

L'INSTITUTIONNALISATION CONTROVERSÉE D'UN MODÈLE FRANÇAIS DE DÉBAT PUBLIC

Par **Jean-Michel Fourniau**, Directeur de recherche au Département économie et sociologie des transports de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux et Chercheur associé au Groupe de sociologie pragmatique et réflexive de l'École des hautes études en sciences sociales • jean-michel.fourniau@ifsttar.fr

RÉSUMÉ Cet article caractérise les enjeux autour desquels s'est nouée l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public, incarné depuis quinze ans par la Commission nationale du débat public (CNDP). Après avoir décrit les grandes étapes de la trajectoire de son institutionnalisation, des grands conflits d'aménagement du début des années 1990 à la première mise en place de la CNDP (1997), puis de l'extension de son activité à ses mises en cause récentes (2009 et 2010), nous revenons sur les principaux enjeux configurant cette trajectoire. Sa dynamique tient finalement à la congruence des jeux d'acteurs et d'arguments dans trois arènes publiques principales : les mobilisations associatives qui portent la revendication d'un droit à la participation sans cesse renouvelée dans les conflits d'aménagement ; la mise en forme politico-administrative de ce droit ; les débats publics où la réalité des nouveaux droits est soumise à vérification. Quand les logiques d'action propres à chaque arène divergent, l'institution est mise en cause et le processus régresse.

ABSTRACT This paper portrays the challenges that have surrounded the controversial institutionalization of a French model of open debate, embodied for some 15 years now by the National Commission for Public Debate (CNDP). It begins by describing the series of stages in the institutionalization process, including the main development- and land use-related conflicts in the early 1990s, the setting up of the CNDP (1997), and the extension of the Commission's sphere of activities and recent challenges to its continued existence (2009 and 2010). Then, it considers the main issues that have marked the "trajectory" of the commission. Ultimately, its dynamic has rested on the congruence of sets of actors and arguments in three main public arenas: the mobilizations of associations in support of claims to the right of participation, a struggle that has been constantly renewed in local conflicts; the putting into politico-administrative form of these rights; and the public debates themselves, in which the reality of these new rights has been put to the test. When logics of action specific to each arena have diverged, the institution has been thrown open to question and the process has regressed.

Pour citer cet article : Fourniau, J.-M. (2011). « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 70-93.

En France, l'institutionnalisation d'un débat public ouvert¹ a été initiée il y a près de vingt ans et s'est approfondie depuis la création de la Commission nationale du débat public (CNDP, lois de 1995, 2002 et 2010), bien que les formes,

¹ Ouvert au sens où il n'y a pas de procédé de sélection préalable des publics, contrairement aux comités de concertation dont les membres sont désignés ou aux conférences et jurys de citoyens dont les participants sont tirés au sort.

l'intérêt et les limites de cette institution n'aient cessé depuis d'être discutés, notamment à l'aune de la capacité de la participation du public à transformer les processus décisionnels. Des interrogations et des mises en cause allant jusqu'à une proposition parlementaire de suppression de la CNDP se sont fait jour récemment, laissant apparaître les risques que comporte vis-à-vis de la vitalité initiale de l'expérimentation démocratique l'inscription d'un dispositif participatif dans un système décisionnel complexe. Ces débats et ces mises en cause invitent le chercheur à décrire précisément la trajectoire d'institutionnalisation – trajectoire très éloignée de l'expansion ordonnée que suggère l'idée d'« impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) –, les épreuves dans lesquelles le dispositif a pris forme, les acteurs et les arguments qui en expliquent la dynamique et les faiblesses. En empruntant les instruments d'une balistique sociologique (Chateauraynaud, 2011), nous proposons de caractériser les enjeux autour desquels s'est nouée – et pourrait se dénouer – l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public.

Après avoir mentionné les principales étapes d'une trajectoire qui conduit des grands conflits d'aménagement du début des années 1990 à la première mise en place de la CNDP (1997), puis de l'extension de son activité aux remises en question récentes (2009 et 2010), nous reviendrons sur la manière dont certains enjeux importants – la nature du débat public par rapport à la tradition consultative de l'administration, l'indépendance de la Commission, le rapport du débat public à la décision – ont été mis en place dans chacune de ces étapes et ont structuré l'ensemble de la trajectoire. La dynamique de l'institutionnalisation tient finalement à la congruence des jeux d'acteurs et d'arguments dans trois arènes publiques principales : les mobilisations associatives qui portent la revendication d'un droit à la participation sans cesse renouvelée dans les conflits d'aménagement ; la mise en forme politico-administrative de ce droit ; les débats publics où la réalité des nouveaux droits est soumise à vérification. Quand les logiques d'action propres à chaque arène divergent, l'institution est mise en doute et le processus régresse. Ainsi, la portée de l'institutionnalisation du débat public est-elle toujours réversible.

■ LA TRAJECTOIRE D'UNE INSTITUTIONNALISATION CONTROVERSÉE DU DÉBAT PUBLIC

La question de la participation du public à un stade des processus décisionnels où celle-ci peut avoir une influence sur la réalisation de l'action publique projetée se constitue comme un problème public dans le champ de l'aménagement et de l'environnement au tournant des années 1980-1990, avec de grands conflits sur des projets d'infrastructure. Ces conflits remettent en effet en cause, au-delà du contenu des projets, la manière de les conduire et d'en décider.

L'histoire de ce problème public et les modalités de sa construction peuvent alors être décrite sous la forme d'une trajectoire. La référence à une trajectoire consiste généralement à évoquer le chemin suivi par une affaire sans élaboration plus formelle que le récit des événements marquants auxquels on impute, plus ou moins explicitement, un pouvoir de reconfiguration, décrivant sa montée en puissance dans l'espace public puis sa résolution et sa disparition (Hilgartner et

Bosk, 1988). Chateauraynaud (2011) a introduit de nouvelles catégories d'analyse pour équiper la description. La trajectoire d'un dossier n'est jamais le produit d'un groupe d'acteurs déterminé, mais résulte plutôt des transformations successives engendrées par les confrontations répétées d'acteurs et d'arguments, lesquelles dessinent des configurations d'amplitude variable. À chaque moment clé de la série d'épreuves, il s'agit pour les différents protagonistes d'éprouver leur capacité à orienter ou infléchir le cheminement du problème public : évaluer les points saillants de la situation, apprécier les points de rupture ou d'irréversibilité que les événements récents introduisent par rapport aux périodes antérieures et enfin examiner les ouvertures et les bifurcations ou les dérivations qui s'annoncent. Ce travail d'analyse et d'évaluation interprétative des cadres déjà disponibles peut motiver de nouvelles actions et l'invention de nouvelles formes. Le débat public a ainsi été inventé en 1990 par des associations locales pour démontrer publiquement que leur contestation au projet de TGV Méditerranée s'appuyait sur une conception exigeante de l'intérêt général et ne relevait pas de la seule défense d'intérêts particuliers. Cette invention opérait une bifurcation par rapport à la tradition consultative de l'administration, et initiait le tracé d'institutionnalisation du débat public.

Les trois arènes de l'institutionnalisation

Pour décrire la trajectoire d'institutionnalisation du débat public, nous focaliserons l'attention sur trois arènes publiques principales, les conflits d'aménagement servant de trame de fond commune aux trois. Différents travaux (Charlier, 1999 ; Guérin, 2005) ont souligné la reprise de la conflictualité autour des usages du territoire à la fin des années 1980 (alors qu'elle avait régressé au début de la décennie avec l'arrivée de la gauche au pouvoir) et son maintien à un niveau élevé depuis. D'autres recherches (OIP, 1994) ont montré que ces conflits mettaient en cause la logique traditionnelle de l'utilité publique – l'État garantit le caractère d'intérêt général des projets et négocie la compensation des préjudices portés à des intérêts privés par leur réalisation –, les citoyens refusant d'être traités seulement comme des riverains et réclamant leur part à l'élaboration des décisions (Fourniau, 2007). Cette revendication sans cesse renouvelée alimente depuis vingt ans un ensemble d'activités pour y répondre. L'invention du débat public a ouvert une première arène sur laquelle des associations locales ou régionales de défense, ensuite relayées par des fédérations environnementalistes nationales, acheminent dans l'espace public des propositions d'institutionnalisation du débat public. Dans l'ensemble de l'action associative autour des conflits d'aménagement, on considérera donc ces activités comme étant constitutives de la première arène où se joue l'institution du débat public. La seconde arène, politico-administrative, est celle de la mise en œuvre du droit au débat public revendiqué dans les conflits. Il s'agit d'une arène sectorielle, plus technocratique que partisane, tant est fort le poids de l'État dans l'élaboration des politiques d'aménagement. Ainsi, depuis le début des années 1990, la réponse aux conflits a mené à la création d'une série de groupes de travail au sein du ministère de l'Équipement et des Transports et du ministère de l'Environnement, qui ont préparé les décisions ministérielles, les lois instituant le

débat public et leurs directives d'application. On associera à cette arène, la scène législative, les débats parlementaires infléchissant toujours les projets préparés par les ministres et leur administration. Enfin, la création de la CNDP ouvre la troisième arène. Le débat public n'est plus uniquement une revendication de divers groupements associatifs à l'échelle locale, régionale ou nationale, ou une norme destinée à orienter l'action publique, il est l'objet d'une expérience partagée par l'ensemble des acteurs des conflits d'aménagement, d'un apprentissage collectif (Simard et Fourniau, 2007). Le dispositif du débat public tend à s'autonomiser par rapport à ses conditions initiales d'institutionnalisation (y compris par la jurisprudence du Conseil d'État qui en précise les conditions d'exercice) et il se constitue comme une « expérience française de démocratie participative » (Revel et autres, 2007).

Chaque période de la trajectoire – chaque configuration – se distingue par un agencement précis des diverses arènes permettant de faire avancer ou remettant en question certains enjeux de l'institutionnalisation. Avant de revenir sur leur traitement, nous précisons de manière synthétique la nature des activités destinées à l'institutionnalisation du débat sur les trois arènes publiques envisagées.

L'arène des mobilisations associatives

On distinguera dans cette arène trois modes d'engagement associatif vis-à-vis de l'institutionnalisation du débat public. Les projets d'aménagement donnent lieu à des mobilisations territorialisées. S'y engagent essentiellement des associations locales de défense qui cherchent à faire valoir le préjudice que porterait la réalisation du projet au cadre de vie pour la défense duquel elles se constituent. De nombreux travaux ont montré les transformations de leurs mobiles (Lascoumes, 1994), qui ne sont pas réductibles au « syndrome NIMBY » par lequel les aménageurs ont d'abord tenté de les stigmatiser (Jobert, 1998). Cette évolution accompagne la hausse des problèmes environnementaux et de leur nécessaire mise en débat dans la société (Deléage, 1994). Mais très souvent les associations s'engagent dans la contestation des projets sur un mode principalement critique, manifestant une grande méfiance envers les formes instituées de concertation, pouvant aller jusqu'au refus de participer. Cet engagement critique entretient une tension qui interdit de considérer trop vite le processus d'institutionnalisation comme étant stabilisé. D'autres associations locales mettent au contraire à profit les conflits d'aménagement et les débats publics auxquels ils donnent lieu pour s'y investir fortement et y porter, à partir de leur expérience du débat, des propositions de démocratisation plus poussée de la décision. C'est le cas d'une « élite associative » (Leborgne, 1999) qui s'engage en faveur de l'institutionnalisation du débat public sur un mode collaboratif. Des groupements régionaux comme FARE-Sud² (dont les fondateurs avaient été les inventeurs du débat public dans le conflit du TGV

² Fédération d'action régionale pour l'environnement (www.faresud.fr/). Sa création, en 1992, avait été analysée par Lascoumes (1994) comme « la seule création d'un nouveau réseau associatif généraliste de défense de l'environnement depuis les années 1970 ».

Méditerranée) ou le GIR Maralpin³, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en sont des exemples. Enfin, les grands réseaux associatifs nationaux, en général favorables à l'institutionnalisation de la participation du public, impliquent peu leurs instances nationales dans le déroulement des confits et des débats locaux, mais pèsent sur le devenir du débat public dans les négociations institutionnelles qui marquent chaque grande étape de la trajectoire. La Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs ou France Nature Environnement illustrent cet engagement en faveur de l'institutionnalisation du débat public sur un mode plus expert. Ainsi, cette première arène est-elle fortement composite, le soutien des divers mouvements associatifs au dispositif spécifique du débat public étant toujours sujet à renégociation au profit d'autres modalités de réalisation d'un objectif partagé de démocratisation de la décision.

L'arène politico-administrative

Celle-ci est également une articulation fragile entre les routines bureaucratiques des directions opérationnelles des administrations concernées, l'approche transversale de groupes de travail de hauts fonctionnaires chargés d'une tâche d'administration de mission et les ministres. Trois logiques contradictoires composent ainsi la réponse procédurale apportée au problème public que pose la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. En premier lieu, quelques grands commis de l'État, notamment autour des vice-présidents successifs du conseil général des Ponts et Chaussées, estiment que ce problème public impose une profonde réforme de la conduite des projets. Leur logique corporative associe la question de la participation du public au développement des études économiques et de la planification territoriale dans un ensemble de réformes visant à affermir l'autorité de l'État et de ses services territoriaux dans l'exercice de leurs responsabilités publiques en matière d'aménagement (Ollivier-Trigalo et Piechaczyk, 2001) alors que se met en place la décentralisation. L'institutionnalisation de formes de consultation plus ouvertes doit favoriser la constitution de nouveaux interlocuteurs de l'administration et des maîtres d'ouvrage, notamment associatifs, pour sortir l'action publique de l'ancien système de régulation croisée avec des collectivités disposant maintenant de nouvelles compétences politiques. Dans cette logique, la forme débat public n'est pas essentielle, elle est même largement improbable par rapport à des formes de concertation fermées plus classiques dans la tradition consultative de l'administration. Mais ces grands commis sont dépourvus de réels pouvoirs, autres que de proposition. Les réformes qu'ils élaborent subissent alors deux torsions contradictoires. D'une part, quelques ministres sensibles à la démocratie locale et à l'implication directe des citoyens

³ Le Groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud-alpines et l'aménagement du territoire maralpin (GIR Maralpin), fondé en 1996, est un groupement associatif d'experts se proposant de « contribuer à l'analyse approfondie de la problématique de l'aménagement du territoire, des voies de communication et des transports, ainsi que la protection de l'environnement, dans les zones littorale et maralpine (Alpes méditerranéennes) » (Voir www.gir-maralpin.org/).

(Huguette Bouchardeau, Jean-Louis Bianco, Michel Barnier, Corinne Lepage) ont donné un style plus participatif à la conception technocratique initiale des textes. Ces personnalités à l'écoute des revendications portées dans les conflits accordent de l'importance au débat public comme forme générale de la participation politique. D'autre part, les directions d'administration centrale produisent, *in fine*, les instructions de mise en œuvre qui déterminent le contenu et la portée réels des réformes : la création d'une nouvelle phase – « l'amont » – doit modifier le moins possible les processus d'instruction des projets qu'elles pilotent au moyen de routines spécifiques et préserver les monopoles d'expertise des services. Cette mise en forme impose de nombreuses limites au débat public, à son champ d'application et à sa portée.

L'arène des débats publics

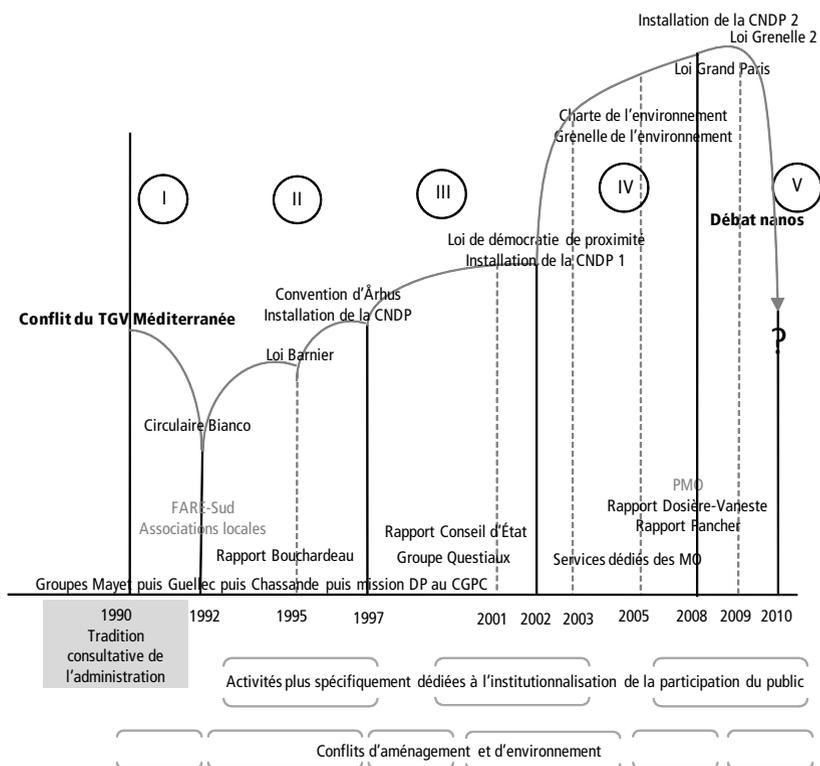
Malgré ces limites, les premiers débats organisés par la CNDP ont fixé les grands principes de la conduite du débat public. La place donnée à une solution alternative portée par une association contestant le projet Port 2000 du Port autonome du Havre, place équivalente à celle du projet de l'autorité portuaire, a attaché la crédibilité du débat public, dès sa première édition, à sa capacité à créer un dialogue équilibré entre les acteurs. La mise à l'épreuve des principes du débat dans le dossier suivant, le projet très conflictuel de ligne électrique à très haute tension traversant le Verdon, a permis leur formulation plus systématique, adoptée depuis par la CNDP : la transparence de l'information, l'équivalence des participants et l'argumentation des échanges (CNDP, 2004). Le troisième débat, sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, a créé les « cahiers d'acteurs » qui matérialisent les nouvelles possibilités d'expression ouvertes par le débat public et l'égalité de traitement des différents participants. Devenue autorité administrative indépendante, la CNDP s'impose progressivement comme la référence en matière de participation du public parce que sa pratique devient génératrice de l'apprentissage des autres acteurs. Ainsi, tous les grands maîtres d'ouvrage (ceux susceptibles d'avoir plusieurs débats publics sur quelques années : le Réseau de transport d'électricité dès 1997, le Réseau ferré de France en 2000, le ministère de l'Équipement en 2004) constituent des structures d'appui à leurs directeurs de projets pour opérer le changement culturel qu'impose un débat public ouvert piloté par un tiers indépendant. Chacune de ces structures conçoit des formations internes, rédige des guides de bonnes pratiques à l'intention des équipes chargées des projets et organise des retours d'expérience des débats publics. Ces structures échangent également entre elles et avec la CNDP. La CNDP rédige des cahiers méthodologiques (CNDP, 2004 et 2007) qu'elle diffuse à l'ensemble des acteurs et autour desquels elle met progressivement en place un apprentissage – des rencontres – avec les grands réseaux associatifs. Elle tente, avec moins de succès, quelques initiatives en direction des élus. Par sa pratique, la CNDP infléchit ainsi durablement un processus d'institutionnalisation par ailleurs fortement contraint par des logiques corporatives et partisanes adverses.

■ LES CINQ CONFIGURATIONS RYTHMANT LA TRAJECTOIRE D'INSTITUTIONNALISATION

Ayant rapidement délimité les différentes arènes sur lesquelles les acteurs concernés par les conflits d'aménagement acheminent des propositions d'institutionnalisation du débat public et en infléchissent le processus, on peut en figurer la trajectoire par le schéma ci-contre. L'axe des ordonnées n'y a pas de mesure précise, il figure le degré d'institutionnalisation du débat public⁴. La trajectoire décrit l'intensité du problème dans l'espace public, en fonction de la mobilisation des acteurs sur la question de l'institutionnalisation de la participation, dont le niveau est différencié sur les différentes arènes envisagées mais reste fortement lié au degré de conflictualité. Cette conflictualité en matière d'aménagement et d'environnement constitue donc la ligne de fond à laquelle le processus d'institutionnalisation du débat public est indissolublement lié. La trajectoire peut alors être découpée en cinq grandes configurations selon les modes d'engagement des acteurs dans les trois arènes, les problèmes à résoudre et les principes de résolution adoptés. Chaque configuration est donc un agencement spécifique de l'expérience du débat et des arguments engagés dans l'espace public par les différents milieux impliqués dans les conflits d'aménagement, agencement qui favorise ou non la circulation des propositions d'institutionnalisation du débat public.

⁴ Dans la présentation de sa balistique sociologique des causes collectives, Francis Chateauraynaud (2007 et 2011) propose de mesurer plus précisément la « puissance d'expression » des arguments marquant la trajectoire d'un dossier dans un espace de calcul standardisé grâce à la constitution de corpus numérisés représentatifs de multiples dossiers étudiés à l'aide du logiciel Prospero. La formation d'un tel corpus numérisé décrivant l'institutionnalisation du débat public est envisageable.

FIGURE 1 LA TRAJECTOIRE D'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT PUBLIC



L'invention du débat public dans les conflits d'aménagement

La première configuration est celle de l'émergence de la question de l'institutionnalisation de la participation du public dans les conflits d'aménagement au tournant des années 1980-1990, essentiellement de grands conflits sur des infrastructures linéaires (TGV Méditerranée, autoroute A16 au nord de la région parisienne, ligne électrique à très haute tension France-Espagne à travers les Pyrénées) sur un fond général de remontée de la conflictualité autour des usages du territoire. Cette participation est revendiquée à partir d'une critique de l'enquête d'utilité publique et nécessite une réponse sortant des chemins battus de la tradition consultative de l'administration. À la fin de 1992, l'adoption de la circulaire du ministre des Transports instaurant un débat public, en amont des études d'avant-projet, sur les grands enjeux du projet marque une bifurcation. Cette circulaire constitue la première institutionnalisation du débat public. Cette configuration est donc dominée par le

dialogue instauré entre les revendications portées dans les conflits par des associations locales de défense et les réflexions des grands commis de l'État, qui élaborent pour y répondre des projets de réforme de la conduite des grands projets, autour de l'idée d'une phase de débat public en amont du processus de décision.

La première mise en forme politique du débat public

La seconde configuration conduit à la mise en place de la première Commission nationale du débat public. On note au cours de cette période quelques expérimentations des circulaires ministérielles instaurant le débat public, les critiques et les propositions alternatives que ces dernières suscitent, puis l'adoption de la loi du 2 février 1995⁵ dont l'article 2 crée la CNDP. La Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs, par exemple, fait inscrire dans la loi Paysage du 8 janvier 1993 une disposition permettant de nommer la commission d'enquête « dès le début de l'élaboration du projet », rapidement abrogée car jugée contraire à d'autres obligations en matière d'utilité publique. Mais, c'est le rapport commandé en 1994 par le ministre de l'Environnement Michel Barnier à Huguette Bouchardeau (celle-ci l'avait précédé à ce poste ministériel au début des années 1980 et y avait conduit une réforme de démocratisation de l'enquête d'utilité publique) qui préconise la création de la Commission nationale du débat public pour répondre aux critiques portées à l'enquête d'utilité publique et à la conduite du débat par un préfet dans la circulaire Bianco. La proposition est adoptée dans la loi Barnier l'année suivante, le décret d'application étant publié un an plus tard, après un changement de gouvernement, et la Commission finalement installée un an plus tard encore, après un changement de majorité parlementaire. Cette configuration est donc plus politique que la précédente, la création effective de la CNDP passant d'emblée l'épreuve des changements de gouvernement, ce qui lui confère une légitimité politique au-delà du clivage droite/gauche. Dans ces conditions, l'installation de la CNDP en 1997 par le gouvernement Jospin, dans la perspective annoncée d'une réforme d'ensemble de l'utilité publique, souligne la bifurcation prise par rapport à la tradition consultative de l'administration.

L'expérience de la première Commission nationale du débat public

La troisième configuration est centrée sur la mise à l'épreuve des nouveaux principes posés par la loi. Cette expérience mène à une première formalisation de la conduite du débat public. Portée par une logique politique d'affirmation des droits (en cohérence avec ce que stipule la Convention d'Århus qui alimente la réflexion du Conseil d'État chargé de préparer une réforme de l'utilité publique), cette expérience soulève le défi de l'indépendance de la CNDP vis-à-vis des grands maîtres d'ouvrage, qui s'organisent en interne pour jouer leur nouveau rôle dans le débat, des élus, qui craignent que le débat ne vienne ralentir les décisions, voire « bloquer la France », et du gouvernement, qui maîtrise mal les conditions de saisine

⁵ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, loi dite Barnier.

de la CNDP dans le programme des politiques d'aménagement. Les problèmes rencontrés par le débat sur un projet – abandonné depuis – de 3^e aéroport international en région parisienne soulignent l'importance de conférer un statut à la CNDP et de préciser les conditions de son intervention. Le renforcement du rôle et la garantie de l'indépendance de la Commission sont ainsi au cœur des propositions du Conseil d'État reprises dans la Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dont le titre IV porte réforme de l'utilité publique. La CNDP devient par cette loi une autorité administrative indépendante, ce qui entraîne une bifurcation majeure dans la trajectoire d'institutionnalisation du débat public.

La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante

La configuration suivante s'ouvre donc avec la mise en place d'une nouvelle CNDP, désormais autorité administrative indépendante et jouissant de prérogatives élargies (saisine obligatoire sur un champ de projets plus large). Son activité connaît une large expansion : trente débats publics conduits en cinq ans (2002-2007), contre six lors du premier mandat. Dans cette configuration, la CNDP joue un rôle central dans l'apprentissage des différents acteurs du débat public et dessine au fil des débats un modèle français du débat public. Loin d'enfermer le débat dans des règles rigides, ce modèle est largement ouvert à l'expérimentation et à l'innovation pour répondre aux diverses situations, et il affirme sa contribution à l'idée de démocratie participative en imposant dans des contextes difficiles la nécessité du débat le plus ouvert en préalable à toute décision publique. Ce modèle participe également à la réorientation des politiques d'aménagement dans le sens du développement durable. Cependant, le contexte politique du Grenelle de l'environnement fait émerger un nouveau modèle de la décision publique – la gouvernance à cinq⁶ – qui remet en question le rôle du débat public. Le difficile renouvellement de la CNDP à l'issue de son premier mandat d'autorité administrative indépendante constitue alors une nouvelle bifurcation.

L'institutionnalisation du débat public remise en cause ?

La cinquième configuration, c'est-à-dire la période en cours, s'ouvre sur plusieurs types de contestations auxquelles doit faire face la nouvelle CNDP installée à l'automne 2008. D'un côté, le gouvernement souhaite réinscrire la participation du public dans les formes de consultation que le Grenelle de l'environnement rénove,

⁶ Dans un discours sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le 20 mai 2008 à Orléans, le président de la République déclarait : « nous avons mis en place une nouvelle gouvernance, le "dialogue à cinq" : les syndicats, les entreprises, les ONG, les élus et l'administration. Je ne cite pas dans l'ordre. Je dis que c'est une nouvelle façon de gouverner : cela a été la réussite du Grenelle. [...] Je veux réaffirmer que je souhaite que ce "dialogue à cinq" devienne l'un des principes de la décision publique dans notre pays, dès lors que la question de la représentativité des ONG environnementales aura pu être tranchée » www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/mise-en-oeuvre-du-grenelle-de-l-environnement.2011.html?search=Orl%C3%A9ans&xtmc=20_mai_2008_Orleans&xcr=4.

alors que le débat public était largement ouvert à la société civile non organisée⁷. D'un autre côté, l'insuffisance des prises que le débat offre à cette dernière pour influencer les décisions suscite des contestations du rôle de la CNDP, notamment de la part de groupes associatifs tenus en marge du Grenelle de l'environnement (Charbonneau, 2009). Un groupe radical s'oppose même avec succès à la tenue de plusieurs réunions du débat sur la régulation des nanotechnologies⁸. Tirant argument de ces difficultés, un rapport parlementaire préconise à l'automne 2010 la suppression de la CNDP au titre de la réduction du nombre des autorités administratives indépendantes⁹. Cette dernière configuration, marquée par l'incertitude sur le devenir de la CNDP, est donc celle d'une normalisation de son activité, sommée de s'inscrire plus strictement dans les procédures d'instruction des projets que le débat public a contribué à moderniser et, sans doute, de rester cantonnée au champ de l'utilité publique à l'exclusion des débats « génériques » sur les politiques publiques, sur lesquels le gouvernement souhaite garder la main. Mais la période n'est pas close : un rapport commandé par le président de la République au député Bertrand Pancher préconise au contraire de faire de la CNDP un instrument général du débat sur les problèmes de société. L'avenir de la CNDP – si elle n'est pas supprimée d'ici là – sera donc, parmi d'autres modalités d'une démocratie écologique (Bourg et Whiteside, 2010), au menu des élections présidentielles de 2012.

La rapide description des configurations successives de l'institutionnalisation du débat public trace le chemin de la réponse politique donnée à la question de la participation du public dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement et désigne quelques tensions récurrentes. Ainsi, le problème public de l'institutionnalisation se structure tout au long des vingt ans écoulés autour d'enjeux fortement liés :

- un dispositif particulier, distinct des formats hérités de la tradition de concertation de l'administration parce qu'il trouve son origine et sa source dans un niveau élevé de conflictualité sur les questions d'aménagement durant toute la période. Mais les tensions sur son champ légitime de mise en œuvre restent fortes ;

⁷ Les associations locales de défense représentent un premier degré d'organisation constitutif de la société civile, mais leur création et leurs activités ne requièrent pas leur reconnaissance par l'État, notamment sous la forme de l'agrément donné au titre des codes de l'Environnement, de la Consommation ou de la Santé à des associations ayant acquis une certaine stabilité. La réforme de l'agrément a été l'une des mesures essentielles de la loi Barnier de 1995 comme elle a été au centre des dispositions du Grenelle de l'environnement en 2007 et d'un des comités opérationnels qui lui ont succédé en 2008, présidé par le député Bertrand Pancher, pour statuer sur les critères de représentativité réclamés pour mettre en œuvre la « gouvernance à cinq ».

⁸ Voir le site Internet créé par Pièces et Main d'œuvre pour contrer le débat public organisé par la CNDP, considéré comme une entreprise d'acceptabilité des nanotechnologies : www.nanomonde.org.

⁹ René Dosièrre et Christian Vanneste, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée nationale, rapport n° 2925 enregistré le 28 octobre 2010. La recommandation n° 9 du projet du rapport (publié quelques jours avant le dépôt officiel du rapport) disait : « Transformer et supprimer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP). » Le rapport déposé reformule la proposition de suppression de manière positive : « Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits. »

- l'indépendance du tiers organisateur du débat afin d'établir les conditions d'un dialogue dans une situation durable d'asymétrie des pouvoirs et des expertises. Mais l'intérêt général propre de la participation du public et la légitimité politique d'un débat public ouvert restent l'objet de controverses, tant sur la nature des publics y participant que sur l'apport des résultats de la participation à l'élaboration des projets;
- le rapport du débat public à la décision dans un système fortement marqué par une culture de la « décision tranchée » (Barthe, 2006). Mais l'idée procédurale de conduite démocratique de l'action publique (Rosanvallon, 2008) trouve difficilement sa place quand la substance des enjeux semble toujours commander l'urgence des décisions.

■ LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE FRANÇAIS DE DÉBAT PUBLIC

Un des vice-présidents de la CNDP (Mercadal, 2007, p. 334) remarquait que celle-ci n'avait pu faire la preuve pratique de l'intérêt du débat public qu'en ayant remis à plus tard la double question de ses fondements¹⁰ : celle de la nature du débat (qu'est-ce que le débat public ?) et celle de sa portée (à quoi sert le débat public ?). Ainsi, la CNDP a laissé ces questions ouvertes, sans trancher entre les points de vue opposés mis en acte par les divers acteurs du débat public tout au long de son processus d'institutionnalisation. La CNDP n'en a été que plus vigilante sur son indépendance vis-à-vis de ces multiples acteurs. Ainsi, les trois enjeux autour desquels se structure le problème public de l'institutionnalisation ouvrent un espace de variation de l'engagement des acteurs du débat public que nous nous proposons de parcourir.

De l'acceptabilité sociale à la critique sociale des projets : l'ouverture du débat

L'idée du débat public fait son apparition au cours d'une période de réformes administratives touchant au champ de l'aménagement et de l'environnement, et plus généralement du service public, dont les maîtres mots pour remanier la tradition consultative de l'administration française sont la transparence de l'information, la consultation du public et la concertation. Pourtant, l'institutionnalisation du débat public marque une bifurcation par rapport à ce mouvement vers plus de transparence, elle ouvre une trajectoire distincte qu'amorce déjà la circulaire Bianco quand son exposé des motifs avance les idées de « transparence des compétences et des responsabilités », de « propositions de véritables alternatives » et de

¹⁰ Symétriquement, Mermet (2007, p. 372) appelait les chercheurs à laisser également ouvert ce questionnement : « Il n'y a pas lieu de clore, de figer, l'inventaire des utilités du débat. Il y a tout lieu au contraire de tenir un registre ouvert des utilités (possibles, constatées) du débat – ouvert, c'est-à-dire à la fois où nous soyons prêts à recueillir de nouvelles chaînes d'effets (positifs ou négatifs, d'ailleurs), et où pour chaque nouveau débat, nous ne nous imaginions pas détenir d'avance la cartographie de ses effets possibles : celle-ci reste à découvrir à chaque fois. »

« vérification publique des résultats¹¹ » en réponse aux revendications portées dans les conflits d'aménagement. Cette bifurcation consiste à ne plus concevoir la participation du public dans l'objectif d'une meilleure acceptabilité sociale des projets, mais comme moment de libre expression de la critique sociale qu'ils suscitent¹².

L'invention du débat public dans ces conflits a eu comme conséquence essentielle l'institutionnalisation d'un débat ouvert alors qu'au même moment et durant toute la décennie 1990, le mouvement de modernisation de l'État se traduisait par la multiplication de comités de concertation fermés¹³. Les associations y sont désignées par l'administration en vertu de l'agrément qu'elle leur a accordé parce qu'elles représentent tel ou tel intérêt, soit localisé, soit général, mais spécialisé. Certes, la création de ces comités constituait une ouverture du processus de décision à de nouveaux acteurs, mais elle cantonne leurs possibilités d'expression à la défense des intérêts dont ils sont les représentants attirés par leur désignation. Le débat public inaugure une autre démarche : le débat a été ouvert à tous, sans qualification préalable des publics.

Quelles en sont les conséquences ? Puisque ce n'est plus le décideur qui désigne et qualifie les publics, l'objectif de constituer un public représentatif dans le débat a vite dû être abandonné. La CNDP a rapidement constaté que malgré l'effort d'information très large dans chaque débat¹⁴ le public rassemblé dans les réunions est essentiellement constitué d'opposants : la vitalité du débat public tient à ce qu'il ouvre un nouveau cadre, régulé par l'échange argumenté et non par le seul rapport des forces, pour le conflit préexistant sur un projet mis en discussion. La CNDP a progressivement dégagé de l'expérience du débat l'idée que son utilité tenait à son rôle d'expression de la critique sociale. Le débat public ne permettrait pas de « faire le tour des arguments » (Mercadal, 2010) si on lui imposait d'être représentatif des différents points de vue, comme si l'on pouvait, avant même que

¹¹ L'exposé des motifs indique : « La transparence est une dimension désormais nécessaire de l'efficacité et de la crédibilité de l'action publique : transparence des enjeux, transparence des stratégies, transparence des compétences et des responsabilités, transparence des choix par la proposition de véritables alternatives, transparence enfin des résultats par la vérification publique » (Bianco, 1993).

¹² Dans un article de 1999 intitulé *Conduire un projet, c'est construire sa légitimité*, le vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées formule cette idée de critique sociale : « L'expertise de toute chose est également présente dans la société civile, c'est-à-dire à l'extérieur du petit cercle de professionnels en charge du projet. Aucun savoir-faire professionnel, aussi élaboré soit-il, ne peut se présenter comme inaccessible à la critique issue de compétences comparables présentes dans la société. [...] Ce débat public ne concerne pas seulement des opinions prenant parti sur des valeurs ; il est aussi un débat public de compétences diversifiées » (Mayet, 1999). Ces idées étaient déjà présentes dans des notes internes rédigées dès 1991 : un projet de transport est aussi un projet d'aménagement, il a des impacts environnementaux, son élaboration doit donc être ouverte à la critique des professionnels de l'aménagement et de l'environnement et, au-delà, à la critique du public.

¹³ À l'échelle locale (comité local de l'eau, comité local d'information sur le nucléaire) comme à l'échelle départementale ou régionale sur différents objets de planification (déchets, qualité de l'air, risques, etc.) ou à l'échelle nationale. À l'échelle locale, le fonctionnement de ces comités s'est, dans la pratique, fortement ouvert dans les années 2000.

¹⁴ Cet effort, avec une diffusion d'un premier journal au lancement du débat atteignant fréquemment plus d'un million d'exemplaires, explique les ¾ du coût des débats.

le débat n'ait eu lieu, fixer la totalité des points de vue à représenter. Le débat est ainsi ouvert aux enjeux portés par les différents publics concernés, et notamment ouvert à un conflit sur la définition de ce que sont les territoires concernés, les enjeux et les publics qui les portent. L'expérience de la CNDP souligne ainsi le lien intrinsèque entre la façon d'envisager la participation et la façon de définir le public. La tradition consultative de l'administration française conduit à définir et à contrôler les rôles dans des dispositifs où chacun ne prend la parole qu'au titre des compétences que l'État lui reconnaît. En revanche, le débat public s'expérimente par la mise à l'épreuve de règles de discussion permettant l'expression de tous et l'échange le plus ouvert possible. Le « débat sur le débat » y tient une place remarquable dans l'apprentissage des participants : leur égalité, la transparence, l'argumentation des échanges et tous les principes formulés par la CNDP sont soumis à vérification dans la discussion et donnent lieu à l'invention des solutions pratiques pour garantir leur mise en œuvre.

Cette innovation, en nette rupture avec la tradition républicaine de l'administration consultative, provoque de multiples contestations sur la légitimité politique de la CNDP. Les débats parlementaires pour l'adoption de la loi du 2 février 1995 et de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 l'illustrent. Lors du débat au Sénat en janvier 2002, et dans des termes très proches du débat parlementaire de l'automne 1994, l'idée même que la délibération puisse sortir de l'enceinte parlementaire est, en fait, refusée : « Le premier lieu de débat public, c'est le Parlement. Et l'opinion n'a nul besoin d'une Commission nationale pour se saisir d'une question qui la préoccupe » déclare André Lardeux, sénateur UMP du Maine-et-Loire. Plus précisément, le débat public ne saurait jouer un rôle délibératif. Il doit rester cantonné dans un rôle purement pédagogique, selon Patrick Lassourd, rapporteur pour avis du titre IV au nom de la commission des affaires économiques :

En somme, le débat public doit permettre d'expliquer au public le sens du projet, de susciter son adhésion, d'améliorer le dispositif proposé, bref, de remplir un rôle pédagogique. Il ne s'agit pas de remettre en cause la légitimité de la démocratie représentative, qui doit rester le principe fondamental du fonctionnement de la République. C'est dire que la « fenêtre de tir » est étroite et mérite d'être clairement précisée, si nous voulons respecter la légitimité du débat public, tout en conservant aux élus le pouvoir de décision, et garantir, en fin de compte, la réalisation efficace des projets¹⁵.

Cette contestation de la légitimité politique de la CNDP conduit à fortement encadrer son intervention, imposant à la nouvelle institution créée par la loi de 1995 une forte « dépendance au sentier ». Par exemple, les parlementaires refusent toute faculté d'autosaisine à la CNDP, tandis que la loi de 1995 formalise des caractéristiques essentielles de la nouvelle institution qui n'ont plus depuis été remises en chantier : sa composition représentative (alors que le projet du ministre Michel Barnier prévoyait une assemblée de magistrats), son rôle limité à l'organisation du

¹⁵ Propos dans sa présentation du titre IV avant la discussion générale de la loi lors de la séance du 8 janvier 2002. Patrick Lassourd, sénateur UMP d'Ille-et-Vilaine, a ensuite été nommé, au titre du Sénat, membre de la CNDP.

débat, sans avis à donner sur le projet mis en discussion et donc sans pouvoir d'enquête sur les projets. Mais les partisans du débat public, tant dans la haute administration de l'Équipement et de l'Environnement que dans le monde associatif, sont réintervenues régulièrement sur deux questions qu'ils jugeaient plus essentielles : celle du statut de l'institution pour garantir son indépendance et celle de l'objet du débat et de son lien à la décision.

L'indépendance du tiers garant : la reconnaissance de la participation du public comme nouvel intérêt général

Bien que le gouvernement ait choisi d'instituer le débat public par la loi, les limites politiques imposées à l'époque de l'élaboration de la loi de 1995 se marquent par le fait que la CNDP n'y est dotée d'aucun statut, comme s'il s'agissait d'une simple commission administrative. Ces limites ont été pointées dès les premiers débats. Par exemple, bien que la loi ait exclu une discussion sur l'opportunité des projets, cette question s'impose dans la pratique comme l'objet central du débat, et les premières commissions marquent leur indépendance en affirmant que cette discussion devait avoir lieu.

Aussi, la loi de démocratie de proximité apporte-t-elle en 2002 une inflexion décisive à une suite de réformes encore fortement imprégnée de l'idée d'acceptabilité sociale. La loi pose en effet qu'il y a un intérêt général propre à la participation des citoyens à l'élaboration d'une décision, qu'il convient de distinguer de l'intérêt général qui s'attache au projet soumis à décision¹⁶. Nouvelle autorité administrative indépendante, la CNDP est chargée de la mise en œuvre de ce nouvel intérêt général reconnu dans la loi. Pierre angulaire du droit public français, l'intérêt général n'est pas une notion juridique mais un concept politique : la loi reconnaît les transformations de la société en définissant de nouvelles finalités d'intérêt général. Ainsi, la défense de l'environnement est déclarée d'intérêt général par la Loi relative à la protection de la nature de 1976. La multiplication de ces finalités a conduit le Conseil d'État à admettre le pluriel et à parler d'intérêts généraux (Conseil d'État, 1999b). En raison de cette pluralité des intérêts généraux, une grande attention est accordée aux procédures permettant d'arbitrer entre eux dans l'action publique. L'institutionnalisation du débat public prend sa place dans cette recherche d'une nouvelle « formulation démocratique des fins d'intérêt général » (Conseil d'État, 1999a).

La loi de démocratie de proximité reconnaît un véritable droit à la participation du public et stabilise l'existence d'un tiers indépendant chargé de garantir ce droit. La mise en forme législative d'une logique d'affirmation d'un nouveau droit – le droit à la participation – trouve dans la Convention d'Århus et son processus de ratification un appui majeur. L'impulsion politique d'une « déclaration des

¹⁶ Voir le rapport de Pierre Cohen (2001), député socialiste de Haute-Garonne, pour qui l'objectif de la loi est de « concilier d'une part, l'intérêt général d'une plus grande participation de nos concitoyens aux choix qui ont des conséquences lourdes sur leur cadre de vie et d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ces projets ».

droits de l'homme et du citoyen à l'environnement¹⁷ » permet de rouvrir les questions laissées en suspens en 1995. Plus prosaïquement, il s'agit de transcrire cette convention internationale dans le droit français. Cette opération constitue le point de départ du groupe de travail du Conseil d'État chargé par le premier ministre Lionel Jospin de formuler des propositions de réforme de l'utilité publique. Présidé par Nicole Questiaux, le groupe préconise de transformer la CNDP en autorité administrative indépendante. Non suivie par l'assemblée générale du Conseil d'État et de nouveau défendue par l'ancien sous-directeur Nature et Paysage devenu conseiller technique du ministre de l'Environnement¹⁸, cette recommandation est inscrite dans le projet de loi et ne soulève pas d'objection dans le débat parlementaire. Le débat sénatorial de 2002 a cependant rappelé les contestations, à droite mais aussi d'élus locaux de gauche, de la légitimité politique de la CNDP et posé des limites très fortes à l'exercice du nouveau droit à la participation du public. Alors que le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale faisait du débat public, en application de la Convention d'Århus, l'instrument de la mise en œuvre du principe de participation aux décisions publiques, les amendements sénatoriaux ont restreint le champ d'application aux seuls projets d'intérêt national, limité les marges d'appréciation de la CNDP et contraint le déroulement du débat dans des délais très serrés.

L'indépendance de la Commission est mise à l'épreuve dans chacun des débats. Elle doit y prouver sa capacité à desserrer les contraintes posées à la participation du public, tout en montrant que celle-ci, loin de bloquer les projets, permet au contraire de « décider mieux ». Dans cette optique, quelques débats ont été marquants, par exemple les débats « nucléaires » de 2005 et, *a contrario*, le débat sur les nanotechnologies en 2009-2010. Les débats sur les « options générales » de politique publique et non sur un projet, pour lesquels le gouvernement n'a pas d'obligation de saisir la CNDP, soulignent nettement l'indépendance acquise par la CNDP¹⁹ : le gouvernement a plusieurs fois préféré ne pas saisir la CNDP et garder la main en organisant un « débat national » (débat national sur l'eau en 2002 et sur l'énergie en 2003), rarement avec succès en termes d'inclusion du monde associatif. L'échec du débat national sur l'énergie (toutes les ONG s'étaient retirées du débat parce que la question du nucléaire était mise hors discussion) a fortement pesé pour que le gouvernement saisisse la CNDP en février 2005 de l'organisation d'un débat public sur la gestion à long terme des déchets nucléaires de haute et moyenne activité à vie longue. En parallèle, était lancé un débat sur un nouveau réacteur, l'EPR, première construction depuis la fin de l'installation

¹⁷ Le délégué belge avait proposé d'intituler la Convention d'Århus « Convention des droits du citoyen en matière d'environnement », rapporté par Yves Lador (2005, p. 65).

¹⁸ Jean Lafont avait déjà défendu cette idée dans le groupe de travail du rapport Bouchardeau puis dans le groupe Questiaux (voir Lafont, 1995). Sa connaissance de l'expérience québécoise du BAPE étayait sa conviction en faveur d'une indépendance affirmée de la Commission. En 1998, il entre dans le cabinet de Dominique Voynet, ministre de l'Environnement du gouvernement Jospin.

¹⁹ La crainte de voir la CNDP jouer un trop grand rôle avait conduit les sénateurs en janvier 2002 à exclure la possibilité votée par les députés de lui confier des débats sur des options générales, faculté finalement rétablie dans la loi de démocratie de proximité en Commission mixte paritaire.

du parc nucléaire français dans les années 1990. Cet événement était très attendu par le monde associatif²⁰. Il était en outre décidé de lancer au début de 2006 un débat sur le projet international de réacteur expérimental sur la fusion nucléaire, ITER. Alors que toutes les décisions sur le programme électronucléaire français avaient jusqu'à présent été prises sans consultation de la population, la CNDP se voyait confier la lourde tâche de « faire entrer en démocratie » le nucléaire (Barthe, 2006). Sa légitimité politique pour le faire a été fortement mise en cause par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques²¹, office responsable de préparer la nouvelle loi sur les déchets radioactifs. Le débat sur le réacteur EPR a également connu un moment de crise sur les questions de transparence en matière de sûreté. Alors que le secret défense frappait un rapport de sûreté du futur réacteur, les associations réclamaient de pouvoir en débattre en toute connaissance de cause, menaçant de se retirer du débat si ce n'était pas le cas. La CNDP s'est tournée vers le gouvernement et l'ensemble des parties prenantes pour qu'ils résolvent le « conflit d'exigences [le débat public et le secret défense] nées l'une et l'autre de l'application de la loi » (communiqué CNDP du 19 septembre 2005). Ayant rappelé le principe de pluralisme qui caractérise le débat, la Commission n'envisageait pas de tenir ce débat en l'absence des associations et elle a contribué à la mise en place d'un dispositif pratique permettant le respect des principes énoncés²².

Les débats sur l'EPR et sur les déchets radioactifs ont donc été considérés comme des réussites par les divers participants : l'affirmation de l'indépendance de la CNDP a permis d'ouvrir le débat sur l'avenir de la filière nucléaire, malgré le peu d'influence directe sur les décisions ultérieures. *A contrario*, le débat public sur la régulation des nanotechnologies a été perçu comme un échec par la plupart de ses participants, échec en partie attribuable à l'absence d'indépendance de la

²⁰ Voir le communiqué commun intitulé *Pour un débat public exemplaire*, publié le 25 novembre 2004, peu après la saisine de la CNDP par EDF, par les principales ONG environnementalistes (Agir pour l'Environnement, Les Amis de la Terre, France Nature Environnement, Greenpeace, Fonds mondial pour la nature).

²¹ Le rapport du 16 mars 2005 des députés Christian Bataille et Claude Birraux fustige : « la saisine de la CNDP par le Gouvernement ne correspond pas à l'objet de la CNDP [...] Conformément à la loi de 1991 [1^{re} loi sur la gestion des déchets radioactifs], il revient au Parlement de conduire un débat sur les principes généraux de la gestion des déchets de notre pays, qui seuls, pourront être visés par la loi de 2006. Ce débat doit rester un débat éminemment politique conduit par les représentants de la Nation. Seul le Parlement a la légitimité politique sur la question d'intérêt national de la poursuite des études sur des installations liées à la gestion des déchets radioactifs », OPECST (2005, p. 91).

²² Concrètement, un certain nombre de militants associatifs (du Groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire) ont été habilités à accéder aux rapports de sûreté classés secret défense afin de témoigner de leur contenu dans le débat public. Cette solution pratique perdue pour le fonctionnement régulier des Commissions locales d'information et de surveillance des sites nucléaires.

commission particulière vis-à-vis d'un décideur peu identifiable dans le débat²³. Ce débat a fait l'objet d'une contestation inédite dans ses formes et son contenu de la part d'un groupe d'opposition radicale aux nanotechnologies. Pièces et Main d'Œuvre a non seulement contesté le débat assimilé à une opération d'acceptabilité sociale (selon le mot d'ordre « participer, c'est accepter »), une « campagne nationale de manipulation », mais a également empêché la tenue d'une bonne partie des réunions publiques. La neutralité de la CNDP²⁴ et sa légitimité pour organiser le débat sont au centre de la critique radicale : « Le débat public n'a pas plus besoin d'une "commission nationale" et de commissaires, que la démocratie d'experts²⁵. » Jusque-là l'argument avait été celui d'élus contestant que la délibération politique puisse sortir du Parlement. Alors que pour le nucléaire, la CNDP était créditée par les grandes ONG environnementales pour sa capacité à ouvrir un débat confisqué par la technocratie, le jugement de plusieurs de ces ONG sur le débat sur les nanotechnologies est inverse et Les Amis de la Terre se sont d'ailleurs vite retirés du débat.

La place du débat public dans la décision : de la transparence en amont à la gouvernance d'après-débat

Le lien entre le débat et la décision a considérablement évolué au fil des lois touchant à l'organisation de la CNDP. Bien que le contexte d'élaboration de la loi de 1995 ait largement thématiqué la nécessaire évolution des processus de décision, la loi n'abordait pas le sujet. En revanche, la loi de 2002, tout en rendant la saisine de la CNDP obligatoire, a cherché à introduire un lien explicite entre le débat portant dorénavant sur l'opportunité du projet et la décision, sans pour autant contraindre celle-ci. La solution trouvée consiste à rendre obligatoire la publication d'une décision du maître d'ouvrage dans un délai de trois mois après la publication du bilan de la CNDP et du compte rendu de la commission particulière²⁶. Les maîtres d'ouvrage ont interprété très diversement ce lien, faisant plus ou moins largement référence dans leurs décisions aux critiques émises dans le débat public²⁷. À l'initiative notamment de la CNDP, la loi portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2) du 12 juillet 2010 apporte deux

²³ Voir, par exemple, la tribune cosignée par Bernadette Bensaude-Vincent, Marie-Christine Blandin, Yves le Bars et Dorothee Benoit-Browaëys intitulée « Oser mettre en débat les finalités » et publiée dans *Le Monde* du 18 février 2010, à une semaine de la clôture du débat. Le quotidien rendait compte de l'achèvement du débat en analysant « Les raisons d'un fiasco », constatant que « Le débat public sur les nanotechnologies n'a pas fait bouger les positions », articles parus le 25 février 2010.

²⁴ « L'impossible neutralité de la CNDP », communiqué de Pièces et Main d'œuvre, 6 décembre 2009, www.nanomonde.org/L-impossible-neutralite-de-la

²⁵ Voir www.nanomonde.org/La-Commission-nationale-du-debat

²⁶ Rien n'était prévu pour les débats sur les options générales. La loi Grenelle 2 indique seulement que le ministre « informe le public des suites données au débat » (art. 121-10 du Code de l'environnement).

²⁷ Ce point est régulièrement évoqué dans les rapports annuels d'activité de la CNDP.

innovations sur ce sujet²⁸. En premier lieu, l'objet du débat qui porte sur l'opportunité (depuis la loi de 2002), les objectifs et les caractéristiques principales du projet, doit désormais porter également sur les modalités d'information et de participation du public après le débat. Par ailleurs, le maître d'ouvrage doit informer la CNDP jusqu'à l'enquête d'utilité publique des modalités qu'il a retenues. La CNDP peut émettre des recommandations et désigner un garant pour veiller à leur mise en œuvre. En second lieu, la décision prise par le maître d'ouvrage doit maintenant être motivée : le maître d'ouvrage précise « les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public » (art. L121-13 du Code de l'environnement).

Malgré l'affirmation progressive dans la loi d'un lien entre le débat et la décision, la place du débat public dans le processus de décision reste l'objet de controverses, voire de remises en cause du rôle de la CNDP. On notera, par exemple, que le gouvernement n'a pas publié, un an après la fin du débat sur les nanotechnologies, les décisions annoncées pour septembre 2010. Les débats confiés à la CNDP à l'initiative du gouvernement restent régis par des dispositions beaucoup plus floues que les débats de projet. Mais même pour ces derniers, la place du débat n'est pas acquise. Deux épisodes sur des projets de transport illustrent cette place contestée. Le Comité interministériel d'aménagement et de développement durable du territoire du 18 décembre 2003 a décidé de la réalisation de deux projets autoroutiers avant la clôture de débats censés permettre au public de donner son avis sur leur opportunité et de participer à leur élaboration. Ce mépris de l'opinion du public a notamment provoqué la démission collective d'une des commissions chargées d'animer le débat public et la protestation de la CNDP²⁹.

L'autre cas est plus récent. Il s'agit de la Loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Le projet de loi du gouvernement prévoyait une sorte de retour en arrière de près de vingt ans : la « consultation du public » était conduite par le préfet de Région, la CNDP n'ayant qu'un rôle d'observateur, comme une commission de

²⁸ Par ailleurs, la loi introduit trois autres modifications importantes. D'une part, elle élargit la composition de la CNDP à deux représentants des organisations syndicales de salariés et à deux représentants des entreprises et chambres consulaires pour se conformer au principe de la « gouvernance à cinq ». En l'occurrence, la composition représentative actée dès la loi de 1995 est mise à jour. D'autre part, quand la CNDP décide de ne pas organiser un débat mais recommande une concertation, elle peut nommer un garant de la concertation organisée par le maître d'ouvrage. L'institutionnalisation d'un tiers garant est sans doute une modalité susceptible d'étendre à de nouvelles catégories de projet hors des seuils de saisine de la CNDP, les garanties de participation incarnées par la CNDP. Enfin, le champ des débats sur des options générales est précisé et fortement élargi : conformément à la Convention d'Århus, il inclut dorénavant les « politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire » (art. 121-10 du Code de l'environnement). Mais, à la suite du débat sur les nanotechnologies, le gouvernement semble peu enclin à saisir la CNDP pour organiser ce type de débats « génériques », cette disposition n'aura donc guère de conséquences immédiates.

²⁹ Pour une analyse du débat sur le contournement de Bordeaux, voir Sadran (2007). Dans le débat sur l'EPR, le président de la République a aussi annoncé avant la clôture du débat, lors de ses vœux 2006, la décision de réaliser le projet. La Commission a également envisagé de démissionner (Zonabend, 2007).

suivi de la circulaire Bianco. Le dépôt du projet de loi a provoqué une réplique immédiate de la CNDP s'étonnant que : « la participation du public au processus décisionnel soit limitée à une simple consultation sans la garantie d'une autorité indépendante » (Communiqué du 7 octobre 2009). Au cours du débat parlementaire, plusieurs députés UMP ont défendu la nécessité de confier le débat à la CNDP, ce que la loi du 3 juin 2010 a rétabli. En matière de participation du public, la loi demeure toutefois une loi dérogeant au droit commun institué par la loi de 2002 et conforté ensuite par la loi Grenelle 2. L'exposé des motifs le justifiait en raison de l'urgence à réaliser le projet : « La mise en œuvre du Grand Paris justifie en effet un toilettage des procédures [impliquant la participation du public] afin de les mettre véritablement au service des projets. » C'est donc bien la reconnaissance d'un intérêt général propre de la participation qui est déniée. L'argumentation des députés UMP qui permet de rétablir le recours à la CNDP s'est d'ailleurs limitée à mettre en avant les compétences de celle-ci pour l'organisation du débat, et non pas son rôle de garant de l'intérêt général propre de la participation du public, qui ne saurait être « au service du projet ». Le déroulement satisfaisant des débats en Île-de-France³⁰ et leurs résultats peuvent toutefois affaiblir cette remise en cause du débat public.

■ CONCLUSION : UN MODÈLE FRANÇAIS DU DÉBAT PUBLIC EN ATTENTE DE REBOND

Malgré les fragilisations récentes de l'institutionnalisation du débat public, la CNDP a assis son indépendance et son expérience à travers les multiples épreuves mentionnées, et dessiné progressivement un ensemble de règles donnant corps à un modèle français de débat public, contribution à la démocratie participative³¹, que l'on peut résumer en cinq points :

- un débat en amont sur l'opportunité du projet ou de la politique. Ce débat place les participants en position d'égalité avec les autorités : les options générales du projet ou de la politique sont encore ouvertes ;
- un débat ouvert à toute personne qui souhaite y participer, sans qualification préalable par quelque autorité ;

³⁰ Trois débats parallèles se déroulaient conjointement en Île-de-France sur de grands projets de transport. Le débat selon la loi du Grand Paris, les deux autres selon le droit commun : l'un sur le projet concurrent « Arc Express », porté depuis longtemps par la Région Île-de-France, et l'autre sur un projet de prolongement de la ligne E du RER. De nombreuses réunions communes aux deux premiers débats ont été organisées, et plusieurs communes aux trois débats. La CNDP a clairement indiqué sa volonté de voir converger avant la fin des débats les projets portés par l'État (Grand Paris) et par la Région (Arc Express) (Communiqué des décisions de la CNDP du 1^{er} décembre 2010).

³¹ Le lien du débat public et de la démocratie participative est mis en avant dans les *Cahiers méthodologiques* de la CNDP (2007, p. 7) : « [Ce cahier] a l'ambition de poser les questions auxquelles il faudrait répondre pour poursuivre la construction par touches successives d'une démocratie participative instituée, amorcée dès 1990 par circulaire puis complétée par deux lois successives et la jurisprudence de la Commission. »

- un tiers garant de la participation du public qui ne donne pas d'avis sur le projet, mais qui rend compte du débat. Le statut de la CNDP légitime les membres de la commission à se positionner comme des magistrats et à être reconnus comme neutres et indépendants : une commission exerce une magistrature d'influence (Mercadal, 2010) ;
- des règles du débat, que le « débat sur le débat » permet aux participants de mettre à l'épreuve pour les partager. On peut dégager de l'expérience des débats, les cinq principes suivants : transparence de l'information, exhaustivité des questions traitées, pluralisme des réponses apportées, équivalence des participants et argumentation des échanges. Ces règles ainsi que les possibilités de contre-expertises rendent possible une clarification du débat et sont nécessaires à la confiance du public ;
- une décision du maître d'ouvrage à la suite du débat qui porte sur la poursuite ou non du projet et, maintenant, sur la « gouvernance d'après-débat ».

Le parcours de la trajectoire d'institutionnalisation du débat public souligne que le rôle central de la CNDP a ainsi été de donner corps à l'idée de conduite démocratique³² des politiques d'aménagement, en étant une « expérience française de démocratie participative ». Alors qu'une conception instrumentale de la participation, visant l'acceptabilité sociale des projets, conduisait à retenir des critères substantiels de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions (compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus) (Rui, 2004), la conception politique de la participation promue à la suite de la Convention d'Århus amène à rechercher des règles procédurales de conduite du débat public (publicité, égalité, pluralité et force des arguments).

Aujourd'hui, le Grenelle de l'environnement institue une nouvelle forme de conduite démocratique des politiques publiques avec la « gouvernance à cinq ». Par ailleurs, les collectivités territoriales progressent dans la mise en œuvre d'une démocratie locale plus participative. Bien que la loi Grenelle 2 renforce les prérogatives de la CNDP, lui reste-t-il un espace politique propre pour déployer à nouveau son activité ? Ou bien sera-t-elle réduite à un rôle d'« administration de la transparence », toujours soumise à une double contestation par une certaine technocratie pour qui la participation ne se conçoit qu'au service des projets³³ et par la critique radicale pour qui la participation ne peut être qu'acceptabilité sociale ? Les difficultés rencontrées depuis la fin de 2009 montrent que le potentiel d'innovation qu'a représenté la CNDP s'est restreint. Pourtant, « ne vaut-il pas mieux creuser ce sillon que d'en ouvrir d'autres », s'interrogeait déjà la CNDP en 2007 ? Nous avons mentionné que des réponses négatives sont aujourd'hui formulées,

³² Pour Rosanvallon (2008), la décision seule ne suffit pas pour fonder une action conforme à l'intérêt général. L'attente d'une conduite démocratique est celle d'une plus grande proximité des gouvernants à la société. La légitimité est dans ce cas de l'ordre d'une qualité.

³³ On notera qu'au remaniement ministériel du 15 novembre 2010, le secteur de l'énergie, qui avait été rattaché au ministère de l'Écologie et du Développement durable lors de sa création, en 2007, par la fusion des ministères de l'Équipement et de l'Environnement, a rejoint son ministère d'origine, l'Industrie. À l'opposé de l'échiquier, l'idée de l'urgence écologique soutient parfois des discours en faveur d'un gouvernement des experts...

notamment parce que la portée de l'institutionnalisation du débat public n'est pas « perceptible par tous » (CNDP, 2007, p. 7).

L'approche de la trajectoire d'institutionnalisation que nous avons proposée souligne que le débat public à la française a trouvé par son ouverture une forme permettant de produire de nouvelles articulations entre ce que font les acteurs dans leurs milieux, les dispositifs qu'ils se donnent pour agir et les représentations qui orientent leur action. Ainsi, son rôle de critique sociale met en jeu l'équilibre des relations entre mouvement associatif, administration de mission et administrations opérationnelles. L'indépendance de la CNDP participe de la question de la prolifération des lieux de délibération dans la société, et met donc en jeu « le caractère toujours ouvert et “sous tension” de l'expérience démocratique » (Rosanvallon, 2003, p. 27). L'affirmation de la place du débat dans le processus de décision sous-tend une transformation des processus d'élaboration des projets et, au-delà, de l'action publique. C'est ainsi que l'on peut appréhender la portée du débat. Si le débat public favorise, par exemple, le développement durable, c'est qu'il contribue à ce que cette grande représentation sociale soit traduite en actions dans des milieux différenciés parce que la confrontation dialogique au moment du débat transforme les manières de faire de ces milieux, d'abord leur manière de se concerter à la suite du débat pour agir. L'inscription de la question de la « gouvernance d'après-débat » dans les objets du débat revêt, de ce point de vue, une grande importance. Un grand nombre de débats publics, comme d'autres dispositifs de démocratie participative, pointent la question cruciale du chemin d'action pour rendre possibles des décisions réversibles, celle de la transformation des systèmes d'action pour porter des solutions alternatives et retrouver des prises sur les évolutions de la société. Pour rebondir, la CNDP ne peut alors se donner d'autre rôle que de favoriser la multiplicité des usages du débat public et d'animer l'expérimentation collective de la démocratie participative en renouvelant ses propres pratiques et en capitalisant les pratiques qui se diffusent aujourd'hui hors de son initiative.

BIBLIOGRAPHIE

- Barthe, Y. (2006). *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, La Découverte.
- Bianco, J.-L. (1993). « Une méthode transparente et démocratique pour décider des transports de demain », *Dossier Équipement*, n° 4, Paris, Ministère de l'Équipement, [présentation et texte de la circulaire].
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (dir.) (2002). « Démocratie et délibération », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 17-35.
- Bouchardeau, H. (1993). *L'enquête publique. Rapport au ministre de l'Environnement*, Paris, Ministère de l'Environnement, décembre.
- Bourg, D. et K. Whiteside (2010). *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil.
- Carrère, G. (1992). *Transports, destination 2002. Rapport d'étape*, Paris, Ministère de l'Équipement, avril.

- Charlier, B. (1999). *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Charbonneau, S. (2009). *Résister pour sortir du développement : le droit entre nature et liberté*, Paris, Sang de la Terre.
- Chateauraynaud, F. (2011). *Argumenter dans un champ de forces : essai de balistique sociologique*, Paris, Éditions Pétra.
- Chateauraynaud, F. (2007). « La contrainte argumentative : les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politique », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, p. 129-148.
- Cohen, P. (2001). *Avis présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le titre IV du projet de loi (n° 3089), relatif à la démocratie de proximité*, Assemblée nationale, 11^e législature, rapport n° 3105 du 5 juin 2001.
- Commission nationale du débat public (2007). *Les cahiers méthodologiques. Volume 1 : La conception du débat public*, Paris, Commission nationale du débat public.
- Commission nationale du débat public (2004). *Les cahiers méthodologiques*, Paris, Commission nationale du débat public.
- Conseil d'État (1999a). *Rapport public. L'intérêt général*, Paris, La Documentation française.
- Conseil d'État (1999b). *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation française.
- Deléage, J.-P. (1994). *Une histoire de l'écologie*, Paris, Seuil.
- Fourniau, J.-M. (2007). « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, p. 149-179.
- Guérin, M. (dir.) (2005). *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains*, Paris, La Documentation française.
- Hilgartner, S. et C. L. Bosk (1988). « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Models », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-78.
- Jobert, A. (1998). « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11, n° 42, p. 67-92.
- Lafont, J. (1995). « Dix ans après la loi Bouchardeau : pour une plus grande audace dans le débat public autour des projets d'aménagement », *La jaune et la rouge*, février, n° spécial « Environnement et aménagement ».
- Lador, Y. (2005). « Origines et enjeux de la Convention d'Århus », dans R. Billé et autres (dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés. Volume III*, Paris, La Documentation française, p. 61-76.
- Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Leborgne, M. (1999). « De quelques caractères associatifs. La mobilisation associative entre l'élu local et le citoyen lors du débat public relatif au projet de ligne THT entre Boute (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) », dans A. Micoud (dir.), *Dynamique et fonctionnement des associations de protection de la nature et de défense de l'environnement*, Paris, Ministère de l'Environnement, Rapport pour la DGAD/SRAE, vol. 1, p. 151-191.
- Lolive, J. (1999). *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan.

- Mayet, P. (1999). « Conduire un projet, c'est construire sa légitimité », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 92, décembre, p. 13-25.
- Mercadal, G. (2010). « Le débat public : de la pratique d'une procédure à sa finalité dans le cheminement des projets », *Revue Transports*, janvier.
- Mercadal, G. (2007). « La réussite du débat ouvre la réflexion sur sa portée », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 332-338.
- Mermet, L. (2007). « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 369-380.
- Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (2005). *Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs*, Paris, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- Observatoire interrégional du politique (1994). *Les Régions et la politique des transports*, Paris, Observatoire interrégional du politique – Région Haute-Normandie.
- Ollivier-Trigalo, M. et X. Piechaczyk (2001). *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idée*, Paris, Inrets.
- Revel, M. et autres (dir.) (2007). *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.
- Rosanvallon, P. (2003). *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil.
- Rui, S. (2004). *La démocratie en débat*, Paris, Armand Colin.
- Sadran, P. (2007). « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 142-147.
- Simard, L. et J.-M. Fourniau (2007). « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 318-331.
- Zonabend, F. (2007). « Un débat sur le débat. À propos du débat public sur le projet de centrale électronucléaire "EPR, tête de série" à Flamanville (manche) », dans M. Revel et autres (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 134-141.