.

La racine sanscrite *mei* du *munus* latin met dans la communication la nourriture (ou les munitions) de la communauté. L'étymologie porte l'échange (même violent) avec l'autre, avec le citoyen. Elle est grosse du débat public. Mais en cela, elle rencontre ses limites, face à l'information de masse, de ne pouvoir être une communication de masse véritable. Cependant, la généralisation des pratiques du partage de l'information et de la discussion doit faire retenir la communication publique comme un paradigme utile à la démocratie. On doit méditer les revendications sur le style de la communication politique exprimées par plusieurs occupants de Matignon (Michel Rocard, *Le cœur à l'ouvrage*, Seuil, 1987).

### *Tentations et illusions de la démocratie directe*

Relever le défi de dialoguer avec la masse s'envisage à l'échelle du quartier et du débat public local. Plus le cercle s'élargit, plus la qualité de l'échange se réduit. On passe en quelque sorte de l'enquête qualitative participative au questionnaire fermé. On obtient peu de *feedback* sur un acte ou sur un projet. Il est exclu de procéder à des questionnements itératifs et per-

manents. Pourtant, les décideurs, hésitants sur la portée de leur mandat ou sur l'étendue de leurs pouvoirs, sont tentés de répondre à la demande sociale de participation et de consulter directement les citoyens.

L'histoire française du référendum voit osciller cette procédure entre la vérification plébiscitaire voulue par un dirigeant et la recherche, selon le modèle suisse, de la volonté populaire. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle des municipalités ont recours au référendum d'intérêt local, généralement à l'issue d'un débat qui perdure. Contrairement à ce qui se pratique dans les États de structures fédérales, le pouvoir central n'apprécie que modérément cette recherche de légitimité directe. Elle sort des procédures de la démocratie représentative. D'un usage national strictement limité par la Constitution, le référendum est consacré dans son usage communal par la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992. Elle autorise de consulter les habitants de la commune sur les décisions qui les concernent. La loi déjà citée du 4 février 1995 complète ces dispositions par le référendum d'initiative populaire en matière d'aménagement.

La réponse binaire requise dans une telle consultation oblige à une information préalable, voire à un débat public. Mieux vaut recueillir un avis populaire éclairé. Même s'il ne lie pas l'autorité responsable, cet avis pèse lourd dans la décision.

En quoi la collectivité se trouve-t-elle compétente pour soumettre une question à référendum ? Clairement, si le débat ne concerne que le territoire sur lequel se fait la consultation. Mais pas lorsque la ville de Chamonix interroge ses habitants sur le passage des camions dans le

tunnel du Mont-Blanc. La réponse négative ne fait aucun doute. Une réponse positive serait aussi sûrement obtenue en interrogeant les habitants de la vallée de la Maurienne par laquelle sont détournés les camions. Ce problème nécessite une concertation plus large. Il concerne les franchissements alpins internationaux routiers et ferroviaires. Le juge administratif dit le référendum illégal. Mais il est mal aisé de soutenir devant la population, très émue par cette question, qu'elle n'est pas compétente pour l'apprécier.

L'écriture dans la Constitution de la possibilité d'organiser sur le territoire d'une collectivité territoriale, d'une région par exemple, un référendum, cette fois décisionnel, implique prudence et pédagogie envers les espoirs suscités par le mouvement de décentralisation. Comment faire admettre qu'un projet d'aménagement envisagé dans la région s'impose s'il procède d'un intérêt général de niveau supérieur ? Le conflit des intérêts généraux inhérent aux grands projets risque d'être caricaturalement tranché au lieu d'être dénoué par voie d'un débat public. Les élus locaux vont ainsi disposer d'une arme de dissuasion et de négociation.

L'autre voie promise à la démocratie directe est celle de la démocratie électronique. Internet apporte un système d'informations dont l'interactivité permet de développer un questionnement itératif. Des opinions individuelles et collectives se construisent au gré des désirs des internautes. Une consultation peut facilement s'organiser, par une arborescence de questions à réponses multiples qui évite le vote référendaire binaire. Trois obstacles déjà évoqués entravent cette voie.

D'abord, la nécessité de maîtriser la qualité et le bien-fondé des informations qui circulent. Ensuite, la recherche de la représentativité est difficile s'il s'agit d'une consultation liée à une décision. La carte d'électeur n'assure pas l'accès au réseau. Les autoroutes de l'information n'ont pas assez de bretelles de raccordement pour irriguer tout le territoire. Pour pallier le vice d'inégalité, on doit parvenir, après un très large équipement des foyers, à couvrir l'exhaustivité des circonscriptions par des bornes interactives municipales et de proximité, peu imaginables sans une présence susceptible d'en conseiller le mode d'emploi.

Enfin, ce mode de consultation doit se prémunir contre les fraudes et les manipulations en transposant les garanties de liberté d'expression et de secret du suffrage exprimé par un mode de signature (code, empreinte) particulier.

La démocratie électronique gagne des adeptes dans la classe politique en tant qu'elle permet une information, plutôt promotionnelle, et une apparence de dialogue. En tant que porteuse du débat contradictoire et du vote des citoyens, elle n'est pas prête pour demain.

### *Les menaces de la démocratie d'opinion*

Pour l'instant, plus qu'un système d'information associé à des processus de décision, internet ajoute aux simulacres de la « démocratie virtuelle » (Léo Scheer, Flammarion, 1994). « L'instantanéité de l'échange est inséparable de l'aléatoire, qui garantit à chacun l'égalité des chances devant le fantasme du jackpot. » La controverse est vive de savoir si internet, en diffusant des informations trop

rapidement renseignées, des simulations et des images virtuelles, ne contribue pas à un détachement du réel, à un déracinement des appartenances. Dominique Wolton (*Internet et après ?*, Flammarion, 1999) rappelle que ce n'est pas en transmettant toujours plus rapidement un nombre croissant d'informations que l'on communiquera mieux. « Il faut éteindre les machines et commencer à parler. »

L'immédiateté abolit le temps de la relation à l'autre et de la curiosité à son projet. Elle est peu favorable à la communication de partage et d'échange qui fonde le débat démocratique. Parallèle à la démocratie représentative qui est tour à tour séduite et abandonnée, la société de l'information vient conforter la démocratie d'opinion.

Sous ce concept flou, Alain Minc (*L'ivresse démocratique*, Grasset, 1995) observe la place tenue par les sondages et le rôle prééminent joué par les médias mis au service des élites, sous le contrôle de plus en plus prégnant des juges. Cette démocratie de substitution propose une maquette de l'opinion supposée par avance structurée. Constatant l'effacement du politique, elle l'absout de la responsabilité de faire connaître l'offre publique. Elle dispense d'en débattre assez pour que le public intéressé ait le temps de se faire son opinion. Au système des partis, elle préfère le système des lobbies (Henri Guaino).

Cette représentation simplifiée de la société et de ses mouvements évite d'avoir à traiter avec la réalité, mal commode. Le modèle est sondé de proche en proche et la une des journaux révèle aux lecteurs, auditeurs et téléspectateurs ce que pensent les Français. L'immédiateté antinomique de la médiation, la compétition économique des médias poussant au « scoop », le questionnement tautologique de sondages trop

hâtifs favorisent plus le dialogue de sourds que le débat public.

Le sondage est un auxiliaire de la vie démocratique. Il renvoie aux citoyens qui s'y intéressent une image instantanée des avis existants dans l'opinion sur les questions mises en lumière par l'actualité ou sur les évolutions de la société. Les sondages contribuent à la maïeutique sociale sur la volonté populaire.

Comme pour toutes consultations, leur qualité dépend du bon niveau de l'information et de l'avancement de la discussion publique. Précédés d'enquêtes qualitatives, construits sur des questionnements ouverts, ils contribuent au dialogue argumenté avec les décideurs. Instrumentalisés par les acteurs ou utilisés par les médias pour des effets d'annonce, leurs questions simplificatrices portent en elles les résultats attendus par les commanditaires. On présente des intentions comme des prédictions, en taisant leur caractère aléatoire, comme le regrette la Commission des sondages. Les instituts sont partagés entre les exigences de leur contribution à la démocratie participative et leurs intérêts commerciaux qui les rendent complices des médias sur la voie de la démocratie d'opinion.

Ce dilemme est plus conséquent pour les médias. Le rôle essentiel d'information et de révélation de la presse dans les progrès de la démocratie doit être soutenu. Sa liberté est un principe de rang constitutionnel, même si elle n'est pas toujours synonyme du droit de l'homme et du citoyen qu'est la liberté d'expression. La presse écrite, le livre, la radio, la télévision, et leurs compléments sur internet, sur divers terminaux dont aujourd'hui les téléphones mobiles, offrent des médias de commu-

nication de plus en plus utiles au fonctionnement de la démocratie et au débat public.

La fascination, ou parfois le dépit, qu'ils suscitent montrent leur pouvoir. Le citoyen tient pour vrai ce qui est écrit dans le journal. Médianisée, l'incrimination est acquise, puisqu'il n'y a pas de fumée sans feu. La dérive médiatique s'opère par les tentatives de se substituer aux acteurs dans le débat démocratique, d'arbitrer ou de juger. Jeux de pouvoirs, alliances ou complicités professionnelles entachent la clarté des rôles. Ainsi, la frontière est ténue entre la reconnaissance des savoir-faire d'animation des discussions par les journalistes et le pouvoir que certains d'entre eux voudraient s'arroger de seuls tenir les lieux véritables du débat public.

Une autre dérive médiatique de la démocratie d'opinion résulte du tropisme suscité par le spectacle télévisuel. La chose publique en débat prend les attraits de la fiction d'une tragédie ou d'une comédie, du reportage d'une compétition sportive ou d'un combat. L'émotion ou la passion, délibérément appelée au service du bon score d'audimat, participent mal à l'explication rationnelle et à la discussion raisonnable.

La compréhension des procédures complexes que la collectivité se donne, le compte rendu critique de l'exercice des pouvoirs, la recherche des compromis entre intérêts généraux, la présentation d'un projet, d'une réforme ou d'une politique proposée restent dans l'ombre des « tunnels », faute d'imagination médiatique. Le temps de leur mise à l'écran ne leur est pas accordée.

Les projecteurs sont plutôt braqués sur les acteurs capables d'intervenir par des formules réductrices et séduisantes. La représentativité

s'efface derrière la représentation. Le synopsis distribue la parole en fonction de la facilité de montrer des images et non de la nécessité de démontrer des idées. Régulièrement dénoncés, l'État spectacle (Roger-Gérard Schwartzberg, Flammarion, 1997) ou l'État séducteur (Régis Debray, Gallimard, 1993) conduisent à penser que « gouverner c'est paraître » (Jean-Marie Cotteret, PUF, 1991). Habermas rappelle que le dévoiement de la communication en spectacle répond à la quête de l'assentiment plébiscitaire.

L'édition et les médias s'efforcent à des reportages didactiques, des comparaisons internationales, des investigations sur les dysfonctionnements collectifs ou sur les menaces planétaires. Mais la créativité des publicitaires en faveur du civisme reste pauvre. On ne tire pas grand parti de la large gamme des modalités de communication pour les rendre utiles à la démocratie. Le mode de la discussion ou du débat public est souhaité dans les expériences réussies de réflexion civique des lycées. Mais le tropisme consumériste de l'annonce détourne des registres éducatifs propices à la socialisation comme à l'autonomie. Alain Touraine rappelle que c'est en devenant citoyen qu'on devient individu. Mais qui entretient l'envie de rester citoyen ?

### *Information et médiation des représentants*

La responsabilité est en dernier ressort celle du politique. À côté de la surdité des élites que stigmatise Michel Crozier, l'aphonie des responsables politiques et des dirigeants administratifs contribue à l'asthénie de la parole publique (Pierre Zémor, *Mieux communiquer avec le citoyen*,

« Forum du savoir », Hourtin, 1998). La discussion avec le citoyen ne peut avoir lieu que face à un État plus manifeste.

La médiation politique incombe naturellement aux élus dans la proximité qu'ils ont avec les citoyens. Ils savent la pratiquer mais l'abandonnent pour des modalités appauvries et superficielles de communication. Ils la négligent, oubliant que, depuis l'attente au pied du Sinaï, le silence du Verbe signifie la vacance du pouvoir et la porte ouverte aux sophistes de la démocratie d'opinion prêts à substituer le veau d'or aux tables de la loi.

Les représentants du peuple ne peuvent refuser le rôle, de plus en plus exigeant, de contribuer à la régulation de nos sociétés modernes et complexes. Le pari de la démocratie procède d'équilibres délicats, souvent « en bordure du chaos ». Elle repose sur une lente et patiente alchimie d'intégration.

La médiation politique en est une pierre philosophale. Les aides de médiation se multiplient. Le Médiateur de la République aide les citoyens par l'intermédiaire des élus. Les institutions publiques ou les entreprises ont leur médiateur pour aider les usagers ou les clients. Les médias ont des médiateurs pour un peu mieux communiquer.

Mais c'est aux élus que revient la véritable médiation. Elle est fréquemment menacée, prise par exemple dans les mouvements inverses de décentralisation et d'intercommunalité. Ces aspirations sont toutes deux utiles. D'une part, il faut aller au plus près du citoyen, au niveau de la commune ou de l'arrondissement, en ce qui concerne l'information, la prise en considération, l'écoute, le dialogue, la socialisation personnalisée. Il ne faut pas priver le maire de cette

légitimité. D'autre part, il faut mettre en commun les demandes sociales et atteindre les seuils de compétences techniques, économiques, financières qui exigent l'intercommunalité. La communication doit se faire à ce niveau vers les élus et les représentants associatifs. Tous les niveaux n'ont pas à informer ni faire participer le public. C'est illusoire et il faut savoir résister à cette tentation, car à mesure qu'on augmente la taille de la collectivité, on fait de l'information de masse à faible échange et sans réelle participation des citoyens.

Face aux forces centrifuges ou anthropiques, les processus agrégatifs dans nos sociétés sont d'autant plus délicats à conduire que l'intégration suppose la différenciation. Ce qui porte préjudice à la démocratie représentative est le mélange des genres entre le délibératif et l'exécutif ou entre les responsabilités locales, départementales, régionales, nationales, européennes, qui s'imbriquent par le cumul des mandats ou des fonctions et par l'amalgame des compétences ou le croisement déresponsabilisant des financements. La qualité de la relation politique dépend de la clarté des rôles.

Quand, dans la communication politique, l'émetteur n'est pas au clair avec la place qu'il occupe, les citoyens récepteurs se demandent s'ils sont correctement pris en considération ou bien méprisés par ceux qui les représentent. Le réflexe d'un maire, également parlementaire, est de privilégier l'efficacité de l'exécutif municipal au détriment de son rôle de représentant du peuple, chargé de réfléchir sur l'évolution de la société, d'anticiper ses contradictions et de fabriquer la loi, plutôt que d'en laisser l'initiative aux services de l'administration et, sous le

regard du Conseil d'État, aux seuls projets de l'exécutif.

Le maillon central de la démocratie représentative est le Parlement. Mais l'opinion, les manifestants, les médias ne tournent leur regard que vers l'exécutif. Les exécutifs privent peu à peu leurs assemblées du débat, décident seuls et communiquent.

Les citoyens ne se sentent pas représentés à chacun des niveaux où se traitent les problèmes. Blasés et indifférents, ils se contentent des quelques résultats obtenus dans une certaine dilution des responsabilités. Le choix des modes de scrutin reste peu attentif à la qualité de la relation entre l' élu et ses électeurs. L'implication civique comme la participation du public supposent une relation la plus directe possible entre un mandataire bien identifié (mode uninominal) et ses mandants dans une circonscription la moins étendue possible.

La communication politique, qu'il faut se garder de condamner hâtivement, est frappée d'une relation déprimée entre le politique et le citoyen. Elle est atteinte d'une grave dissociation entre médiation et responsabilité. Le rétablissement et la convalescence de cette relation supposent de la part des élus une écoute non directive des citoyens. Ils doivent être patients à ne pas vouloir trop vite réaffirmer l'autorité qui leur est contestée. La réflexion conduite par Pierre Mauroy (« Refonder l'action publique locale »), dont les promesses n'ont été que peu tenues par la loi du 27 février 2002, visait à rapprocher la gestion des citoyens. Les conceptions administratives sur la vie des quartiers, sur les services de proximité et sur les points publics autres que municipaux répondent mal aux revendications de concertations plus perma-

nentes. Pourquoi accepte-t-on si difficilement d'agir ensemble dans la cité ? Le Parlement reste méfiant envers une participation d'initiative citoyenne, autonome à l'égard de la démocratie représentative pour mieux l'animer, la fortifier, la revivifier.

Parfois les gens se fâchent, s'abstiennent, se divertissent, se radicalisent à l'occasion d'une consultation électorale, comme celle du 21 avril 2002. Les crises sont révélatrices d'une trop longue absence d'authenticité ou de confiance communiquées.

Dans le vaste débat public qu'est l'exercice de la démocratie, la confusion et le manque de subsidiarité des rôles privent de respect la fonction délibérative. Le pacte républicain souffre. Sieyès n'imagine pas la représentation nationale sans de larges délibérations publiques, si on entend éviter les « décisions arbitraires qui se forment sans bruit, dans le fond des cabinets ministériels ».

Le peuple souhaite soit faire confiance, soit être associé. Dans les deux cas, l'État, au sens large, doit certes être modeste dans ses moyens d'agir sur la société. Mais il doit aussi être manifeste. En se méfiant des facilités, des évitements ou des succédanés, la communication publique doit réhabiliter le dialogue entre les pouvoirs et les citoyens. Elle révèle que, sans projet sérieusement proposé et sans responsabilités clairement assumées, il n'y a pas de débat public.

## Mieux participer pour revivifier la démocratie

Le concept de démocratie et le concept de citoyen sont menacés l'un et l'autre d'être sacralisés sans avoir vraiment vécus et sans s'être nourris l'un de l'autre. Les citoyens aspirent à participer plus démocratiquement à l'exercice des pouvoirs publics, tout au moins à s'en voir offrir la possibilité. L'État de droit, qui était la démocratie, accorde trop peu de place aux droits d'expression des citoyens.

Pourtant, à l'échelle de notre République, la décentralisation semble vouloir contribuer à un mieux d'État, notamment en obligeant cet État, jusqu'à présent lointain, à être moins abstrait ou abscons grâce au dialogue avec les citoyens. À l'échelle de la planète, la diffusion des droits universels de l'homme pourrait laisser entrevoir une gouvernance plus incitée à être attentive au présent comme au futur des citoyens du monde.

La démocratie représentative reste le moins mauvais des régimes. Mais elle essuie la double critique de ne pas être efficace et de se couper du peuple. On lui reproche de ne savoir ni bien prévoir ni bien choisir, de ne pouvoir ni entretenir le lien social ni maintenir la confiance.

La démocratie représentative défend plutôt mal ses atouts et sa légitimité. Elle donne des gages, parfois irréfléchis ou peu courageux, à une inaccessible démocratie directe. Dans la démocratie d'opinion, elle abandonne ses repères et se donne en représentation. Est-il hors de portée d'inverser ces tendances, d'enrayer la crise des formes de socialisation et le rejet, extrémiste ou dilettante, des institutions ?

Réinventer le civisme, un *affectio societatis* nouveau à hauteur des défis de la complexité et des éclatements socioculturels, requiert une patiente maïeutique socratique avec chaque citoyen comme à l'échelle du groupe, de la commune, de la région, de la Nation et très vite de l'Europe. Réactiver la citoyenneté suppose par priorité de mieux communiquer avec le citoyen, d'accepter puis progressivement de banaliser le débat public.

L'information univoque sans la discussion, comme la promotion ou la propagande, sert peu la connaissance. Elle sape l'autorité et la légitimité démocratiques. Seul, le partage du savoir selon le questionnement des citoyens récepteurs permet une participation au pouvoir qu'ont les émetteurs, les représentants. Le débat public favorise l'intelligence et la mémoire collectives.

La prise de conscience des élus, surtout du Parlement, doit faciliter cette hybridation nécessaire, à la fois urgente et respectueuse, de la démocratie représentative par la démocratie participative. La greffe est délicate, mais l'enjeu essentiel. Les avancées faites tout au long de cette quête de participation de la société civile et l'expérience déjà accumulée sont des encouragements. Les débats locaux, les enquêtes publiques, les concertations sur des projets, les comités d'information ou de quartier, les

conseils associatifs, la gestion et les budgets participatifs, les états généraux sur des politiques, les conférences de citoyens, les débats publics formalisés, notamment sous l'égide de la CNDP, ouvrent les voies d'un apprentissage.

Car la culture française de la participation à la chose publique est marquée par le scepticisme. Non seulement elle se montre à la fois idéaliste et allergique à l'égard du consensus que tente de construire une concertation, mais d'emblée les décideurs sont soupçonnés d'avoir pipé les dés avant de consulter le public intéressé. Nourrie par les controverses avec un État porteur de l'intérêt général, fort, centralisé et dont la propension est de dénier aux citoyens une compétence politique, elle privilégie l'affrontement.

Participer à l'élaboration d'une décision d'utilité publique s' imagine peu en termes de compromis social, ou sous une forme proche du contrat anglo-saxon, après un « *political bargaining* » qui établit la loi commune des parties. La démocratie représentative doit accorder du temps aux errements de la discussion entre experts et profanes, à la pédagogie collective du dialogue, comme à celle des responsabilités mieux assumées.

Le savoir-faire du débat public repose sur une communication préalable, énonciative des finalités visées par les autorités responsables, apporteuse des informations pertinentes, dépositaire aussi de la mémoire des décisions, des études et des enquêtes antérieures. Par l'échange, la communication permet une claire identification des acteurs, des savoirs et une meilleure hiérarchisation des enjeux et des risques. Elle contribue à l'implication préalable des élus concernés. Elle recherche une association particulière, sans complicité déplacée, avec les journalistes, les

médias ou les forums interactifs, avec tous les libres partisans du débat démocratique.

Les débats publics, même formalisés, doivent s'adapter aux circonstances, ne pas se fixer des modalités *a priori* ni imposer des procédures rigides, afin de bien s'inscrire à la fois à un moment donné d'un processus de décision et dans la dynamique vécue de la concertation. À propos d'un projet, d'une crise, d'une précaution à prendre, ils répondent à un besoin de démocratie en situation.

L'esprit du débat public repose sur le respect de l'autre, du langage commun, du débat contradictoire. Il permet au décideur de manifester sa légitimité. La dilution des responsabilités est le lent poison de la démocratie.

Le débat public fait encore peur aux élus et aux administrations. Les passions qui s'y expriment, les débordements, dont le spectacle est prisé par les médias, sont mal supportés. Ils font pourtant partie de l'apprentissage commun. On ne peut préférer des confrontations, par avance maîtrisées, avec des représentants désignés ou des publics restreints. Celles-ci ont pour effets de remettre le débat avec tous ceux qui le voudraient à plus tard ou de tenter de s'en passer.

*In vitro*, on oublie l'adhésion sociale, le partage explicite des finalités, l'acceptation des contraintes et la mise en commun d'un projet. On prive les pouvoirs publics de l'expertise d'usage des citoyens et des bénéfices d'une meilleure qualité des décisions. Contre des visions trop économistes ou technocratiques, la citoyenneté active permet de refonder le politique.

Il faut alors parier sur une évolution de la classe politique qui serait plus tournée vers la délibération, plus portée à des échanges authen-

tiques avec les citoyens qu'occupée à des jeux de pouvoirs ou enlisée dans le mélange des missions. On doit aussi miser sur une réforme de l'État qui décroisonnerait les logiques administratives verticales pour offrir aux attentes des citoyens des réponses territorialement intégrées et accessibles.

Les moments fertiles de démocratie participative invitent à leurs greffes salutaires sur la démocratie représentative.

Pour l'amender par un meilleur débat public.



## Pour en savoir plus

- Bevort (Antoine), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- Bouchardeau (Huguette), *L'enquête publique*, Paris, ministère de l'Environnement, 1993.
- Callon (Michel), Lascoumes (Pierre), Barthe (Yannick), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.
- Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation française, 1999.
- Conseil économique et social, *Prospective, débat, décision publique*, Rapports du *Journal officiel*, Paris, 1998.
- Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.
- Dupuy (Jean-Pierre), *Pour un catastrophisme éclairé*, Paris, Le Seuil, 2002.
- Esprit*, n<sup>os</sup> 3-4 et 5, 2000.
- Grémion (Pierre), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.
- Habermas (Jürgen), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 – *L'espace public*, Paris, Payot, 1993.
- Heurgon (Édith), Landrieu (Josée) (dir.), *Expertise, débat public : vers une intelligence collective* (Cerisy), Paris, L'Aube, 2001.

- Hostiou (René), Jean-Claude Hélin, *Droit des enquêtes publiques*, Paris, Le Moniteur, 1993.
- Latour (Bruno), *Politique de la nature*, Paris, La Découverte, 1999.
- Macé-Scaron (Joseph) (dir.), *Peut-on encore débattre en France ?*, Paris, Plon-Le Figaro, 2001.
- Manin (Bernard), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
- Milner (Henry), *Civil Literacy. How informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover, Tufts University, 2002.
- Morin (Edgar), *La méthode*, 4 tomes, Paris, Le Seuil, 1977 à 1991 – *Pour sortir du vingtième siècle*, Paris, Fernand Nathan, 1981.
- Rosanvallon (Pierre), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.
- *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard, 2000.
- Sfez (Lucien), *Critique de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 4<sup>e</sup> éd., 1992.
- Territoires* (Revue de l'ADELS), cahiers n<sup>os</sup> 431 et 432, 2002 et 2003.
- Zémor (Pierre), *La communication publique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1999.

# Sommaire

<i>Prologue.</i> GOUVERNER C'EST PRÉVENIR .....	9
<i>Introduction.</i> UNE LONGUE QUÊTE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE.....	15
<i>Chapitre 1.</i> LES PROMESSES DU DÉBAT LOCAL ....	25
Genèse de la concertation locale .....	25
Le foisonnement des enquêtes publiques ..	31
De l'utilité publique... ..	35
...au compromis d'intérêts généraux du développement durable .....	37
<i>Chapitre 2.</i> LE DÉBAT PUBLIC MIS EN FORME.....	43
La concertation sur les grands projets .....	43
Infrastructures de transport et circulaire Bianco .....	46
Loi Barnier et Commission nationale du débat public.....	49
Une douzaine d'expériences.....	51
L'apprentissage du débat public .....	60
La loi « démocratie de proximité » .....	63
<i>Chapitre 3.</i> DÉBATTRE D'UN GRAND CHOIX .....	71
En amont d'un projet.....	71
Un débat public sur une intention d'aéroport	73
Quel débat sur les politiques publiques ? ..	78
Décision et concertation.....	83

<i>Chapitre 4. LES CONDITIONS DE LA PARTICI-</i>	
PATION.....	91
Le préalable de l'information .....	92
L'expertise et ses limites.....	95
Le jeu des acteurs.....	97
La place des médias... ..	106
...et des technologies de l'information ...	109
Des chartes pour la participation.....	113
 <i>Chapitre 5. POUR UNE MEILLEURE COMMUNICA-</i>	
TION PUBLIQUE .....	117
Mieux communiquer avec les citoyens .....	117
Tentations et illusions de la démocratie	
directe .....	119
Les menaces de la démocratie d'opinion ...	122
Information et médiation des représentants	126
 <i>Conclusion. MIEUX PARTICIPER POUR REVIVIFIER</i>	
LA DÉMOCRATIE .....	131
 <i>Pour en savoir plus.....</i>	137

## DANS LA MÊME COLLECTION

- Agulhon (Maurice), *Coup d'État et République*  
Barilari (André), *Le consentement à l'impôt*  
Béghain (Patrice), *Le patrimoine : culture et lien social*  
Bélorgey (Jean-Michel), *Cent ans de vie associative*  
Bertrand (Maurice), *La fin de l'ordre militaire*  
Bevort (Antoine), *Pour une démocratie participative*  
Bichot (Jacques), *Retraites en péril*  
Body-Gendrot (Sophie), *Les villes : la fin de la violence ?*  
Body-Gendrot (Sophie), *La société américaine après le 11 septembre*  
Boniface (Pascal), *La France est-elle encore une grande puissance ?*  
Botiveau (Bernard), *L'État palestinien*  
Braud (Philippe), « Êtes-vous catholique ?... »  
Brunel (Sylvie), *Famines et politique*  
Brunhes (Bernard), *Eurothérapie de l'emploi*  
Cayrol (Roland), *Médias et démocratie : la dérive*  
Cayrol (Roland), *Sondages, mode d'emploi*  
Cesari (Jocelyne), *Faut-il avoir peur de l'islam ?*  
Chabel d'Appollonia (Ariane), *Les racismes ordinaires*  
David (Dominique), *Sécurité : l'après New York*  
Djalili (Mohammad-Reza), *Iran : l'illusion réformiste*  
Dolfus (Olivier), *La mondialisation (2<sup>e</sup> édition)*  
Duhamel (Olivier), *Le quinquennat (2<sup>e</sup> édition)*  
Durand (M.-F.), Gimeno (R.), Mitrano (P.), Törnquist (M.), *L'espace mondial en 50 cartes*  
Étienne (Gilbert), *Imprévisible Afghanistan*  
Étienne (Gilbert), *Le développement à contre-courant*  
Gabas (Jean-Jacques), *Nord-Sud : l'impossible coopération*  
Gaudin (Jean-Pierre), *Pourquoi la gouvernance ?*  
Gnesotto (Nicole), *La puissance et l'Europe*  
Gournay (Bernard), *Exception culturelle et mondialisation*  
Grosser (Alfred), *Les identités difficiles*  
Hermet (Guy), *Le passage à la démocratie*  
Hervouet (Gérard), *L'Asie menacée*  
Labbé (Marie-Hélène), *La grande peur du nucléaire*  
Larrère (Catherine), *Actualité de Montesquieu*  
Lascoumes (Pierre), *Corruptions*  
Latouche (Serge), *Les dangers du marché planétaire*  
Lesgards (Roger), *Conquête spatiale et démocratie*  
Leterre (Thierry), *La gauche et la peur libérale*  
Marcou (Lilly), *Le crépuscule du communisme*  
Maris (Bernard), *Keynes ou l'économiste citoyen*  
Martiniello (Marco), *Sortir des ghettos culturels*  
Mathias (Paul), *La cité internet*  
Moreau Defarges (Philippe), *Un monde d'ingérences (2<sup>e</sup> édition)*  
Moreau Defarges (Philippe), *Repentance et réconciliation*

Mossuz-Lavau (Janine), *Femmes/hommes : pour la parité*  
Postel-Vinay (Karoline), *Le Japon et la nouvelle Asie*  
Quermonne (Jean-Louis), *L'Europe en quête de légitimité*  
Rachline (François), *Services publics, économie de marché*  
Rémond (Bruno), *De la démocratie locale en Europe*  
Rémond (René), *Regard sur le siècle*  
Rey (Henri), *La peur des banlieues*  
Rioux (Jean-Pierre), *Tombeaux pour la gauche*  
Rouban (Luc), *La fin des technocrates ?*  
Senarclens (Pierre de), *L'humanitaire en catastrophe*  
Senarclens (Pierre de), *Critique de la mondialisation*  
Silguy (Yves-Thibault de), *L'économie, fil d'Ariane de l'Europe*  
Stora (Benjamin), *La guerre invisible : Algérie, années 90*  
Wihtol de Wenden (Catherine), *La citoyenneté européenne*  
Wihtol de Wenden (Catherine), *Faut-il ouvrir les frontières ?*  
Zorgbibe (Charles), *L'avenir de la sécurité internationale*

*Transcodé et achevé d'imprimer  
par l'Imprimerie Floch  
à Mayenne, en avril 2003.  
Dépôt légal : avril 2003.  
Numéro d'imprimeur : 56782.  
Imprimé en France.*



**Q**uand l'avenir paraît maîtrisable, gouverner c'est choisir. S'il devient incertain, gouverner c'est prévoir. Aujourd'hui, face à la complexité et aux risques de nos sociétés, gouverner c'est prévenir. À la fois faire savoir et anticiper. Informer et faire participer.

La quête de participation des citoyens est riche de 30 ans d'expériences d'enquêtes publiques et de concertations. Mais les consultations sur des projets, tardives et intermittentes, sont décevantes.

Lois et décrets consacrent les voies d'un débat public formalisé. Sur l'extension d'un port, un tracé d'autoroute ou de TGV, le stockage de déchets radioactifs, une intention d'aéroport, l'apprentissage de la discussion se fait avec les élus, les acteurs intéressés, les associations et le public.

Mieux communiquer avec les citoyens, par le partage des savoirs et le dialogue, évite les illusions de démocratie directe, les dérives de la démocratie d'opinion et vient greffer des moments fertiles de démocratie participative sur la démocratie représentative pour la revivifier.



LA BIBLIOTHÈQUE  
DU CITOYEN



9 782724 609165

949 822.6



avril 2003

Prix : 12 €

ISBN 2-7246-0916-6