



HAL
open science

Power to the people? choix techniques, décisions politiques, débats publics

Sébastien Crombez, Brice Laurent

► To cite this version:

Sébastien Crombez, Brice Laurent. Power to the people? choix techniques, décisions politiques, débats publics. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2008. hal-01908447

HAL Id: hal-01908447

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908447>

Submitted on 30 Oct 2018

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

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

Sébastien Crombez, Brice Laurent

**Power to the People?
Choix Techniques,
Décisions Politiques,
Débats Publics.**

MINES ParisTech
Bibliothèque

IE 1 [690]

Table des matières

RÉSUMÉ.....	1
INTRODUCTION	3
Préambule.....	3
Le modèle moderne.....	4
Les difficultés du modèle moderne	6
Faire face à des oppositions.....	6
Décider en incertitude	7
Identifier l'expertise	8
« Il n'y a pas de problèmes techniques. Il n'y a que des problèmes sociotechniques »	9
Sauver le modèle moderne?	10
Des tentatives pour gérer les oppositions.....	10
« Fabriquer » le consensus.....	10
Faire de la pédagogie.....	11
Des tentatives pour gérer l'incertitude	12
Faire appel à « plus de science ».....	12
Sélectionner des experts.....	13
Tenter de nouvelles formes institutionnelles.....	15
Principe de précaution	15
L'organisation en agences	16
La « participation du public ».....	16

Fondements juridiques de la participation	19
Participation et droit communautaire: vers la reconnaissance d'une procédure	20
Participation et droit national	23
<i>La loi relative à la démocratie de proximité</i>	23
La France face aux autres pays européens.....	24
Panorama des dispositifs français.....	25
OPECST	25
Gestion des risques industriels	26
Nouveaux projets et options générales: enquête publique et débat CNDP.....	27
Des procédures ad hoc.....	28
Des Ambiguïtés	29
Ambiguïtés sur la nature de la discussion.....	29
Ambiguïtés sur l'identité des participants	30
Ambiguïtés sur l'objectif de la procédure.....	31
Ambiguïtés sur le lien avec la décision	33
Ambiguïté sur la place de la science et de la technique	34
La nécessité de se pencher sur des exemples.....	35
LE DÉBAT PUBLIC CNDP.....	37
La procédure du « débat public CNDP »	37
La CNDP depuis 2002.....	38
Champ d'action.....	38
Décider de l'organisation d'un débat public	40
Le cas du débat avec CPDP.....	43
QUEL RÔLE POUR LE DÉBAT PUBLIC ? <i>TROIS VISIONS DU DÉBAT CNDP</i>	48
Le débat comme instrument pour convaincre.....	49
Vices et vertus de la pédagogie.....	49
Des incertitudes à reconnaître.....	51

Convaincre le « grand public ».....	51
Le débat comme co-construction du projet	52
L'idéal d'intelligence collective.....	52
... et la réalité des controverses.....	53
Quelques réussites.....	54
Le débat comme exploration	55
Faire émerger des problématiques	55
Des enjeux multiples.....	57
La productivité des controverses	58
La CNDP au cours de l'exploration.....	60
Choisir l'exploration comme objectif du débat public cndp61	
COMMENT MENER L'EXPLORATION?	64
La réunion publique: l'indispensable cacophonie.....	64
La défense et l'attaque mises en scène.....	64
Une source de légitimité.....	65
Innovier pour explorer plus et mieux !.....	66
Des publics divers	66
Diversité et exploration.....	67
Multiplier les scènes de débat	67
La place d'Internet.....	69
Un organisateur neutre aux compétences spécifiques	70
Cadrer le débat en restant neutre.....	70
Transparence	71
Procédure stable et connue	72
Adaptation aux critiques, Pratiques au cours du débat	73
Reproduire une procédure en innovant: des compétences spécifiques nécessaires	73
EXPLORATION-CONCERTATION-DÉCISIONS: VERS UN NOUVEAU MODÈLE.....	75
Le lien entre débat et décisions	76

Des ratés médiatisés	76
Une procédure en danger	77
Motiver les décisions: un premier pas	79
La question de l'impact sur les décisions	79
La nécessité d'une acculturation au débat.....	80
La difficile question de l'opportunité	81
Le vide de l'après-débat	84
Pourquoi une suite?	84
Un cahier des charges précis.	86
Quels acteurs et quelles structures pour la concertation?	87
<i>Solution 1: Laisser faire le maître d'ouvrage</i>	87
<i>Solution 2 : Créer une structure ad hoc</i>	88
<i>Solution 3 : Se tourner vers les structures existantes</i>	89
Les enseignements de la gestion locale des risques industriels.....	90
<i>Des structures intéressantes...</i>	90
<i>,,,Mais des difficultés</i>	92
Un modèle cohérent: exploration et concertation.....	93
LE MODÈLE EXPLORATION-CONCERTATION APPLIQUÉ À DES CHOIX NON LOCAUX.....	96
Explorer et Concerter dans le cas de questions de grande ampleur	96
Comparaison CNDP/OPECST: un exemple.....	96
Explorer puis concerter dans le cas de grandes questions ..	100
Conditions pour la réussite du modèle exploration-concertation	102
Quelques principes à respecter	102
La question des relations avec le Parlement.....	103
Exploration-Concertation-Décisions: une synthèse	106
CONCLUSION : DES CHOIX TECHNIQUES EN DÉMOCRATIE.....	107
Le modèle exploration-concertation-décisions	107
La question de la légitimité politique	109

Quels apports du modèle exploration-concertation? 112

ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE..... 116

ANNEXE 2: LISTE DES ENTRETIENS..... 122

Résumé

La prise de décision politique sur les sujets techniques est un problème complexe. Le modèle moderne propose de confier l'évaluation technique à l'expert, et la décision politique à l'élu. Il sépare ainsi phases « scientifique » et « politique », et construit sa légitimité sur sa capacité à définir l'intérêt général. Or les projets locaux comme les choix nationaux de politiques scientifiques font aujourd'hui face à des oppositions parfois violentes. Par ailleurs des oppositions doivent être prises en situation d'incertitude et de controverses scientifiques. Face aux difficultés auxquelles fait face le modèle moderne, nous examinons ici les mécanismes dits « participatifs » pour tenter de contourner ce modèle.

Après avoir décrit les fondements juridiques de la participation dans les domaines techniques (en particulier relatifs à l'environnement) et différents mécanismes participatifs concernant les sujets techniques en France, nous nous penchons sur le cas de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

L'exemple de la CNDP permet de mettre au jour des façons de prendre des décisions techniques qui ne suivent pas le modèle moderne. En particulier, nous défendons l'idée que l'apport majeur des débats CNDP est à trouver dans l'exploration des controverses liées aux projets discutés. Choisir l'exploration comme objectif du débat public conduit à se pencher sur les possibilités d'amélioration : des innovations peuvent être envisagées pour enrichir la diversité de l'exploration.

L'exploration doit être liée à la suite du projet pour être pertinente. L'exemple de plusieurs débats montre en effet que les acteurs impliqués attendent une suite au débat public. C'est une phase de concertation qu'il convient d'articuler à la phase d'exploration. En considérant les structures de concertation dans la gestion des risques industriels, nous montrons que les Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) fournissent un modèle pertinent pour mener la concertation.

C'est donc un modèle exploration-concertation que nous proposons de considérer pour la prise de décision sur les choix techniques. Dans ce modèle interviennent *des* décisions, prises par différents acteurs au cours du processus. L'exemple de la politique relative aux déchets nucléaires permet de montrer que ce modèle est pertinent pour des choix de politiques nationales.

Nous concluons ce travail en examinant les apports du modèle exploration-concertation pour répondre aux difficultés auxquelles fait face le modèle moderne.

Introduction

PREAMBULE

Le 25 octobre 2007, le président de la République, Nicolas Sarkozy, prononçait un discours clôturant le Grenelle de l'Environnement. Le Grenelle avait été l'événement majeur des premiers mois d'une présidence placée sous le signe de la « rupture ». Comme pour marquer une nouvelle fois cette rupture, Nicolas Sarkozy déclarait ce 25 octobre: « Il faut avoir le courage de décider autrement. Il faut avoir le courage de changer les méthodes et de préférer la décision issue de la négociation plutôt que la décision issue de l'administration. ». Sur un sujet qui avait été central au cours de la campagne présidentielle – l'environnement et le développement durable – le Grenelle fut effectivement reconnu comme une initiative novatrice par les acteurs publics, industriels et associatifs. Les associations les plus contestataires en firent partie et s'impliquèrent. Les entreprises ont – de l'aveu même du représentant du MEDEF au Grenelle - « joué le jeu ». La forme de la discussion, la « décision à cinq » (État, élus, syndicats, entreprises et associatifs), est aujourd'hui mise en avant à un haut niveau dans l'administration.

Une initiative comme le Grenelle de l'Environnement semble introduire une nouvelle façon de prendre des décisions. Or le 9 juillet

dernier, Sarkozy annonçait au Creusot: « nous allons construire une deuxième centrale EPR ». Ce n'était pas, loin de là, une « décision issue de la négociation ». Elle déclencha immédiatement la colère de nombreuses associations.

L'exemple du Grenelle montre que la prise de décision sur les sujets complexes comme l'environnement est un domaine où les expérimentations sont nombreuses. À l'inverse, certains problèmes semblent considérés comme des priorités nationales et donc susceptibles d'être tranchés sans consultation préalable.

Ces deux exemples montrent que le traitement des questions scientifiques et techniques en politique est loin d'être simple. Il connaît aujourd'hui des évolutions rapides, poussées, entre autres, par des volontés de plus en plus fortes de participation à la prise de décision. Le problème se fait pressant sur des questions essentielles pour l'avenir du pays, comme l'énergie, qui pourtant suscitent réticences et contestations. Dans ce contexte en forte évolution, les modalités de la prise de décision politique sur des sujets techniques méritent l'attention de la puissance publique: comment assurer la mobilisation de la meilleure information scientifique en fondant la décision publique sur des processus démocratiques? Comment tenir compte des oppositions de plus en plus nombreuses? S'agit-il de donner le « pouvoir au peuple » sur des sujets techniques?

Nous nous intéresserons ici à ces questions, en cherchant à identifier en quoi les procédures dites « participatives » peuvent contribuer à redéfinir les modes de prise de décision publique.

LE MODELE MODERNE

Face à un problème technique complexe, une position apparemment de bon sens consiste à considérer que la prise de décision politique suppose de faire appel à l'expertise, dont la maîtrise est réservée à des personnes jugées compétentes. Cette position est formulée dès

l'Antiquité grecque par Platon. *La République* explique très bien la position platonicienne: puisque seul le philosophe est en mesure de sortir de la caverne pour contempler la vérité, c'est à lui de révéler au peuple prisonnier du monde des apparences la vérité du monde des idées. La décision technique ne peut donc être l'objet d'une décision démocratique: c'est au philosophe de faire les choix qui découleront naturellement de sa contemplation de la vérité.

La réflexion politique abordée à partir de l'époque moderne conduit à raffiner le modèle platonicien, pour introduire la notion de compétence politique spécifique, distincte des compétences techniques à réserver aux experts. Après la Révolution Française, la délégation technique est remise à l'expert, au côté de la représentation du peuple par l'élu. C'est par un système de production d'une élite libérée des contraintes de l'arbitraire royal que l'État peut former des experts capables de fournir des arguments fondés sur l'objectivité scientifique. Ainsi est mis en place un système que certains ont décrit par l'expression « double délégation »¹: délégation de la compétence technique à l'expert, délégation de la compétence politique à l'élu.

Les présupposés de ce modèle sont les suivants:

- Avis technique et décision politique peuvent être séparés: il est possible de faire une analyse technique d'un problème donné, puis, sur la base de l'avis technique objectif, de prendre une décision politique éventuellement fondée sur des valeurs collectives.
- Il est possible de rendre un avis technique sûr, grâce à des experts compétents et reconnus.

La quantification des décisions technico-économiques permet ainsi à la fois de rendre visible les raisons de la décision publique et de la fonder sur des arguments présentés comme objectifs².

1 Callon, Lascoumes et Barthe, 2001

2 Ainsi les travaux de Theodor Porter montrent comment le travail des corps d'ingénieurs a permis de quantifier les choix technico-économiques, et par là d'objectiver la production de l'intérêt général (Porter, 1994). On voit sur cet exemple que l'expertise, dans ce modèle, s'étend à l'évaluation économique.

Nous appellerons modèle « moderne » cette conceptualisation de la prise de décision politique sur les sujets techniques. Le modèle moderne se manifeste dans différents domaines. La gestion du risque en est un bon exemple: la séparation entre *évaluation* du risque et *gestion* du risque, centrale depuis la fin des années 1970 dans la définition des politiques liées au risque, suppose de disposer d'une connaissance scientifique relative à l'objet technique, à partir de laquelle des choix politiques de gestion peuvent être faits³.

LES DIFFICULTES DU MODELE MODERNE

Faire face à des oppositions

Confier l'évaluation technique à des experts est de plus en plus mal accepté dans la société contemporaine. Des exemples récents illustrent les oppositions auxquelles doivent faire face les décideurs. Ainsi la politique nucléaire, décidée dans les années 1970, a fait l'objet de critiques nombreuses qui se poursuivent aujourd'hui encore. À l'heure actuelle, les choix politiques relatifs aux biotechnologies se heurtent à des oppositions fortes. Les contestations de projets d'infrastructure quant à elles sont parfois spectaculaires: la construction de la ligne de TGV « Méditerranée » par exemple a donné lieu à des oppositions extrêmement virulentes, et parfois violentes. L'histoire de ce projet a été largement étudiée⁴ : elle a montré comment des groupes associatifs locaux pouvaient se mobiliser à grande échelle et retarder considérablement un projet.

3 Jasanoff, 1987

4 Voir en particulier les travaux de Jacques Lolive (1996)

L'accès à l'information des citoyens étant aujourd'hui simple, de nouvelles formes de mobilisation apparaissent, tandis que l'accès à des données pouvant être utilisées pour critiquer des projets est facilité. L'usage d'Internet comme vecteur de la mobilisation et mode d'accès à des informations est aujourd'hui très répandu; il se manifeste par exemple via la constitution de collectifs informels capables d'organiser des formes de contestation ponctuelles⁵.

Décider en incertitude

Le modèle moderne est en difficulté quand la décision politique ne peut s'appuyer sur une expertise technique certaine, mais doit composer avec un paysage complexe, dans lequel les expertises sont controversées, les avis incertains et les évaluations approximatives. Or la part d'incertitude dans les décisions politiques relatives aux choix techniques est aujourd'hui de plus en plus marquée. Ainsi, les risques sanitaires imposent de prendre des décisions alors que toute la connaissance n'est pas disponible, et donc que le risque n'est pas évalué avec certitude. Les cas de la « vache folle » ou des risques liés aux OGM montrent bien que des décisions doivent être prises alors que les données scientifiques sont encore en construction, qu'elles sont peu sûres et contestées. L'incertitude est présente aussi dans le cadre des projets territoriaux. Il peut être très difficile de prévoir quels seront les usages d'une infrastructure, et à quelles difficultés techniques elle se heurtera.

Des questions de légitimité se posent donc. Comment décider de la base sur laquelle prendre des décisions si la connaissance scientifique est encore contestée?

5 Cf. l'exemple d'Indymedia, plateforme de journalisme militant sur Internet (Morris, 2004)

Identifier l'expertise

Le modèle moderne, pour bien fonctionner, doit pouvoir s'appuyer sur une expertise définie. Il faut savoir qui est l'expert pour faire appel à lui. Or non seulement de nombreuses questions techniques sont faites d'incertitudes, de désaccords et de controverses entre scientifiques, mais l'identité même des experts est incertaine. Certains groupes sociaux *a priori* non experts participent activement à la production de connaissances scientifiques. Le cas de l'épidémie de SIDA par exemple, a montré comment les associations de malades pouvaient prendre part à la définition des essais cliniques⁶. En France, l'exemple de l'Association Française contre les Myopathies (AFM) est significatif : l'AFM a contribué à la définition des priorités de recherche sur les myopathies, et travaille en lien étroit avec la recherche scientifique⁷. Dans certains cas, l'administration a fait appel à des acteurs associatifs pour fournir des données techniques susceptibles d'appuyer des décisions publiques. La mise en place des politiques de protection de l'environnement par exemple doit beaucoup à l'implication d'associations de protection de la nature, mobilisées pour pallier au manque de moyens du ministère de l'écologie⁸.

Face à l'expertise « confinée » apparaissent donc de multiples formes d'expertise « sauvage »⁹. La frontière entre l'expert et le non expert devient floue, ce qui n'est pas toujours reconnu dans la pratique des puissances publiques. La non reconnaissance des « savoirs locaux » liés à des pratiques de terrain conduit parfois à des oppositions avec les populations locales¹⁰.

6 Epstein, 1996

7 Callon et Rabearisoa, 1998

8 Lascoumes, 1994

9 Selon les expressions de Callon et al., 2001

10 Voir par exemple (Wynne, 1996)

« Il n'y a pas de problèmes techniques. Il n'y a que des problèmes sociotechniques »

Nous empruntons cette expression à Patrick Legrand, vice-président de la CNDP, qui affirme ainsi avec raison que les choix techniques sont aussi des choix de société. Prenons un exemple: une fuite dans une canalisation d'une usine chimique. Il s'agit d'un problème technique. Il faut connaître avec précision quelles sont les conséquences d'une fuite éventuelle, quelle mesure de pollution doit être mise en place, quelle est la probabilité d'incident... Mais c'est aussi une question de mise en place d'un système organisationnel capable de repérer le défaut, d'un ensemble de formation, de régulation, d'un niveau de risque acceptable.

Ainsi les problèmes publics relatifs à des questions techniques sont avant tout des problèmes sociotechniques: c'est-à-dire dont les caractéristiques mêlent caractéristiques techniques et sociales¹¹. Ceci est vrai d'un choix d'infrastructure (dont il faut évaluer à la fois des usages futurs et les caractéristiques matérielles) comme d'une politique nationale. Par exemple, évaluer la pertinence d'un projet autoroutier suppose de choisir des critères d'évaluation et une certaine formulation du problème: on considèrera par exemple la vitesse du trajet ou les émissions de polluants en fonction d'une prévision de trafic. Le choix de critères est une décision politique, au sens où il propose une certaine vision du monde, de ce qu'il est jugé bénéfique d'entreprendre. Le cas des O.G.M. est un bon exemple de politique nationale qui impose de prendre une décision sur des objets scientifiques éminemment politiques. Savoir quelle forme de contrôle mettre en place, ce qu'il est possible de commercialiser, implique bien sûr de s'interroger sur des

11 La sociologie et l'anthropologie des sciences explorent depuis une trentaine d'années les caractéristiques des « hybrides » sociotechniques. Ces disciplines ont bien montré comment les associations d'éléments techniques et sociaux étaient à la base de la production de connaissances. Ainsi un énoncé comme « la structure de l'ADN est une double hélice » est tenu pour vrai car il est soutenu par un vaste réseau d'expériences, d'instruments, de laboratoires, de chercheurs (Callon, 1994, voir pour une introduction Latour, 1987). Ces travaux ont conduit à remettre en cause la séparation faits/valeurs à la base du modèle moderne (Latour, 1991).

Power to the people?

points scientifiques, tandis que les structures organisationnelles à mettre en place pour contrôler les expérimentations, et l'objet de la régulation lui-même¹² doivent eux aussi faire l'objet de choix très politiques.

Face aux problèmes sociotechniques, comment prendre une décision politique? Le modèle moderne suppose qu'il est possible et souhaitable de séparer évaluation scientifique et décision politique. Or les exemples cités plus haut montrent qu'il est difficile d'effectuer cette séparation.

SAUVER LE MODELE MODERNE?

Les quelques remarques précédentes montrent que le modèle moderne rencontre des difficultés. Face à elles, plusieurs réponses peuvent être envisagées.

Des tentatives pour gérer les oppositions

« Fabriquer » le consensus

L'existence de contestations et les interrogations face aux modalités de la prise de décision politique sur les sujets techniques ne sont pas neuves. Dès le début du 20ème siècle, de nombreux politistes s'interrogent déjà sur les difficultés de la prise de décision politique en matière technique. Parmi eux, certains sont résignés: Walter Lippman par exemple constate que les choix collectifs sont bien souvent extrêmement complexes. Il est donc illusoire d'espérer les faire comprendre au citoyen ordinaire, et encore plus illusoire de vouloir

12 Ainsi la régulation prend pour objet dans certains pays (comme les Etats-Unis) les produits de la recherche en biotechnologie, dans d'autres (comme en Allemagne) un vaste programme de modification du vivant sous-tendant les recherches en biotechnologies. (Jasanoff, 2005)

l'associer à ces choix. Il ne reste qu'à « fabriquer le consensus » (*manufacturing consent* est une expression utilisée dans l'ouvrage *Public Opinion*) par un usage stratégique des médias pour faire accepter des choix incontournables.

Ce point de vue n'a pas été du seul fait de Lippman. Les exemples ne manquent pas qui montrent des tentatives de construction de l'acceptation de certaines décisions. Là encore, le domaine de la gestion des risques fournit un exemple pertinent. En effet, à la suite de l'évaluation puis de la gestion des risques est bien souvent ajoutée une phase de communication, quand la stratégie visée n'est pas l'absence de communication en espérant que la décision passe inaperçue.

Les exemples d'opposition sur les projets d'infrastructure montrent que l'usage stratégique des médias est une méthode nécessairement limitée. Si on met de côté l'aspect peu satisfaisant pour le fonctionnement démocratique du pays, il est même difficile d'imaginer comment une autoroute pourrait être construite sans que ses riverains ne le remarquent... Par ailleurs l'accès à l'information tel qu'il existe aujourd'hui fait qu'il est illusoire de prétendre contrôler toutes les sources d'information sur un projet ou une décision donnée.

Faire de la pédagogie

Une réaction « moderniste » face aux contestations de choix politiques faits sur la base d'une expertise technique consiste à se dire que les oppositions sont fondamentalement un problème de pédagogie, et qu'elles se résolvent pour peu qu'on prenne la peine d'expliquer les bases rationnelles sur lesquelles est fondée la décision. Ainsi suffirait-il de prendre la peine d'expliquer au public les motivations des choix pris: une fois les contraintes bien comprises, il serait conduit naturellement à accepter des décisions qu'il reconnaîtrait lui-même comme nécessaires. Cette approche a parfois été désignée comme « modèle du déficit »: il suppose que le défaut de connaissance du public lui empêche de prendre part de façon pertinente aux choix techniques. Outre que ce

Power to the people?

modèle se heurte à des difficultés empiriques immédiates¹³, il ne permet pas de traiter le problème de l'incertitude: comment expliquer les raisons pour lesquelles les choix sont faits, si ceux-ci sont entachés d'incertitudes?

Tout autant que l'attitude précédente (la fabrication du consensus), le modèle du déficit suppose que le choix politique relatif à un sujet technique soit effectué sur la base d'une connaissance incontestable. La première solution la juge trop complexe pour être compréhensible, tandis que la seconde a l'ambition de la faire comprendre par un travail pédagogique.

Des tentatives pour gérer l'incertitude

Faire appel à « plus de science »

Face à l'incertitude, une réaction possible est de faire appel à « plus de science » et de reporter la décision politique jusqu'à ce que l'évidence scientifique soit acquise. Or attendre d'avoir une certitude scientifique n'est pas forcément possible, ni forcément souhaitable. Ainsi il est clair que les stratégies d'appel à la *sound science* ont été utilisées par certains acteurs industriels américains pour retarder l'application de normes environnementales¹⁴. On retrouve aujourd'hui cette position dans le cas du changement climatique. Toujours aux États-Unis, un texte législatif récent, le *Data Quality Act*¹⁵, demande à l'administration de produire des *guidelines* dont le suivi obligatoire est censé assurer la « qualité, l'objectivité, l'utilité et l'intégrité des informations utilisées par les agences fédérales ». Ce texte, qui n'a apparemment rien de choquant, a pourtant été critiqué pour la possibilité qu'il offre à la

13 Nous y reviendrons plus loin sur l'exemple de tentatives de pédagogie menées lors des débats organisés par la Commission Nationale du Débat Public.

14 Jasanoff, 1995

15 Public Law 106-554

contestation judiciaire des tentatives de régulation environnementale¹⁶. Ainsi méconnaître la part d'incertitude sur les connaissances scientifiques dans la décision publique peut conduire à bloquer le processus de régulation.

Sélectionner des experts

Dans la lignée de l'appel à davantage de science, une position consiste à supposer que face à un problème donné, il s'agit de sélectionner les experts compétents, éventuellement en désaccord, de les faire travailler ensemble et de leur demander de rendre un avis sur lequel fonder la décision publique. C'est la solution des « cours scientifiques » (*science courts*) proposées aux États-Unis dès les années 1970¹⁷. C'est aussi, sous des formes diverses, la variété des comités d'experts. Si cette solution a l'avantage de reconnaître l'existence de controverses entre experts, elle ne répond pas à l'objection des « problèmes sociotechniques ».

La reconnaissance du fait que certaines décisions techniques soulèvent des mécontentements, ou posent certains problèmes de société a par ailleurs conduit à mobiliser l'éthique comme discipline, afin d'évaluer les « implications sociales » des technologies. Confier une éventuelle évaluation éthique à un groupe de professionnels est tout à fait dans la lignée du modèle moderne: le groupe des experts est simplement étendu à une autre catégorie, celle des philosophes « éthiciens »¹⁸.

Pour obtenir davantage de diversité dans les formes d'expertise, et des capacités de production de connaissance par des acteurs *a priori* non experts, certains ont même proposé d'élargir la sélection aux experts associatifs¹⁹. Les exemples d'opposition entre experts reconnus

16 Mooney, 2005

17 Kantrowitz, 1976

18 Memmi, 1989; Evans, 2006

19 Collins et Evans, 2001

et non experts montrent cependant que les oppositions sont à la fois scientifiques (sur le contenu des connaissances) et politiques (sur la structure institutionnelle à mettre en place pour gérer les problèmes techniques). Le cadrage de la question (c'est-à-dire la façon d'envisager ce qu'il est pertinent d'examiner, et avec quelles méthodes et présupposés) contribue à définir la nature de l'expertise à mobiliser. Or c'est bien souvent au niveau de ce cadrage que se déploient les oppositions²⁰, ce qui rend problématique l'appel à un groupe d'experts, même élargi à des experts associatifs. Ainsi lorsque des éleveurs de moutons contestent le travail des experts venus mesurer la présence d'éléments radioactifs sur leurs terres, ils mêlent critique des institutions et considérations sur leurs pratiques locales, ce qui n'est pas audible pour des scientifiques habitués à mettre en œuvre un protocole de mesures standardisées²¹.

Certains exemples d'expertises pluralistes sont pourtant réussis. Le groupe d'expertise pluraliste de La Hague a ainsi permis de soulever des questions relatives à la circulation des éléments radioactifs dans le milieu local, en fonction des usages agricoles par exemple²². Il a été érigé en exemple par la ministre de l'écologie d'alors, et a marqué durablement l'approche de l'administration envers la participation dans le domaine des risques²³. L'analyse de cet exemple montre que l'efficacité de ce groupe a tenu à son ouverture, et à sa capacité à faire preuve d'une certaine souplesse pour intégrer de nouvelles questions. Dans ce cas, les termes du problème sont apparus assez vite: il s'agissait « d'apprivoiser les faibles doses »²⁴ : le pré requis essentiel qu'est le cadrage du problème n'a pas été contesté par les

20 Wynne, 1996

21 L'exemple des éleveurs de moutons près de la centrale de Sellafield, en Angleterre, a été analysé par Brian Wynne (1996)

22 Miserey et Pellegrini, 2006

23 C'est l'avis du chef du service recherche et prospective du ministère du développement durable, rencontré lors d'un entretien

24 C'est l'expression de Jeanne Estrade et d'Elisabeth Rémy (Estrade et Rémy, 2003)

participants²⁵.

La proposition de la sélection des experts pour l'examen technique est donc délicate à traiter. Elle peut conduire à renforcer la séparation entre expertise technique et décision politique. Elle peut apporter des éléments spécifiques et pertinents dans certains cas, mais ne semble pas être aisée à mobiliser lorsque les termes mêmes de la question posée sont contestés.

Tenter de nouvelles formes institutionnelles

Principe de précaution

Le principe de précaution est une réponse au problème de la prise de décision en incertitude. En France, il figure dans la Constitution via la Charte de l'Environnement adoptée en 2005. Une interprétation parfois suggérée (davantage par ses détracteurs que par ses défenseurs) est que le principe de précaution conduit à bloquer l'innovation scientifique dans l'attente d'un illusoire « risque zéro ». Cette position est le pendant de l'appel à la certitude scientifique avant toute initiative: dans les deux cas, le processus de décision publique est bloqué. Une interprétation proposée par certains défenseurs du principe de précaution consiste à souligner la nécessité de mettre en place les institutions nécessaires pour suivre les développements d'une situation incertaine et pouvoir réagir à mesure que des risques sont identifiés. Dans cette interprétation, qui nous semble la plus raisonnable, le traitement de l'incertitude sur les questions techniques revient donc à s'interroger sur les institutions à mettre en place pour surveiller et contrôler les actions en cours, en suivre les conséquences et si besoin est, adapter la trajectoire. Reste alors à s'interroger sur les modes d'organisation

25 Même si certaines associations anti-nucléaires ont eu une relation ambivalente envers le travail du groupe d'expertise pluraliste, dans la mesure où elles ne souhaitaient pas apparaître comme caution d'une activité qu'elles refusent dans son ensemble. La capacité du Groupe d'Expertise Pluraliste à maintenir cette ambivalence est à mettre au crédit de l'expérience de La Hague.

concrets à mettre en œuvre.

L'organisation en agences

Confrontée à la complexité de la prise de décision sur des sujets techniques complexes, l'administration a introduit de nouvelles formes d'organisation, parmi lesquelles les agences sanitaires. La position des agences sanitaires est paradoxale. Elles peuvent apparaître comme des démarches visant à rendre plus transparente la décision technique, et à mettre en place une expertise pluraliste, ouverte à différentes parties prenantes. Mais leur fonctionnement reproduit en réalité un modèle d'expertise confinée, au sein duquel les experts scientifiques de l'agence sont censés fournir un avis technique objectif pour alimenter la décision politique²⁶. L'organisation en agences sanitaires ne semble pas permettre facilement de répondre aux difficultés du modèle moderne. Il est même permis de considérer que le système des agences sanitaires puisse être un atout stratégique pour le milieu politique: en déléguant à l'agence la décision technique, le politique peut s'exonérer de sa responsabilité (éventuellement judiciaire) sur des sujets complexes.

La « participation du public »

Devant les difficultés à répondre aux oppositions et à prendre des décisions en situation de controverse et d'incertitude, une solution simple consiste à faire appel à nouveau au modèle moderne, et à affirmer que c'est à l'élu de décider quel est l'intérêt général. Il ne reste ensuite qu'à accepter des choix qui sont légitimes parce que décidés par l'élu.

Une autre voie est empruntée depuis les années 1970, elle consiste à associer, sous des modalités diverses, des membres ni élus, ni *a priori* experts, à la discussion publique sur les choix techniques. Elle est

²⁶ Besançon et Benamouzig (2005) insistent sur cette tension, sur la base d'une enquête approfondie effectuée auprès des agences sanitaires françaises.

souvent désignée par l'expression vague de « participation du public », aujourd'hui très répandue.

En effet, des expérimentations nombreuses ont été tentées, certaines institutionnalisées, d'autres non, qui cherchent à impliquer d'une façon ou d'une autre, des citoyens dans les choix techniques. La « participation » suit des formes diverses sur lesquelles nous reviendrons dans la partie suivante. Elle est à présent un élément de l'appareil législatif et réglementaire. Ces expérimentations s'inscrivent dans un mouvement plus large en faveur de la participation, dont le développement fait qu'un livre récent peut parler du « nouvel esprit de la démocratie »²⁷ pour désigner cet attrait pour les procédures participatives²⁸.

Les expériences participatives sur les sujets scientifiques et techniques nous intéresseront ici car elles permettent d'envisager une forme de traitement public des choix techniques qui ne suit pas le principe de la double délégation. Elles constituent des exemples dont l'analyse permet de réfléchir à des modes de prises de décision efficaces et démocratiques sur des sujets complexes.

La solution de la participation conduit évidemment à s'interroger sur que veut dire « participer ». S'agit-il de « donner le pouvoir au peuple » sur des questions techniques complexes? S'agit-il d'abandonner la décision technique à des non spécialistes? Ne s'agit-t-il pas au contraire d'un raffinement ultime du modèle moderne, qui consisterait à donner la possibilité de s'exprimer, sans pour autant transformer la façon de prendre des décisions ?

Il apparaît donc nécessaire de se pencher sur ces expérimentations participatives afin de clarifier ce qu'elles apportent. Nous nous intéresserons plus longuement à un cas particulier, celui de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Avant d'examiner dans le détail le cas de la CNDP, il est utile de fournir quelques éléments sur le paysage de la participation en France et le corpus juridique sur lequel

27 Blondiaux, 2008

28 Pour la généalogie de la participation du public en France, voir Bacqué et Sintomer, 2009.

Power to the people?

elle s'appuie.

Le paysage de la participation dans les choix techniques

FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA PARTICIPATION

Les expériences dites « participatives » sont aujourd'hui extrêmement répandues, et très diverses. Certaines ont fait l'objet de vastes programmes nationaux (c'est le cas par exemple, aux États-Unis, du programme *War on Poverty* de la présidence Johnson), d'autres sont des expériences avant tout locales (comme les budgets participatifs aujourd'hui mis en oeuvre du Brésil à l'Allemagne). Les expériences qui nous intéressent ici sont celles qui concernent les politiques scientifiques et techniques. Si le modèle participatif en général semble s'éloigner du modèle moderne, certains mécanismes participatifs s'inscrivent néanmoins tout à fait dans la lignée de celui-ci. D'autres au contraire s'en éloignent clairement.

Il est important de souligner que les procédures dites « participatives » sont la plupart du temps fondées sur des textes

législatifs et réglementaires. Le corpus juridique²⁹ entourant la participation s'est considérablement développé au cours des dernières années, en particulier après la signature de la convention d'Aarhus en 1998 par 39 États européens, dont la France. Aujourd'hui, de nombreux textes prévoient le recours à la participation aussi bien au niveau du droit communautaire que du droit national. Avant de nous pencher sur les dispositifs participatifs et les textes qui les encadrent, nous décrivons ici les sources juridiques de la participation.

Participation et droit communautaire: vers la reconnaissance d'une procédure

La convention d'Aarhus a marqué une étape dans la consécration du principe de participation en introduisant officiellement la démocratie participative dans le processus de décision publique. Pour la première fois, un texte contenait une approche développée concernant le droit à l'information, associé à une prise en compte de la participation, notamment pour tout ce qui a trait à l'environnement et la santé. Les États signataires s'engageaient alors sur trois points:

- Des mesures juridiques pour garantir les trois piliers de la participation que sont l'information, la participation et la possibilité de recours
- L'obligation des autorités à aider le public et les associations
- Le développement de l'éducation en matière d'environnement

L'impulsion majeure est ensuite venue de différentes directives

²⁹ On trouvera une présentation plus détaillée dans le numéro des cahiers du GRIDAUH (Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, et de l'Habitat) consacré à la participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement (GRIDAUH, 2007).

européennes³⁰ introduisant le principe de participation du public. L'élaboration de ces textes a traduit une réelle volonté de Bruxelles de se conformer à la Convention d'Aarhus et a permis d'apporter des précisions dans les domaines concernés à savoir:

- Les projets particuliers ayant un impact significatif sur l'environnement
- Les plans et programmes
- Les politiques relatives à l'environnement

Depuis la directive de 1985 sur les incidences de certains projets³¹, les avancées majeures concernent le cadre assez restrictif des « projets particuliers ». La volonté est claire: il faut considérer la participation comme une procédure en soi et en décrire les aspects fondamentaux afin de donner une base juridique au respect de ces fondamentaux de la participation. Il s'agit de s'assurer que tous les projets ayant une incidence sur l'environnement seront soumis à cette procédure. Ainsi est-il précisé dans la directive de 1985 que la participation du public doit avoir lieu en amont, lorsque toutes les options sont encore possibles³². Le projet doit ainsi être l'objet d'une information préalable puis d'une participation effective du public. On va donc beaucoup plus loin que les anciens cadres qui inscrivaient la participation dans un processus très large (et vague) d'évaluation.

30 Directive Européenne n°2001-42 du 27 juin 2001 2001/42/CE du Parlement européen et du conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Directive Européenne n°2003-35 du 26 mai 2003 du Parlement européen et du conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

Directive Européenne n°2004-35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévision et la réparation des dommages environnementaux

31 Directive Européenne n°85-337 du 27 juin 1985 NO 85337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

32 Pour reprendre les termes de la Convention d'Aarhus.

Mais force est de constater que la participation n'est pas dans les principes fondateurs du droit communautaire. Elle reste un objet à part, ayant parfois son existence propre, étant aussi considérée parfois comme simple élément du principe de précaution. Même s'il existe de nombreux textes, il n'existe pas de cadre juridique cohérent. Ainsi les textes encadrent les procédures qui ont trait aux projets d'infrastructure mais ne fournissent aucune mesure réellement contraignante concernant les politiques relatives à l'environnement.

Par ailleurs, des zones de flou demeurent dans le droit communautaire relatif à la participation. On peut considérer en premier lieu la définition de la notion de « public ». Convention d'Aarhus et directives européennes se contredisent parfois: l'un des texte évoquant le public « concerné », qui a donc un intérêt précis à défendre dans le cadre du projet alors que l'autre accorde le droit de participer au public en général.

Concernant les plans et programmes, la liberté des parties pour choisir quel public participe est grande. Certes il est demandé de faire preuve d'ouverture. Le pouvoir d'appréciation est encadré par des directives : les personnes directement concernées par la mesure, ainsi que les ONG font partie de ce public « intéressé ». Mais la question de la définition des publics est sensible, car ce qui constitue la légitimité d'un public intéressé est loin d'être défini de la même façon par tous les acteurs. Nous reviendrons plus loin sur ce point important.

Outre cette notion de public, le problème de l'applicabilité directe de la Convention se pose. À l'heure actuelle, le Conseil d'État la considère comme non applicable directement³³.

33 Conseil d'État 28 juillet 2004 req n°254944 et 255050 comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire (CRILAN), le réseau sortir du nucléaire et Greenpeace : environnement n°12 décembre 2004 comm 121 ; l'application directe ne concerne que les paragraphes 1,2,3 et 7 de l'article 6. Les dispositions des paragraphes 4,6,8 et 9 de l'article 6 ainsi que celles des articles 7,8 et des paragraphes 3 et 5 de l'article 9 créent seulement des obligations entre les États parties à la Convention.

Participation et droit national

La loi relative à la démocratie de proximité

En France, le droit à la participation a été consacré par de nombreux textes au cours des dernières années. L'exemple le plus significatif concerne sans aucun doute la Charte de l'environnement³⁴ qui hisse le droit à l'information au rang de principe constitutionnel et constitue une nouvelle source du droit à la participation. Elle donne cependant très peu de précisions sur le moment et la portée de l'intervention du public ce qui laisse de nombreuses interprétations possibles. Une application minimaliste ne modifierait en rien notre droit et seule une interprétation à la lumière d'Aarhus pourrait garantir l'application du principe de participation. La charte n'introduit ni critère, ni seuil, ni notion d'aménagement. Elle n'est de plus pas d'application directe : elle se contente de préciser que la participation se fait dans le cadre de la loi. L'impact de ce texte est du ressort du législateur et de l'interprétation qui peut en être faite. La charte reste donc très générale et ne prend pas en compte le caractère procédural qui doit accompagner la participation. Ceci rend son impact très limité.

Une autre source juridique de la participation est à chercher dans le code de l'urbanisme. Au contraire de la très générale Charte de l'Environnement, l'article L.300-2 du code de l'urbanisme décrit, lui, une procédure. Même si le champ d'application reste limité et même s'il ne s'agit que d'un préalable à l'enquête publique, ce texte garantit ce qu'on appelle la « double délibération ». Il s'agit pour les élus locaux de fixer en premier lieu le cadre de la participation puis de parler du projet lui-même dans ce cadre.

L'article L.300-2 du code de l'urbanisme illustre cependant la vision minimaliste de la participation qui prévalait dans les années 80 et qui est

³⁴ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, introduisant la charte de l'environnement dans la constitution.

encore très présente aujourd'hui. En particulier, il n'existe pas de possibilité de contentieux relatif à la participation si la procédure votée par le conseil municipal est suivie et ce même si les conclusions des discussions ne sont absolument pas prises en compte. La réussite de la concertation en application du code de l'urbanisme dépend donc davantage de l'implication et de la motivation des élus locaux que des garanties apportées par les textes juridiques.

L'écart entre la Convention d'Aarhus et le code de l'urbanisme est visible par la non prise en compte dans le texte français de trois exigences de la convention d'Aarhus :

- Les États doivent veiller à ce que soient dûment pris en compte les résultats de la participation.
- Une déclaration résumant la manière dont les préoccupations environnementales et les avis des citoyens ont été pris en compte et les raisons du choix retenu doit être rédigée.
- L'information sur les mesures arrêtées concernant le suivi doit être assurée.

En droit français, la participation n'est réellement garantie que par la loi relative à la démocratie de proximité de 2002³⁵, qui modifie les attributions de la Commission Nationale du Débat Public créée en 1995³⁶ pour rendre ses missions plus conformes au texte de la Convention d'Aarhus. Ce texte offre à la fois une procédure et un cadre précis pour l'organisation de procédures de concertation concernant aussi bien les projets ayant un impact significatif sur l'environnement que les plans et programmes. Nous reviendrons longuement sur ce cas qui constituera le cadre principal de notre étude.

La France face aux autres pays européens

35 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

36 Loi L.95-101 du 2 février 1995 dite Loi « Barnier ».

Comme dans la plupart des pays européens, le droit à la participation semble avoir du mal à sortir du cadre restreint de l'environnement et de l'aménagement du territoire. La France n'est certes pas encore totalement en phase avec la convention d'Aarhus, notamment concernant l'extension de la participation aux plans et programmes, mais elle a introduit de nombreux dispositifs visant à introduire des possibilités de participations. Avec l'existence d'une Commission Nationale de Débat Public, elle est même une des nations européennes les plus avancées pour l'institutionnalisation de la participation.

PANORAMA DES DISPOSITIFS FRANÇAIS

OPECST

La création de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques (OPECST), en 1983, est une première tentative, directement inspirée de l'*Office of Technology Assessment* (OTA) américain, pour « faire dialoguer science et politique »³⁷. Les motivations présidant à la constitution de l'OPECST sont variées. Comme dans le cas de l'OTA, le désir du Parlement de disposer des compétences techniques suffisantes pour contrebalancer le pouvoir de l'exécutif est présent³⁸. Depuis sa création, l'OPECST a contribué à produire des rapports dans plusieurs secteurs techniques, notamment l'énergie nucléaire et les biotechnologies. La forme d'action la plus fréquente de l'OPECST est l'audition de personnalités, à la suite desquelles un rapport est écrit par certains des membres de l'office. Cependant, d'autres procédures sont parfois utilisées. Ainsi l'OPECST a commandité une

37 Selon les termes de Jean-Louis Debré lors du colloque anniversaire de l'Office

38 Mironesco, 1997

conférence de citoyens³⁹ en 1998 sur les O.G.M.

Gestion des risques industriels

La gestion du risque industriel a été très tôt un terrain d'expérimentation de la concertation sur les problèmes techniques. Dès les années 1970, les premiers Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) sont créés pour répondre à des contestations grandissantes auprès de certains sites industriels, ainsi qu'à l'attente de nombreux élus locaux qui reprochent alors à l'administration son manque de transparence. Le premier SPPPI, celui de Fos-sur-Mer, a conduit à des accords entre élus locaux, administration, industriels et associatifs sur des seuils de polluants plus stricts que la réglementation alors en vigueur. Des instruments de mesure et de contrôle de la pollution ont également été mis en place⁴⁰. L'exemple de Fos a inspiré le travail des autres SPPPI (14 à l'heure actuelle), répartis sur tout le territoire. La nature et le volume des activités entreprises par les SPPPI sont aujourd'hui très divers⁴¹.

Ces structures sont caractérisées par leur souplesse: le nombre ni la nature des membres ne sont limités. Les sujets de discussion, au départ strictement liés au risque industriel, se révèlent en réalité très larges. Ainsi le SPPPI de Dunkerque a récemment mis en place un dispositif de mesure du bruit dans les zones résidentielles proches des sites industriels.

Les Comités Locaux d'Information (CLI) en matière nucléaire ont été

39 La conférence de citoyens est inspirée du modèle danois des « conférences de consensus ». Elle consiste à sélectionner un petit groupe de personnes au départ étrangères au sujet traité, et à les former sur un sujet particulier. Le groupe invite des experts au cours d'une séance publique, et les interroge sur le sujet traité. Il rédige ensuite un rapport et produit des recommandations.

40 Sacher et al., 2001

41 Certains acteurs rencontrés lors d'entretien reprochent à certains SPPPI leur « sommeil »

inscrits dans le droit avec la loi du 13 juin 2006 (loi transparence et sécurité en matière nucléaire, dite loi TSN). Ils sont constitués de représentants des élus locaux, des employés, du monde associatif et du « monde économique »⁴². Chaque CLI a vocation à diffuser des informations relatives à l'installation nucléaire de base à laquelle il se consacre, à donner de la visibilité aux actions de prévention des risques entreprises par l'industriel, mais aussi à demander des expertises sur des points particuliers relatifs à la sécurité de l'installation.

À la suite de la catastrophe d'AZF en 2001, la loi relative aux risques technologiques de 2003⁴³ a créé les Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC). L'objectif des CLIC est avant tout la mise en place des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT), sur la base des études de dangers réalisées par l'industriel. Leur composition est définie par arrêté préfectoral, elle est déterminée par l'obligation de faire appel à cinq collèges: élus locaux, industriels, administration, employés, riverains⁴⁴.

Nouveaux projets et options générales: enquête publique et débat CNDP

La négociation avec les propriétaires a été la première justification de la procédure d'enquête publique. Modifiée par la loi Bouchardeau⁴⁵, elle a pour objet « d'informer le public et de recueillir ses appréciations,

42 Décret n° 2008-251 du 12 mars 2008 relatif aux commissions locales d'information auprès des installations nucléaires de base

43 Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

44 Décret n°2005-82 du 1 février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

45 Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

suggestions et contre-propositions » (art.2). La tenue de l'enquête publique est censée être portée à la connaissance du public « par tous les moyens appropriés » (art. 3). Cependant l'enquête publique a été critiquée pour sa confidentialité, pour le peu de diversité des commissaires-enquêteurs (la plupart du temps des retraités de la fonction publique), et pour sa tenue tardive dans le déroulement du projet⁴⁶. L'enquête publique ne permet que très rarement de recueillir des éléments pouvant nécessiter une remise en cause du projet. En conséquence, très peu de projets sont modifiés à la suite de l'enquête publique.

C'est en partie pour répondre à ces défauts qu'a été créée en 1995 la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)⁴⁷ modifiée ensuite par la loi sur la démocratie de proximité de 2002. La CNDP est à ce jour en France la forme institutionnalisée la plus aboutie pour permettre la participation du public dans les choix techniques. À ce titre, elle constitue un dispositif extrêmement intéressant. Nous le décrivons et en ferons l'analyse par la suite.

Des procédures ad hoc

Si des formes de participation sont codifiées et inscrites dans le droit français, d'autres procédures sont expérimentées en réponse à des problèmes ponctuels, et ne font pas l'objet d'une description réglementaire ou législative.

Ainsi l'usage du « débat public » (indépendamment de la procédure CNDP) est de plus en plus souvent pratiqué à l'échelon local ou national. L'exemple récent du Grenelle de l'Environnement est significatif. D'autres débats ont lieu régulièrement, qu'ils soient organisés par le gouvernement ou par des collectivités territoriales. De nombreuses formes de débat ont été employées, la plus fréquente étant celle qui

46 Blatrix, 1999

47 Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

consiste à organiser plusieurs réunions publiques ouvertes à tous, accompagnées éventuellement d'un portail Internet à partir duquel des questions/réponses peuvent être échangées. C'est la procédure mise en œuvre par exemple lors du « débat national sur les énergies », organisé en 2003 par la ministre de l'industrie de l'époque, Nicole Fontaine.

Dans d'autres cas, les formes de participation employées ponctuellement par les pouvoirs publics sont des modèles connus, véhiculés par certaines instances. Le modèle de la conférence de citoyens par exemple est directement inspiré de la procédure employée par le *Teknologjeradet* danois. Comment on l'a vu, il a été utilisé en 1998 par l'OPECST. Le conseil régional d'Ile-de-France a organisé en 2006 une conférence de consensus sur le thème des nanotechnologies. Citons enfin le cas des groupes d'expertise pluraliste, dont le cas de La Hague est l'exemple typique.

DES AMBIGUÏTÉS

La multiplication des procédures participatives s'accompagne de nombreuses ambiguïtés. On peut relever différents niveaux d'incertitude:

Ambiguïtés sur la nature de la discussion

Ce qui doit être mis en discussion n'est que rarement une donnée évidente dans un dispositif participatif. Dans les domaines scientifiques et techniques qui nous intéressent, le cadrage de la question est particulièrement difficile: faut-il faire entrer la discussion dans les contenus techniques, et si oui, de quelle manière? Par ailleurs, la formalisation de la procédure via la loi ou la réglementation impose parfois un cadrage des discussions qui peut se voir contesté lors des discussions. Les CLIC par exemple sont conçus comme plateforme pour

des discussions consacrées au risque industriel accidentel, en vue de la préparation des PPRT. Ainsi, tout autre risque n'est a priori pas sujet à débat dans le cadre des CLIC. Or les acteurs présents tentent souvent d'élargir la discussion à des thèmes connexes, comme les risques chroniques, et des échanges assez vifs peuvent survenir à ce sujet⁴⁸.

Ambiguïtés sur l'identité des participants

Les mécanismes participatifs supposent de faire participer un « public » dont les définitions peuvent varier d'un dispositif à l'autre et sont parfois ambiguës. Chaque dispositif participatif est l'occasion pour les commanditaires et les organisateurs de formuler des attentes quant à un public qui doit participer. Ces attentes sont souvent contestées par les demandes des participants eux-mêmes. Là encore, l'exemple des CLIC est frappant: le collège des riverains s'avère très difficile à constituer, car l'administration cherche à la fois des « locaux » et des participants ayant une certaine connaissance des dossiers techniques. Or ces conditions sont bien souvent difficiles à remplir simultanément. La constitution du groupe « riverains » des CLIC réserve parfois des surprises: il est arrivé que le collège riverains regroupe l'opposition municipale locale, la majorité occupant l'ensemble du collège élus locaux⁴⁹...

Dans les débats dits « publics », qu'ils soient institutionnalisés comme les débats CNDP ou issus d'une initiative ponctuelle, c'est souvent un « grand public » mal défini dont la présence est souhaitée. Ainsi les maîtres d'ouvrage des projets présentés lors des débats CNDP s'attendent fréquemment à présenter leur projet à une audience novice

48 Ainsi un membre du CLIC de Fos-sur-mer rapporte l'échange entre le président du CLIC et certains membres qui cherchaient à discuter des risques chroniques. « Je parle de morts! » a rétorqué le président pour justifier son insistance sur le risqué accidentel, comme si les morts d'un accident étaient ceux qui comptaient vraiment.

49 L'anecdote est rapportée par Nonjon et al. (2007)

en la matière. De même, les organisateurs du débat sur les énergies comptaient sur la participation d'un grand public peu familier des questions énergétiques, à qui justement il importait de fournir des informations sur les choix politiques du gouvernement⁵⁰.

Or dans beaucoup de dispositifs participatifs, les participants les plus actifs sont bien souvent des membres d'associations, engagés d'une façon ou d'une autre dans les discussions autour du thème concerné. Il en résulte une certaine réticence de l'organisateur à l'égard de ce « public » mal maîtrisé, auquel il espérait pouvoir fournir un certain point de vue sur le problème, et qui se révèle avoir une opinion déjà formée.

Le Grenelle de l'Environnement a conduit à mettre en avant les procédures de « décision à cinq », les cinq étant l'État, les élus, les entreprises, les syndicats et les associations. L'identité des « cinq » est donc supposée définie. Or elle se révèle en réalité complexe, et difficile à mettre en œuvre. Quelles sont les associations légitimes plutôt que d'autres ? Par ailleurs, comment définir des « parties prenantes » pour un projet à construire, lorsque les parties en question ne sont pas clairement identifiées ? La notion de « parties prenantes » se heurte ainsi à plusieurs difficultés pratiques.

Ainsi il faudrait parler de participation « des » publics plutôt que de participation « du » public, l'identité de ce « public » étant rarement évidente. Nous utiliserons par la suite l'expression « participation du public » en ayant à l'esprit cette diversité des publics.

Ambiguïtés sur l'objectif de la procédure

Bien souvent les objectifs de la participation du public sont divers. Parmi ceux-ci, on peut lister :

- convaincre d'une décision déjà prise,
- faire confirmer par des profanes des points de vue d'experts,

50 Comme le rapporte un des organisateurs du débat rencontré en entretien.

- faire de la pédagogie
- élaborer la décision technique avec les acteurs
- négociier

Avoir une palette d'objectifs à assigner à la participation n'est pas en soi problématique. Cela peut le devenir lorsque, comme c'est souvent le cas, les objectifs d'un même dispositif participatif sont définis de façon différente par les différents acteurs concernés.

L'exemple du débat sur l'énergie en 2003 est intéressant. Le Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin, annonce un « débat public », « suivi d'un projet de loi d'orientation sur les énergies renouvelables », et censé accordé « une place reconnue pour l'énergie nucléaire »⁵¹, sans préciser les modalités de ce débat. Pour les organisateurs du débat au ministère de l'industrie, l'objectif est clairement de « faire de la pédagogie », c'est-à-dire « d'expliquer au grand public les choix énergétiques du gouvernement »⁵². Or du point de vue de plusieurs associations intéressées par le sujet, le débat sur l'énergie devait être l'occasion de remettre à plat la politique énergétique nationale, de remettre en cause des choix pris par le passé, d'explorer des possibilités de nouvelles formes de production ou de consommation d'énergie et de prendre des décisions en conséquence. Ce programme ambitieux (et incompatible avec les objectifs des organisateurs) ne pouvait être satisfait dans le cadre du débat. Certaines associations ont donc pris l'initiative de lancer un débat parallèle: « Débat national sur les énergies: les associations lancent le leur ! », peut-on encore lire sur le site « vrai-débat.org »⁵³.

De façon générale, les objectifs des procédures ad hoc sont rarement clairs. La conférence de citoyens de 1998 consacrée aux OGM n'a pas échappé à cette règle. Bien qu'elle ait été un dispositif novateur dans le contexte français, elle n'a pas modifié de façon significative les

51 Synthèse de la déclaration de politique générale de Jean-Pierre Raffarin du 3 juillet 2002

52 Ces expressions sont celles qui sont employées par un des responsables de l'organisation du débat sur les énergies, rencontré en entretien.

53 publié sur www.vrai-debat.org le 11 février 2003

modalités de la prise de décision, et a été critiquée par de nombreuses associations⁵⁴.

Ambiguïtés sur le lien avec la décision

L'influence sur la décision publique figure parmi les objectifs de certains dispositifs participatifs. Or même dans ce cas, le lien entre le dialogue qu'ils instaurent et la prise de décision est bien souvent loin d'être clair. L'exemple du Grenelle de l'Environnement est significatif. Dès le début du processus du Grenelle, le devenir des mesures censées être « actées » après les négociations est incertain. Les parlementaires se sont rapidement sentis dépossédés de leurs attributions, et se sont montrés réticents à adopter les mesures issues du Grenelle⁵⁵. Face à l'attitude des parlementaires, des associatifs ont pu parler de « déni de Grenelle⁵⁶ » pour désigner les transformations par le Parlement des « engagements » pris au cours du Grenelle.

Les processus participatifs produisent bien souvent des résultats dont les commanditaires ignorent la prise en compte. Ceci est problématique dans la mesure où la procédure participative n'a aucune chance d'être reconnue comme légitime si l'impression est donnée que « la décision est déjà prise ». Des exemples récents montrent que l'introduction de processus participatifs qui échouent à transformer les modes de prise de décision publique peut même accentuer les oppositions entre partisans et défenseurs de projets technologiques⁵⁷.

54 Joly et Marris, 1999

55 Cf. par exemple « La droite reste réservée sur les idées émises au Grenelle de l'environnement », *Le Monde*, 6 Octobre 2007.

56 www.grenellorama.fr, le 4 décembre 2007

57 Voir par exemple le cas des nanotechnologies à Grenoble (Laurent, 2007)

Ambiguïté sur la place de la science et de la technique

Les mécanismes censés introduire la participation dans les choix techniques sont souvent victimes de contradictions dans leurs conceptions de l'activité d'expertise. L'ambiguïté vis-à-vis de la connaissance scientifique a trait à la difficulté de considérer l'incertitude et les controverses internes au champ scientifique comme des facteurs à prendre en compte pour l'action publique. Dans la droite ligne du modèle moderne, la position la plus fréquente vis-à-vis de l'utilisation de la science dans l'espace public consiste à considérer l'activité scientifique comme une sphère autonome, dont le politique peut attendre des résultats certains, objectifs et donc politiquement neutres. Or la participation dans les domaines scientifiques et techniques peut conduire à ouvrir des discussions sur des sujets scientifiques incertains.

Ainsi la position de l'OPECST vis-à-vis de la connaissance scientifique est ambiguë. Ceci est très visible dans l'exemple suivant. Roselyne Bachelot, ministre de la santé, juge « opportun » en avril 2008, de faire appel à l'OPECST pour une étude au sujet des effets des lignes THT sur la santé. Elle déclare à ce sujet:

"Un certain nombre d'études internationales ont eu lieu qui n'ont pas établi de conclusions formelles et de liens formels d'un risque pour la santé humaine... il nous faut poursuivre les études pour pouvoir rassurer totalement la population"⁵⁸

Sur cet exemple, on voit que le « dialogue entre science et politique » a lieu avant tout dans un sens: il s'agit d'aller de la science vers la politique. L'appel de Roselyne Bachelot est dans la droite ligne du « modèle du déficit » décrit plus haut. Plus fondamentalement, il suppose que le résultat des études commandées est déjà connu: il s'agit de faire des études... pour « rassurer totalement la population ».

Une tension similaire est visible dans le cas de la gestion des risques industriels. Les rapports ayant contribué à produire la loi risques

58 « Impact lignes THT sur la santé: Bachelot favorable à une mission parlementaire », Dépêche AFP, 2 avril 2008

de 2003 sont ainsi caractérisés par des ambiguïtés permanentes sur la nature de l'évaluation du risque. Ils reconnaissent l'incertitude permanente à laquelle les évaluations du risque doivent faire face et en concluent à la nécessité du pluralisme et de l'évolution continue comme moyen d'intégrer de nouveaux éléments à mesure qu'ils apparaissent. Mais ces mêmes rapports en appellent simultanément à l'exhaustivité des analyses, condition présentée comme nécessaire pour la mise en place de toute forme de pluralisme⁵⁹, mais qui pourtant semble inatteignable si les remarques sur l'incertitude sont prises au sérieux.

La nécessité de se pencher sur des exemples

De ce paysage varié et plein d'ambiguïtés ressort la nécessité de se pencher sur des dispositifs particuliers pour comprendre quel peut être l'apport de la participation. Il importe de considérer la façon par laquelle différents acteurs donnent du sens à des dispositifs particuliers, leur assignent des objectifs, les critiquent ou les mettent à profit pour appuyer des stratégies particulières. Toute réflexion sur les modèles pour la décision politique sur les choix techniques est à notre avis d'abord un travail empirique: il s'agit d'examiner comment des dispositifs sont mobilisés par les acteurs, quelles significations leur sont attribuées, comment ils traitent des questions scientifiques et techniques mises en discussion. Ce n'est qu'à partir de ce travail empirique qu'il est possible de comprendre quels peuvent être les apports de la participation, et dans quelle mesure le modèle moderne peut être dépassé.

L'étude empirique doit s'attacher aux caractéristiques détaillées du dispositif considéré. En effet chaque point de la procédure peut être soumis à la critique, et est, en cela, un choix politique. Tenir une réunion publique dans un certain lieu et à un certain horaire permet de mobiliser un certain « public » et en exclut d'autres. Animer une réunion

⁵⁹ Cette contradiction est très visible dans le cas du rapport de la commission d'enquête parlementaire présidée par François Loos, qui a été l'un des éléments ayant conduit à la loi risques de 2003 (Laurent, 2008).

Power to the people?

– même sans intervenir sur le fond des discussions – conduit à cadrer les débats, et donc à considérer que certaines questions sont « dans le sujet » et d'autres non. Nous serons donc attentifs aux détails des procédures considérées.

Nous nous intéresserons par la suite à un exemple, celui de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Choisir la CNDP comme exemple est un parti pris qui mérite d'être expliqué. Le travail de la Commission est fondé sur une procédure inscrite dans le droit depuis 1995. Dans les conditions prévues par les textes, le recours à la CNDP est donc systématique, ce qui assure un retour d'expérience déjà conséquent. L'exemple de la CNDP permet de s'interroger sur les possibilités de renouvellement de l'utilisation de l'expertise dans l'action publique offerte par la législation en vigueur. Le point d'entrée que nous choisissons ne nous empêchera pas de nous interroger sur les limites de la réglementation existante, ainsi que sur d'autres dispositifs participatifs.

Le débat public CNDP

LA PROCEDURE DU « DEBAT PUBLIC CNDP »

Nous choisissons ici de développer plus particulièrement l'exemple de la procédure de débat public organisé par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Notre démarche consiste à choisir une procédure précise et à en étudier certains exemples de mise en oeuvre. Nous verrons ainsi quels sont les apports, les limites et les améliorations possibles de la procédure. L'exemple du débat public CNDP nous permettra d'amorcer une réflexion plus générale sur des modes de prises de décisions publiques qui ne suivent pas le modèle moderne et le principe de la double délégation. En nous intéressant au débat public CNDP, nous avons été amenés à étudier de nombreux débats et notamment trois débats simultanés concernant des projets de terminaux méthanier au Verdon sur mer (Port Autonome de Bordeaux), à Antifer (Port Autonome du Havre), et à Dunkerque (Port autonome de Dunkerque)⁶⁰.

⁶⁰ Les débats se sont tenus simultanément du 1er septembre au 14 décembre 2007.

La CNDP depuis 2002

La CNDP est née de la loi du 2 février 1995⁶¹. Ce texte a marqué un changement majeur en créant une institution chargée de veiller à l'organisation du débat public ainsi qu'au respect de certains principes: la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Plusieurs éléments ont poussé à faire évoluer cette organisation. En premier lieu le caractère trop tardif de la concertation et le monopole d'appréciation de l'État ont poussé le gouvernement, en 1998, à s'interroger sur la définition de l'utilité publique des projets. Ensuite, la volonté de satisfaire aux exigences de la convention d'Aarhus a conduit à des modifications notables, introduites dans la loi relative à la démocratie de proximité de 2002.

Il s'agissait de respecter de nombreuses dispositions, dont l'engagement pris par la signature de la convention d'Aarhus de prévoir des délais raisonnables pour l'information du public, d'assurer que la participation ait bien lieu « quand toutes les options sont encore possibles » et que les résultats soient « dûment pris en compte ». Un chapitre de la loi, intitulé « Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » a donc renforcé les attributions de la CNDP et réformé la procédure.

Depuis 2002, la CNDP est une autorité administrative indépendante, composée de 21 membres dont des élus, des hauts magistrats, des représentants d'associations et des personnalités qualifiées. Ses attributions ont également été élargies, de nouvelles missions dépendant désormais de son champ d'action.

Champ d'action

61 Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Parmi les missions confiées à la CNDP, figure en premier lieu le fait de veiller au respect de la participation du public durant les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. Elle doit aussi déterminer les modalités de participation du public, veiller au respect des bonnes conditions d'information du public, conseiller les autorités compétentes ou les maîtres d'ouvrages sur des questions relatives à la concertation, rôle auquel s'ajoute un appui méthodologique lui permettant d'émettre des recommandations à caractère général et d'élaborer progressivement la doctrine française en matière de concertation.

L'évolution la plus notable de ses missions depuis 2002 reste la possibilité d'organiser un débat public sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement, lorsqu'elle en est saisie par le ministre de l'écologie et le ministre concerné. En six ans, deux débats relatifs à des options générales ont eu lieu, l'un avait trait à la politique de transport dans l'arc languedocien et la vallée du Rhône, l'autre à la politique de gestion des déchets radioactifs.

D'une manière générale, la procédure CNDP ne concerne que peu de projets: environ un sur mille parmi ceux qui sont soumis à enquête publique. La dizaine de débats publics organisés chaque année est ainsi à comparer à la dizaine de milliers d'enquêtes publiques. Malgré l'extension de son champ d'action aux « options générales », la majeure partie de son activité reste du domaine des projets d'infrastructure. Depuis sa création, la CNDP a d'ailleurs souvent travaillé sur des projets similaires: de nombreux cas ont concerné des lignes Très Haute Tension (THT), des Lignes Grandes Vitesses (LGV) pour développer le réseau TGV français, des projets autoroutiers ou des infrastructures liées à l'industrie ou la recherche nucléaire.

Les maîtres d'ouvrage amenés à participer aux débats sont donc en nombre limité. Certains d'entre eux ont développé une expérience de ces procédures, fondée sur l'ensemble des débats auxquels ils ont pris part. C'est le cas en particulier de Réseau Ferré de France (RFF), Réseau et Transport d'Electricité (RTE) et l'Équipement. La loi de 2002 a introduit une modification essentielle, introduisant dans le champ de la

CNDP les projets portés par des personnes privées. Les premiers cas de tels débats se sont déroulés à la fin de l'année 2007 et ont concerné trois projets concomitants de terminaux méthaniers au Verdon sur mer, à Antifer et à Dunkerque.

Le débat public CNDP est réservé à une classe de projets particuliers: les projets d'enjeu national ayant un impact significatif sur l'environnement... et un coût également significatif. La loi prévoit des seuils au-delà desquels la saisine de la CNDP est soit obligatoire, soit facultative. Ces seuils sont définis précisément par type d'infrastructure. On peut retenir les exemples significatifs suivants

- installation industrielle d'un coût supérieur à 300M€ (150M€) pour saisine obligatoire (facultative)
- autoroute d'un coût supérieur à 300M€ (150M€) ou d'une longueur supérieure à 40km (20km) pour saisine obligatoire (facultative)
- lignes de tension supérieure à 400kV (200kV) et d'une longueur supérieure à 10km (15km) pour saisine obligatoire (facultative)

Une difficulté demeure cependant concernant ces seuils. En effet, ceux-ci ne concernent que le coût des bâtiments hors équipement ce qui exclut du champ du débat des installations sujettes à controverses comme les incinérateurs.

Décider de l'organisation d'un débat public

La CNDP peut donc être saisie de façon soit facultative, soit obligatoire. La saisine de la CNDP consiste en l'envoi d'un dossier à la CNDP qui décide ensuite de l'organisation ou non d'un débat suivant des critères spécifiques (voir plus bas).

Lorsque la saisine est obligatoire, c'est le maître d'ouvrage qui doit adresser à la CNDP un dossier présentant le coût estimé, les enjeux socioéconomiques ainsi que les impacts sur l'environnement. Malheureusement, dans le cas où un maître d'ouvrage ne saisirait pas la CNDP, aucune sanction claire n'est prévue.

La CNDP peut également être saisie de façon facultative par d'autres acteurs. Dans ce cas elle en informe le maître d'ouvrage qui doit alors adresser le dossier relatif au projet à la CNDP. Pour les projets d'infrastructure, les possibilités de saisine ont été élargies par la loi de 2002. Dans un délai de deux mois à partir de la publication du projet, la CNDP peut être saisie par:

- le maître d'ouvrage
- 10 parlementaires
- Un conseil régional, un conseil général ou un conseil municipal
- Une association agréée de protection de l'environnement

Cette liste est non exhaustive mais illustre la volonté d'élargir les possibilités de recours à la procédure de débat public. On notera en particulier que les associations se voient assigner un rôle important puisqu'elles peuvent saisir seules la CNDP. Malgré tout la pratique n'est pas toujours aussi simple. Ainsi dans le cadre du prolongement de l'autoroute A16, la Direction Régionale de l'Équipement souhaitait un débat et a expliqué aux parties prenantes que la procédure existait. Malgré cela, les associations ont jugé difficile le recours à la CNDP et ont dû solliciter l'appui du conseil régional et en particulier de certains élus verts pour mener la procédure à bien.

La CNDP évalue au cas par cas si le projet doit être soumis à une procédure de débat public ou non. La loi précise certains critères, explicitant qu'il doit s'agir de projets présentant « de forts enjeux socioéconomiques et un impact significatif sur l'environnement ». Les deux notions sont énoncées clairement de façon cumulative, le projet devant présenter ces deux caractéristiques pour être l'objet d'un débat public.

L'application de la loi est délicate puisque se pose la question de l'évaluation de l'intérêt national d'une infrastructure. Le prolongement d'une autoroute de contournement de la capitale doit-il être considéré comme un projet local qui servira les riverains ou comme le développement d'un axe structurant nord-sud permettant de relier plus facilement Lille à Bordeaux? Cette distinction est aisée lorsque les limites

d'une infrastructure comme une LGV dépassent les frontières administratives d'une région mais qu'en est-il des installations ponctuelles? Comment décider si l'installation d'un terminal méthanier est un enjeu pour le développement du port autonome ou concerne la sécurité énergétique de la nation? Chaque évaluation doit donc se faire au cas par cas.

À ces critères s'en ajoutent d'autres tirés de l'expérience de la CNDP et qui participent à cette évaluation personnalisée de chaque dossier. La commission prend par exemple en compte l'état d'avancement du projet. Si toutes les grandes options ont déjà été tranchées, le débat n'est plus utile. Le débat public n'est sollicité que s'il est à même de remplir pleinement son rôle et d'aborder tous les aspects du projet, y compris son opportunité. Mais la commission prend également en compte l'importance de la participation du public. Ainsi, si la concertation antérieure n'a pas été assez ouverte au public, un débat public peut être organisé. Ce fut par exemple le cas concernant le contournement routier de Rouen où un débat fut organisé bien que le projet fut extrêmement avancé, le fuseau des 300m étant déjà défini. La CNDP a dans ce cas jugé que la concertation « de coin de table » qui avait eu lieu jusqu'alors était insuffisante et a donc pleinement utilisé son rôle de « garante de la concertation », que lui confère la loi de 2002⁶².

L'analyse au cas par cas de chaque projet permet à la CNDP de choisir la procédure la plus adaptée. Elle dispose en effet d'un panel de réponses et peut proposer:

- un débat avec nomination d'une Commission Particulière de Débat Public (CPDP)
- un débat public organisé par le maître d'ouvrage
- une poursuite de la concertation par le maître d'ouvrage
- aucune procédure

Le débat public avec nomination est la procédure la plus lourde et la

62 Remarques tirées d'un entretien avec M. Y. Mansillon, ancien président de la CNDP.

plus coûteuse. Mais c'est également celle qui encadre le mieux la participation du public. Elle est utilisée pour tous les projets importants et c'est elle que nous décrivons précisément par la suite. Lorsque la CNDP choisit le débat organisé par le maître d'ouvrage, elle apporte alors son appui méthodologique et définit les modalités de participation du public. Elle peut également nommer un tiers qui sera le garant du bon déroulement de la procédure. Enfin dans le cas où le maître d'ouvrage doit poursuivre la concertation, la CNDP en définit là aussi les modalités et peut également nommer un garant. Le maître d'ouvrage a alors un devoir de compte rendu vis à vis de la CNDP.

La CNDP dispose donc d'un panel de réponses graduées lui permettant d'apporter des solutions différentes selon que les projets ont un intérêt national avéré et un fort impact sur l'environnement ou ne représentent qu'un enjeu local et ont un impact plus faible sur le milieu naturel.

Le cas du débat avec CPDP

Parmi l'ensemble des procédures auxquelles la CNDP peut faire appel, le débat public avec nomination d'une commission particulière du débat public nous intéressera plus particulièrement. C'est en effet la procédure la plus complète, la plus encadrée et celle qui concerne les projets les plus importants. Depuis la création de la CNDP en 1995, elle a concerné une trentaine de projets et bénéficie par ailleurs d'un retour d'expérience assez complet⁶³.

La procédure est très encadrée par la loi et suit un calendrier précis. Après réception du dossier de saisine, la CNDP doit se prononcer dans les deux mois. Lorsqu'elle choisit d'organiser elle-même un débat public (débat public avec nomination de CPDP), elle dispose alors d'un délai de quatre semaines pour nommer le président de cette Commission

⁶³ Voir pour une introduction Revel et al., 2007, qui rassemble des analyses tirées d'un séminaire sur le débat public, et inspirées du retour d'expérience de plusieurs débats publics.

Particulière de Débat Public. Celui-ci jouera un rôle important tout au long de la procédure et sa première mission sera de choisir les membres de sa commission qui comprendra entre trois et sept membres suivant l'importance du projet. À partir de ce moment, c'est la CPDP qui prend en charge la participation et en devient le chef d'orchestre. La marge d'initiative laissée au maître d'ouvrage se réduit donc.

À partir de l'instant où la décision d'organiser un débat est prise, le maître d'ouvrage dispose de six mois pour préparer un dossier à destination du public qui constituera le premier document d'information disponible et servira de base de départ aux échanges. Le président de la CPDP peut bien sûr en demander des compléments ou des modifications lorsqu'il juge que c'est nécessaire. Il peut apporter en outre une certaine aide pour éviter que le maître d'ouvrage ne commette trop d'erreurs qui pourraient nuire au déroulement de la suite du débat.

Lorsque la CPDP juge le dossier suffisamment complet, elle fixe le calendrier et le programme du débat public. C'est une des particularités de la procédure qui justifie un lourd travail préparatoire: il faut connaître les thèmes qui seront abordés avant même le commencement du débat. Commence alors la partie publique du débat, ponctuée de réunions publiques et qui dure au maximum quatre mois. Elle peut être prolongée exceptionnellement de deux mois mais ces cas restent rares, les échanges devenant moins fructueux après quatre mois souvent intenses.

Après la clôture de cette phase, la CPDP rédige un compte-rendu du débat qui sert de base à la rédaction d'un bilan de la CNDP, publié dans un délai de deux mois. Le maître d'ouvrage dispose alors de trois mois pour rendre publique sa décision quant à la poursuite éventuelle du projet et aux conditions l'entourant. Il est jugé opportun d'explicitier les raisons de ce choix à la lumière des éléments tirés du débat.

Ensuite peut avoir lieu l'enquête publique, dans un délai de cinq ans. Passé ce délai, la CNDP peut -être saisie de nouveau si le projet ou le contexte l'entourant ont évolué depuis la fin de la concertation.

La procédure de débat public dure au total de douze à dix-huit mois, parfois un peu moins lorsque les contraintes de calendrier électoral

poussent à accélérer le déroulement de la concertation, en particulier la préparation. Cette durée est à comparer à la durée de la phase publique qui ne dure pas plus de quatre mois. Ce ne sont donc pas les réunions publiques qui occupent le plus de temps mais la phase de préparation.

La préparation du débat est un moment particulier qui permet d'établir le lien entre les acteurs institutionnels et la CPDP. Cette période d'échange et de prise de contact permet de repérer acteurs et arguments. Les rencontres avec les élus, les associatifs se succèdent. C'est le moment à partir duquel la CPDP prend la concertation en main: le maître d'ouvrage, parfois présent depuis plusieurs mois et souvent en cours de négociation avec certains élus perd sa capacité d'initiative puisque la CPDP centralise l'ensemble des échanges entre acteurs. Les maîtres d'ouvrage ne se satisfont pas tous aisément de cette situation. La prééminence du rôle de la CNDP signifie en effet que les contacts et négociations directs entre maître d'ouvrage et acteurs cessent. Or cette forme d'action a parfois la préférence des maîtres d'ouvrage, dont certains préfèrent négocier avec les élus locaux plutôt qu'assister à un débat difficile.

La CPDP doit également définir précisément les problèmes qui seront abordés. Elle fixe les modalités du débat, les orientations du dossier du maître d'ouvrage. Elle doit assurer l'ouverture du sujet, vérifier que tous les points sensibles sont abordés. Il s'agit autant d'un appui méthodologique que de s'assurer que le projet sera bien sujet à un vrai débat.

Enfin cette phase doit permettre d'obtenir assez d'informations sur les thèmes à aborder, les lieux concernés, les élus désireux d'organiser des réunions publiques sur leur territoire pour permettre d'élaborer le calendrier du débat et des réunions thématiques avant même le début de la phase publique.

Ces remarques montrent que le rôle de la CPDP est loin d'être anodin. Nous reviendrons sur les enjeux du travail de la CPDP par la suite.

Suite à cette phase préparatoire a lieu la partie publique du débat. C'est la partie qui correspond le mieux à l'idée que l'on peut se faire

d'une procédure participative et qui s'articule autour de réunions publiques. Il s'agit de réunions locales, destinées à recueillir les avis des habitants d'un secteur géographique précis, ainsi que de réunions thématiques qui mettront en avant une problématique précise.

Le nombre de réunions est souvent important et peut varier d'une petite dizaine à presque trente pour un projet comme celui du prolongement de la Francilienne. Cela représente un travail considérable pour les membres de la CPDP, comme pour les associations ou le maître d'ouvrage. Les réunions s'articulent en général autour de présentations en tribune de la part du maître d'ouvrage mais également de diverses associations ainsi que des questions du public.

Les réunions font l'objet de comptes-rendus qui sont rendus disponibles sur Internet et constituent une partie des nombreux documents mis à disposition du public (parmi lesquels le dossier du maître d'ouvrage).

Les acteurs invités en tribune sont souvent ceux qui ont rédigé des « cahiers d'acteur ». Les cahiers d'acteurs sont des contributions écrites largement diffusées par la CPDP dans lesquelles des acteurs explicitent et argumentent leurs positions. La CPDP fait profiter l'ensemble des acteurs de sa capacité financière pour assurer la diffusion de nombreux documents, avec comme objectif une information maximale des participants. Même si de nombreuses parties prenantes se plaignent de recevoir ces documents trop tardivement la diffusion est un processus qui permet une large information du public.

À ces documents s'ajoutent nombre de contributions écrites ou de questions-réponses disponibles sur Internet.

Au cours du débat, la CPDP peut également solliciter une contre-expertise sur certains points. Ce recours est souvent difficile car les délais sont courts et le nombre d'experts disposés à réaliser de telles études sur des sujets controversés faible. Il a été cependant employé pour valider des modèles de prévisions de trafic utilisés par l'Équipement lors de certains débats concernant des projets autoroutiers.

La CPDP peut également demander au maître d'ouvrage de réaliser

des études supplémentaires pour approfondir certains points suite à une forte demande du public. Lors du débat concernant le projet de terminal méthanier du Verdon, le maître d'ouvrage a réalisé six études supplémentaires portant entre autres sur l'air, l'eau et la faune.

La procédure est donc riche et la CPDP dispose d'un pouvoir important pour assurer l'information du public sur tous les aspects du projet, y compris lorsque lorsqu'elle doit pour cela s'opposer au maître d'ouvrage.

Une particularité du débat public CNDP est qu'il ne conduit pas à une décision. En effet, le bilan a pour objectif de faire ressortir les points qui ont émergé lors du débat et de récapituler les arguments sans fournir un avis sur le projet. En réalité, le fait de mettre en avant certains arguments et de montrer leurs soutiens parmi la population locale fait que la description disponible dans le bilan, sans être un avis « pour » ou « contre » le projet, peut orienter le ton général dans un sens ou dans l'autre. Le travail de description de la situation demande des compétences spécifiques de la part des organisateurs des débats, sur lesquelles nous reviendrons plus bas.

Le débat est donc une procédure très complète qui met à disposition du public de nombreux outils d'information et de participation. Ce large éventail de moyens représente un coût non négligeable, de l'ordre du million d'euros. Ces frais sont pris en charge par le maître d'ouvrage à l'exception des indemnités des membres de la CPDP et des expertises demandées en cours de débat. Ils sont toutefois à mettre en perspective avec le montant des investissements réalisés: le coût total d'un débat représente en moyenne 0,1% du coût du projet.

Quel rôle pour le débat public ? *Trois visions du débat CNDP*

Le corpus juridique important fixe des objectifs généraux aux procédures visant à la participation du public. La procédure mise en place par la CNDP est à même de répondre à nombre de ces objectifs. Pourtant, définir l'apport du débat public CNDP n'est pas chose aisée. S'agit-il vraiment de modifier les projets? Et si oui, sous quelles modalités?

Tous les organisateurs et participants des débats CNDP tombent d'accord sur un point: le débat permet de diffuser une information concernant le projet à un public plus large que les associations déjà mobilisées. Cet apport n'est pas négligeable et est en soi un des intérêts de la procédure. Cependant, autant dans l'esprit des textes législatifs que dans la pratique, le débat va bien plus loin que la simple transmission d'informations : il vise à la participation. Derrière ce terme se cachent des objectifs qui ne sont pas toujours définis de la même façon par l'ensemble des acteurs. Les attentes sont différentes et on constate bien souvent une forte incertitude sur ce que le débat peut apporter. En regardant de plus près les usages que certains acteurs souhaitent faire d'un débat, il est possible d'identifier trois visions différentes des apports et des objectifs de la procédure:

- Certains acteurs, parmi lesquels de nombreux maîtres d'ouvrage, considèrent le débat comme un outil pour convaincre du bien fondé d'un projet.
- À l'opposé, certains universitaires ou membres de CPDP voient

plutôt le débat public comme le lieu d'une possible co-construction du projet entre les acteurs.

- Enfin le débat peut également être considéré comme un moyen d'explorer des controverses liées au projet.

De ces trois visions, la dernière nous paraît la plus intéressante, et la mieux à même d'introduire de nouvelles formes de prise de décision publique sur des sujets complexes. Nous expliquerons ceci en détail par la suite.

LE DEBAT COMME INSTRUMENT POUR CONVAINCRE

Une première vision présente le débat comme une arme pour convaincre des opposants à un projet. Ainsi certains maîtres d'ouvrage cherchent à défendre leurs positions en présentant leur méthode de gestion des risques, et en les complétant éventuellement par d'autres études au cours du débat. La tribune qu'offre la CPDP est alors utilisée comme un vecteur pour convaincre du bien fondé d'un projet. L'accent est alors mis sur la « pédagogie », à laquelle pourtant une grande partie du public est peu réceptif : les arguments utilisés pour expliquer « avec pédagogie » les détails d'un projet sont bien souvent réfutés par les opposants qui critiquent la qualité et l'indépendance de l'expertise.

Vices et vertus de la pédagogie

Pourquoi dès lors certains maîtres d'ouvrage continuent-ils dans cette voie? Parce que pour certains les participants ont fondamentalement un problème de compréhension du problème posé, et dans le cadre de cette hypothèse, la pédagogie permettra de résoudre des difficultés avant tout liées à une mauvaise communication.

Les arguments utilisés par les opposants sont bien souvent désarmants pour un industriel, dont on peut comprendre la réaction face

à une assemblée qui semble penser que la construction d'un terminal méthanier va transformer leur paisible petite ville en un nouvel AZF. Face à ce genre d'attitude, il est presque naturel de s'armer de patience et de tenter d'expliquer calmement les choses, à grand renfort d'études et avec plus ou moins de savoir faire.

Un bon exemple est fourni par des opposants au projet de terminal méthanier du Verdon. Parmi de multiples formes de protestation, un film a été réalisé dans lequel il est question de disparition de la faune aquatique, de crevettes à trois têtes et de poissons en plastique, tout cela en conséquence de l'installation du terminal⁶⁴. On peut penser que l'on fait face de riverains totalement irrationnels à qui il faut faire comprendre que les rejets d'une telle installation, sans être sans impact total sur l'environnement, n'auront jamais de telles conséquences. On peut même aller jusqu'à juger que ceux qui véhiculent de telles sottises devraient être empêchés de le faire. Se contenter de l'explication de l'irrationalité serait pourtant une erreur. Le film en question traite en réalité de la difficile question de la compatibilité de l'activité touristique qui fait vivre le Médoc et de l'implantation d'un terminal méthanier. Parler de « crevettes à trois têtes » est une façon – spectaculaire et ironique- de s'interroger sur l'opportunité de l'activité industrielle dans une région dont les habitants ont accepté la vocation touristique.

Utiliser le débat pour convaincre c'est risquer (éventuellement inconsciemment) de sous-estimer les capacités intellectuelles des riverains. C'est surtout utiliser une méthode qui ne fonctionne pas et face à laquelle les réactions peuvent être très violentes. Les réunions publiques des débats relatifs aux terminaux méthaniers ont bien montré que l'insistance répétée de certains maîtres d'ouvrage sur l'absence de danger des installations en projet a accentué les oppositions.

⁶⁴ La Chose,
<http://www.youtube.com/watch?v=JjSYmHwwp1E&feature=related>

Des incertitudes à reconnaître

Une dérive possible de la pédagogie consiste pour le maître d'ouvrage à ne pas admettre les incertitudes qui demeurent, à se concentrer sur des aspects bien maîtrisés du projet, à propos desquels on peut expliquer clairement des problématiques déjà réglées. Ainsi au cours du débat concernant le projet de terminal méthanier à Antifer, le maître d'ouvrage répète que « le GNL n'est pas toxique », ou que « le méthane ne produit que du CO₂ et de l'eau ». Tous ces éléments sont vrais, mais leur utilisation est extrêmement maladroite lorsqu'il s'agit de convaincre les riverains de l'installation, qui ne s'intéressent pas au fonctionnement normal du terminal mais bien aux risques accidentels.

Lorsqu'il s'agit d'un débat censé remettre en cause l'opportunité du projet à un stade où aucune étude de danger n'est encore disponible, le public n'accepte pas que certains aspects où demeure encore de l'incertitude ne soient pas remis en cause. Les critiques récurrentes de l'aspect « publicitaire » des dossiers de certains maîtres d'ouvrage sont liées à cet aspect. La tension entre le fait de réclamer des éléments pas encore disponibles et la nécessité de réaliser le débat à un stade précoce du projet peut cependant être atténuée si les attentes des participants au débat sont prises au sérieux. Les exemples des réunions publiques des débats consacrés aux terminaux méthaniers montrent qu'il importe pour le maître d'ouvrage de fournir les éléments tels qu'ils sont et reconnaître les incertitudes qui demeurent, les études à mettre en place et les institutions nécessaires pour les contrôler.

Convaincre le « grand public »

Il est clair que certains maîtres d'ouvrage limitent leurs attentes vis-à-vis de la procédure à cette première vision, celle du débat « pour convaincre ». Symétriquement, d'autres participants espèrent rallier à leur cause le maximum de personnes: une association d'opposants peut ainsi espérer tirer partie du débat pour mobiliser et attirer de nouveaux

adhérents.

Dans les deux cas, il s'agit de s'appuyer sur le « grand public », c'est-à-dire ceux qui n'appartiennent à aucun camp, aux indécis qui peuvent être présents lors des réunions publiques et dont on espère emporter le soutien à force d'explications. Pour une association de riverains, il peut s'agir de démontrer que le projet est un danger pour la sécurité locale. L'objectif du maître d'ouvrage comme des associatifs peut être d'emporter la « bataille des indécis » et de convaincre le plus de membres du public possible.

Dans cette vision, le débat est réussi si tous les acteurs sortent convaincus. Qu'attendent alors les tenants du débat « pour convaincre » de la CPDP? Son rôle serait alors, en plus de réguler la discussion, d'évaluer la justesse des arguments utilisés. Mais cette tâche est complexe, et bien souvent vouée à l'échec. Dans la plupart des débats en effet, il est impossible de définir un critère d'évaluation unique: ce qui est un argument rationnel pour l'un ne l'est pas pour l'autre.

Convaincre est une composante qui sera toujours présente dans les débats puisque chacune des parties défend des intérêts qui lui sont propres. Mais la nature des discussions et les oppositions fortes qui s'y manifestent montrent qu'emporter la conviction du public est un objectif la plupart du temps illusoire pour le débat public.

LE DEBAT COMME CO-CONSTRUCTION DU PROJET

L'idéal d'intelligence collective...

Si comme nous venons de le voir, il est très difficile – voire impossible – de convaincre, d'autres objectifs peuvent être assignés au débat public. Une seconde vision considère que le débat CNDP doit être le lieu de la construction conjointe du projet entre les participants. Le

maître d'ouvrage fournirait les bases d'une discussion sur son projet, au cours de laquelle les différentes options seraient examinées. Des modifications seraient alors proposées par les participants qui contribueraient à mettre en forme le projet. À l'issue du débat, le projet serait donc modifié et enrichi par les contributions des acteurs.

Cette vision s'appuie sur un constat simple: nombre d'acteurs possèdent des connaissances précises du contexte local, de la faune, de la flore, ou de tout autre aspect particulier. Chacun pourrait donc au cours du débat apporter des éléments contribuant à améliorer le projet sur un aspect particulier ce qui amènerait naturellement les participants vers une position commune.

Le rôle de la CPDP consisterait alors à fournir l'information quand elle manque et à stimuler les échanges. On retrouve, comme dans le cas précédent, la nécessité d'un accord sur un seul mode de rationalité, accepté par tous les participants, qu'on sait être difficilement réalisable.

La construction conjointe du projet par les différents participants est une attente de beaucoup d'acteurs et commentateurs des débats. Les travaux universitaires mettent en avant les possibilités « d'intelligence collective⁶⁵ » sont parfois repris par certaines CPDP qui y voient un intérêt majeur du débat et un objectif à atteindre au cours des discussions.

... et la réalité des controverses

La quête de « l'intelligence collective » revient souvent à espérer le consensus sur des projets souvent très controversés. Or adopter le consensus comme objectif idéalise fortement le déroulement du débat, et ne prend pas en compte la réalité des échanges, bien souvent très vifs.

La construction conjointe est bien souvent extrêmement difficile, pour plusieurs raisons. La durée très courte du débat fait que les

65 Cette idée est reprise par plusieurs praticiens du débat et des présidents de CPDP.

Power to the people?

participants peuvent rarement développer une compétence suffisante pour contribuer aux caractéristiques techniques du projet. De plus, le débat devant se situer très en amont dans le processus d'élaboration du projet, la construction conjointe peut être difficile pour des questions d'information disponible.

Par ailleurs, il est rarement possible de construire un projet en commun car certains participent au débat en étant très fortement opposés au projet que le maître d'ouvrage est de son côté en train de défendre. Ainsi on peut difficilement imaginer le réseau « Sortir du Nucléaire », arriver à un compromis avec EDF sur la question de l'EPR. Les opposants les plus radicaux ont des idées bien tranchées et ne sont pas prêts à faire évoluer leur position. Ils se rapprochent de l'objectif: « convaincre » et sont prêts à tout pour cela. Ainsi lors d'une réunion d'un des récents débats consacrés aux terminaux méthaniers, des militants écologistes ont diffusé des photographies de tous les accidents de gazoducs des 30 dernières années pour démontrer le danger de l'installation en projet.

Plus fondamentalement, les oppositions fortes qui se manifestent lors du débat portent souvent sur la nature même des problèmes qui se posent. Les questions jugées pertinentes ne sont pas toujours les mêmes pour tous : doit-on parler de politique énergétique nationale ou de sûreté d'une installation ? Doit-on parler de risques liés à un équipement particulier ou bien de la nécessité de cet équipement pour l'économie locale, et donc de l'opportunité même du projet? Ainsi peuvent se suivre au cours d'une même réunion consacrée à un terminal méthanier des interventions traitant à la fois d'enjeux géostratégiques et de problèmes de sécurité, de risques accidentels et de stratégie locale de développement économique. C'est souvent au niveau fondamental du cadrage du débat lui-même que se déploient les oppositions, ce qui rend alors illusoire l'atteinte du consensus.

Quelques réussites

Mais si cette vision subsiste et si l'on continue à parler d'intelligence

collective, c'est qu'il existe quelques exemples réussis. Dans certains cas, le projet a été modifié à la suite du débat. Il s'agit cependant de situations peu nombreuses et très particulières. Par exemple le débat concernant le projet de navette reliant Paris à l'aéroport Charles-de-Gaulle a permis de modifier le tracé retenu en optant pour une solution alternative proposée par les parties prenantes, qui prenait en compte les attentes des usagers quotidiens de la ligne B du RER. Il s'agissait d'un projet très mûr, pour lequel les acteurs locaux avaient longtemps travaillé, et dont l'opportunité n'a jamais réellement été remise en question.

De même pour le contournement routier de Nice, le maître d'ouvrage a finalement choisi une solution mixte entre plusieurs fuseaux suite à la proposition d'un groupe de participants au débat. Là encore le contexte local était particulièrement favorable: des années de blocage rendait une décision rapide nécessaire. La question de l'opportunité, comme dans le cas de l'amélioration de la liaison entre Paris et l'aéroport de Roissy était quasiment réglée sans débat.

Sur la trentaine de débats menés par la CNDP depuis sa création, seule une minorité de cas remplit l'objectif de construction du consensus grâce à « l'intelligence collective ». Atteindre un consensus est la plupart du temps un objectif illusoire.

LE DEBAT COMME EXPLORATION

Faire émerger des problématiques

L'observation de nombreux débats nous amène à penser qu'il existe quelque chose que le débat fait très bien et qui peut tout à fait être considéré comme un objectif en soi, même s'il est moins ambitieux que la construction conjointe du projet entre participants. Il s'agit de l'exploration de toutes les facettes de l'intégration du projet dans une

situation locale particulière. La procédure de débat public CNDP permet en effet de savoir quelles sont les questions que soulève le projet, quelle est la variété des positions qu'il suscite, qui sont les acteurs locaux avec qui le maître d'ouvrage devra composer et comment les associations locales peuvent se faire entendre du maître d'ouvrage. Selon cette vision, le débat sert avant toute chose à faire émerger des interlocuteurs et des problématiques qui seront traitées plus tard, lors de la poursuite du projet. L'idée principale est d'éviter d'avoir à faire face à des oppositions violentes et des problèmes inattendus tard dans la réalisation du projet, en les faisant émerger le plus tôt possible.

L'idée centrale de cette vision est que le débat public est un moment dans l'histoire du projet au cours duquel le maître d'ouvrage et les participants ont la possibilité d'explorer les questions soulevées. Il existe de nombreux exemples illustrant cet aspect: le maître d'ouvrage peut ainsi voir apparaître des éléments locaux, par exemple la présence d'espèces protégées ou d'un patrimoine archéologique dont il devra tenir compte lors de la réalisation du projet.

Lors du débat relatif au projet de terminal méthanier de Dunkerque par exemple, le problème de la protection de la sterne naine a été soulevé. Il s'agit d'une espèce présente en nombre depuis qu'elle a été délogée de Zeebrugge par la construction d'infrastructures portuaires. Mais il n'est pas sûr qu'EDF aurait pris conscience du problème sans l'intervention des ornithologues au cours du débat. De même au cours du débat relatif au prolongement de la Francilienne, la Direction Régionale de l'Équipement a découvert l'existence des carrières souterraines d'Herblay près de l'un des fuseaux retenus. Il s'agit d'un patrimoine à préserver dont le maître d'ouvrage n'a pris conscience de l'importance qu'au cours d'une visite effectuée dans le cadre du débat public. À la lumière de ces deux exemples, il est aisé de comprendre l'intérêt de découvrir des éléments à prendre en compte en amont dans la réalisation du projet, plutôt que de devoir modifier le projet à grands frais alors que les travaux sont avancés.

Des enjeux multiples

Les éléments qui peuvent émerger au cours du débat public sont très divers. Il peut s'agir d'enjeux particuliers mais d'importance pour les riverains : la conservation de l'accès à la plage est par exemple une composante essentielle du projet de terminal méthanier d'Antifer pour les habitants de la région. On comprend alors l'intérêt pour le maître d'ouvrage d'obtenir l'information sur ces questions par l'exploration au cours du débat, plutôt que tard dans le projet par la voie du contentieux ou de l'opposition violente.

Le débat peut aussi jouer le rôle de révélateur de certaines contradictions et problèmes de gestions locaux. Il fait parfois ressortir des points qui ne sont pas toujours exprimés clairement : c'était le cas par exemple de l'aménagement des voiries locales lors du débat sur l'A16.

À Dunkerque, la procédure a mis en avant les activités existantes sur le site pourtant interdit d'accès de la plage du Clipon. A Antifer, il a permis de mettre au jour le manque d'information de l'école vis-à-vis des installations classées alentours. Voir émerger à l'issue du débat des problèmes locaux, certaines incohérences dans l'aménagement du territoire, un manque de concertation représente un apport non négligeable.

Une vision un peu superficielle du débat public pourrait laisser croire que ces enjeux très locaux ne sont en fait qu'un prétexte et que la procédure ne fait rien de mieux que permettre aux riverains de crier un peu fort dans le but de calmer les esprits les plus échauffés. Pourtant des points intéressants ressortent, des acteurs sont mis en avant, avec qui il est souvent extrêmement intéressant de continuer à discuter. Ceux-ci ont en effet une connaissance pointue du milieu local.

Ces participants peuvent bénéficier par ailleurs eux aussi de l'exploration. Une association de défense de l'environnement par exemple a accès à des informations sur le projet et peut en identifier les points critiques, les acteurs locaux avec qui elle pourra travailler, les

représentants du maître d'ouvrage avec qui elle devra traiter.

La productivité des controverses

Ainsi, dans cette vision du débat, la procédure permet d'explorer les enjeux et les acteurs autour d'un projet. On n'élimine pas les oppositions, mais on permet de mieux les caractériser.

Il s'agit de prendre au sérieux les possibilités offertes par les controverses, au cours desquelles sont échangés des arguments et des remises en cause, et lors desquelles un véritable apprentissage social a lieu. Pierre Lascoumes parle à cet égard de « productivité sociale des controverses »⁶⁶. D'autres auteurs ont signalé que les controverses pouvaient être des « outils informels d'évaluation des technologies »⁶⁷. Le cas du débat CNDP montre qu'une procédure peut fournir une scène publique à la controverse pour qu'émergent des problématiques et des acteurs. Ce processus d'exploration ne doit pas être considéré comme un processus statique. Au contraire, l'exploration signifie aussi que les participants eux-mêmes explorent leurs propres positions et peuvent donc évoluer à mesure qu'ils les précisent. L'évolution des positions permet des alliances entre associations comme ce fut par exemple le cas sur le projet de prolongement de l'A16 où écologistes et agriculteurs se sont retrouvés sur une position commune à la fin des échanges. Ainsi, mettre l'accent sur l'exploration à réaliser au cours du débat permet de complexifier les simples positions polaires (pour ou contre le projet), en mettant au jour la variété des points de vue et les enjeux pour lesquels se battent les participants.

Le débat apporte un surplus de légitimité à une partie des acteurs présents. Ceci est possible grâce à la montée en compétence observée chez les associatifs ces dernières années. La facilité de trouver des

66 Lascoumes, 2001

67 Rip, 1986

informations, notamment via Internet et le phénomène de « montée en généralité ⁶⁸» le permettent. En effet, on a souvent affaire à des gens très bien informés qui sont capables de remonter aux raisons même de la création du projet pour s'y opposer: ainsi on rencontrera des présentations des enjeux géostratégiques liés à l'approvisionnement en gaz de la France par des associatifs opposés au projet de terminal méthanier. La montée en généralité pousse les opposants à développer un argumentaire précis qui sort du cadre du Nimby⁶⁹ pour entrer dans des considérations parfois très poussées. Par ce phénomène, certaines associations développent des compétences et permettent un débat très riche. Le débat apporte alors à ces acteurs un surplus de légitimité.

D'autre part, contrairement aux idées reçues, le débat ne crée pas les oppositions. Une étude réalisée lors du débat sur le projet d'aéroport Notre Dame des Landes à Nantes a prouvé que plus des deux tiers des associatifs opposés au projet étaient membres d'autres associations: la capacité de mobilisation existe déjà. L'opposition est donc bien liée au projet lui-même et à certains points: le but du débat est alors de faire émerger ces points particuliers pour les traiter le plus tôt possible. De plus le phénomène de notabilisation du débat et le fait d'offrir une tribune aux opposants apaise certaines formes de tensions.

68 Brugidou et al., 2007

69 « Not In My BackYard » terme employé pour qualifier les oppositions très locales à un projet, qui évoluent parfois en « ni ici ni ailleurs ».

La CNDP au cours de l'exploration

Dans cette troisième vision du débat, le rôle de la CPDP est de mener l'exploration. Elle doit pousser les participants dans leurs retranchements, faire clarifier leurs positions, leurs arguments, les conditions importantes pour eux. L'exploration des enjeux à traiter et des acteurs autour du projet fait que la production du débat ne peut être un avis: il ne s'agit pas de trancher mais de donner les éléments pour comprendre la situation locale.

Considérer le débat comme un dispositif d'exploration nous semble être la position la plus réaliste, et la plus intéressante compte tenu des possibilités offertes par la procédure CNDP. Remarquons que l'exploration a un intérêt autant dans le cas de discussions relatives à l'opportunité qu'aux modalités d'un projet. En général, les deux thèmes sont étroitement liés dans les échanges entre acteurs. Dans le cas le plus fréquent, le maître d'ouvrage cherche à parler des modalités du projet, tandis que les riverains remettent en question son opportunité. L'exploration permet alors d'explicitier l'ensemble des positions des acteurs: elle conduira à décrire la nature de la remise en cause de l'opportunité.

En le considérant comme un dispositif d'exploration, on voit que le débat public n'est pas là pour tenter d'éliminer la contestation (ce qui serait impossible dans la majorité des cas) mais qu'il permet de savoir avec qui parler et quels sont les points qui doivent être traités. Au cours de ce processus, le fait d'offrir une tribune à des acteurs pour exprimer leur point de vue concernant un problème particulier est un atout.

Plusieurs points plaident en faveur de l'exploration, notamment l'importance de mettre à plat tous les enjeux plutôt que les découvrir plus tard. Mais le débat est aussi l'occasion de vérifier que le projet est bon et de l'améliorer le cas échéant. Il ne s'agit pas de co-construction au sens de consensus sur une position mais plutôt de l'occasion de voir quels doutes subsistent et quelles sont les craintes de la population afin

de proposer des réponses adaptées⁷⁰.

La procédure peut ainsi en quelque sorte être considérée comme une assurance contre les mauvais projets mais également contre le contentieux. Certains acteurs ont une vision encore plus réductrice, expliquant que le débat « n'évite pas le contentieux mais permet de ne pas perdre »⁷¹. Ces façons de concevoir la procédure sont certes très utilitaristes, mais il reste vrai que le débat apporte la meilleure solution pour résoudre les difficultés, c'est-à-dire prendre connaissance des problèmes très tôt plutôt que devoir y faire face au dernier moment.

CHOISIR L'EXPLORATION COMME OBJECTIF DU DEBAT PUBLIC CNDP

Les objectifs d'un débat donné ne sont jamais clairs, et on voit parfois les trois visions avancées par des acteurs différents d'un même débat. Le tableau 1 résume les trois visions du débat CNDP décrites plus haut.

Objectif principal	Convaincre	Co-construire	Explorer
Rôle de la CPDP	Sélectionner les arguments	Stimuler la discussion	Mener l'exploration
« Réussir un débat »	Rallier le public à sa cause	Transformer et enrichir le projet	Faire émerger des acteurs et des enjeux
Acteurs avançant cette vision	Certains maîtres d'ouvrage,	Certaines CPDP	Certains maîtres d'ouvrage (RFF)

⁷⁰ S'il y a co-construction, c'est au sens de la construction conjointe de catégories techniques (les caractéristiques des projets) et sociales (les identités des acteurs), mais non au sens du travail commun des acteurs pour parvenir à un consensus.

⁷¹ L'expression a été employée au cours d'un entretien par un responsable de la cellule concertation de RFF.

	certaines associations		
--	------------------------	--	--

Tableau 1: Trois visions du débat public CNDP

Nous défendons l'idée que l'apport majeur du débat CNDP dans les projets d'infrastructure, malgré un aspect informatif non négligeable, est à trouver dans l'exploration des enjeux et des acteurs. Dans la grande majorité des cas, il est illusoire de chercher à convaincre la partie adverse ou à co-construire le projet avec elle. Par contre, maîtres d'ouvrage et associations peuvent tirer utilement partie du débat pour mettre au jour les points qu'il sera indispensable de traiter dans la suite du projet, et les acteurs avec qui il faudra composer. Pour nous, « réussir un débat » sera donc « réussir une exploration »: mettre au jour le maximum d'acteurs et d'enjeux.

L'exploration n'est en rien un moyen de forcer l'acceptabilité. Si le débat public se résumait à cet aspect, les associations refuseraient assez rapidement de prendre part à ce qui apparaîtrait comme une mascarade. Connaître les enjeux les plus importants pour y apporter des réponses reste différent d'une « compensation » en l'échange de la construction de l'infrastructure.

Il est intéressant de confronter cette vision de l'objectif du débat CNDP avec le modèle moderne décrit plus haut, caractérisé, rappelons-le, par une démarche en deux temps: l'évaluation scientifique est suivie par la décision politique. L'exploration telle qu'elle peut être réalisée lors des débats CNDP ne conduit pas à identifier des points techniques (« quels niveaux de risques dans la zone x? ») à partir desquels une décision politique pourrait être prise, pas plus qu'elle ne conduit à discuter de conditions sociales séparément des contenus techniques des projets. Ce sont des enjeux à la fois techniques et sociaux qui émergent au cours de l'exploration. Un problème d'accès à une plage à proximité d'une installation industrielle en projet suppose ainsi de considérer la géographie des loisirs locaux, le développement économique local, les conditions de sécurité à mettre en oeuvre en fonction d'un niveau de risque à mesurer. L'exploration permet par ailleurs qu'émergent des

acteurs pertinents sur des sujets techniques locaux (tels que la biodiversité locale) ou concernés par des problématiques larges (telles que le développement économique d'une région). Telle qu'elle est menée au cours du débat CNDP, l'exploration est un processus dynamique au cours duquel les identités techniques et sociales évoluent lors de leur explicitation.

Dans notre réflexion sur la prise de décision politique sur des sujets techniques, l'exploration a donc un intérêt pour commencer à contourner le modèle moderne. En cherchant à poursuivre la réflexion dans cette direction, nous serons amenés à considérer tout d'abord la réalisation pratique de l'exploration. La procédure de débat public CNDP semble tout à fait adaptée pour remplir ces objectifs. Néanmoins, les outils utilisés à l'heure actuelle par les différentes CPDP doivent être complétés pour permettre au débat d'être élargi et de toucher un public plus large. Nous nous intéresserons donc dans la partie suivante aux conditions permettant de réaliser une « bonne » exploration.

Ériger l'exploration en objectif suppose de se pencher sur le devenir de ce qui a été exploré. Si le débat public réalise une exploration, il ne peut remplacer les processus de décision existants, que ceux-ci soient contrôlés par les maîtres d'ouvrage ou les élus. À ce stade, on peut avancer que l'exploration conduit à l'émergence d'éléments qui permettent *in fine* de prendre une décision « meilleure ». Ceci nous imposera donc de nous pencher sur les liens entre exploration et décision.

Comment mener l'exploration?

LA REUNION PUBLIQUE: L'INDISPENSABLE CACOPHONIE

La réunion publique est le dispositif principal utilisé par la CNDP. Elle se déroule le plus souvent dans des lieux différents au cours d'un même débat. Elle est ouverte à tous et s'organise généralement en plusieurs temps: des invités présentent les caractéristiques du projet, certaines évaluations externes sont présentées (administration, universitaires, membres d'associations), puis des échanges ont lieu avec la salle.

La défense et l'attaque mises en scène

Il est certain que pour une grande partie des participants, la réunion publique est l'occasion de mettre en scène l'opposition à un projet, ou au contraire la défense de celui-ci. L'observation des réunions publiques lors de divers débats montre que le déroulement des réunions varie grandement: l'atmosphère est parfois explosive, et les opposants à un projet n'hésitent pas à manifester bruyamment leur position. À l'inverse, les maîtres d'ouvrage sont parfois prompts à dénoncer le « scandale » ou le caractère « inacceptable » de certaines réactions.

La réunion publique est souvent critiquée pour son absence d'évolution des positions des acteurs. L'observation de réunions au cours de différents débats montre qu'effectivement les arguments échangés sont souvent très similaires d'une réunion à l'autre. Les répétitions sont nombreuses, malgré les cadrages différents choisis par la CPDP pour chacune des réunions. Une réunion d'un débat consacré à un terminal méthanier peut avoir pour thème le transport de gaz, et être sans cesse ponctuée par des interventions relatives à l'accès à une plage⁷². Ainsi le travail de l'organisateur pour le cadrage du débat est sans cesse remis en question par les participants, qui souhaitent que soient abordés certains points qui leur sont chers.

Certains industriels avancent fréquemment la critique du « noyautage » des réunions par des « groupes extrêmes »⁷³. Quelle que soit la validité de cette critique, il est certain que le format de la réunion publique favorise la présence de certains acteurs plutôt que d'autres. Les membres d'associations par exemple sont nombreux à faire le déplacement, et ce sont eux qui prendront le plus facilement la parole en public. Les horaires des réunions font que les actifs ou les parents de jeunes enfants peuvent avoir des difficultés à s'y rendre. Le format de la réunion publique produit donc un certain public, qui n'est certainement pas une représentation statistique de la population locale. Elle mesure le degré d'engagement des groupes sociaux concernés par le projet, et révèle les questions posées et les tensions éventuelles.

Une source de légitimité

Malgré toutes ses limites, la réunion publique est un lieu indispensable pour que le débat soit légitime. C'est elle qui rend le débat « public », accessible, du moins théoriquement, à tous. Mais son format

72 Ce dernier point était un thème récurrent du débat public consacré au terminal méthanier d'Antifer.

73 Ainsi des membres de RTE, débat Ligne Cotentin-Maine critiquent le noyautage par des membres de la LCR des réunions publiques.

produit un certain public, qui ne saurait comprendre l'ensemble « des » publics concernés par le projet. Si l'objectif du débat est de réaliser une exploration la plus complète possible de la controverse autour du projet, il semble donc nécessaire de ne pas se limiter à la réunion publique comme outil d'exploration.

INNOVER POUR EXPLORER PLUS ET MIEUX !

Des publics divers

Il est important de souligner que le « public » du débat CNDP est divers. Les « riverains »⁷⁴ attendus ne sont pas seulement les habitants locaux: les propriétaires de résidence secondaire seront certainement sensibles à l'attrait touristique de la région, les ouvriers au contraire pourraient fort bien s'accommoder d'une nouvelle implantation industrielle. De nombreuses associations interviennent lors des débats, et toutes ne sont pas – loin de là – des associations locales. La mobilisation associative sur un projet fait bien souvent intervenir des membres qui ne sont pas des « habitants locaux ».

La multiplicité des publics est d'autant plus complexe que les identités des groupes ne sont pas figées. Au cours d'un débat, une association peut recruter, modifier sa position, choisir une nouvelle cause à défendre, ou se révéler incapable de fédérer les mécontentements. Ainsi le débat sur la Francilienne a conduit une association d'opposants à agrandir le périmètre de ses adhérents, jusqu'à ce que les attentes de ses membres deviennent impossibles à concilier. L'identité des « opposants » lors du débat sur la Francilienne a connu des évolutions: d'une tentative d'unité derrière un seul groupe, à

74 Fourniau, 2007

une multiplicité d'attentes locales finalement incompatibles entre elles.

Face à la multiplicité de ces publics, chaque acteur du débat produit des critères de jugement spécifiques. Pour beaucoup d'industriels, les membres d'associations « qui traversent la France pour venir au débat » sont moins légitimes que les « riverains » pour s'exprimer sur le sujet. Une grande association nationale peut au contraire être d'avis que c'est un groupe mobilisé et informé du sujet qui peut intervenir de façon légitime dans le débat.

Diversité et exploration

Accepter l'exploration comme objectif du débat public permet d'aborder la multiplicité des publics sans définir de critère *a priori* sur la légitimité de tel ou tel groupe pour participer. Assurer une exploration la plus large possible revient à faire émerger la plus grande diversité de publics, le plus grand nombre de questions sensibles liées au projet, ceci afin d'obtenir une cartographie la plus complète possible du projet et de son inscription dans un contexte local spécifique. Réaliser une exploration large suppose de multiplier les dispositifs permettant de mettre au jour acteurs et enjeux liés au projet. À ce stade, il ne s'agit pas d'assurer une représentation statistique, mais d'avoir le plus de diversité possible. La forme de légitimité assurée par le débat public CNDP n'est pas celle de l'élection ou du sondage. Elle est à trouver dans la diversité des publics mobilisés et des questions abordées. Il s'agit donc de faire émerger les problèmes des usagers futurs d'une infrastructure, ceux d'un groupe de personnes qui n'ont pas les ressources suffisantes pour participer, et finalement de tous les groupes concernés par le sujet débattu.

Multiplier les scènes de débat

À un premier niveau, il s'agit de développer des méthodes de communication pour faire connaître le débat et s'assurer de sa publicité.

Plus fondamentalement, il importe de multiplier les lieux et les horaires des réunions publiques. Multiplier les scènes où se déroule le débat public est primordial, et sans doute encore assez peu réalisé à l'heure actuelle. Assurer la diversité des publics conduit à corriger les asymétries d'accès à l'information ou les possibilités de prendre la parole en public, en adaptant le dispositif, ou en produisant de nouvelles formes d'engagement qui permettent à d'autres publics de s'exprimer, à d'autres enjeux d'être explicités. C'est le travail de la CPDP, parfois très nettement formulé. Ainsi le président de la CPDP du débat sur le terminal méthanier de Dunkerque n'a pas ménagé ses efforts pour s'assurer de l'expression de multiples groupes d'acteurs, y compris les moins visibles⁷⁵.

Multiplier les arènes du débat peut consister à utiliser d'autres formes de participation que la réunion publique. Les rares exemples d'utilisation sont instructifs. Ainsi le débat sur les transports dans l'arc languedocien et la vallée du Rhône a permis d'expérimenter le format dit « atelier citoyen », inspiré directement de la procédure de la conférence de citoyen⁷⁶. L'atelier citoyen a consisté à sélectionner un groupe de personnes qui, après avoir reçu une formation sur le sujet concerné, a rendu un avis qui a été intégré au débat en tant que cahier d'acteurs. Cet usage de la conférence de citoyens permet d'accentuer la diversité de l'exploration sans tomber dans les travers souvent dénoncés de cette procédure: il ne s'agit pas ici de remettre le pouvoir de décision entre les mains d'un groupe tiré au sort (et nécessairement influencé par le contenu de la formation reçue), mais de fournir un autre éclairage par le biais d'un dispositif faisant intervenir d'autres acteurs.

⁷⁵ Ainsi, des adeptes d'activités de loisirs dans des zones industrielles théoriquement interdites au public ont été approchés au cours du débat.

⁷⁶ Cette expérimentation semble avoir été jugée très positivement par les acteurs impliqués. Pour une présentation, voir Fourniau et Tafere, 2007.

La place d'Internet

Internet peut permettre de diversifier les positions adoptées au cours du débat en touchant de nouvelles audiences. Laurence Monnoyer-Smith montre clairement que les utilisateurs d'un débat sur Internet sont d'un profil très différent des participants à une réunion publique⁷⁷: Internet permet donc de faire intervenir d'autres publics que les participants habituels. La plupart des débats publics emploient aujourd'hui Internet pour diffuser les documents préparatoires et les comptes-rendus de réunions. Utiliser Internet pour permettre de poster des questions en ligne est largement répandu. Or d'autres exemples montrent qu'il est possible de tirer parti d'Internet à des échelles beaucoup plus vastes. L'ADEME a par exemple utilisé ce procédé lors du débat sur la maîtrise de l'Énergie⁷⁸. Dans ce cas particulier, une cartographie du débat a été réalisée en temps réel, à mesure que les contributions des participants s'ajoutaient. Les propositions étaient regroupées en clusters, ce qui permettait de cadrer la discussion et d'isoler certains thèmes⁷⁹. La question se pose évidemment de savoir qui contrôle la circulation des informations et leurs regroupements en clusters. Sans la résoudre à ce stade, nous retenons de cet exemple l'intérêt pour la CNDP de se pencher sur les dispositifs de débat public en ligne. Sans remplacer la réunion publique, ils peuvent ajouter une contribution différente au débat. Sur le modèle de l'atelier citoyen, la rédaction d'un cahier d'acteurs en ligne, à l'aide de dispositifs interactifs sur le modèle de ceux qui sont employés par l'ADEME, fournirait un éclairage supplémentaire et enrichirait ainsi l'exploration.

Il est important de remarquer que l'élargissement à d'autres

77 Monnoyer-Smith, 2006, sur l'exemple du débat DUCSAI

78 Benvegna, 2007

79 On peut se demander si ce schéma est robuste quand on augmente la participation. N. Benvegna cite un exemple américain qui prouve qu'on peut gérer une forte affluence (quelques dizaines de milliers d'interventions) en restant lisible.

procédures doit se faire avec prudence. Toute tentative doit être reliée à la scène principale de la réunion publique. Le débat public CNDP est ainsi fait qu'il tire sa légitimité de l'acceptation de la procédure par tous les participants. Les scènes du débat doivent donc être reconnues en tant que telle lors du débat. Il n'est pas envisageable de lancer une autre scène du débat sans que la CPDP n'ait donné son accord, et sans que la publicité nécessaire n'ait été faite. Ainsi dans certains débats, des réunions parallèles, et plus ou moins officielles, sont menées. Elles sont la plupart du temps très mal acceptées par les acteurs qui en sont exclus, qui voient là une forme d'entente illicite mal dissimulée. Lors du débat sur le terminal méthanier d'Antifer par exemple, les réunions relatives à la taxe professionnelle réunies à l'initiative de certains acteurs (élus locaux et industriels), ont été très mal accueillies par les opposants.

UN ORGANISATEUR NEUTRE AUX COMPETENCES SPECIFIQUES

Les débats dont l'ampleur est la plus importante sont organisés par une commission particulière (CPDP). Le travail de la CPDP est primordial au cours du débat public. C'est grâce à elle que l'exploration peut être conduite. Les attentes des acteurs sont claires à l'égard de l'organisateur: il importe qu'il ne prenne pas parti en faveur d'un camp ou d'un autre.

Cadrer le débat en restant neutre...

La CPDP est amenée à faire des choix de cadrage et de formes pratiques pour assurer une bonne exploration. Mais ces choix sont autant de décisions avec des implications politiques: un projet d'implantation de terminal méthanier soulève évidemment des questions

de stratégie énergétique nationale, voire européenne. Choisir de limiter la discussion au contexte local est donc une position qui peut être remise en cause par les acteurs. Le cadrage du débat se manifeste par ailleurs dans les dispositifs matériels les plus banals: un choix de salle ou d'horaire sélectionne un certain type de public plutôt qu'un autre.

Il n'est donc pas surprenant que la neutralité de la CPDP soit en permanence remise en cause. Les opposants au projet sont prompts à critiquer chaque geste pouvant être interprété comme une faveur pour le maître d'ouvrage (par exemple, le laisser prendre la parole sans qu'il y ait été explicitement invité). Les maîtres d'ouvrage ne sont pas en reste. Certains débats sont marqués par une hostilité sensible entre le maître d'ouvrage et une CPDP jugée trop favorable aux opposants. Être un organisateur neutre est donc un enjeu permanent lors des débats pour la CPDP. La neutralité n'est pas acquise d'avance, et doit sans cesse être bâtie au cours du débat. Réussir l'exploration au cours du débat, c'est faire en sorte que la neutralité de l'organisateur soit reconnue. En se penchant sur l'expérience des débats réalisés, on voit que les moyens disponibles pour se faire sont les suivants:

Transparence

La transparence est un moyen de construire la neutralité: fournir l'ensemble des documents du débat et les comptes-rendus précis des réunions montre que rien n'est caché. La transparence impose un certain contrôle de l'information par l'organisateur, ce qui parfois est difficilement accepté par les acteurs⁸⁰. À l'inverse, elle suppose que les participants peuvent obtenir toutes les informations désirées sur le déroulement du débat et son contenu. L'usage d'Internet tel qu'il est fait aujourd'hui permet de diffuser les comptes-rendus exhaustifs des réunions. Cependant le rôle extrêmement important des sociétés de

⁸⁰ Ainsi les pratiques de certains maîtres d'ouvrage, qui cherchent à mener des négociations avec les élus locaux parallèlement au débat ne sont pas acceptables pour la CNDP

Power to the people?

conseil dans l'organisation des débats conduit à s'interroger sur les limites de la transparence de l'organisation des débats. À l'heure actuelle, la plupart des CPDP externalisent les aspects logistiques du débat, ainsi que la communication publique. Les sociétés de service chargées de ces tâches se limitent parfois aux éléments matériels des débats (location de salles ou de matériels), mais elles participent le plus souvent au choix des lieux de réunions, à la rédaction des documents du débat, et parfois à l'écriture des comptes-rendus. Comme on l'a vu, chacun de ces éléments est par essence politique et peut être contesté. Les sociétés de conseil jouent donc un rôle central dans l'organisation des débats, qui la plupart du temps reste totalement invisible aux yeux du public.

Procédure stable et connue

Les CPDP, et la CNDP en général jouent souvent la carte de la procédure pour bâtir leur neutralité. Il s'agit pour elles d'annoncer que le suivi de la procédure est indépendant des acteurs du débat: elles sont les garantes du bon déroulement d'un processus inscrit dans le droit, et à ce titre reconnu. Les membres de la CNDP sont attentifs à ce que l'expression « débat public » corresponde à la procédure CNDP, et non pas d'autres expériences⁸¹. Cet attachement est compréhensible : face aux multiples critiques de partialité, le statut de l'autorité administrative indépendante appuyant son travail sur un texte législatif permet d'affirmer la neutralité de l'organisateur des débats. Ainsi l'exploration des multiples formes de l'intérêt général passe par l'unicité reconnue

81 Ainsi Philippe Marzolf, vice-président de la CNDP, prend soin de faire cette mise au point lors de chacune de ses interventions publiques.

neutre du travail administratif⁸².

Adaptation aux critiques, Pratiques au cours du débat

Les critiques permanentes auxquelles doit faire face la CPDP l'oblige à adapter sans cesse ses pratiques. Au cours du débat, il importe que l'organisateur sache traiter impartialement les différents acteurs, en imposant par exemple un temps de parole équivalent, ou en insistant pour que des informations demandées soient fournies. L'organisateur doit pouvoir répondre aux critiques en sachant être innovant. Au cours du débat sur le terminal méthanier d'Antifer par exemple, c'est une horloge décomptant le temps de parole qu'il a fallu installer pour que la neutralité soit reconnue.

Reproduire une procédure en innovant: des compétences spécifiques nécessaires

Le travail de la CPDP exige de réaliser un équilibre subtil. Il faut être capable de mettre en œuvre une procédure établie et définie, tout en ayant les capacités d'innovation nécessaires pour réussir une bonne exploration dans un contexte local, mais aussi pour produire de la neutralité en fonction des attentes des acteurs. Il faut cadrer les sujets de discussion en limitant les interventions à des thèmes pertinents sans pour autant restreindre la discussion *a priori*. On voit qu'organiser une bonne exploration n'a rien de simple, et que des compétences spécifiques sont nécessaires.

La neutralité de la CNDP est aujourd'hui reconnue (surtout lorsqu'on

82 Une comparaison internationale fournirait sans doute des éléments très différents sur la production de la légitimité des dispositifs participatifs. Ainsi le système politique américain, fondé sur la négociation entre *stakeholders*, reconnaît d'autres formes d'action politiques qui n'ont pas besoin de la référence à une administration centralisée pour être considérées comme légitimes. La légitimité par la neutralité est une caractéristique très visible en France.

la compare avec le travail d'autres organisateurs de débats publics). Ce n'est pas pour autant qu'il soit interdit de réfléchir à des améliorations possibles. En particulier, l'exigence de diversité pour assurer une exploration la plus large possible devrait conduire à diversifier le recrutement des CPDP. À l'heure actuelle, les commissions sont marquées par une place très importante prise par les hauts fonctionnaires en retraite. Pour tenir compte de la nécessité de disposer de compétences spécifiques, il serait souhaitable de professionnaliser⁸³ les présidents de CPDP, et de diversifier le recrutement des membres. La question de la rémunération apparaît absolument primordiale pour le futur de la CNDP: devant la quantité de travail exigée, il serait normal de repenser la rémunération des membres des commissions particulières.

83 Le terme est volontairement vague. Nous ne prétendons pas appeler à la création d'un nouveau corps de fonctionnaires, mais nous souhaitons insister sur les compétences nécessaires dont les membres des CPDP (et en premier lieu leurs présidents) doivent disposer.

Exploration-concertation-décisions: vers un nouveau modèle

Améliorer la procédure, insister sur le cadrage du débat, élargir les outils à disposition et innover sont des évolutions nécessaires de la procédure de débat public CNDP, mais elles ne suffiront pas à résoudre la question difficile de l'influence sur la décision.

Considérer le débat comme un moyen de mettre au jour des acteurs et des enjeux nous a permis de définir un objectif pour le débat CNDP à la fois réalisable et extrêmement profitable. Mais il faut reconnaître que cette vision ne résout pas le problème primordial de l'impact du débat sur la décision finale, de l'insertion de la participation du public dans les processus décisionnels classiques. Pourtant, c'est bien là l'une des attentes majeures des acteurs du débat, et des associatifs en particulier.

La question principale à laquelle il est désormais nécessaire de répondre pour assurer la pérennité des processus participatifs et du débat public en particulier est: « que peut-on faire des conclusions du débat? ». Comme nous allons le voir, répondre à cette question implique nécessairement de donner une suite à la procédure.

En nous penchant sur les suites à donner au débat CNDP, nous continuerons à contourner le modèle moderne : nous verrons apparaître un modèle de prise de décision qui, à l'exploration, fait suivre une phase de concertation.

LE LIEN ENTRE DEBAT ET DECISIONS

Le lien entre la procédure de débat public et la prise de décision est à l'heure actuelle extrêmement flou, pour ne pas dire inexistant. Or les incertitudes qui pèsent sur les conséquences du débat dès la fin de celui-ci mettent la procédure en danger.

Des ratés médiatisés

À la fin du mois de mai 2008, on a pu lire cette dépêche AFP qui traitait du projet de fusion entre deux grandes entreprises françaises: Suez et Gaz de France.

« Le comité central d'entreprise (CCE) de GDF a donné, lundi 26 mai, un avis négatif au projet de fusion lancé il y a plus de deux ans entre le groupe gazier et Suez. Cet avis était consultatif, mais indispensable afin que la fusion puisse être entérinée par les conseils d'administration [...] L'avis consultatif du CCE de GDF étant obtenu, les traités de fusion vont pouvoir être élaborés et approuvés par les conseils d'administration. »

Cet exemple est caractéristique de ce que le débat public doit éviter de devenir. La principale différence entre le processus employé ici par ces deux entreprises et le débat public est celle qui sépare un processus consultatif d'un processus participatif. Il est clair que le débat public CNDP a été conçu pour s'inscrire dans un cadre participatif, ce qui implique de prendre en compte d'une certaine manière ce qui ressort des échanges. Plus fondamentalement, si l'on veut dépasser le modèle moderne et tirer parti des apports de l'exploration, il faut éviter que le débat ne devienne un rituel administratif creux et vidé de son sens.

L'argument selon lequel les décisions sont en réalité déjà prises revient souvent chez les opposants et force est de constater que des exemples existent, et sont souvent les plus médiatisés.

Parmi les exemples les plus emblématiques, on pourrait citer la décision de poursuivre le contournement autoroutier de Bordeaux prise

par le CIADT⁸⁴ avant même la fin du débat public. Cet épisode illustre bien le manque de connaissance des procédures participatives, pourtant imposées par le législateur, qui subsiste chez certains décideurs. La décision a été annulée par le tribunal administratif de Bordeaux, mais l'État a fait appel du jugement. Les juges d'appel sont donc désormais dans une situation difficile. S'ils cassent cette annulation, ils cautionnent la politique de l'État et font courir un risque à la procédure CNDP qui serait alors impunément bafouée. Mais les travaux ont déjà commencé sur le terrain et il est difficile de les stopper alors que des investissements sont déjà engagés...

Il existe d'autres exemples moins emblématiques. Par exemple, l'annonce par C. Beigbeder, président de Powéo, de la construction d'un terminal méthanier à Antifer lors d'une interview, et ce à quelques jours de la réunion de clôture du débat public, a suscité un tollé dans la région concernée. L'exemple le plus connu reste celui du débat sur l'EPR⁸⁵, bien que le cas du nucléaire puisse être considéré un peu à part étant donné la sensibilité du thème et la frilosité des autorités à utiliser la démocratie participative dans ce champ.

Une procédure en danger

Nous avons vu que l'intérêt du débat public réside dans l'exploration de la controverse, c'est-à-dire sa capacité à mobiliser des acteurs variés, qui ont des idées à faire partager concernant le projet, qui sont capables d'argumenter et de faire émerger des problèmes liés à la réalisation de projets particuliers. La participation au débat est conditionnée par le fait que les acteurs espèrent être entendus mais aussi avoir un réel impact

84 Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire

85 Le débat sur l'EPR de Flamanville s'est tenu de novembre 2005 à février 2006. Il avait pour objectif d'étudier l'opportunité de la construction d'un réacteur EPR tête de série dans la Manche. Au cours du débat, il a été reproché au gouvernement et notamment au Premier ministre D. de Villepin d'annoncer la création de ce réacteur sans tenir compte du débat qui se tenait.

sur la décision. Ceci implique par ailleurs de trouver les vrais décideurs dans l'enceinte du débat⁸⁶.

Or la tentation qui peut exister de ne pas tenir compte des éléments qui ressortent du débat, et qui sont pour certains d'entre eux extrêmement utiles et précis, n'incite pas les associations à se déplacer. Si chaque débat public se termine par une conclusion du type: « j'ai bien entendu vos arguments mais je vais continuer mon projet tout de même sans modifier une virgule », il est fort à parier que les salles de réunions publiques vont se vider⁸⁷.

Face à une attitude qui consisterait à feindre l'intérêt pour les positions des participants sans que celles-ci soient prises en compte, le risque du boycott n'est pas à négliger. Quelles seraient dès lors les conséquences d'un boycott⁸⁸ du débat pas les participants? L'intérêt du débat lui-même serait en jeu puisque l'exploration ne serait plus possible. La légitimité de la procédure serait elle aussi remise en cause. Quelle différence y aurait-il dès lors un débat public et certaines enquêtes publiques sans succès... hormis un coût bien supérieur?

Un autre point sur lequel insister concerne le mode d'action qui sera utilisé par les opposants s'ils n'utilisent plus la tribune offerte par la CNDP. Les formes d'actions violentes que le débat permet de minimiser réapparaîtront naturellement, en lieu et place d'un débat certes animé mais d'où peuvent émerger des idées essentielles.

86 Comme nous l'a fait justement remarqué un ancien président de CPDP, la décision de réaliser ou non un projet dépend en grande partie des finances de l'entreprise et de la rentabilité de celui-ci. Or seuls des ingénieurs sont présents lors du débat pour parler de caractéristiques techniques ce qui conduit à se demander si les dirigeants qui prennent *in fine* les décisions importantes ne restent pas trop loin de la scène du débat.

87 Ce qui ne veut pas dire que voir ses idées prises en compte est la seule motivation pour participer au débat. Figure parmi les motivations majeures la possibilité de se faire entendre sur une scène publique.

88 Lors du débat sur l'EPR, certaines associations ont décidé de boycotter le débat avant de revenir sur leur décision suite au refus de publier des données classées « secret défense ».

Le débat risque-t-il de devenir un rituel administratif, une étape obligatoire dans la conduite d'un projet mais sans réel impact sur la suite, une longue série de réunions pendant lesquelles le maître d'ouvrage devrait subir les élucubrations de riverains surexcités sans jamais éprouver la volonté de tenir compte de ce qui est dit? Le danger existe bel et bien. Il existe d'autant plus que la question de la prise en compte des conclusions du débat ne peut se poser sans être associée à celle de l'intégration de la procédure au sein du processus décisionnel... et cette intégration n'est pas prévue dans le cas du débat public type CNDP⁸⁹. Il n'existe aucune référence juridique concernant les suites à donner du côté du maître d'ouvrage. Le droit ne peut donc venir en aide au débat public sur cet aspect

MOTIVER LES DECISIONS: UN PREMIER PAS

La question de l'impact sur les décisions

Plusieurs questions se posent quant à l'impact qu'il est possible de donner aux conclusions tirées du débat. L'expérience prouve que les attentes des parties prenantes en matière d'impact sur la décision ne sont pas entièrement hors de portée et concernent en premier lieu la question de l'impact sur la décision. Il est naturel que des associations ou des riverains qui ont investi beaucoup de temps dans la préparation d'un argumentaire veuillent être entendus. Voir leurs arguments repris prouve aux participants que leurs idées sont prises avec assez de considération pour figurer dans le bilan de la CNDP.

⁸⁹ contrairement à ce qui était le cas pour le débat Bianco qui mettait en place des comités de suivi sous le contrôle du préfet (circulaire du 15 décembre 1992, dite «circulaire Bianco»)

Un bon exemple de cet effet a été observé lors de la réunion de clôture du débat concernant le terminal méthanier du Verdon⁹⁰. Dans une salle comprenant presque 1500 personnes, en grande majorité des opposants au projet venus avec tracts et autocollants pour manifester leur opposition au terminal, le président de la CPDP prend la parole et commence par rappeler les arguments qui ont émergé au cours du débat. Alors que les réunions, avaient été par le passé extrêmement animées, on assiste cette fois à une accalmie, des « ah enfin on nous comprend » émergeant d'un peu partout dans la salle.

Il serait bien entendu illusoire de croire que les exigences des parties prenantes se limitent à la motivation des décisions prises. Il est cependant possible de se prémunir contre le risque de boycott du débat par des procédés qui sont tout à fait réalisables. Ce qu'il est indispensable de faire pour un maître d'ouvrage, c'est motiver sa décision à la lumière de ce qui a été dit au cours du débat. Rappelons ici qu'il est d'ailleurs dans l'intérêt du projet et du maître d'ouvrage de prendre en compte certains éléments qui ont émergé au cours du débat, en particulier lorsque ceux-ci permettent d'améliorer considérablement le projet.

La nécessité d'une acculturation au débat

Reprendre les arguments essentiels, motiver sa décision en la justifiant à la lumière de tous les éléments connus après le débat est une des solutions pour assurer un lien réel entre l'exploration réalisée au cours du débat et décision. Mais il subsiste des limites. Cette approche nécessite une acculturation aux procédures participatives de la part du maître d'ouvrage et force est de constater que ceux qui ont été impliqués dans les débats publics de ces derniers mois ne sont pas tous formés à la culture du débat public. S'il est clair que des entreprises

90 Le 29 novembre 2007 à Bordeaux.

comme RFF, possédant une réelle expérience du débat public et une structure dédiée au sein de son organisation⁹¹, ont parfaitement intégré les apports et les contraintes de la procédure de débat public, ce n'est pas du tout le cas de certains maîtres d'ouvrage privés qui n'ont aucune expérience du débat et dont les employés ne vivront probablement qu'un seul de ces événements au cours de leur carrière professionnelle⁹².

La difficile question de l'opportunité

Modifications ou aménagements concernent souvent l'insertion du projet dans son environnement mais un débat public, réalisé selon les termes de la convention d'Aarhus au moment où « toutes les options sont encore possibles » doit remettre l'opportunité en discussion.

Or beaucoup d'acteurs reprochent à la procédure CNDP l'absence de remise en cause de l'opportunité des projets dans la décision du maître d'ouvrage qui suit le débat public. L'historique des débats fournit des arguments en leur faveur: très peu de projets ont été abandonnés après un débat. Les conclusions du débat ne concernent que rarement la remise en cause de l'opportunité du projet⁹³ mais bien souvent des aménagements: diminution de l'impact visuel d'une installation

91 RFF a mis en place une équipe chargée de l'organisation de la concertation qui se charge d'aider les chefs de projet à appréhender cet événement.

92 Au cours de certaines réunions publiques, des employés de certains maîtres d'ouvrage privés présentant des projets de terminaux méthaniers ont été particulièrement malmenés.

93 S'il peut s'agir d'une volonté du maître d'ouvrage ou d'une maladresse d'organisation, il ne faut pas oublier que dans certains cas comme pour le projet de prolongement de l'A16, l'opportunité n'est pas remise en cause parce que le sentiment général est qu'en cas d'absence de consensus, une mauvaise solution sera adoptée, ce qui conduit les acteurs à jouer sur les alternatives et pas sur l'opportunité. Dans l'exemple de l'A16, cette situation a conduit des écologistes à s'allier avec des chasseurs, qui prônaient pourtant un tracé différent de celui souhaité par les associations de défense de l'environnement et ce en vue de faire barrage à une option de tracé dont aucune des deux parties ne voulait.

industrielle⁹⁴, mur anti-bruit le long d'une autoroute voire construction d'un plan d'eau pour préserver l'activité nautique après la construction d'un terminal méthanier⁹⁵.

Il est légitime de s'interroger sur l'opportunité de réaliser un débat public dans des cas où les décisions majeures sont prises. On peut arguer que l'exploration apportera quelque chose même si le projet est décidé. Par exemple, le débat public concernant le projet de réacteur ITER à Cadarache a été organisé dans cette optique, alors que le projet avait déjà été acté. Un membre de la CPDP du débat ITER souligne en entretien que le problème de l'intégration des travailleurs et chercheurs étrangers a clairement émergé et a été discuté au cours du débat, ce qui en soi est un intérêt non négligeable. Cependant à partir du moment où on parle de « débat », les participants s'attendent à ce qu'au moins une partie du projet soit remise en question et qu'ils aient une influence sur la décision qui sera prise concernant cette partie du projet. Par ailleurs, la notoriété grandissante de la CNDP fait qu'on peut s'attendre à des contentieux dans le futur, dans des cas où des projets d'intérêt national manifeste et dépassant le seuil d'investissement serait entrepris sans débat public préalable.

Dans la vision que nous défendons, l'exploration – si elle est réussie – devrait permettre d'identifier les cas où le projet repose sur des bases (techniques et sociales) peu robustes et doit donc être abandonné, comme elle devrait pouvoir identifier les cas où des aménagements sont possibles même si l'existence du projet ne peut être discutée. À l'heure actuelle, cette définition de "l'exploration réussie" est loin d'être effective, notamment parce que les maîtres d'ouvrage considèrent le plus souvent le débat CNDP certes comme un passage obligé, mais en aucun cas comme une possible remise en cause de la nécessité de leur projet.

Sans prétendre résoudre la question de la remise en cause de

94 Enfouissement partiel des cuves de stockage de GNL dans le cas de terminaux méthaniers.

95 Solution proposée par EDF Gaz pour permettre une continuité de l'activité nautique sur le site du Clipon à Dunkerque.

l'opportunité des projets, nous nous concentrerons sur une question à nos yeux tout aussi importante: celle de la réalisation effective des aménagements discutés au cours du débat. Comment faire pour qu'ils ne restent pas à l'état de promesses vaines? Sont-ils toujours techniquement et légalement réalisables? Ainsi la promesse de conserver l'accès à la plage après la construction du terminal méthanier à Antifer est un élément essentiel pour les riverains, mais dépendra de l'étude de danger, pas des promesses des opérateurs⁹⁶.

S'assurer que les engagements pris seront effectivement tenus impose de s'interroger sur les structures à mettre en place après le débat public lui-même. Il s'agit de se pencher sur les façons de lier l'exploration à la prise de décision.

⁹⁶ Poweo garantit la conservation de l'accès à la plage après construction du terminal méthanier. Pourtant le site se trouvera à proximité d'un établissement classé Seveso II et ce n'est pas l'industriel qui prendra la décision d'autoriser l'accès à la plage ou non.

LE VIDE DE L'APRES-DEBAT

À l'heure actuelle, le cadre dans lequel l'après-débat se déroule est flou. Les associations ont souvent l'impression de se retrouver face à un vide après la dissolution de la CPDP qui a été pendant plus d'un an un interlocuteur privilégié. Dans la pratique il manque une étape entre un débat public conçu pour avoir lieu très en amont dans l'histoire du projet et une enquête publique qui arrive trop tard et peut avoir lieu des années plus tard. Les associations n'ont pas l'impression qu'il existe une procédure suivie et cohérente et pensent ne pas pouvoir influencer sur la décision. Pour beaucoup d'associatifs, les maîtres d'ouvrage vont avoir recours au lobbying et réussir à faire passer absolument tout ce qu'ils souhaitent⁹⁷.

Pourquoi une suite?

Si l'on considère le débat comme un dispositif d'exploration, il n'a de réel intérêt que s'il existe une structure à même d'utiliser la compétence, désormais reconnue, des acteurs qui ont émergé lors du débat. Il faut que le maître d'ouvrage continue à discuter des problèmes soulevés pour améliorer son projet.

Si le débat a été bien mené, il a permis de mettre au jour des enjeux et des acteurs pertinents pour parler de ces enjeux. Il est donc indispensable d'intégrer au processus de concertation ces nouveaux acteurs et ces nouveaux thèmes qui peuvent être extrêmement variés. Si l'on ne considère que les exemples de terminaux méthaniers, on a vu émerger des problématiques d'espèces protégées, de zones de loisirs à préserver, ou encore de tourisme en plus du risque industriel présent partout. Imaginer une structure type capable d'assurer le suivi du débat

⁹⁷ Un associatif nous a exprimé ce sentiment après le débat sur le prolongement de l'autoroute A16.

c'est imaginer une structure capable d'intégrer en son sein un ornithologue, un membre de la DREAL⁹⁸, un responsable d'office du tourisme, pour discuter du projet.

À la première phase d'exploration doit donc s'ajouter une phase de concertation, dont l'objectif est de garantir la prise en compte effective des éléments principaux. Il s'agit d'éviter que le maître d'ouvrage ne profite du flou qui suit la clôture du débat pour effectuer un tri trop sélectif des points qu'il accepte de prendre en compte.

L'expérience tend à montrer qu'une articulation réussie entre débat public, concertation et enfin seulement décision est un gage de réussite. C'est la procédure que met en place RFF⁹⁹, c'est celle qui a été proposée par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs dans le cadre d'une réforme des procédures¹⁰⁰.

Enfin, reprenant les travaux de Cécile Blatrix, nous avons insisté sur le rôle de la tribune officielle dans l'apaisement de la contestation¹⁰¹. Instaurer un vrai cadre institutionnel pour la suite du débat c'est aller encore plus loin et faire un grand pas vers la reconnaissance des acteurs qui ont proposé les idées les plus intéressantes. Au contraire, laisser les parties prenantes sans interlocuteurs et sans garantie de prise en compte de leurs arguments c'est risquer de s'exposer à une opposition violente et une reprise de la « lutte » avec tous les moyens possibles. Contrairement à la procédure administrative, l'opposition et la mobilisation sont, elles, continues.

Les attitudes face à l'incertitude qui entourent la prise de décision et les moyens de l'influencer conduisent à tout type d'action. Les débats publics concernant les terminaux méthaniers ayant eu lieu ces derniers mois fournissent plusieurs exemples:

98 Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

99 Notamment dans sa « charte de la concertation » qui précise les conditions d'après débat.

100 Réforme détaillée dans la revue de la CNCE (Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs) n°60.

101 Blatrix, 2002

Power to the people?

- À St Jouin Bruneval, commune envisagée pour l'implantation du terminal méthanier Poweo en Normandie, le conseil municipal, composé exclusivement d'associatifs opposés au terminal et élu sur ce seul thème au mois de mars 2008 a engagé un avocat et prépare des contentieux en attendant la décision. Pendant ce temps, de nombreux rassemblements ont lieu.
- À Dunkerque et au Verdon sur mer, la mobilisation continue également et il est fort à parier que des associations préparent elles aussi des contentieux.

Des associations réorientent parfois leur action vers d'autres problèmes connexes au débat : concernant le prolongement de l'autoroute A16 par exemple, une association peut lutter contre l'implantation d'une zone logistique le long de l'échangeur, mais c'est par impuissance face à la décision qui sera prise concernant le projet lui-même. Dans le cadre de ce projet, l'opportunité n'a pas été remise en cause et le consensus parmi les participants était net. Pourtant, les problèmes annexes qui n'ont pas été traités pendant le débat méritent une structure pour qu'ils soient débattus.

Même s'il ne s'agit en aucun cas d'organiser un « débat après le débat », avec une structure lourde et coûteuse, une suite est nécessaire. L'exploration doit bien sûr n'être qu'un temps mais elle doit s'insérer dans un ensemble procédural cohérent, continu. Pour nous, un cadre clair permettant de tirer parti du débat public est défini par l'articulation d'une première phase d'exploration avec une seconde phase de concertation. Il reste à s'interroger sur la forme institutionnelle que peut prendre la concertation.

Un cahier des charges précis.

Pour construire cette suite du débat on peut s'appuyer sur le retour d'expérience que représentent la trentaine de débats publics menés à ce jour par la CNDP. De nombreux acteurs s'accordent sur l'importance de

la souplesse des CPDP. C'est selon eux une des grandes forces de la procédure de débat public puisque la commission chargée de l'organisation est à même de s'adapter au contexte local, à l'histoire du projet, aux acteurs, aux tensions qui ont pu naître au cours de l'histoire du projet. De même, la souplesse est donc un élément essentiel de la structure qui doit assurer la suite du débat.

Une telle structure peut exister dans le contexte local et c'est alors un élément à prendre en compte. Mais cette structure doit être perçue comme légitime par les acteurs pour être efficace. Comme le débat public, elle devra pour attirer les acteurs pertinents et rassembler les décideurs qui ont un impact sur le projet.

Le retour d'expérience des débats publics permet de connaître avec précision les caractéristiques de l'organisation qui pourrait être à même d'assurer la concertation.

Quels acteurs et quelles structures pour la concertation?

Plusieurs solutions sont envisageables pour institutionnaliser la phase de concertation:

Solution 1: Laisser faire le maître d'ouvrage

Quelle que soit la structure préconisée, le maître d'ouvrage en sera un acteur incontournable. Une première solution peut donc consister à nommer le maître d'ouvrage responsable de la concertation faisant suite au débat. Il s'agit de son projet et c'est à lui de trouver les solutions avec les opposants pour améliorer la qualité de son offre.

Cette solution a déjà bien fonctionné, notamment avec RTE, l'Équipement et surtout RFF. Dans ces cas, un garant a parfois été nommé pour s'assurer du bon déroulement de la concertation, assurant un surplus de légitimité¹⁰². L'image de « service public » véhiculée par

¹⁰² La présence d'un tiers garant permet à la procédure de paraître plus objective et apporte souvent beaucoup;

Power to the people?

ces maîtres d'ouvrage a beaucoup fait pour assurer la légitimité de ce mode de concertation.

Cette image, associée à une culture du débat bien présente grâce à l'expérience des projets soumis à cette procédure, permet l'organisation d'une concertation dans un climat serein. La banalisation de la pratique de la concertation du côté des maîtres d'ouvrage est visible par exemple chez RFF, qui a rédigé, en commun avec les parties prenantes, une Charte de la Concertation.

Mais ce modèle est-il transposable? Si RFF dispose de la légitimité nécessaire pour organiser des réunions, bénéficiant d'une bonne image et proposant un projet ferroviaire aujourd'hui associé au développement durable, qu'en est-il lorsque Poweo construit un terminal méthanier et une centrale au charbon? Le débat public d'Antifer a souvent pu être l'occasion de remarques du type « Avec Gaz de France ça aurait été plus sérieux » ce qui tend à prouver que laisser faire le maître d'ouvrage n'est pas toujours accepté.

Pour continuer avec le même exemple, Poweo ne pourrait organiser une réunion sans susciter un tollé. L'opérateur est très mal perçu en Normandie, les gens ne pouvant tolérer qu'une entreprise insistant sur l'énergie verte puisse construire des installations aussi polluantes qu'une centrale au charbon ou un terminal méthanier. On voit donc sur cet exemple que laisser faire le maître d'ouvrage pour mener la suite du débat n'est pas une solution faisable dans tous les cas.

Solution 2 : Créer une structure ad hoc

Face au défaut éventuel de légitimité et/ou de ressources de la part des maîtres d'ouvrage, une solution pourrait venir de la création d'une structure ad hoc qui intégrerait le maître d'ouvrage dans un cadre élargi où il ne serait pas seul. En dissociant l'organisateur du porteur du projet on s'affranchit de certaines difficultés, à condition que l'organisateur assure une légitimité suffisante pour que les conditions d'une concertation sereine soient réunies.

Comme lors du débat public, la présence d'un tiers qui apporte

beaucoup. C'est pour ces raisons que même les grands maîtres d'ouvrages réalisent souvent la concertation sous le regard de tiers ou de « scrutateurs ».

La seconde approche possible pour mener la concertation pourrait donc consister à créer une structure institutionnelle dédiée. Mais créer une nouvelle structure chargée de l'organisation de la concertation pose de nombreux problèmes. Outre le problème du financement, deux questions majeures se posent:

- Quelle est la pérennité de cette structure, est-elle amenée à suivre la vie de l'installation ou n'est-elle là que pour accompagner sa construction? En effet, des acteurs très différents et qui s'opposent sur des sujets doivent cohabiter ce qui peut se révéler problématique sur le long terme.
- Quelle articulation existe-t-il avec les autres structures? Un risque réel existe de manque de lisibilité institutionnelle qu'entraîne un empilement de structures différentes.

Deux exemples permettent d'illustrer ces interrogations. RTE précise que les difficultés liées à la mise en place d'une ligne à très haute tension ne concernent que la phase « projet ». Selon un responsable de RTE, « une fois la ligne achevée, plus personne ne s'en plaint ». Si tel est effectivement le cas, il n'est peut-être pas nécessaire de créer une structure durable. Mais pour un projet de développement portuaire, les questions environnementales accompagnent la vie de l'installation. C'est pour cela qu'a été créée la maison de l'estuaire au Havre après le débat Port 2000. Mais après quelques années de fonctionnement, la structure a perdu sa capacité de décision, tiraillée par des tensions internes. La pérennité, pourtant nécessaire, n'a pas été possible.

Solution 3 : Se tourner vers les structures existantes

Reconnaissant les difficultés de création d'une nouvelle structure, on peut s'intéresser à une troisième approche possible pour l'organisation de la concertation. Est-il possible de se tourner vers des structures existantes qui seraient capables d'assurer la concertation après l'exploration? Le domaine du risque industriel présente plusieurs

Power to the people?

initiatives très intéressantes. Nous nous intéressons à celles-ci dans le paragraphe suivant.

Les enseignements de la gestion locale des risques industriels

Des structures intéressantes...

Après la loi risque de 2003 et la mise en place des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) ont été créés en particulier les Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC). Ces CLIC sont désormais près de 400 en France et sont chargés de la concertation avec les parties prenantes au sujet des risques industriels liés aux sites classés SEVESO seuil haut. Leur composition associe les 5 collèges qui ont été représentés lors du Grenelle de l'environnement: exploitants, salariés, riverains (dont associations), collectivités locales (élus), administration.

Les objectifs des CLIC sont définis de la façon suivant par la loi:

- Créer un cadre d'échanges entre ses membres contribuant à la définition et la validation d'informations.
- Développer un climat de confiance
- Se saisir de toute question ayant trait à la sécurité des installations et donner un avis sur les mesures de prévention des risques engendrés par les installations

La souplesse de la structure qui doit assurer le suivi du débat est un élément essentiel. Elle doit pouvoir s'adapter aux particularités du contexte local, et intégrer l'ensemble des acteurs et enjeux ayant émergés au cours de l'exploration. Or le CLIC, encadré par des textes réglementaires, créé par le préfet, et ne devant comporter que 30 membres au maximum est au contraire une structure très rigide: on voit mal comment le CLIC pourrait accueillir facilement de nouveaux membres. Par ailleurs, le CLIC ne s'intéresse qu'aux risques industriels. Il est dès lors difficile d'imaginer que cette structure soit à même de

réaliser un échange sur des sujets ayant trait à la biodiversité ou au tourisme puisque les acteurs qui la composent ne sont pas tous pertinents sur le sujet.

Il existe cependant d'autres types d'organisation beaucoup plus souples. Les Secrétariats Permanents de Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) sont des structures intéressantes à différents titres. Un SPPPI offre des compétences transversales à travers différentes commissions traitant de problématiques liées à l'eau, à l'air, au risque. Leur nombre de membre n'est pas limité puisqu'elles ne sont pas encadrées par un texte précis. Lors du congrès inter SPPPI de Strasbourg en mai 2008, l'importance de la souplesse lors de la réglementation de ces structures a par ailleurs été entérinée. Dans ce contexte, il n'y a aucune difficulté à intégrer un ornithologue pour parler de biodiversité par exemple. Notons que même si la représentation des 5 collèges n'est pas gravée dans le marbre, elle est souvent effective en pratique.

Certains SPPPI disposent d'une commission dite « commission nouveaux projets » qui assurent quelques réunions pour suivre une nouvelle installation. C'est le cas par exemple à Dunkerque avec le SPPPI Côte d'Opale Flandre. C'est exactement le mode de fonctionnement recherché pour l'organisation de la concertation: une émanation d'une organisation légitime et pérenne, reconnue des acteurs locaux (certains SPPPI ont plus de trente ans), souple, capable d'intégrer tous les thèmes et tous les acteurs nécessaires lors de l'accompagnement de nouveaux projets. Pour illustrer le bon fonctionnement de ces SPPPI, à Dunkerque lors du projet de terminal méthanier, certains acteurs ont été mis au courant du projet et de l'organisation future du débat grâce au SPPPI et à cette commission.

Certains SPPPI, comme le SPPPI Vallée de Seine prennent l'initiative de suivre le débat lorsque l'un d'eux concerne leur périmètre géographique. Ce sera le cas après le débat concernant l'aménagement de la partie aval de la Seine avec en particulier la construction d'une station d'épuration.

Les SPPPI sont donc des structures intéressantes pour organiser des

Power to the people?

concertations sur des problématiques techniques complexes. Leur flexibilité leur donne une possibilité d'adaptation à mesure que de nouveaux éléments apparaissent. Ils peuvent donc jouer un rôle dans la surveillance d'un risque potentiel, et semblent en mesure d'assurer la gestion des enjeux qui émergent à la suite de l'exploration. Les CPDP peuvent réaliser une exploration de problématiques sociotechniques, les SPPPI sont en mesure d'en assurer la gestion grâce à la concertation entre acteurs, par l'intermédiaire de discussions qui peuvent mêler éléments techniques et sociaux. Le cas, déjà évoqué, de l'accès à la plage à proximité d'une installation industrielle, est un bon exemple : les consignes de sécurité et les bons comportements à adopter pourraient être discutés dans une structure de type SPPPI.

,,,Mais des difficultés

Les SPPPI ne sont qu'une petite quinzaine en France et ne présentent en aucun cas un maillage du territoire. L'expérience prouve d'ailleurs qu'un périmètre trop large nuit à leur efficacité, leur compétence n'étant souvent reconnue que très localement. Ainsi les acteurs locaux déplorent l'extension du SPPPI de Fos sur mer à l'entière région PACA. De plus toutes les structures ne fonctionnent pas de la même façon ni avec la même efficacité.

Enfin n'a pas été pris en compte ici le cas des infrastructures linéaires comme les autoroutes ou les lignes TGV qui impactent plusieurs départements. Un type d'organisme reconnu localement comme les SPPPI ne peut pas assurer l'organisation de la concertation dans ce cas. Certes ces infrastructures concernent en général l'Équipement, RTE ou RFF dont on a précisé qu'ils sont à même d'organiser une suite à condition de bénéficier de la présence d'un tiers garant, mais qu'en serait-il si Total doit construire un gazoduc pour relier le terminal méthanier du Verdon à l'artère de Guyenne, gazoduc principal du sud ouest de la France?

Assurer une suite au débat est donc nécessaire, mais il n'existe pas à

l'heure actuelle de modèle utilisable dans tous les cas. Imaginer les organisations capables d'assurer l'après-débat doit être l'un des travaux de la CNDP et de l'administration lors des prochaines années si l'on souhaite éviter au débat le risque de perdre sa légitimité en raison du défaut de prise en compte du résultat des échanges. Ce travail pourra par ailleurs s'appuyer sur l'observation d'initiatives locales fructueuses depuis une trentaine d'années et sur le retour d'expérience des débats ayant fonctionné depuis la création de la CNDP.

Un modèle cohérent: exploration et concertation

À partir de la procédure de débat public CNDP, il est possible d'aboutir à un modèle clair, cohérent du début à la fin du projet et surtout lisible pour les participants. Dans ce modèle, assurer une suite au débat, c'est s'assurer que les questions soulevées seront discutées dans le cadre d'une concertation. C'est également un moyen d'instaurer un lien entre le débat et les décisions futures, la phase de concertation servant de pont entre les deux. Il ne s'agit pas ici de mettre en avant une procédure figée, définie par un ensemble de règles précises et fixes. Au contraire il s'agit d'un modèle général qui propose de lier l'exploration à la concertation puis à la décision.

La décision est alors envisagée comme un processus complexe. Pour une part, elle est prise à la suite de négociations menées lors de la phase de concertation, en fonction des engagements pris lors de l'exploration. Les décisions revenant à l'administration (réglementations) ou aux élus sont alimentées par le travail réalisé au cours des phases précédentes. Dans le modèle que nous proposons, la décision est moins un acte ponctuel qu'un processus, connecté aux phases d'exploration et de concertation: des engagements sont pris au cours des deux phases, et des institutions de contrôle sont mises en place. Plutôt qu'une décision unique répondant à la question « le projet, oui ou non ? », c'est un ensemble de décisions que ce modèle considère : « le projet, avec qui ? à quelles conditions ? avec quels aménagements ? pour quelle économie locale ? ».

Le modèle exploration-concertation propose de considérer une approche différente de celle du modèle moderne. Il se distingue aussi d'une stratégie à court terme qui consisterait à passer en cachette pour éviter de soulever des contestations. Outre que cette approche est peu satisfaisante d'un point de vue démocratique, elle court le risque de produire de la contestation tardivement dans le déroulement du projet. Si la contestation intervient alors que le projet est déjà bien avancé, aucune prise en compte n'est possible, et les oppositions se poursuivent, voire se renforcent.

Il est certain que le modèle exploration-concertation est encore loin d'être mis en œuvre. Dans de nombreux cas, les débats publics ne sont pas suivis d'une phase de concertation: les acteurs et enjeux découverts restent en place, sans qu'il soit tiré parti du travail effectué lors du débat. Les exemples des derniers débats menés par la CNDP sont significatifs. À la suite des comptes-rendus publiés au printemps, les trois maîtres d'ouvrage ont rendu leur décision: les trois projets de terminaux méthaniers seront poursuivis, et les processus envisagés pour la suite de la concertation sont loin d'être tous en lien avec les enjeux ayant émergé au cours des débats.

Néanmoins, la CNDP a aujourd'hui la capacité de mener une exploration réussie. Elle est une institution reconnue, dont l'indépendance – bien que sans cesse remise en cause au cours des débats- est affirmée. Le modèle des SPPPI montre par ailleurs qu'il est possible de disposer de structures pertinentes pour la concertation autour de projets locaux, comme pour la surveillance des risques et le contrôle des engagements pris au cours du débat.

Il est clair que cette articulation ne peut s'opérer de la même façon pour toutes les procédures participatives. Dans l'actualité récente, il est question de référendum local pour des projets éoliens. Dans le cadre d'un référendum, il s'agit simplement pour les participants de répondre oui ou non à une question très simple. Il s'agit dès lors de tirer directement de l'avis exprimer une décision, pas d'explorer la controverse liée à un projet, ni d'envisager une concertation entre les acteurs. On voit bien qu'une procédure comme le référendum masque

totalemment l'aspect constructif de certaines controverses ainsi que les apports de l'exploration et de la concertation. Au contraire, la procédure du débat CNDP et le modèle des SPPPI montrent qu'il existe des dispositifs à partir desquels exploration et concertation peuvent être menées.

Jusqu'à présent, nous avons avant tout abordé le cas des projets d'infrastructure. Qu'en est-il lorsque les questions dépassent le niveau territorial, et sont liées à des choix de politique générale? Notre thèse est que l'exploration a encore un rôle à jouer, que la procédure CNDP peut être utile pour la mener, et que, plus généralement, le modèle exploration-concertation est encore pertinent à ce niveau.

Le modèle exploration-concertation appliqué à des choix non locaux

EXPLORER ET CONCERTER DANS LE CAS DE QUESTIONS DE GRANDE AMPLEUR

Il est important de souligner que la loi relative à la démocratie de proximité (2002) donne la possibilité à la CNDP d'être saisie sur des questions non liées à un projet d'investissement. Il s'agit alors de « débats d'option générale ». La possibilité existe donc dans le droit que la CNDP se saisisse de questions de grande ampleur. Pour se rendre compte de l'intérêt du travail de la CNDP dans ce cas, il est intéressant de comparer les travaux de l'OPECST et de la CNDP. Nous utiliserons ici un exemple précis, la politique relative aux déchets nucléaires.

Comparaison CNDP/OPECST: un exemple

Les discussions sur le traitement des déchets nucléaires à vie longue ont donné lieu à de multiples discussions au cours des années 1980. Au terme d'un processus de plusieurs années, la loi du 30 décembre 1991, dite Loi Bataille, fixe les axes de recherche à mettre en œuvre et les

conditions de contrôle. La loi Bataille prévoit « qu'avant le 30 décembre 2006, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport global d'évaluation de ces recherches, accompagné d'un projet de loi autorisant, le cas échéant, la création d'un centre de stockage des déchets radioactifs de haute activité à vie longue et fixant le régime des servitudes afférentes à ce centre »

Au cours de la préparation de la loi de 2006, un débat CNDP du type des « débat d'option » a été réalisé, organisé par une CPDP présidée par Georges Mercadal. Il suivait une série d'auditions réalisées par l'OPECST, qui avaient conduit à la rédaction d'un rapport écrit par les membres de l'office¹⁰³. La comparaison entre ces deux initiatives est révélatrice. L'OPECST a interrogé plus d'une quarantaine de personnes, parmi lesquelles des industriels, des élus locaux et nationaux, ainsi que des représentants des associations. Seuls 3 associatifs ont été entendus, qui tous trois étaient membres du CLIS¹⁰⁴ de Bure.

À partir des auditions de l'OPECST a été produit un rapport sur les possibilités techniques disponibles. Ce rapport a une organisation très claire, qui aux considérations techniques fait suivre les recommandations politiques. Il sépare donc clairement l'évaluation technique des choix politiques à faire et suit ainsi le modèle moderne.

Les membres de l'OPECST s'opposent fortement dans ce rapport à la tenue d'un débat CNDP sur un sujet déjà traité par l'office. La possibilité d'effectuer un débat CNDP est écartée dans les dernières lignes du rapport :

Dans ces conditions la saisine de la CNDP par le Gouvernement sur «les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue » ne correspond pas à l'objet de la CNDP, dans la mesure où il s'agit d'un débat général sur une problématique générale et non pas sur un projet d'aménagement ou

103 OPECST, 2006

104 La loi Bataille crée une Commission Locale d'Information et de Surveillance (CLIS) à Bure.

Power to the people?

d'équipement d'intérêt national.

Il faut remarquer à cet égard que l'intervention de la CNDP sur un projet particulier de construction d'un site de stockage, qui seule aurait été conforme à sa vocation, serait prématurée puisque les recherches sur les propriétés de confinement de l'argile de Bure ne sont pas achevées. (OPECST, 2006; p.41)

Ainsi l'OPECST méconnaît dans son rapport les termes de la loi de 2002. Sa réticence à l'encontre de la CNDP peut se lire comme une difficulté à dépasser le modèle moderne: le second paragraphe de l'extrait ci-dessus explique en substance que tant que la connaissance scientifique n'est pas assurée, on ne peut fonder de réflexion politique. On retrouve cette difficulté dans les paragraphes suivants (qui concluent le rapport):

Conformément à la loi de 1991, il revient au Parlement de conduire un débat sur les principes généraux de la gestion des déchets dans 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 pour conduire un débat sur la question d'intérêt national de la poursuite des études sur des installations liées à la gestion des déchets radioactifs - réacteurs rapides de Génération IV, réacteur sous-critique piloté par accélérateur, stockage géologique, entreposage de longue durée -. (OPECST, 2006; p.41)

Le débat sur les « principes généraux » doit rester « éminemment politique » et donc évacuer les points techniques: ceux-ci doivent être disponibles avant que le débat « politique » ne débute. Pour l'OPECST, le « débat politique » est séparé de l'examen technique; il doit être le domaine réservé du Parlement. La politique est exercée par les élus et par eux seuls. On voit ici une tension se dessiner entre deux formes de légitimité, celle du débat public et celle de la représentation politique.

Dans le modèle moderne tel que véhiculé par l'OPECST, les « questions politiques » ne peuvent être abordées que par les représentants élus. Nous reviendrons plus loin sur les problèmes posés par les relations entre élus et débat public.

Le débat organisé par la CNDP sur le thème des déchets nucléaires a été mené de façon très différente. Le format habituel, centré sur les réunions publiques successives, a été employé. Au cours de ces réunions, parfois difficiles à mener selon l'aveu même du président de la CPDP, l'exploration de la controverse a permis d'entendre de nombreux acteurs. La liste des cahiers d'acteurs soumis au débat est significative: plus d'une quinzaine d'associations (dont les positions sur le nucléaire et les techniques de stockage sont variées) ont donné leur point de vue.

Le débat a ainsi montré que les questions techniques de sécurité des modes de stockage étaient inséparables des institutions à mettre en place pour assurer un contrôle de celles-ci. Sans séparer choix politiques et possibilités techniques, le débat CNDP a permis de faire émerger l'importance de la notion de réversibilité pour l'ensemble des acteurs locaux. La réversibilité du choix de stockage est évidemment liée aux considérations techniques, mais est inséparable des formes institutionnelles nécessaires pour assurer la continuité de la recherche et la possibilité de revenir sur les choix antérieurs.

Lors de l'écriture du projet de loi, les éléments identifiés lors du débat CNDP ont inspiré les réflexions. En particulier, le calendrier de mise en œuvre a été adapté, une durée de réversibilité a été fixée, et le prochain rendez-vous parlementaire a été ajusté à 2015. De l'avis d'un ancien conseiller technique ayant participé à la rédaction du projet de loi, l'apport du débat CNDP a contribué à alimenter les réflexions de l'administration sur le sujet des déchets nucléaires¹⁰⁵.

105 Entretien avec un ancien membre du cabinet de Patrick Devedjian,

Explorer puis concerter dans le cas de grandes questions

L'exemple des déchets nucléaires permet de montrer que la CNDP est une structure pertinente pour l'exploration de grandes problématiques techniques. La comparaison avec l'OPECST est instructive: l'Office demeure structuré par la séparation entre science et politique¹⁰⁶, tandis que la CNDP peut permettre de faire émerger des questions sociotechniques complexes, susceptibles d'être discutées dans la sphère publique. De notre point de vue, la CNDP mériterait d'être mobilisée plus largement sur des questions sociotechniques complexes, ce qui supposerait des moyens et de l'ambition de la part de la CNDP. À l'heure actuelle, la CNDP ne peut pas s'autosaisir et doit donc attendre, pour les options générales, qu'un ministère le fasse.

Plus fondamentalement, l'exploration nous paraît pertinente quelle que soit la nature de la problématique (locale ou non). La question se pose de confier à la CNDP l'ensemble des opérations d'exploration. Une tension est à expliciter à ce niveau. D'une part la reconnaissance administrative d'une procédure reconnue largement comme légitime est indispensable pour susciter l'adhésion des parties prenantes¹⁰⁷. D'autre part l'exigence de diversité qui caractérise la phase d'exploration s'accommode mal de la référence à une seule forme de procédure. Pour les projets locaux, et même si les possibilités d'innovation au sein de la procédure de débat public CNDP sont à développer, la CNDP semble en capacité d'assurer la diversité des acteurs et des enjeux à identifier au cours de l'exploration. La phase d'exploration peut à notre avis entrer facilement dans une procédure administrative dans le cas d'un projet

¹⁰⁶ En réalité, le fonctionnement de l'OPECST fait apparaître une situation plus complexe. Certains membres se présentent ainsi comme des spécialistes de certains domaines techniques (Barthe, 2006). D'autres membres sont très favorables à un recours plus systématique à l'Office sur les questions de politique générale, et s'appuient sur les conclusions du Grenelle pour appuyer cette position (entretien avec JL LeDéaut).

¹⁰⁷ cf. plus haut ce qui a été dit sur la neutralité de la CNDP

local. Pour des grandes questions nationales, il est beaucoup plus délicat de confier l'ensemble des activités d'exploration à un seul organisme. La phase d'exploration est sans doute à comprendre alors de façon plus souple que dans le cas des projets d'aménagement. Le débat CNDP peut conduire une exploration qui contribue à un débat général, à une mise en politique, à laquelle participent également d'autres formes d'actions institutionnalisées ou non¹⁰⁸.

Pas plus que pour des projets locaux, les débats d'option ne peuvent réaliser une exploration séparée d'une phase de concertation. L'articulation entre exploration et concertation est tout autant problématique que dans le cas des projets locaux, si ce n'est davantage (considérant la multiplicité de la phase d'exploration). À l'heure actuelle, peu de procédures sont formalisées.

Des propositions se sont fait entendre récemment pour institutionnaliser des formes de concertation. Par exemple, une initiative récente suggère d'inscrire dans la Constitution la possibilité d'avoir recours à une conférence de citoyens sur des sujets techniques précis, dans l'organisation de laquelle le Conseil Économique et Social jouerait un rôle central¹⁰⁹. Pour les auteurs de cette proposition, il s'agit de disposer d'un outil pour traiter de questions techniques pour lesquelles la controverse est cadrée et bien définie¹¹⁰.

Il ne semble pas pour autant que formaliser le processus soit la bonne solution à mettre en œuvre pour assurer la concertation sur les options générales. La concertation est davantage un objectif pour la construction d'une politique publique. Elle doit être menée autour de quelques grandes règles simples, mais ne peut être définie *a priori* par des procédures institutionnalisées. Les exemples des projets locaux et des choix politiques nationaux permettent d'identifier quelques principes

108 Les formes de protestation faisant partie de ce processus, en contribuant à exercer un rôle de surveillance (Rosanvallon, 2006)

109 Callon et al., 2007

110 Callon et al., 2007; à ce titre, cette proposition ne peut prétendre à assurer l'exploration de la controverse.

à respecter pour assurer au modèle « exploration-concertation » une prise sur les choix techniques.

CONDITIONS POUR LA REUSSITE DU MODELE EXPLORATION-CONCERTATION

Quelques principes à respecter

Au cours de la phase d'exploration, il importe d'assurer des **conditions de transparence**, au sens où le maximum d'informations doit être disponible et circuler parmi les acteurs. Un second principe primordial est celui de la **diversité**: l'exploration doit être large, ce qui passe par une variété forte des acteurs impliqués et des sujets traités. Ce n'est que par la diversité de l'exploration que peuvent émerger de nouvelles questions à la fois politiques et techniques. Prendre au sérieux la transparence et la diversité implique de s'efforcer de **corriger les asymétries** d'accès à l'information et aux scènes de l'exploration produites par la variété des capacités physiques, sociales ou cognitives.

Le **principe de transparence** semble tout aussi important au cours de la phase de concertation. À ce principe s'ajoute l'importance de la **prise en compte** des questions ayant émergé au cours de l'exploration. On voit l'intérêt de la transparence pour s'assurer que la prise en compte est effectivement réalisée.

Contrôler l'application de ces principes n'est pas évident. Dans le cas de projets locaux, le travail de la CNDP est d'être garant de la réussite de l'exploration. Pour la phase de concertation, ce peut être le rôle de la CNDP de suivre ce qui se passe après l'exploration dont elle a la charge¹¹¹. Dans le cas de projets non locaux, la situation est plus complexe car une multiplicité d'acteurs et d'institutions intervient. Dans

111 Comme on l'a vu, beaucoup reste à faire dans ce domaine

ce cas, le contrôle par la transparence passe par le pouvoir de surveillance des citoyens¹¹², mais aussi le fonctionnement judiciaire administratif pour s'assurer du bon déroulement de la procédure¹¹³.

La question des relations avec le Parlement

Dans le cas des projets d'aménagement locaux, les relations avec les élus locaux sont souvent problématiques. Pour les questions de politique générale, ce sont les relations avec le Parlement qui posent problème. La réaction de l'OPECST lors du débat sur les déchets nucléaires montre que les parlementaires sont réticents à envisager un rôle élargi qui serait confié à la CNDP. Il n'est effectivement ni possible, ni souhaitable de déposséder le Parlement de son pouvoir législatif.

Le travail d'écriture de la loi n'est jamais un processus linéaire, nettement découpé en étapes prédéfinies. Au contraire, de multiples allers et retours entre services administratifs, cabinets et commissions parlementaires interviennent¹¹⁴. Au Parlement, les tensions entre intérêts locaux et nationaux¹¹⁵ et les relations avec les groupes d'intérêt¹¹⁶ font que de perpétuelles négociations sont à l'œuvre pour produire la loi, si bien que le découpage entre phase d'expertise et phase politique que propose le modèle moderne n'est en pratique jamais réalisé¹¹⁷. Reconnaître cette complexité permet de reconsidérer les

112 Rosanvallon, 2006

113 Cf. l'exemple de l'arrêt du TA de Bordeaux. Aux Etats-Unis, l'importance du contrôle des juges sur les possibilités de participation du public dans le travail technique des agences fédérales a été bien analysée par Sheila Jasanoff (1990)

114 Commaille, 1994. Pour un exemple sur un thème proche de ceux qui nous intéressent ici (l'écriture de la loi risques de 2003), voir Martinais et al., 2006.

115 Abélès, 2000

116 Grossman et Saurugger, 2006

117 Même si de nombreuses reconstructions de cette séparation et du processus linéaire (science, puis politique) sont à l'œuvre. Le travail de l'OPECST est exemplaire à cet égard.

relations possibles entre le Parlement et la CNDP, et plus généralement, entre le Parlement et les structures participatives. Les phases d'exploration et de concertation que nous proposons ici peuvent apparaître comme composantes du travail parlementaire et administratif¹¹⁸ lors des phases d'écriture de la loi. L'exploration relève de la mise en politique, elle peut être menée par le Parlement, avec l'aide éventuelle de la CNDP, qui peut être saisie par des parlementaires. La concertation est à comprendre comme négociation lors de l'écriture de la loi. Dans le cadre du modèle que nous proposons ici, il est certain que la phase de décision relève du Parlement dans tous les domaines législatifs. Ceci n'empêche pas de reconnaître la multiplicité des modes de mise en politique, et de considérer qu'en dehors du Parlement s'exercent de multiples formes d'exploration.

Certains ont suggéré de construire une « commission parlementaire du débat public », qui serait chargée de mener les débats liés aux grands choix politiques¹¹⁹. À notre avis, le Parlement dispose à l'heure actuelle de toutes les structures nécessaires (y compris la CNDP) pour mener des explorations¹²⁰. L'étude menée sur l'exemple de la CNDP montre l'intérêt de certains principes (transparence, diversité, prise en compte). Les principes suggérés plus haut ne sont pas spécifiques au cas de la CNDP: ils s'appliquent aux projets à visée législative, qui sont donc menés par le Parlement.

Pour des sujets nationaux qui sont du domaine de la loi, le risque existe de voir l'exécutif et le législatif s'affronter. Une crainte des parlementaires est de voir l'exécutif utiliser l'arme de la négociation (et une forme de légitimité populaire qui n'est pas celle de la

118 Il y aurait beaucoup à dire sur l'origine (parlementaire ou gouvernementale) des initiatives en matière de production législative. Nous ne rentrons pas dans cette discussion qui connaît une nouvelle actualité à l'heure des discussions sur la réforme des institutions.

119 C'est la proposition de Pierre Zémor.

120 Restent les questions d'initiative parlementaire, de possibilités de définir l'ordre du jour... qui relèvent des relations entre législatif et exécutif que nous ne traitons pas ici.

représentativité politique) pour imposer au Parlement des décisions sur lesquelles il n'y aurait pas de possibilité d'intervention¹²¹. L'exemple du Grenelle de l'Environnement a montré que le modèle de la décision à cinq (élus, entreprises, salariés, association, administration) se heurte à des difficultés liées aux relations avec les élus. Les engagements pris doivent-ils être transcrits et seulement enregistrés par les députés lors de la validation législative? Ou bien y a-t-il de la place pour des modifications éventuelles lors des débats au Parlement?

Sans entrer dans le détail du problème, deux solutions apparaissent. Dans la première, l'exécutif et le législatif élaborent chacun un projet législatif. Les deux projets sont confrontés, et après une négociation, un projet final est élaboré qui (dans le cas idéal) est un équilibre entre les deux. Dans la seconde, l'élaboration est commune, les phases d'exploration et de concertation sont menées en commun et un seul projet est produit.

Signalons enfin un élément important pour assurer l'équilibre des pouvoirs législatifs et exécutifs. Disposer de capacité d'évaluation technique est essentiel pour le Parlement, afin que celui-ci ne puisse se voir imposer des décisions sur des sujets techniques par l'exécutif. C'est là l'objectif premier (et toujours pertinent) de l'OPECST¹²².

121 Cette critique a été formulée à l'encontre de l'administration de la présidence Johnson, qui s'était beaucoup investi dans la promotion de la participation du public (Kweit et Kweit, 1981).

122 Mironesco (1997) montre comment cet argument a été à l'origine de la création de l'Office of Technology Assessment en 1972 aux Etats-Unis, et, plus tard, de l'OPECST en France.

Exploration-Concertation-Décisions: une synthèse

Le tableau 2 reprend les éléments principaux du modèle exploration-concertation, en prenant en compte la partie relative aux décisions. Comme on le voit, ce n'est pas d'une décision qu'il s'agit mais d'un ensemble de décisions réparties tout au long du processus.

	Exploration	Concertation
Objectifs	Faire émerger des acteurs et des enjeux sociotechniques	Négocier avec les acteurs identifiés sur les enjeux définis
Principes à respecter	Transparence, diversité, correction des asymétries	Transparence, prise en compte, correction des asymétries
Décisions	Engagements pris, Décision du maître d'ouvrage (dans le cas d'un projet)	Règlements produits par l'administration, accords entre les acteurs, décisions des élus

Tableau 2 : Le modèle exploration-concertation-décisions

Conclusion : Des choix techniques en démocratie

LE MODELE EXPLORATION-CONCERTATION-DECISIONS

Sur la base de l'expérience de la CNDP, nous avons décrit un modèle qui nous semble avoir un intérêt pour dépasser le modèle moderne. Dans ce modèle, nous considérons que le traitement public des choix techniques doit passer par une phase d'exploration, suivie par une phase de concertation. Remarquons ici que nous avons évité de traiter de la « démocratie participative » en général. En nous appuyant sur l'exemple empirique de la CNDP, il s'agissait davantage d'étudier les formes de démocratie sur les choix techniques et scientifiques. La proposition qui consiste à séparer le « temps de la démocratie participative » du « temps de la démocratie représentative » est fréquente. Notre proposition s'en éloigne quelque peu puisqu'elle propose de complexifier la notion de « participation ». Dans le modèle « exploration-concertation », il y a de la participation et de la représentation dans les deux phases, tandis que la décision portant sur le domaine législatif est du domaine de l'élu. Nous n'avons donc pas « justifié » l'existence de procédures participatives particulières ou de la « démocratie participative » en général, mais nous avons montré comment, en utilisant des dispositifs existants, il est possible d'envisager des façons

de prendre des décisions politiques sur des sujets techniques sans se conformer au modèle moderne.

En effet, identifier les phases d'exploration et de concertation donne la possibilité de dépasser le modèle moderne séparant analyse scientifique et décision politique, en reconnaissant que ce sont sur des problèmes sociotechniques que doit porter l'action publique. Ce sont ainsi des enjeux complexes qui peuvent émerger lors de l'exploration, liant par exemple un terminal méthanier avec l'accès à une plage, un conseil municipal réticent et la politique énergétique nationale, et qui devront être discutés lors de la concertation pour en imaginer les traductions pratiques dans la suite éventuelle du projet¹²³.

La décision a une place particulière dans le modèle que nous proposons. Il s'agit moins d'une étape conclusive venant mettre un point final au processus, mais d'avantage d'une série d'engagements et d'actions à mener. Certaines de ces actions conduisent à la production législative: elles sont donc du seul ressort du Parlement, et peuvent effectivement conclure un processus qui a mené de l'exploration du problème à la concertation lors de la préparation de la loi. D'autres sont relatives à la régulation administrative: les services de l'État produiront alors les textes correspondants. D'autres encore sont caractérisées par des engagements entre les acteurs, pour respecter un niveau de rejet de polluants ou pour suivre un phénomène considéré comme une nuisance. Il importe donc de complexifier la notion de décision: il est juste de dire que la décision législative n'appartient qu'au Parlement. Il est faux de prétendre que toute décision est du seul ressort de l'élu en tant que représentant du peuple. Des décisions peuvent intervenir à bien d'autres niveaux, et sans nécessairement suivre une ligne chronologique qui aux phases d'exploration et de concertation ferait suivre une phase de décision. Des engagements peuvent être pris lors

¹²³ A certains égards, cette proposition se rapproche d'autres approches inspirées par la sociologie des sciences. En particulier Latour propose de distinguer le pouvoir de prise en compte du pouvoir d'ordonnement, dans une réflexion de philosophie politique inspirée de la sociologie des sciences (Latour, 1999).

de l'exploration du problème (ils sont même indispensables pour assurer le lien entre l'exploration et la concertation), des accords peuvent être conclus lors du travail de concertation entre acteurs. Ainsi c'est un ensemble de décisions qu'il faut considérer dans ce modèle¹²⁴.

L'examen de la CNDP nous a permis de montrer que la Commission est un instrument pertinent pour conduire l'exploration des controverses sociotechniques. La procédure CNDP a la capacité de faire émerger des acteurs et des enjeux, et de réaliser un apprentissage mutuel des acteurs impliqués. Cela n'empêche pas que beaucoup d'autres dispositifs puissent être considérés, en particulier pour mener l'exploration à des échelles plus larges que les seuls projets locaux. Les méthodes de concertation sont à l'heure actuelle encore à définir. De nombreux progrès restent à faire, mais l'exemple des structures de concertation employées dans la gestion des risques industriels montre qu'il est possible de mettre en place des structures capables d'organiser la concertation sur des problèmes sociotechniques.

LA QUESTION DE LA LEGITIMITE POLITIQUE

Le modèle exploration-concertation soulève de nombreuses questions, et en particulier celle de la légitimité politique. Dans le modèle moderne, la légitimité est aisément identifiable: il s'agit de celle qui est acquise par la compétence scientifique (qui n'est pas censée être problématique dans ce modèle), puis par l'élection démocratique. L'expert et l'élu sont légitimes du fait du savoir de l'un et du caractère

124 On voit la similitude avec les caractéristiques que Pierre Rosanvallon propose pour définir la gouvernance: diversité des acteurs (non plus seulement les élus mais aussi les industriels, les associations, les groupes défendant des intérêts spécifiques), complexification de la décision, (il ne s'agit plus d'une seule décision mais d'un ensemble de règles à mettre en place), accent mis sur les modes de coordination (les procédures à élaborer pour le travail commun des acteurs). (Rosanvallon, 2006)

de représentant de l'autre. L'expert, par sa compétence, peut contribuer à identifier l'intérêt général. L'élu, par le suffrage universel, a la légitimité nécessaire pour prendre les décisions qui s'imposent du fait de l'intérêt général. Dans le modèle moderne, l'intérêt général est un critère de légitimité pour l'action publique.

Dans le modèle exploration-concertation, on ne peut faire référence à l'intérêt général comme critère de légitimité, puisque réaliser une exploration d'un problème suppose que l'intérêt général n'est pas aisément identifiable, et qu'il a même toutes les chances d'être défini différemment par différents acteurs (c'est justement cette constatation qui conduit à remettre en cause le modèle moderne).

La légitimité politique de la phase d'exploration est à trouver dans la diversité des acteurs et des enjeux impliqués dans les discussions. S'il s'agit d'identifier les problèmes à traiter et les groupes concernés par le projet, il importe de multiplier les modes d'intervention pour obtenir l'exploration la plus large possible. La concertation quant à elle est légitime si elle prend en compte les acteurs identifiés, et si elle permet de mener une discussion sur les questions importantes liées au projet. La concertation est légitime dans sa capacité à tenir compte de la complexité des problématiques identifiées. Ne pas reconnaître que l'accès à la plage est un problème ne permettrait pas de rendre légitime une éventuelle concertation à la suite du débat d'Antifer.

La distinction entre exploration et concertation permet de répondre à la fois à la complexité de la technique et à la complexité du social. Elle permet de s'interroger sur la production des connaissances techniques, et éventuellement d'en réclamer d'autres. Elle permet également de dépasser la notion de « parties prenantes », qui supposent que ces parties prenantes soient déjà identifiées, qu'elles aient des intérêts définis et connus, en reconnaissant que le travail d'exploration est également un travail d'apprentissage, au cours duquel certaines

catégories sociales se transforment¹²⁵. Par ailleurs elle permet aussi (si elle est bien menée) de repérer les asymétries dans l'accès à la discussion, étape nécessaire avant de pouvoir les corriger. Exploration et concertation impliquent donc de considérer le « public » comme un ensemble de groupes concernés dont les identités sont à construire lors de l'exploration de la controverse, ce qui est évidemment très différent de la représentation politique produite par l'élection, ou de la représentation statistique produite par les techniques du sondage¹²⁶.

Dans tous les cas, la légitimité politique est à trouver dans la forme d'un processus. L'exemple de la CNDP montre qu'une procédure administrative a pu être adaptée, et raffinée en fonction des premiers débats pour produire un ensemble de règles que la Commission parvient à rendre légitimes au prix d'un important travail de standardisation interne, et du passage des multiples épreuves des critiques auxquelles les participants de chaque débat les soumettent. Ceci n'empêche pas qu'il soit nécessaire de réfléchir à la complexité des positions pour trouver le bon processus, le référendum étant le plus simple, et le moins apte à rendre compte de la diversité des positions.

Il y aurait évidemment de nombreuses études à entreprendre sur la variété des procédures disponibles, et sur leur capacité à mener des explorations ou des concertations légitimes. Nous avons identifié quelques principes: transparence et diversité pour l'exploration; transparence et prise en compte pour la concertation; correction des asymétries dans les deux cas. Ce sont autant de critères pour évaluer la pertinence des dispositifs. D'autres critères mériteraient d'être analysés

125 C'est là une réponse à la critique de la participation comme instrument de production d'une société communautariste, où chaque groupe social défend ses intérêts. On a vu qu'avec l'exploration, c'est l'exploration des identités sociales qu'on réalise.

126 Ces deux formes de représentation sont elles-mêmes le résultat d'une évolution historique, et varient dans différents contextes politiques. Voir (Manin, 1995) pour la représentation politique, et (Blondiaux, 1998) pour l'opinion publique

de façon précise¹²⁷, et particulièrement la capacité d'apprentissage offerte par les dispositifs. Nous avons vu ainsi l'intérêt lors de l'exploration de ne pas accepter des catégories sociales ou techniques *a priori* mais être capable de les remettre en cause.

Tous ces travaux doivent être attentifs au risque de voir exploration et concertation créer de nouvelles formes d'inégalité d'accès à la vie démocratique. Comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises, il importe de tout mettre en œuvre pour corriger les asymétries d'accès à l'information et à la participation. Or une certaine lecture de la participation consiste à remettre au seul individu la possibilité de l'implication civique¹²⁸. À notre avis, il importe de mettre en œuvre les outils appropriés pour éviter que la condition pour la participation aux phases d'exploration et de concertation soit de disposer de certaines ressources inégalement réparties.

QUELS APPORTS DU MODELE EXPLORATION- CONCERTATION?

Quels sont les effets sur la prise de décision technique de la participation sous les formes de l'exploration et de la concertation? À un premier niveau, ils ont trait à la circulation d'information, et à la plus

127 Callon et al. (2001) proposent diverses grilles de classement des procédures participatives dans les domaines scientifiques et techniques, qui tiennent compte entre autres du degré de « dialogisme » des procédures, c'est-à-dire de leur capacité à faire échanger entre eux des acteurs différents.

128 Aux États-Unis c'est la caractéristique de la lecture de la participation qui sera adoptée par le parti Républicain à partir de la présidence Nixon (Berger et Neuhaus, 1996).

grande transparence sur les projets techniques concernés¹²⁹. A-t-on pour autant répondu aux difficultés auxquelles doit faire face le modèle moderne? Reprenons les difficultés décrites dans l'introduction (p.5):

– « *Il n'y a pas de problème technique, il n'y a que des problèmes sociotechniques* »

L'essence même du modèle exploration-concertation est de permettre l'émergence de problèmes réellement sociotechniques, sans accepter la séparation *a priori* entre science et politique.

– *Identifier l'expertise*

Une exploration réussie doit permettre d'identifier qui sont les experts, mais toujours relativement à un problème donné, relativement à un cadrage défini. À ce titre la diversité de l'exploration est une condition nécessaire, mais elle n'est pas suffisante. Il faut être capable, lors de la concertation, de mettre à profit l'expertise identifiée, ce qui impose de s'accorder sur un cadrage du problème fourni.

– *Décider en situation d'incertitude*

Telles que nous les appréhendons, les phases d'exploration et de concertation doivent permettre de construire les institutions nécessaires à la prise en compte de l'incertitude. Envisager la décision politique comme un processus est une condition nécessaire à la mise en place d'institutions capables de suivre les évolutions d'un problème soumis à des incertitudes fortes.

– *Faire face à des oppositions*

Les oppositions sociales peuvent certes diminuer grâce aux procédures de débat¹³⁰, mais il n'y a aucune raison de supposer qu'elles

129 Une tendance forte dans la littérature sur la participation (en particulier américaine) consiste à affirmer que les formes de participation contribuent à l'éducation du citoyen et forment de meilleurs citoyens. Sans remettre en cause l'intérêt civique de la participation, nous ne suivons pas cette approche dans sa tendance à utiliser une définition (souvent tacite) de ce qui fait la « bonne qualité » du citoyen (impliqué dans la vie collective, intéressé par les problèmes publics et éduqué à leur sujet...). Nous considérons qu'il y a des formes de citoyenneté, produites par différents dispositifs institutionnels ou non, et qu'on ne peut considérer que tel mode d'engagement dans la vie civique (manifeste, militer pour un parti politique, voter à chaque élection...) est a priori meilleur qu'un autre.

130 Blatrix, 2002

cesseront: la concertation ne veut pas dire consensus¹³¹. La « gestion des oppositions » est un thème difficile, qui peut facilement se retourner contre le décideur public. Souhaiter à toute force la fin des contestations est bien sûr illusoire, et peut conduire à refuser toute forme de légitimité d'action publique à ceux qui « ne jouent pas le jeu ». Tout au plus, on peut se satisfaire d'un processus démocratique « meilleur », au sens où davantage d'acteurs ont été impliqués, où une exploration plus riche a été faite, et où les oppositions pourront être apaisées, au moins temporairement.

Cette dernière remarque sur les oppositions nous amène à considérer deux critiques souvent faites à l'égard de la participation. Un premier type de critiques soutient qu'en instaurant une « démocratie procédurale », elle conduirait à une dépolitisation des enjeux, et à l'impossibilité de l'opposition sociale et des formes non formalisées de mobilisation¹³². Cette critique est à notre avis pertinente, et force à insister encore sur la nécessité de la diversité des mécanismes et des formes d'engagement (formalisés ou non) lors de la phase d'exploration. Un second type de critique soutient que la participation produit de la contestation inutile en donnant de la voix aux opposants. À cette critique (opposée à la première) on peut rétorquer que la contestation existe bien avant la participation institutionnalisée (même si celle-ci peut contribuer à la structurer) et que l'ignorer au début d'un projet peut avoir des conséquences importantes lors de son déroulement. Plus fondamentalement l'argument normatif ayant trait à la nature même de la démocratie (mieux vaut que les citoyens s'expriment plutôt qu'ils subissent ce qui a été décidé pour eux) est pour nous pertinent.

Il importe de considérer que notre modèle est fondé sur l'idée que la démocratie ne peut se satisfaire de décision définitive. La vie

131 Il serait d'ailleurs dangereux pour les principes démocratiques d'égaliser les deux.

132 C'est une critique souvent adressée aux mécanismes participatifs menés par des organisations internationales comme la Banque Mondiale. Pour un exemple concernant des projets d'adduction d'eau, voir (Jaglin, 2005).

démocratique conduit à sans cesse remettre en cause les décisions prises, à lancer de nouvelles explorations sur les nouveaux objets auxquels l'action publique doit faire face. Exploration et concertation apparaissent ainsi comme des moyens de s'interroger sans cesse sur l'action publique, de la rendre sensible à de nouvelles problématiques et à de nouveaux enjeux. C'est par la capacité de répondre à ces interrogations continues qu'adviendra une société plus responsable, et c'est sans doute ainsi qu'un véritable « pouvoir du peuple » sur les choix techniques pourra être envisagé.

Annexe 1 : Bibliographie

Abélès M., 2000, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob.

Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail, 2006, *Évaluation et Gestion des risques: Références Pratiques*, AFSSET (disponible sur

http://www.afsset.fr/upload/bibliotheque/601426307947303666722720917425/02_evaluation_gestion_risques.pdf)

Bacqué, Marie-Hélène et Yves Sintomer, 2009, *La démocratie participative: histoires et généalogies*, Paris, La Découverte (à paraître en 2009)

Barthe, Yannick, 2006, *l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques. Enquête sur une organisation frontière*, rapport de recherche, Centre de Sociologie de l'Innovation. Opecst

Barthe, Yannick, 2006, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.

Benamouzig, Daniel et Julien Besançon, 2005, « Administrer un monde incertain. Les nouvelles démocraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47, pp. 301–322

Benvégnu, N., 2008, « Prendre la parole sur Internet. L'expérimentation de débat public sur la maîtrise de l'énergie (France, 2007) », *Réseaux*, n°148, en cours de publication.

Berger, P. et R. Neuhaus, 1977, *To empower people: from state to civil society*, Boston, MA, Boston University Press.

Bimber, B., 1996, *The politics of expertise. The rise and fall of the Office of Technology Assessment*, Albany, NY, The State University of New York Press.

Blatrix, Cécile, 1999, « Le maire, le commissaire-enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique », in CURAPP / CRAPS (Eds), *La Démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 161-176.

Blatrix, Cécile, 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n° 57, p. 79-102.

Blondiaux, Loïc, 1998, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil.

Blondiaux, Loïc, 2008, *Le Nouvel Esprit de la Démocratie. Actualités de la démocratie participative*, Paris, Seuil.

Brugidou, Mathieu, Arthur Jobert et Isabelle Dubien, 2007, *Quels critères d'évaluation du débat public? Quelques propositions*, in Revel et al., 2007, pp. 305-317.

Callon, Michel et Vololona Rabeharisoa, 1998, *Le pouvoir des malades*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines.

Callon, Michel, 1994, « Four models for the dynamics of science and technology », in Jasanoff, Sheila et al. (eds), *Handbook of Science and Technology Studies*, London, Sage.

Callon, Michel, Marie-Angèle Hermitte, Florence Jacquemot, Dominique Rousseau et Jacques Testart, 2007, « Des conventions de citoyens inscrites dans la loi », *Libération*, 26 novembre 2007.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Collins, Harry et Robert Evans, 2001, « The third wave of science studies. Studies of expertise and experience », *Social Studies of Science*, Vol. 32, No. 2, pp. 235-296

Commaille, Jacques, 1994, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, Presses universitaires de France.

Esptein, Steve, 1996, *Impure Science. AIDS, activism and the politics*

of knowledge, San Diego, CA, The University of California Press.

Estrade, Jeanne et Elisabeth Rémy, 2003, *L'expertise en pratique*, Paris, L'Harmattan.

Fourniau, Jean-Michel et Ingrid Tafere, 2007, « Délibérations de simples citoyens et débats publics: l'expérience de l'atelier citoyen dans le débat VRAL », in Revel et al., 2007, pp. 252-264

Fourniau, Jean-Michel, 2007, « Citoyens en tant que riverains: une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », in Revel et al., 2007, pp. 67-77

GRIDAUH, 2007, La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, Paris, La documentation française.

Grossman, Emiliano et Sabine Saurugger, 2006, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue Française de Science Politique*, vol.36 n°2.

Jaglin, Sylvie, 2005, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves (dirs.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp. 271-291

Jasanoff, Sheila, 1987, « Contested boundaries in policy-relevant science », *Social Studies of Science*, Vol. 17, N° 2, pp. 195-230

Jasanoff, Sheila, 1995, *The fifth branch. Science-advisers as policy-makers*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Jasanoff, Sheila, 2005, *Designs on Nature. Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press.

Joly, P.B. and C. Marris, 1999, "Between consensus and citizens: Public participation in technology assessment in France", *Science Studies*, 12(2), 3-32.

Kantrowitz, Arthur, 1976, « The Science Court Experiment », *Science*, Vol. 194. no. 4260, p. 6

Kweit, MG and RW Kweit, 1981, *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach*, New York, NY, Praeger

- Lascoumes, Pierre, 1994, *L'Eco-pouvoir*, Paris, La Découverte
- Lascoumes, Pierre, 2001, « La Productivité Sociale des Controverses », Intervention au séminaire « Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui », 25 janvier 2001.
- Latour, Bruno, 1987, *La Science en Action. Introduction à la sociologie des sciences*, Paris, La Découverte.
- Latour, Bruno, 1991, *Nous n'avons jamais été moderne. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.
- Latour, Bruno, 1999, *Politiques de la Nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte
- Laurent, Brice, 2007, « Engaging the public in nanotechnology? Competing meanings of public engagement in a local context », paper presented at UC-Santa Barbara, CA, July 2007
- Lolive, Jacques, 1997, *La mise en oeuvre contestée d'une politique de réseau. L'exemple du TGV Méditerranée*, thèse de doctorat, Université de Montpellier.
- Manin, Bernard, 1995, *Principes du Gouvernement Représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- Memmi, Dominique, 1989, « Savants et Maîtres à Penser. La fabrication d'une morale de la procréation artificielle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 76, n°76-77, pp. 82-103.
- Mironesco, Christine, 1997, *Un enjeu démocratique: le Technology Assessment. Maîtrise de la technologie en Europe et aux Etats-Unis*, Genève, Georg.
- Miserey, Yves et Patricia Pellegrini, 2006, *Le groupe radioécologie Nord-Cotentin. L'expertise pluraliste en pratique*, Paris, La Documentation Française.
- Monnoyer-Smith, Laurence, 2007, « Le débat public en ligne: une ouverture des espaces et des acteurs de la délibération? », in Revel et al., 2007, pp. 155-166.6,
- Mooney, Chris, "Thanks to a little-known piece of legislation, scientists at the EPA and other agencies find their work questioned not only by industry, but by their own government", *The Boston Globe*, 28

août 2005

Morris, Donald, 2004, « Globalization and media democracy: the case of Indymedia », in Douglas Schuler et Peter Day (eds.), *Shaping the Network Society. The New Role of Civil Society in Cyberspace*, Cambridge, MA, MIT Press, pp. 325-352

Nonjon, Magali, François Duchêne, François Lafaye et Emmanuel Martinais, 2007, *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin*, Rapport de fin de projet « Risques-Décision-Territoire »

Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques, 2006, *Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs*, Paris, OPECST.

Porter, Theodor, 1995, *Trusts in Numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, Princeton University Press.

Revel, Martine, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard-Dubreuil et Rémi Lefebvre, 2007, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Rip, Arie, 1986, «Controversies as Informal Technology Assessment», *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 8, n° 2, p. 349-371.

Rosanvallon, Pierre, 2006, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.

Sacher, Michel, 2001, *30 ans de concertation, le SPPPI, 10 ans de communication, le CYPRES : Rétrospectives autour de la sécurité et de l'environnement industriels en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Marseilles, SPPPI.

Wynne, Brian, 1996, « Misunderstood misunderstandings: social identities and public uptake of science », in Wynne et Irwin, *Misunderstanding Science? The public reconstruction of science and technology*, Cambridge, Cambridge University Press.

Zémor, Pierre, *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences Po.

Annexe 2: Liste des entretiens

Par ordre chronologique:

1. Yves Mansillon, président de la CNDP, le , CNDP, Paris
2. Michèle Loup, représentante des Verts au Conseil Régional d'Île de France, le 27/11/07, Conseil Général Île de France, Paris.
3. Bernard Loup, membre du collectif Plaine de France Ouest, le 28/11/07, mairie de Domont, Domont.
4. Louis-Julien Sourd, président de la CPDP terminal méthanier du Verdon, le 29/11/07, locaux de la CPDP, Bordeaux.
5. Bertrand Galtier, chef du service évaluation, D4E, le 30/11/07, MEDAAT, Paris
6. Yves Colcombet, conseiller au cabinet de Jean-Louis Borloo, le 03/12/07, MEDAAT, Paris
7. Daniel Fauvre, chef du service régional de l'environnement industriel, Aquitaine, le 7/12/07, entretien téléphonique
8. Luc Poyer, directeur de gaz de Normandie, le 12/12/07, Poweo, Paris
9. Pierre-Frédéric Ténrière-Buchot, président de la CPDP terminal méthanier Dunkerque, le 12/12/07, Paris.
10. Jérémie Nègre, chef de projet A16, direction régionale de l'équipement, le 13/12/07, DRE, Paris.
11. François LeMonnier, association Agir Autrement, le 20/12/07, entretien téléphonique
12. Ghislain Gomart, conseiller au cabinet de Jean-Louis Borloo, le 19/12/07, MEDAAT, Paris
13. Alain Ohrel, président de la CPDP terminal méthanier Antifer, le 19/12/07, Paris.
14. CCI Seine Maritime, le 09/01/08, entretien téléphonique.
15. Arnaud Tomasi, chef du service environnement industriel,

- DRIRE Haute-Normandie, le 10/01/08, entretien téléphonique
16. Association Curuma, le 14/01/08, entretien téléphonique.
 17. Christophe Michel, chef du service environnement industriel, DRIRE Nord-Pas-de-Calais, le 16/01/08, entretien téléphonique
 18. Patrick Jeanne, maire de Fécamp, le 16/01/08, entretien téléphonique.
 19. Christian Fraud, Dunkerque Promotion, le 16/01/08, entretien téléphonique
 20. Julien Boulanger, association Le Clipon, le 17/01/08, entretien téléphonique
 21. Estelle Grelier, présidente de la communauté de communes de Fécamp, le 18/01/08, entretien téléphonique
 22. Simon Charbonneau, maître de conférence, université Bordeaux-1, le 18/01/08, entretien téléphonique
 23. Alain Méchineau, président CPDP « Troyes-Auxerre-Bourges », le 21/01/08, CNDP, Paris
 24. Association « Une pointe pour tous », le 21/01/08, entretien téléphonique.
 25. Daniel Paul, député de Seine Maritime, le 22/01/08, Assemblée Nationale, Paris
 26. Christian Muys, Mouvement National de Lutte pour l'Environnement, le 22/01/08, entretien téléphonique
 27. Nicolas Benvegna, chercheur au Centre de Sociologie de l'Innovation, le 23/01/08, Ecole des Mines, Paris
 28. Paulo-Serge Lopes, Les Verts, le 24/01/08, entretien téléphonique
 29. Anne-laure Chartoire, Etat d'Esprit, entreprise de conseil, le 28/01/08, Paris.
 30. Sophie Dionisi, Etat d'Esprit Normandie, le 6/02/08, entretien téléphonique
 31. Michel Sablayrolles, président d'honneur de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs, le 11/02/08, entretien téléphonique.
 32. M. Guevel, cellule participation RFF, le 12/02/08, Paris, RFF
 33. Christian Henry, directeur de projet, GRT Gaz, le 3/03/08, GRT Gaz, Paris
 34. Olivier Herz, RTE, le 2/04/08, Paris, RTE
 35. Thierry Dubuis, SPPPI Dunkerque, le 7/04/08, entretien téléphonique
 36. Philippe Deslandes, président de la CNDP, le 11/04/08, CNDP, Paris
 37. Georges Mercadal, ancien vice-président de la CNDP, le

- 11/04/08, CNDP, Paris
38. Jean-Louis Bianco, député des Alpes de Haute Provence, le 14/04/08, Assemblée Nationale, Paris
 39. Eric Vindimian, chef du service de la recherche et de la prospective, D4E, le 17/04/08, Paris, MEDAAT
 40. Myriam Merad, chercheur à l'INERIS, le 18/04/08, Ecole des Mines, Paris
 41. Cécile Castel, SPPPI Vallée de Seine, le 21/04/08, DRIRE, Versailles
 42. Laurent Demet, conseiller technique à la mairie de Dunkerque et membre de l'ANCLI, le 22/04/08, entretien téléphonique
 43. Michel Sacher, SPPPI Fos, le 23/04/08, entretien téléphonique
 44. Bruno Bensasson, direction de la stratégie, Suez, le 23/04/08, Suez, Paris
 45. Isabelle Giri, ancien membre de la CPDP « ITER », le 25/04/08, Paris
 46. Pierre Zémor, ancien président de la CNDP, le 24/04/08, Paris
 47. Jean-Michel Fourniau, directeur de recherche à l'INRETS, le 29/04/08, INRETS, Paris
 48. Joe Dairain, CLIC Dunkerque, le 27/05/08, entretien téléphonique
 49. Fabrice Dambrine, haut-fonctionnaire au développement durable, ancien chargé de mission « Débat national sur l'énergie », le 28/05/08, MINEFE, Paris
 50. Loïc Blondiaux, professeur à Sciences Po Lille, le 6/06/08, Paris
 51. Jean-Yves Le Déaut, député de la Meuse, le 15/07/08, Assemblée Nationale, Paris