

Le débat public, du dialogue de sourds à l'exploration de sujets complexes

Concerter, débattre, participer avec des publics élargis. Marques d'un nouvel esprit de la démocratie¹ pour certains, prémices d'un dérapage vers une démocratie d'opinion pour d'autres, ces nouveaux impératifs sont parvenus à s'immiscer en quelques années dans la plupart des processus décisionnels. Mais comment considérer le dialogue avec le public sur les questions techniques complexes ? Nous nous sommes intéressés à ces questions dans le cadre d'un mémoire rédigé lors de notre formation d'ingénieurs des mines² et nous avons mis en évidence une vertu méconnue de la concertation : ce peut être un processus efficace d'exploration de la complexité.



Le cas des questions scientifiques et techniques met en relief les interrogations suscitées par les procédures de débat public. La technicité des sujets laisse souvent penser qu'ils ne se prêtent guère au dialogue avec la société civile et qu'il faudrait continuer à faire appel à l'expertise avant que les élus puissent prendre une décision. Pourtant, nombreuses sont aujourd'hui les procédures inscrites dans la lignée de la convention d'Aarhus de 1998 : conférence de citoyens sur les OGM, débat public sur l'EPR, débats sur l'Internet...

La Commission nationale du débat public (CNDP) est un bon exemple de mise en œuvre institutionnalisée de la participation du public. Créée en 1995 par la loi Barnier³ avant de voir ses prérogatives étendues en 2002 avec la loi relative à la démocratie de proximité, elle peut être saisie suivant différentes modalités pour des projets industriels d'enjeu national ayant un impact significatif sur l'environnement. Ce fut par exemple le cas lors du débat sur l'EPR ou sur celui concernant le prolongement de la Francilienne.

Dans la plupart des cas, elle désigne une Commission particulière du débat public (CPDP) qui se charge de l'organisation pratique du débat public. Cette procédure est caractérisée avant tout par

une série de réunions publiques au cours desquelles le maître d'ouvrage présente son projet, et échange avec des groupes intéressés qui proposent des « cahiers d'acteurs » résumant leur position. Une des raisons ayant conduit à la création de la CNDP était les défauts de l'enquête publique, accusée de survenir trop tard, lorsque toutes les options étaient figées et qui se révélait souvent incapable de modifier les projets, voire de susciter l'intérêt du public visé.

Notre travail s'est donc appuyé sur des exemples de débats publics de type CNDP qui se sont tenus fin 2007. Nous nous sommes penchés en particulier sur ceux portant sur trois projets de terminaux méthaniers à Antifer, au Verdon sur mer et à Dunkerque. Ces exemples nous ont permis de nous interroger sur la participation du public et de voir quels peuvent en être les apports.

Deux objectifs difficiles à atteindre

Le constat le plus frappant est la variété des objectifs assignés au débat CNDP. Pour certains maîtres d'ouvrage, il s'agit de convaincre le public que le projet est valide et que l'ensemble des risques et des impacts sont pris en compte. Cela peut recouvrir

un champ très vaste, et s'assurer de l'exhaustivité de l'analyse n'est donc pas chose aisée. Pour un terminal méthanier il s'agira de s'intéresser aux problèmes de trafic maritime, de risque d'explosion, de nuisances vis à vis de la faune et la flore...

Au contraire, certains membres de la CNDP espèrent faire émerger une approche conjointe entre industriels et riverains, permettant par exemple d'établir avec le public les caractéristiques techniques du terminal méthanier en projet.

La pratique montre que ces deux approches sont souvent vouées à l'échec. Clamer haut et fort que tous les risques sont pris en compte sans reconnaître les incertitudes inhérentes à tout projet d'ampleur ne peut satisfaire des riverains naturellement inquiets – et souvent très exigeants. Expliquer, comme nous l'avons vu, que le méthane ne produit que du CO² et de l'eau ne peut convaincre les riverains de la sûreté d'un terminal méthanier. Par ailleurs, c'est bien souvent le cadrage même de la discussion qui est contesté : sur le même exemple, comment faire accepter une discussion portant sur les risques liés à l'installation elle-même face à des organisations écologistes qui contestent des choix nationaux, voire européens, de politique énergétique et de recours au GNL ?

Des exemples de débats existent au cours desquels le projet a été véritablement co-élaboré entre participants. Mais ils sont rares⁴ et concernent des projets très spécifiques, qui se prêtent bien à une évaluation en commun. L'exemple le plus emblématique est le projet de navette vers l'aéroport de Roissy qui s'est conclu par un consensus sur l'amélioration des transports en commun dans ce secteur.

Au-delà de ces cas exceptionnels, comment construire en commun un projet quand des opposants en contestent avant tout l'opportunité ? Le cas de l'EPR montre bien que cet espoir reste souvent vain : les convictions extrêmes de chacun ne permettent aucune convergence de points de vue. À cela s'ajoute l'asymétrie de moyens techniques qui complexifie encore le travail en commun dans le cadre de la procédure CNDP.

Mais ce n'est pas pour autant que ces débats sont vains. Ceux que nous avons étudiés mettent en relief une vertu de la controverse : favoriser une exploration approfondie des différentes dimensions des projets, et permettre à leurs concepteurs eux-mêmes de découvrir des problèmes qu'ils avaient laissés dans l'ombre ou d'envisager des choix auxquels ils n'avaient pas pensé.

Le débat comme exploration

Ainsi, lors des réunions publiques, par l'intermédiaire des interventions écrites ou orales et des cahiers d'acteurs, de nouvelles questions émergent. En voici quelques-unes parmi les exemples que nous avons étudiés : l'industriel a-t-il pensé à des mesures pour reconstruire l'habitat de la sterne naine sur le site du terminal méthanier du port de Dunkerque dès lors que l'impact d'une telle installation sur cette espèce protégée est bien connu depuis le développement du port de Zeebrugge ? Le maître d'ouvrage est-il conscient qu'un des multiples tracés de prolongement de la Francilienne traverse en sous-terrain le site des carrières d'Herblay, partie intégrante du patrimoine de cette ville, qui devrait dans ce cas être détruit ?

Un nouveau cadrage du projet peut également se mettre en place : le débat sur le projet de terminal méthanier au Verdon sur mer

s'est replacé sur le terrain de la politique de développement local et de la place du tourisme. Des acteurs dont il faudra tenir compte apparaissent également.

Le débat public réalise donc une exploration de la controverse liée au projet.

Il fait émerger d'une part des publics, et d'autre part des questions et des enjeux :

- au cours du débat sont invités à s'exprimer des groupes concernés : associations de riverains ou d'usagers, partis politiques, élus locaux, industriels... On voit ainsi apparaître toutes sortes d'acteurs, qui auparavant n'avaient pas nécessairement été repérés par le maître d'ouvrage ;

- au cours des discussions sont échangés de nombreux arguments. Des questions à traiter émergent alors, qu'elles concernent des espèces animales ou l'impact d'une installation industrielle dans une région à vocation touristique.

Publics concernés et questions à traiter sont liés. Ainsi une association de riverains défendra l'accès à une plage compromis par un terminal méthanier en projet, un syndicat d'entrepreneurs locaux mettra en avant la nécessité de création d'emplois industriels dans la région. Le but du débat ne doit donc pas être d'assurer une représentation statistique de la population mais de faire émerger les groupes concernés par le projet. Analystes du

débat et organisateurs s'interrogent souvent sur les critères de légitimité associés à cette procédure. Si l'on considère le débat public avant tout comme une exploration, ce critère se situe plutôt dans la diversité des publics et des enjeux identifiés.

L'exploration des controverses apparaît

donc comme un objectif pertinent pour la procédure CNDP. Nous avons pu l'observer pour des projets locaux mais c'est tout aussi vrai pour les projets de plus grande ampleur. Depuis 2002, la CNDP a en effet la possibilité d'organiser des débats sur des options nationales. Celui organisé en 2003 sur les déchets nucléaires a par exemple montré la productivité d'une telle approche, en nourrissant le débat parlementaire et l'écriture de la loi⁵. Ainsi, la notion de réversibilité du stockage, indispensable à l'acceptabilité d'un tel projet par la population, est apparue alors qu'elle n'avait pas été mise en avant par d'autres interventions comme le rapport de l'OPECST⁶ sur ce sujet⁷.

L'apport de l'exploration prend parfois d'autres formes. Dans le cas de projets locaux, on voit l'intérêt pour le maître d'ouvrage de découvrir tôt dans le projet des éléments à prendre en compte, plutôt que tardivement par la voie du contentieux. Le débat peut ainsi apparaître comme une assurance contre les oublis, les mauvais projets, conséquences de la multiplicité des impacts à prendre en compte et du stade peu avancé du projet au moment où se tiennent les réunions. Un maître d'ouvrage nous a affirmé que le débat ne permet pas toujours d'éviter le contentieux mais permet au moins de ne pas perdre.

Pour les associatifs, l'intérêt tient à la possibilité de faire entendre leurs revendications en amont du projet.

Pour l'ensemble des acteurs, il s'agit donc de tirer parti de la « productivité sociale des controverses ». Pierre Lascoumes⁸ utilise cette expression pour montrer qu'au cours d'une controverse sociotechnique, les questions techniques et les catégories sociales sont examinées dans le détail et évoluent. De même, la procédure CNDP permet à la fois un apprentissage par les

acteurs et une évolution des positions. Car si explorer, c'est rendre visible, il s'agit moins de décrire que de faire advenir : les identités sociales peuvent évoluer au cours de l'exploration, de même que la nature des questions techniques. Ainsi une association peut se structurer, développer ses arguments, mettre au point une démarche spécifique ; un industriel peut revoir les caractéristiques de son projet pour y inclure de nouveaux éléments (protéger une espèce, créer un lac artificiel pour compenser la perte d'une zone de loisirs nautiques) ; les collectivités locales peuvent repenser leurs objectifs de planification locale.

Quelques conditions pour tirer parti des controverses

Ce que nous considérons comme une « bonne exploration » fait émerger de nombreuses questions et de nombreux acteurs. L'exercice n'est pas simple. À l'issue de notre travail, nous avons identifié cinq conditions nécessaires à sa réussite.

- L'exploration doit être réalisée suffisamment tôt, alors qu'il y a encore des possibilités d'évolution, tant des projets que des identités sociales. Organiser un débat alors que l'ensemble du projet est verrouillé ne peut que figer un peu plus encore les oppositions.

- Le mécanisme institutionnel doit corriger les asymétries d'accès pour permettre une exploration la plus large possible. Il faut faire en sorte que tous les acteurs concernés puissent participer. Cela pose la question de l'accès à l'expertise. Le maître d'ouvrage dispose de moyens d'expertise que n'ont pas les associatifs, l'organisateur doit pouvoir faire appel à une tierce expertise en cas de besoin, dont le choix sera un élément important de la procédure.

- Explorer suppose de mettre en œuvre de nombreux dispositifs. L'inévitable réunion publique de début de soirée est l'un d'entre eux, mais ne peut toucher qu'un public très limité. Elle est certes indispensable pour garantir la légitimité du débat public, mais elle pourrait être utilement complétée par d'autres outils. Des exemples de débats en ligne, notamment aux USA mais également en France comme celui de l'ADEME sur la maîtrise de l'énergie montrent qu'il est possible de faire un usage d'Internet à une échelle plus importante qu'actuellement.

- L'organisateur joue un rôle central, sa neutralité ne doit pas être contestée. L'expérience montre que les CPDP ne parviennent à convaincre de leur neutralité qu'au prix d'un travail permanent. La nature d'autorité administrative indépendante de la CNDP est dans ce cas un atout. Si le maître d'ouvrage devait par exemple

organiser lui-même la concertation, il lui serait impossible de parvenir au même résultat car il ne serait pas perçu comme impartial. La nature des participants influe sur la perception des positions et lorsque Poweo supporte un projet, nombreux sont les riverains qui pensent que cela « aurait été plus sérieux avec Gaz de France ».

- Enfin une bonne exploration est une exploration dont on fait quelque chose. Elle doit être limitée dans le temps, mais ses résultats doivent être mis à profit. La question de l'après exploration se pose donc. Après le débat Port 2000 sur l'aménagement du port du Havre, une structure pérenne a vu le jour pour prendre en compte les enjeux environnementaux mis en avant lors du débat. À l'inverse, la décision de construire l'EPR a été prise sans lien avec le débat public sur ce sujet et l'exploration n'a pas rempli son rôle.

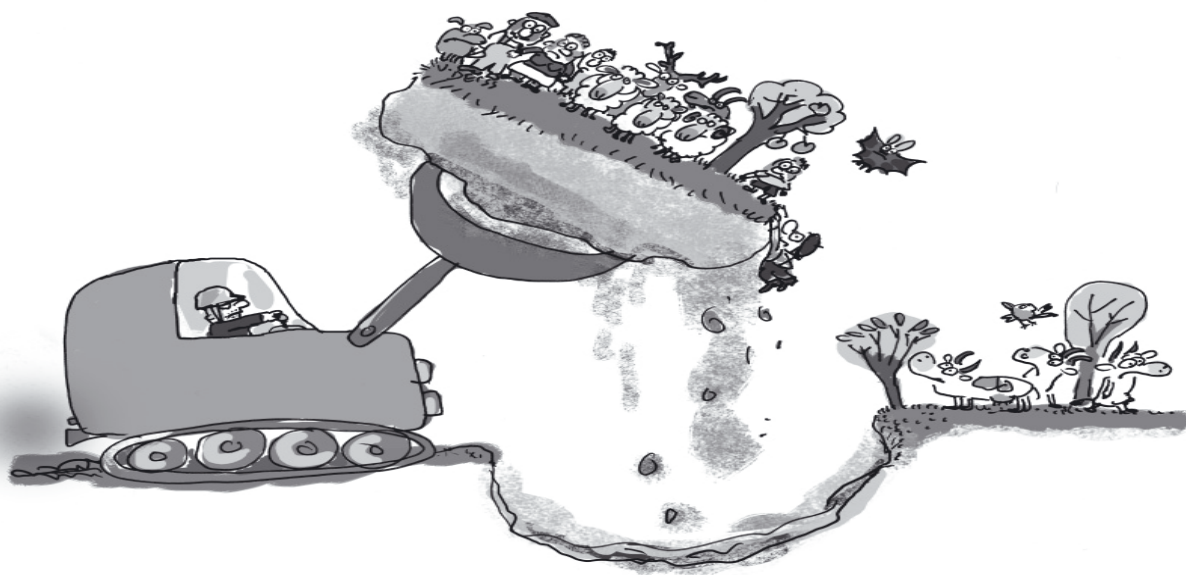
Clore l'exploration : concertation et décisions

Si, pour des raisons évidentes de coût et d'acceptation par les industriels, la phase d'exploration ne peut être prolongée indéfiniment, elle ne peut pas non plus être séparée de la suite du projet. Dans la procédure CNDP, le débat public lui-même dure trois mois, après quoi la commission particulière, puis la commission nationale, rédigent leur rapport. Le rapport de la CNDP sans donner d'avis, met en lumière les points à traiter et les oppositions éventuelles. C'est sur cette base que l'industriel rend sa décision quant à la poursuite du projet, en la motivant. Après le débat, l'abandon du projet est théoriquement possible ; dans les faits, il est très rare. Néanmoins, le maintien de cette possibilité est important pour la légitimité de la procédure CNDP.

Dans la grande majorité des cas, c'est donc la suite du débat qu'il importe d'encadrer. Faire un débat sans prendre en compte ce qui a émergé pourrait conduire à radicaliser les oppositions et à jeter la suspicion sur les institutions démocratiques. Dans le cas du contournement autoroutier de Bordeaux, la décision de construire l'infrastructure a été prise avant même la fin du débat public. Cela a amené les associations à recourir à la justice et le contentieux n'est pas encore réglé.

Donner une suite au débat suppose alors la mise en place d'une phase de concertation avec les acteurs qui ont émergé. Cela permet aux parties prenantes – dont on connaît à présent l'identité – de travailler ensemble afin de discuter des modalités d'aménagement du projet, si celui-ci est poursuivi.

Dans certains cas, des institutions capables d'encadrer la concertation existent. Les Secrétariats pour la prévention des



pollutions industrielles (SPPPI) par exemple (une quinzaine sur l'ensemble du territoire) sont des structures souples et capables de répondre à une telle demande. Leur champ d'action, être un lieu d'échange sur les questions relatives à l'industrie et l'environnement, correspond pleinement à cette mission. Ils bénéficient de plus d'une légitimité sur laquelle il est possible de s'appuyer. Mais la solution qu'ils offrent n'est valable que pour des projets locaux. L'échec de l'extension du SPPPI de Fos sur mer à l'ensemble de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur illustre bien la zone d'influence très locale de telles structures. Du fait de leur étendue géographique, les projets d'infrastructures linéaires exigent une forme d'encadrement de la concertation différente.

Si à l'exploration est associée une phase de concertation, où se situe alors la décision politique ? Il est important de constater que pour un projet technique complexe (local ou non), il n'y a pas une mais des décisions. Certaines sont réservées aux élus, d'autres sont du domaine des règlements administratifs, d'autres encore sont des prérogatives du maître d'ouvrage. La modification d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT), la Déclaration d'utilité publique (DUP) ou la décision d'équiper une autoroute de murs anti bruit ne sont pas toutes de même niveau. On voit ainsi qu'entre exploration, concertation et décisions peuvent être tracés de multiples liens : des engagements sont pris (conserver l'accès à la plage après construction du terminal), des aménagements sont négociés (minimiser l'impact visuel de l'installation), des élus prennent des décisions à la lumière de ce qu'ils ont vu apparaître au cours du débat.

Prendre des décisions sur des sujets techniques controversés

Que conclure de l'exemple de la CNDP ? Tout d'abord que la France dispose, grâce à ce dispositif, d'une approche originale pour tirer parti de la productivité sociale des controverses sociotechniques. À la condition bien sûr, de bien voir que le débat fait plus que permettre aux riverains de crier un peu fort. C'est bien l'exploration que nous considérons comme l'intérêt majeur du débat, et elle n'est rien sans des phases de concertation et de décision qui doivent lui être rattachées.

Ensuite que la participation du public peut amener à réfléchir aux modalités de la prise de décision sur les sujets techniques. Dans la vision habituelle, l'expert est censé fournir les éléments techniques nécessaires pour que l'élu puisse prendre une décision. La légitimité du premier vient de sa compétence, celle du second de l'élection. Or les problèmes techniques contemporains sont caractérisés par des incertitudes fortes et des controverses nombreuses. Sur ces sujets, il faut prendre des décisions sans certitude scientifique établie, alors qu'en parallèle de nombreuses voix issues de la société civile cherchent à se faire entendre.

L'exemple de la CNDP permet de réfléchir à un autre modèle pour la prise de décision sur des sujets techniques controversés, dans lequel il s'agirait d'associer exploration, concertation et décisions.

Plusieurs points sont à souligner :

- cette nouvelle approche procède d'une demande forte. Impossible d'ignorer aujourd'hui les avis des associations : les exemples d'opposition forte à certains projets d'aménagement, (comme ce fut le cas pour la LGV Méditerranée) nous le montrent. Il est donc plus raisonnable de chercher à mettre à profit la contribution de la société civile. Explorer et concerter permettent de faire des controverses des occasions d'apprentissage à la fois technique et social ;
- ce n'est pas pour autant que disparaîtront les oppositions. Si ce processus permet de satisfaire certains, la nécessaire clôture du sujet en laissera d'autres mécontents. Si on peut espérer trouver

un accord le plus général possible sur la procédure (comme c'est le cas, le plus souvent, pour la procédure CNDP), il est illusoire d'espérer atteindre un consensus général sur une question complexe ;

- se fixer exploration et concertation comme objectifs impose de réfléchir aux procédures à mettre en œuvre. Si la procédure CNDP offre des contributions pertinentes, notamment en termes d'exploration, il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle, elle n'est pas intégrée à un processus global assurant une suite au débat public et permettant de lier exploration, concertation avec les acteurs repérés et prise de décisions. Beaucoup reste encore à faire, tout particulièrement pour les débats d'option.

De nouvelles pratiques sont à inventer pour faire fonctionner la démocratie en situation d'incertitudes et de controverses. L'exemple de la CNDP montre qu'il est possible de mettre en place des dispositifs permettant d'explorer la variété des questions à traiter sur un sujet technique complexe et controversé. Dans ces processus, il ne s'agit pas de « donner le pouvoir à l'opinion » comme on l'entend parfois, ni de remplacer la prise de décision fondée sur la représentation électorale. Il s'agit d'enrichir la pratique démocratique en tirant parti des apports de la société civile et en questionnant la formulation des problèmes publics.

Sébastien Crombez et Brice Laurent,
ingénieurs des mines

NOTE

¹ C'est le titre d'un ouvrage récent de Loïc Blondiaux, professeur de science politique à Paris I.

² *Power to the people ? Choix techniques, décisions politiques, débats publics*, mémoire de 3^{ème} année du Corps des Mines réalisé par S. Crombez et B. Laurent. (2008)

³ Loi L.95-101 du 2 février 1995 dite Loi « Barnier ».

⁴ Les analystes des débats s'accordent en général sur 2 cas parmi une trentaine de débats réalisés jusqu'ici : le projet de navette reliant Paris à l'aéroport de Roissy et le contournement autoroutier de Nice.

⁵ Loi n°2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

⁶ Créé par la loi n° 83-609 du 8 juillet 1983, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin d'éclairer ses décisions. À cette fin il recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations.

⁷ « L'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs » rapport de l'OPECST réalisé sous la direction de MM. Christian BATAILLE et Claude BIRRAUX, députés

⁸ Juriste et sociologue, professeur à sciences po paris.. Il est l'auteur, avec Michel Callon et Yannick Barthe de *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique* (Seuil). (2001)

La *Gazette de la Société et des Techniques* a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :
<http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal janvier 2009

La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,
120, rue de Bercy - télédod 797 - 75012 Paris
<http://www.annales.org/gazette.html>
Tél. : 01 42 79 40 84
Fax : 01 43 21 56 84 - mél : mberry@paris.ensmp.fr
N° ISSN 1621-2231.

Directeur de la publication : Claude Gaillard

Rédacteur en chef : Michel Berry

Réalisation : PAO - DPAEP - 4 B

Illustrations : Véronique Deiss

Impression : Royer



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI