

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**DEUXIÈME PARTIE**

**LA PORTÉE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU  
DÉBAT PUBLIC**

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)*

# **DEUXIÈME PARTIE**

## **LA PORTÉE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT PUBLIC**

### **SOMMAIRE**

I. ...La trajectoire d'une institutionnalisation controversée du débat public	117
1. Trois scènes de l'institutionnalisation	118
2. Cinq configurations rythmant la trajectoire d'institutionnalisation	122
II. ...La construction d'un modèle français de débat public	127
1. De l'acceptabilité sociale à la critique sociale des projets : l'ouverture du débat	128
2. ...L'indépendance du tiers garant : la reconnaissance de la participation du public comme nouvel intérêt général	132
3. La place du débat public dans la décision : de la transparence en amont à la gouvernance d'après-débat	137
Conclusion : un modèle français du débat public en attente de rebond	140

# LA PORTÉE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT PUBLIC<sup>1</sup>

JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)

L'institutionnalisation d'un débat public ouvert<sup>2</sup> a été initiée, en France, il y a près de 20 ans et s'est approfondie depuis la création de la Commission nationale du débat public (CNDP, lois de 1995, 2002 et 2010) bien que les formes, l'intérêt et les limites de cette institution n'aient cessé depuis d'être discutés, notamment à l'aune de la capacité de la participation du public à transformer les processus décisionnels. Des interrogations sur reconnaissance de la participation comme nouvel intérêt général, et des mises en cause réaffirmant au contraire que la concertation est au service des projets, et allant jusqu'à une proposition parlementaire de suppression de la CNDP, se sont fait jour récemment, faisant apparaître les risques que comporte vis-à-vis de la vitalité initiale de l'expérimentation démocratique l'inscription d'un dispositif participatif dans un système décisionnel complexe. Ces débats et mises en cause invitent le chercheur à décrire précisément la trajectoire d'institutionnalisation, — très éloignée de l'expansion ordonnée que suggère l'idée d'« impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) —, les épreuves dans lesquelles le dispositif a pris forme, les acteurs et les arguments qui en expliquent la dynamique et les faiblesses. En empruntant les instruments d'une balistique sociologique (Chateauraynaud, 2011), ce papier se propose ainsi de caractériser les enjeux autour desquels se sont noués — et pourraient se dénouer — l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public.

Après avoir mentionné les grandes étapes d'une trajectoire qui conduit des grands conflits d'aménagement du début des années 1990 à la première mise en place de la CNDP (1997), puis de l'extension de son activité aux mises en cause récentes (2009 et 2010), le papier revient sur la manière dont quelques grands enjeux — la nature du débat public par rapport à la tradition consultative de l'administration, l'indépendance de la Commission, le rapport du débat public à la décision — ont été mis en forme dans chacune de ces étapes et ont structuré l'ensemble de la trajectoire. La dynamique de l'institutionnalisation tient finalement à la congruence des jeux d'acteurs et d'arguments dans trois arènes publiques principales : la scène des conflits d'aménagement sur laquelle se renouvelle sans cesse la revendication d'un droit à la participation, comme le montre les cas étudiés dans ce rapport ; la scène politico-administrative de mise en forme institutionnelle de ce droit ; les scènes de débat public où la réalité des nouveaux droits est soumise à vérification. Quand les logiques d'action propres à chaque arène divergent, l'institution est mise en cause et le processus régresse. Ainsi, la portée de l'institutionnalisation du débat public est-elle toujours réversible.

## I. LA TRAJECTOIRE D'UNE INSTITUTIONNALISATION CONTROVERSÉE DU DÉBAT PUBLIC

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

- 
1. Une première version, plus ramassée, de ce chapitre a été publiée : Fourniau J-M. (2011), « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, pp. 70-93
  2. Ouvert au sens où il n'y a pas de procédés de sélection préalable des publics, contrairement aux comités de concertation dont les membres sont désignés, ou aux conférences et jurys de citoyens dont les participants sont tirés au sort.

remettent en effet en cause, au-delà du contenu des projets, la manière de les conduire et d'en décider.

L'histoire de ce problème public, les modalités de sa construction peuvent alors être décrites sous la forme d'une trajectoire. La référence à une « trajectoire » consiste généralement à évoquer le chemin suivi par une affaire sans élaboration plus formelle que le récit des événements marquants auxquels on impute, plus ou moins explicitement, un pouvoir de reconfiguration, décrivant sa montée en puissance dans l'espace public puis sa résolution et sa disparition (Hilgartner & Bosk, 1988). Chateauraynaud (2011) a introduit de nouvelles catégories d'analyse pour équiper la description. La trajectoire d'un dossier n'est jamais le produit d'un groupe d'acteurs déterminé, mais résulte des transformations successives engendrées par les confrontations répétées d'acteurs et d'arguments, lesquelles dessinent des configurations d'amplitude variable. À chaque moment-clé de la série d'épreuves, il s'agit pour les différents protagonistes d'éprouver leur capacité à orienter ou infléchir la trajectoire du problème public : évaluer les points saillants de la situation, apprécier les points de rupture ou d'irréversibilité que les événements récents introduisent par rapport aux périodes antérieures, examiner enfin les ouvertures d'avenir et les bifurcations ou les dérivations qui s'annoncent. Ce travail d'analyse et d'évaluation interprétative des cadres déjà disponibles peut motiver de nouvelles actions et l'invention de nouvelles formes. Le débat public a ainsi été inventé en 1990 par des associations locales pour démontrer publiquement que leur contestation du projet de TGV Méditerranée s'appuyait sur une conception exigeante de l'intérêt général et ne relevait pas de la seule défense d'intérêts particuliers. Cette invention opérait une bifurcation par rapport à la tradition consultative de l'administration, et initiait la trajectoire d'institutionnalisation du débat public.

## **1. Trois scènes de l'institutionnalisation**

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

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

Chaque période de la trajectoire se distingue par un agencement spécifique de ces diverses scènes d'action permettant de faire avancer ou de mettre en cause certains éléments de l'institutionnalisation. Avant de revenir plus précisément sur le traitement de quelques grands enjeux de l'institutionnalisation à chacun des moments-clés de la trajectoire, précisons de manière synthétique la nature des activités spécifiquement dédiées à l'institutionnalisation du débat sur les trois scènes publiques envisagées.

### La scène des mobilisations associatives

On distinguera en premier lieu trois modes d'engagement associatif dans le processus d'institutionnalisation du débat public (voir également chapitre II). Les projets d'aménagement donnent lieu à des mobilisations territorialisées. S'y engagent essentiellement des associations locales de défense (des habitants, d'un site, etc.) qui cherchent à faire valoir le préjudice que porterait la réalisation du projet au cadre de vie pour la défense duquel elles se constituent. De nombreux travaux ont montré les transformations de leurs mobiles (Lascoumes, 1994) qui ne sont pas réductibles au « syndrome NIMBY » par lequel les aménageurs ont d'abord tenté de les stigmatiser (Jobert, 1998). Cette évolution accompagne la montée des problèmes environnementaux et de leur nécessaire mise en débat dans la société (Deléage, 1994). Mais, très souvent, les associations s'engagent dans la contestation des projets sur un mode principalement critique, manifestant une grande méfiance vis-à-vis des formes instituées de concertation, pouvant aller jusqu'au refus de participer<sup>3</sup>. Cet engagement critique entretient une tension interdisant de considérer trop vite le processus d'institutionnalisation comme étant stabilisé. D'autres associations locales mettent au contraire à profit les conflits d'aménagement et les débats publics auxquels ils donnent lieu pour s'y investir fortement et y porter, à partir de leur expérience du débat, des propositions de démocratisation plus poussée de la décision. C'est le cas d'une « élite associative » (Leborgne, 2005) s'engageant en faveur de l'institutionnalisation du débat public sur un mode collaboratif, par exemple des groupements régionaux comme Fare Sud (dont les fondateurs avaient été les inventeurs du débat public dans le conflit du TGV Méditerranée) ou le GIR Maralpin, en Provence-Alpes-Côte d'Azur (cf. chapitre 2). Enfin les grands réseaux associatifs nationaux, en général favorables à l'institutionnalisation de la participation du public, impliquent peu leurs instances nationales dans le déroulement des conflits et des débats, mais pèsent sur le devenir du débat public dans les négociations institutionnelles qui marquent chaque grande étape de la trajectoire. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs ou France Nature Environnement illustrent cet engagement en faveur de

---

3. Nous l'avons illustré sur les terrains de cette recherche au chapitre 2. On peut également mentionner l'ambivalence du Réseau « Sortir du nucléaire » face aux débats publics CNDP de 2005 sur le réacteur EPR et les déchets nucléaires, et de manière plus radicale encore, les actions d'empêchement du débat public sur les nanotechnologies conduites par Pièces et Main d'Œuvre en 2009-2010.

l'institutionnalisation du débat public sur un mode plus expert. Ainsi, cette première scène est-elle fortement composite, son soutien au dispositif spécifique du débat public étant toujours sujet à renégociation au profit d'autres modalités de réalisation d'un objectif partagé de démocratisation de la décision et de gouvernance concertée de l'environnement.

### La scène politico-administrative

La scène politico-administrative est également une articulation fragile entre les routines bureaucratiques des directions opérationnelles des administrations concernées, l'approche transversale de groupes de travail de hauts fonctionnaires chargés d'une tâche d'administration de mission<sup>4</sup>, et les ministres. Trois logiques contradictoires composent ainsi la réponse procédurale apportée au problème public que pose la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. En premier lieu, quelques grands commis de l'État, notamment autour des vice-présidents successifs du Conseil général des ponts et chaussées, perçoivent que ce problème public impose une profonde réforme de la conduite des projets. Leur logique corporative associe la question de la participation du public au développement des études économiques et de la planification territoriale dans un ensemble de réformes visant à affermir l'autorité de l'État et de ses services territoriaux dans l'exercice de leurs responsabilités publiques en matière d'aménagement (Ollivier-Trigalo et Piechaczyk, 2001) alors que se met en place la décentralisation. L'institutionnalisation de formes de consultation plus ouvertes doit favoriser la constitution de nouveaux interlocuteurs de l'administration et des maîtres d'ouvrage, notamment associatifs (via les procédures d'agrément), pour sortir l'action publique de l'ancien système de régulation croisée avec des collectivités disposant maintenant de nouvelles compétences politiques. Dans cette logique, la forme débat public n'est pas essentielle, elle est même largement improbable par rapport à des formes de concertation fermées plus classiques dans la tradition consultative de l'administration.

Mais ces grands commis sont dépourvus de réels pouvoirs, autres que de proposition. Les réformes qu'ils élaborent subissent alors deux torsions contradictoires. D'une part, quelques ministres sensibles à la démocratie locale et à l'implication directe des citoyens (Huguette Bouchardeau, Jean-Louis Bianco, Michel Barnier, Corinne Lepage), ont donné un style plus participatif à la conception technocratique initiale des textes. Ces personnalités à l'écoute des revendications portées dans les conflits accordent de l'importance au débat public comme forme générale de la participation politique. D'autre part, les directions d'administration centrale produisent, *in fine*, les instructions de mise en œuvre qui fixent le contenu et la portée réels des réformes : la création d'une nouvelle phase — « l'amont » — doit modifier le moins possible les processus d'instruction des projets qu'elles pilotent au moyen de routines spécifiques et préserver les monopoles d'expertise des services. Cette mise en forme impose des limites au débat public : mentionnons, lors de la préparation du projet de loi de démocratie de proximité, le refus de l'administration centrale concernée d'étendre le champ du débat public à la planification urbaine, à l'encontre de la Convention d'Århus pourtant ratifiée au même moment par la France et partiellement transcrite par cette loi. Ainsi pour les modalités réglementaires d'assujettissement, qui ne prennent en compte que le coûts des bâtiments afin de soustraire au débat public les projets industriels... La loi Grenelle 2 de juillet 2010 a, en partie, corrigé ces anomalies en étendant le champ d'application du débat public.

---

4. Mentionnons que l'auteur a personnellement participé de 1994 à 2006 aux travaux des groupes de travail successifs constitués au Conseil général des Ponts et chaussées pour réfléchir d'une part, au débat public et, d'autre part, à la modernisation du calcul économique.

## La scène du débat public

Malgré ces limites, les premiers débats organisés par la CNDP ont fixé les grands principes de la conduite du débat public. La place donnée dès le premier débat public à une solution alternative portée par une association contestant le projet Port 2000, place équivalente à celle du projet du Port autonome du Havre, a attaché la crédibilité du débat public, dès sa première édition, à sa capacité à créer un dialogue équilibré entre les acteurs. La mise à l'épreuve des principes du débat dans le dossier suivant, le projet très conflictuel de ligne électrique à très haute tension traversant le Verdon, a permis leur formulation plus systématique, adoptée depuis par la CNDP : la transparence de l'information, l'équivalence des participants et l'argumentation des échanges (CNDP, 2004). Le troisième débat, sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, a créé les « cahiers d'acteurs » qui matérialisent les nouvelles possibilités d'expression ouvertes par le débat public et l'égalité de traitement des différents participants.

Mais, c'est moins l'énoncé de principes qui structure le déroulement d'un débat que les épreuves auxquelles les participants les soumettent dans un « débat sur le débat » toujours intense<sup>5</sup>. Ces principes font donc l'objet d'une construction locale, tant dans la préparation du débat qu'au cours de son déroulement. La « théorie des trois acteurs du débat », énoncée lors du débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, organise le débat en partageant préalablement les rôles : le public est là pour poser des questions au maître d'ouvrage, la commission garantissant l'obtention de réponses. Cette logique consultative fait du débat un instrument d'information du maître d'ouvrage et du décideur final et son rôle est de faciliter l'expression des différentes positions existant dans l'opinion. La logique dialogique mise en pratique dès les deux précédents débats installe un autre rôle : instaurer un régime de parole permettant la confrontation des points de vue en concurrence et leur évolution par la discussion. L'exercice du débat public varie alors notablement entre ces deux logiques opposées. La diversité des pratiques des commissions organisatrices ne converge pas vers un modèle unique du « bon » débat, qu'il conviendrait d'ériger en norme, mais définit seulement l'espace de variation des choix d'organisation du débat public, c'est-à-dire un espace d'expérimentation collective de ce qu'est un « bon » débat.

Les débats conduits depuis par la CNDP ont précisé les contours de cet espace d'expérimentation. L'expérience accumulée démontre que le statut d'autorité indépendante acquis par la CNDP légitime ses membres à se positionner comme des magistrats, et à être reconnus comme neutres et indépendants. Le débat sur l'opportunité du projet, en amont de toute décision, place les participants en position d'égalité avec les autorités. Les possibilités de contre-expertises permettent une clarification du débat et sont nécessaires pour construire la confiance du public. La mise en œuvre de règles du débat s'appuyant sur l'expérience acquise au cours des débats précédents, s'avère également nécessaire pour créer la confiance du public. Enfin, l'expérience de la CNDP, qui ne donne pas d'avis sur les projets mis en débat, a montré la fécondité d'une procédure délibérative, c'est-à-dire centrée sur le débat argumenté, contradictoire et pluraliste, quand un garant neutre et loyal facilite les échanges ouverts et l'inclusion de tous les participants.

La CNDP, devenue autorité administrative indépendante, s'impose ainsi progressivement comme la référence en matière de participation du public parce que sa pratique devient génératrice de l'apprentissage des autres acteurs. Tous les grands maîtres d'ouvrage (ceux susceptibles d'avoir plusieurs débats publics sur quelques années) constituent des structures

---

5 Fourniau, Jean-Michel, 2001, « Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé », in Ion, J., C. Gillio et J-P. Blais (dir.), *Dynamiques associatives, environnement et cadre de vie*, Paris, Melitt-PUCA, pp. 261-301.

d'appui à leurs directeurs de projets pour opérer le changement culturel qu'impose un débat public ouvert piloté par un tiers indépendant : en premier lieu EDF dès 1997, avec une mission d'appui aux directeurs de projet bientôt transférée à Réseau de transport d'électricité à sa création, et qui s'y est transformée fin 2011 en véritable service Environnement et concertation ; puis Réseau ferré de France en 2000, avec une Unité Concertation et débat public ; puis le ministère de l'Équipement en 2001 avec une mission Débat public au sein du Conseil général des Ponts et chaussées (CGPC), qui a disparu lors de la fusion avec le ministère de l'Écologie. Chacune de ces structures conçoit des formations internes, rédige des guides de bonnes pratiques à l'attention des équipes en charge des projets et organise des retours d'expérience des débats publics. Ces structures échangent également entre elles et avec la CNDP leurs expériences<sup>6</sup>. La CNDP rédige des cahiers méthodologiques (CNDP, 2004, 2007, 2012) qu'elle diffuse à l'ensemble des acteurs et autour desquels elle met progressivement en place un apprentissage avec les grands réseaux associatifs. La CNDP tente, avec moins de succès, quelques initiatives en direction des élus.

Par sa pratique, la CNDP infléchit ainsi durablement un processus d'institutionnalisation par ailleurs fortement contraint par des logiques corporatives et partisans adverses. Mais la formalisation même de ces apprentissages risque de réduire progressivement l'ancrage initial de la CNDP dans la critique sociale pour transformer le débat public en moment routinisé des procédures d'instruction des projets. Ainsi, l'effet de la loi de démocratie de proximité qui rend obligatoire la saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage pour les plus gros projets est ambivalent : plus systématique, le recours au débat public l'insère dans la temporalité de l'instruction des projets. Paradoxalement, le déclenchement du processus de participation du public échoit aux maîtres d'ouvrage alors que l'initiative du débat public revenait auparavant aux acteurs, principalement les associations de protection de l'environnement. Il existe donc un risque sérieux de voir le débat public devenir une procédure administrative parmi d'autres auxquelles ont à se soumettre les maîtres d'ouvrage, et non plus un moment de mobilisation des acteurs.

## **2. Cinq configurations rythmant la trajectoire d'institutionnalisation**

Ayant rapidement délimité ces différentes scènes sur lesquelles les acteurs concernés par les conflits d'aménagement acheminent des propositions d'institutionnalisation du débat public et en infléchissent le processus, on peut en figurer la trajectoire par le schéma ci-contre. Celle-ci décrit l'intensité du problème de l'institutionnalisation du débat dans l'espace public, en fonction de la mobilisation différenciée des acteurs sur les différentes scènes envisagées. Cette activité se manifeste tant par les travaux dédiés à la concertation et au débat public des maîtres d'ouvrage, des milieux associatifs et des multiples acteurs de son institutionnalisation, que par divers groupes de travail administratifs qui produisent des rapports, souvent en préparation des lois qui institutionnalisent la CNDP. Les traces les plus saillantes de cette activité sont mentionnées au-dessus de l'axe des abscisses et attestent de l'attention soutenue dont l'institutionnalisation du débat public a fait l'objet depuis vingt ans<sup>7</sup>. Le niveau d'activité

---

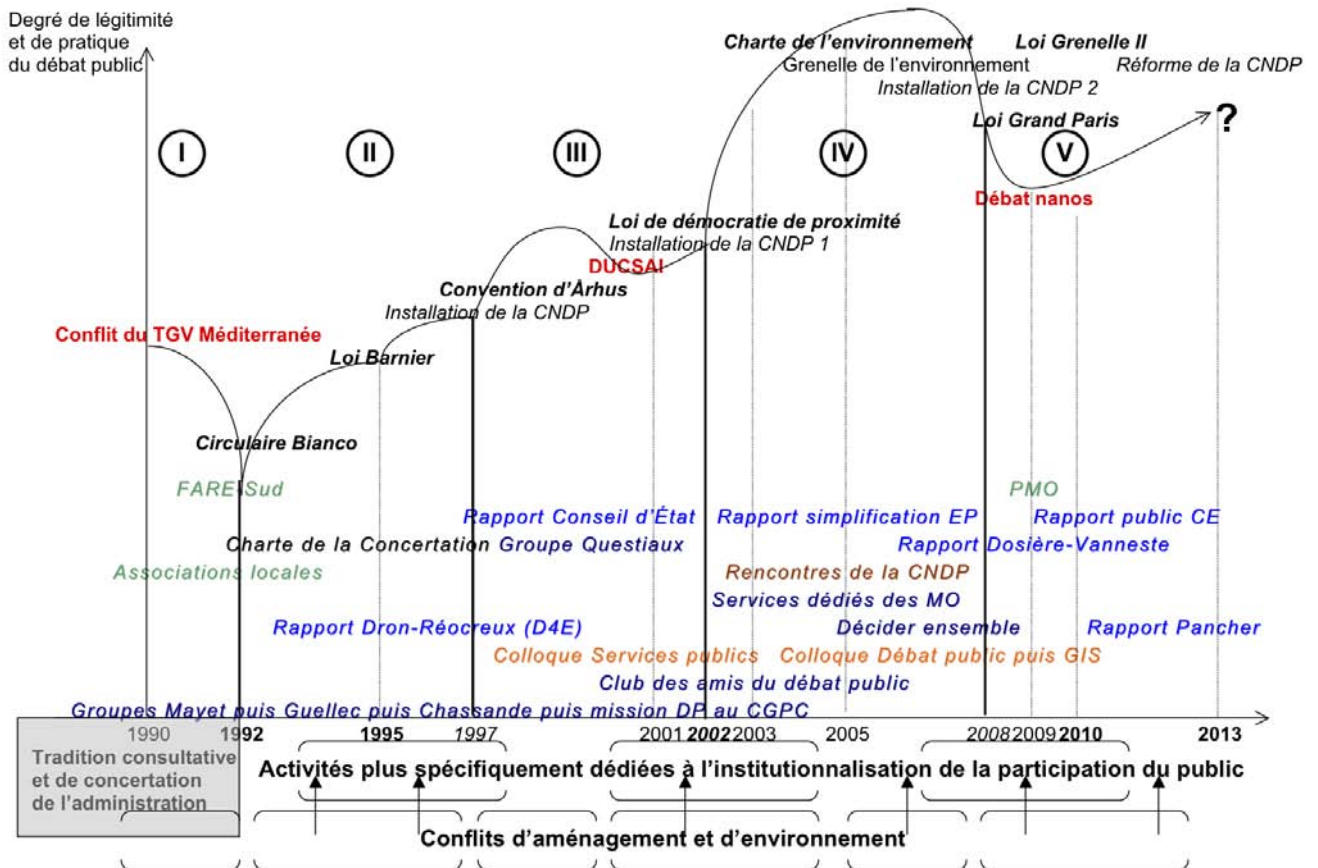
6. Peu après la création de la mission d'appui aux directeurs de projets d'EDF, son responsable a pris l'initiative d'un « Club des amis du débat public », réunissant trois à quatre fois par an depuis 2001 la quinzaine de chargés de mission Concertation, Débat public des grands maîtres d'ouvrage, dont une fois pour une rencontre avec le président de la CNDP. Il s'agit d'un club où chacun participe librement aux échanges sur les activités des structures représentées, sans engager son institution, sous la condition que ce qui est dit n'est pas rapporté en dehors du club. L'auteur participe depuis l'origine aux travaux du club.

7. Nous n'avons pas omis d'indiquer l'activité des chercheurs dans ce processus (colloque de l'association Services publics en 2001, colloque de Lille en 2009, Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et participation créé en 2009). Ainsi les trois lignes du bas (groupes du CGPC (cf. note 4), Club des Amis du



est lui-même fortement lié au degré de conflictualité qui constitue la ligne de fond à laquelle le processus d'institutionnalisation du débat public est indissolublement lié. L'axe des ordonnées n'a pas de mesure rigoureuse dans ce schéma, il figure le degré de légitimité et de pratique du débat public<sup>8</sup>. Ce degré, évalué assez subjectivement de proche en proche, sans échelle précise, augmente quand une nouvelle loi vient confirmer et élargir le rôle de la CNDP ou quand la pratique de la CNDP s'affirme ; il diminue au contraire quand le rôle de la CNDP est mis en cause (loi du Grand Paris) ou sa pratique critiquée (DUCSAI, débat sur la régulation des nanotechnologies).

**Figure 1. La trajectoire d'institutionnalisation du débat public**



La trajectoire peut alors être découpée en cinq grandes configurations selon les problèmes à résoudre, les acteurs engagés et les principes de résolution adoptés. Chaque configuration est donc un agencement spécifique de l'expérience du débat et des arguments engagés dans l'espace public par les différents milieux impliqués dans les conflits d'aménagement, agencement qui favorise ou non la circulation des propositions d'institutionnalisation du débat public.

débat public (cf. note 6), colloques mentionnés puis GIS) désignent les activités dans lesquelles l'auteur s'est le plus directement engagé.

8. Dans la présentation de sa balistique sociologique des causes collectives, Francis Chateauraynaud (2007 et 2011) propose de mesurer plus précisément la « puissance d'expression » des arguments marquant la trajectoire d'un dossier dans un espace de calcul standardisé grâce à la constitution de corpus numérisés représentatifs de multiples dossiers étudiés à l'aide du logiciel Prospero. La constitution d'un tel corpus numérisé décrivant l'institutionnalisation du débat public est envisageable, mais elle aurait largement débordé du cadre de cette recherche. Nous l'avons toutefois expérimentée sur le cas du dossier LGV Paca, au titre d'exercice de faisabilité méthodologique (voir le volume 2 du rapport intermédiaire, septembre 2010)

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

La première configuration est celle de l'émergence de la question de l'institutionnalisation de la participation du public dans les conflits d'aménagement au tournant des années 1980/1990, essentiellement de grands conflits sur des infrastructures linéaires (TGV Méditerranée, autoroute A16 au nord de la région parisienne, ligne à très haute tension France-Espagne à travers les Pyrénées) sur un fond général de remontée de la conflictualité autour des usages du territoire. Cette participation est revendiquée à partir d'une critique de l'enquête d'utilité publique et nécessite une réponse sortant des chemins battus de la tradition consultative de l'administration. L'adoption de la circulaire du ministre des Transports instaurant fin 1992 (avec en janvier 1993 une circulaire analogue sur les lignes électriques à très haute tension) un débat public portant, en amont des études d'avant-projet, sur les grands enjeux du projet, marque une bifurcation. Cette circulaire constitue la première institutionnalisation du débat public. Cette configuration est donc dominée par le dialogue instauré — souvent de manière indirecte, parfois de manière directe comme lors du Collège des experts du TGV Méditerranée (Lolive, 1999) — entre les revendications portées dans les conflits par des associations locales de défense et les réflexions des grands commis de l'État, qui élaborent pour y répondre des projets de réforme de la conduite des grands projets, autour de l'idée d'une phase de débat public en amont du processus de décision.

### La première mise en forme politique du débat public

La seconde configuration est celle qui conduit à la mise en place de la première Commission nationale du débat public, à travers quelques expérimentations des circulaires ministérielles instaurant le débat public, les critiques et propositions alternatives qu'elles suscitent, puis l'adoption de la loi du 12 février 1995 dont l'article 2 crée la CNDP. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, par exemple, fait inscrire dans la loi Paysage de 1992 une disposition instaurant une étape de concertation en amont de l'enquête d'utilité publique, rapidement abrogée car jugée contraire à d'autres obligations en matière d'utilité publique. Mais, c'est le rapport demandé en 1994 par le ministre de l'Environnement, Michel Barnier, à Huguette Bouchardeau — elle l'avait précédé à ce poste ministériel au début des années 1980 et y avait conduit une réforme majeure de démocratisation de l'enquête d'utilité publique —, qui préconise la création de la Commission nationale du débat public pour répondre aux critiques portées à l'enquête d'utilité publique et à la conduite du débat par un préfet dans la circulaire « Bianco ». La proposition est adoptée dans la loi « Barnier » l'année suivante, le décret d'application étant publié un an plus tard, après un changement de gouvernement, et la Commission finalement installée un an plus tard encore, après un changement de majorité parlementaire. Cette configuration est donc plus politique que la précédente, la création effective de la CNDP passant d'emblée l'épreuve des changements de gouvernement, ce qui lui confère une légitimité politique au-delà du clivage droite/gauche. Dans ces conditions, l'installation de la CNDP en 1997 par le gouvernement Jospin, dans la perspective annoncée d'une réforme d'ensemble de l'utilité publique, souligne la bifurcation prise par rapport à la tradition consultative de l'administration.

### L'expérience de la première CNDP

La troisième configuration est celle de la mise à l'épreuve, dès les premiers débats conduits par la CNDP, des nouveaux principes posés par la loi. Cette expérience conduit en quelques expérimentations à une première formalisation de la conduite du débat public. Portée par une logique politique d'affirmation des droits — en cohérence avec ce que stipule la Convention d'Aarhus, texte qui alimente la réflexion du Conseil d'État chargé de préparer une réforme de

l'utilité publique —, cette expérience soulève l'enjeu de l'indépendance de la CNDP vis-à-vis des grands maîtres d'ouvrage — qui s'organisent en interne pour jouer leur nouveau rôle dans le débat —, des élus — qui craignent que le débat ne vienne ralentir les décisions voire « bloquer la France » —, et du gouvernement, qui maîtrise mal les conditions de saisine de la CNDP dans l'agenda des politiques d'aménagement. Les problèmes rencontrés par le débat sur un projet — abandonné depuis — de 3<sup>ème</sup> aéroport international en région parisienne soulignent l'importance de conférer un statut à la CNDP et de préciser les conditions de son intervention. Le renforcement du rôle et la garantie de l'indépendance de la CNDP sont ainsi au centre des propositions du Conseil d'État en 1999, reprises dans la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002, dont le titre IV porte réforme de l'utilité publique. La CNDP devient par cette loi une autorité administrative indépendante, ce qui constitue une bifurcation majeure dans la trajectoire d'institutionnalisation du débat public.

### La CNDP, autorité administrative indépendante

La quatrième configuration s'ouvre donc avec la mise en place d'une nouvelle CNDP, devenue autorité administrative indépendante et jouissant de prérogatives élargies (saisine obligatoire sur un champ plus large de projets). Elle est celle d'une large expansion de l'activité de la CNDP : 31 débats publics conduits en 5 ans (2002-2007), contre 6 lors du premier mandat. Dans cette configuration, la CNDP joue un rôle central dans l'apprentissage des différents acteurs du débat public et dessine au fil des débats conduits un modèle français du débat public. Loin d'enfermer la conduite du débat dans des règles rigides, ce modèle est largement ouvert à l'expérimentation et à l'innovation pour répondre aux situations spécifiques de chaque débat. Mais il affirme sa contribution à l'idée de démocratie participative en imposant dans plusieurs situations difficiles (les décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre 2003, alors qu'un débat est en cours ; les débats « nucléaires » de 2005, l'un sur la politique de gestion des déchets et l'autre sur la construction d'un nouveau réacteur) la nécessité du débat le plus ouvert en préalable à toute décision publique. Ce modèle participe également à la réorientation des politiques d'aménagement dans le sens du développement durable. Le bilan de l'action de la CNDP montre en effet que le débat public y a contribué en limitant l'ambition des projets dans un souci de maîtrise de la mobilité et des flux de matière et d'énergie, réorientation des politiques d'aménagement vers le développement durable qu'a accentué ensuite le Grenelle de l'environnement. Cependant, le contexte politique du Grenelle de l'environnement fait émerger un nouveau modèle de la décision publique — la gouvernance à cinq<sup>9</sup> — qui questionne le rôle du débat public. Le difficile renouvellement de la CNDP à l'issue de son premier mandat d'autorité administrative indépendante constitue alors une nouvelle bifurcation.

### L'institutionnalisation du débat public remise en cause ?

La cinquième configuration — la période en cours — est ainsi ouverte par plusieurs types de contestations auxquelles doit faire face la nouvelle CNDP installée à l'automne 2008. D'un côté, le gouvernement souhaite voir la participation du public revenir « véritablement au

---

9. Dans un discours sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le 20 mai 2008 à Orléans, le Président de la République déclarait : « nous avons mis en place une nouvelle gouvernance, le “dialogue à cinq” : les syndicats, les entreprises, les ONG, les élus et l'administration. Je ne cite pas dans l'ordre. Je dis que c'est une nouvelle façon de gouverner : cela a été la réussite du Grenelle. [...] Je veux réaffirmer que je souhaite que ce “dialogue à cinq” devienne l'un des principes de la décision publique dans notre pays, dès lors que la question de la représentativité des ONG environnementales aura pu être tranchée » ([http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/mise-en-oeuvre-du-grenelle-de-l-environnement.2011.html?search=Orl%C3%A9ans&xtmc=20\\_mai\\_2008\\_Orleans&xcr=4](http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/mise-en-oeuvre-du-grenelle-de-l-environnement.2011.html?search=Orl%C3%A9ans&xtmc=20_mai_2008_Orleans&xcr=4)).

service des projets » (exposé des motifs du projet de loi sur le Grand Paris en 2009), c'est-à-dire la réinscrire dans les formes de consultation de l'administration que le Grenelle de l'environnement rénove, alors que le débat public était largement ouvert à la société civile non organisée<sup>10</sup>. D'un autre côté, l'insuffisance des prises que le débat offre à cette dernière pour influencer les décisions suscite des contestations du rôle de la CNDP, notamment de la part de groupes associatifs tenus en marge du Grenelle de l'environnement<sup>11</sup>. Un groupe radical s'oppose même, avec succès, à la tenue de plusieurs réunions du débat sur la régulation des nanotechnologies<sup>12</sup>. Tirant argument de ces difficultés, un rapport parlementaire préconise à l'automne 2010 la suppression de la CNDP au titre de la réduction du nombre des autorités administratives indépendantes<sup>13</sup>. Cette dernière configuration, marquée par l'incertitude sur le devenir de la CNDP, est donc celle d'une normalisation de son activité, sommée de s'inscrire plus strictement dans les procédures d'instruction des projets que le débat public a contribué à moderniser, et sans doute cantonnée au champ de l'utilité publique à l'exclusion des débats « génériques » sur les politiques publiques, sur lesquels le gouvernement souhaite garder la main.

Mais la période n'est pas close : un rapport commandé par le président de la République au député Bertrand Panher préconise au contraire de renforcer le rôle de la CNDP et même d'en faire un instrument général du débat sur les problèmes de société (tout en l'absorbant dans une Agence du développement durable reprenant également les missions de l'Autorité environnementale)<sup>14</sup>. Le Conseil d'État, de son côté, a consacré son rapport public 2011<sup>15</sup> à la question de la participation du public pour préconiser le passage d'une administration consultative à une administration délibérative. Parmi les différentes sources servant d'appui à cette préconisation remarquable, l'expérience de la CNDP figure en bonne place. Sa création est qualifiée d'« étape décisive dans le long cheminement qui conduit à l'introduction en France de dispositions juridiques permettant une meilleure participation du public et une plus grande transparence dans la prise des décisions » (p. 46) parce que (p. 48, souligné dans le texte) :

- 
10. Les associations locales de défense constituent, certes, un premier degré d'organisation constitutif de la société civile. Mais leur constitution et leurs activités ne requièrent pas leur reconnaissance par l'État, notamment sous la forme de l'agrément donné au titre des codes de l'Environnement, de la Consommation ou de la Santé à des associations ayant acquis une certaine stabilité. La réforme de l'agrément a été l'une des mesures essentielles de la loi Barnier de 1995 comme elle a été au centre des dispositions du Grenelle de l'environnement en 2007, et d'un des Comités opérationnels qui lui ont succédé en 2008, présidé par le député Bertrand Panher, pour statuer sur les critères de représentativité réclamés pour mettre en œuvre la « gouvernance à cinq ». Ce travail a débouché sur le décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011, réformant de l'agrément des associations, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au titre de la protection de l'environnement en fonction de critères de représentativité. Ces critères sont fortement contestés dans une large partie du monde associatif, ainsi que l'idée même de représentativité associative.
  11. Voir par exemple, Charbonneau S. (2009), *Résister pour sortir du développement - Le droit entre nature et liberté*, Paris, Sang de la Terre, La pensée écologique.
  12. Voir le site Internet créé par Pièces et Main d'œuvre (PMO) pour contrer le débat public organisé par la CNDP, considéré comme une entreprise d'acceptabilité des nanotechnologies : <http://www.nanomonde.org/>
  13. René Dosière et Christian Vanneste, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée nationale, rapport n° 2925 enregistré le 28 octobre 2010. La recommandation n° 9 du projet de rapport (publié quelques jours avant le dépôt officiel du rapport) disait : « Transformer et supprimer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) ». Le rapport déposé reformule la proposition de suppression de manière positive : « Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits ».
  14. Bertrand Panher, *La concertation au service de la démocratie environnementale. Rapport au président de la République*, février 2012.
  15. Conseil d'État, Rapport public 2011, *Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française, mai 2011.

*« les procédures de type “débat public” se différencient nettement de celles simplement dévolues à la consultation qui se bornent le plus souvent à enregistrer les avis sur un projet déjà très élaboré. En peu de temps, le débat public est apparu comme l’expression emblématique des mutations qui touchent l’action publique et des sollicitations qui s’exercent sur les autorités publiques afin qu’elles s’ouvrent à l’examen critique par les usagers et les citoyens. La figure du «débat public», née de la volonté de traiter de manière originale, ouverte et collective, les questions d’aménagement et d’environnement, s’est banalisée et a tendance à recouvrir désormais “toute forme, instance, ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs”<sup>16</sup> »*

Malgré cette reconnaissance, l’existence de la CNDP dans sa configuration de la loi de 2002 n’est pas garantie. Le rapport Pancher, par exemple, propose de l’intégrer dans une Agence nationale du développement durable qui abriterait également l’instance d’évaluation environnementale, faisant ainsi se côtoyer un organe chargé de donner un avis sur les projets et une instance dont le succès tient largement au fait qu’elle n’a pas à donner d’avis. Cette même confusion sur le rapport entre le débat public et une fonction d’expertise se retrouve également dans les propositions faites par France Nature Environnement en janvier 2012 pour la campagne présidentielle. Le renouvellement de la CNDP en mars 2013 sera donc probablement l’occasion d’une discussion sur les missions et l’organisation de la CNDP.

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

- un dispositif spécifique, distinct des formats hérités de la tradition de concertation de l’administration, parce qu’il trouve son origine et sa source dans un niveau élevé de conflictualité sur les questions d’aménagement durant toute la période. Mais les tensions sur son champ légitime de mise en œuvre restent fortes.
- l’indépendance du tiers organisateur du débat afin d’établir les conditions d’un dialogue dans une situation durable d’asymétrie des pouvoirs et des expertises. Mais l’intérêt général propre de la participation du public et la légitimité politique d’un débat public ouvert restent l’objet de controverses, tant sur la nature des publics y participant que sur l’apport des résultats de la participation à l’élaboration des projets.
- le rapport du débat public à la décision dans un système fortement marqué par une culture de la « décision tranchée » (Barthe, 2006). Mais l’idée procédurale de conduite démocratique de l’action publique (Rosanvallon, 2009) trouve difficilement sa place quand la substance des enjeux semble toujours commander l’urgence des décisions fondées sur les seuls avis d’experts.

## **II. LA CONSTRUCTION D’UN MODÈLE FRANÇAIS DE DÉBAT PUBLIC**

Examinons, dans cette seconde section, la manière dont se sont structurés les problèmes à résoudre autour de ces trois enjeux à chacune des périodes identifiées, pour indiquer les acteurs engagés et expliciter les principes de résolution adoptés. Un de ses vice-présidents

---

16. Citation tirée de Sandrine Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l’action publique*, A. Colin, coll. Sociétale, 2004.

(Mercadal, 2007) remarquait que la CNDP n'avait pu faire la preuve pratique de l'intérêt du débat public que parce qu'elle avait remis à plus tard deux questions « ontologiques »<sup>17</sup> : celle de la nature du débat (Qu'est-ce que le débat public ?) et celle de sa portée (À quoi sert le débat public ?). « Remis à plus tard » signifie que la CNDP a laissé ces questions ouvertes, sans trancher entre les points de vue défendus par les divers acteurs du débat public tout au long de son processus d'institutionnalisation. La CNDP n'en a été que plus vigilante sur son indépendance vis-à-vis de ces multiples acteurs. Ainsi, les trois enjeux autour desquels se structure le problème public de l'institutionnalisation ouvrent un espace de variation de l'engagement des acteurs du débat public que nous nous proposons de décrire.

## **1. De l'acceptabilité sociale à la critique sociale des projets : l'ouverture du débat**

La tradition consultative de l'administration française est bien illustrée par l'histoire des enquêtes d'utilité publique (Piechaczyk, 2001). L'affiche du mai 1968 français choisie par Sherry Arnstein (1969) pour illustrer son fameux article sur les échelles de la participation (quoique l'affiche visait la politique de participation dans l'entreprise initiée par De Gaulle à l'époque, et non la concertation sur les projets d'aménagement) en résume bien la culture politique : une séparation affirmée entre participation et décision (Warin, 1993). Pour autant, la consultation n'est pas réductible à l'idée d'information à sens unique, premier ressort de la critique de la décision. Au contraire, la transparence de la décision et la participation du public sont devenus les leitmotivs des directives de modernisation du service public depuis les années 1980<sup>18</sup>. Une des premières évolutions de l'enquête d'utilité publique, avant la loi de démocratisation de 1983, a été impulsée dès 1976 par une circulaire du Premier ministre Jacques Chirac, qui explicite l'idée de la consultation comme information à double sens : il s'agit pour les pouvoirs publics tout autant de recueillir les suggestions et critiques sur des projets, d'évaluer les réactions du public avant d'effectuer un choix ou de modifier le projet en conséquence, que d'informer le public<sup>19</sup>. Cette conception, faisant de l'évaluation de l'acceptabilité sociale l'objet essentiel de la consultation, est depuis devenue un lieu commun de la modernisation administrative.

---

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

18. La circulaire « Chirac » du 14 mai 1976 porte sur l'information et la consultation du public. Dans des termes plus ou moins proches, les Premiers ministres ultérieurs — Michel Rocard avec la circulaire du 23 février 1989 traitant du renouveau du service public et notamment de la concertation entre fonctionnaires et usagers et de l'évaluation des politiques publiques ; Alain Juppé par une circulaire du 26 juillet 1995 sur la réforme de l'État et des services publics ; puis Lionel Jospin avec de nouveaux projets de réforme de l'État — ont développé cette ligne de modernisation utilisant largement la notion de consultation du public, et s'accompagnant de la formalisation de référendums locaux non décisionnels (loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République puis loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) pour consulter le public sur des projets relevant des compétences des collectivités territoriales.

19. « L'information du public trouve ses fondements dans la nécessité d'expliquer et de faire comprendre les raisons qui ont conduit les pouvoirs publics à retenir tel ou tel projet. Elle s'impose aussi pour obtenir des habitants intéressés le maximum de réactions et de propositions susceptibles d'éclairer l'autorité publique avant le choix ou la mise en œuvre d'un projet. Ainsi, c'est bien dans une double perspective qu'il convient d'agir : celle d'une meilleure information des habitants au sujet des projets mis au point par les pouvoirs publics, et celle d'une meilleure connaissance par les pouvoirs publics des besoins des habitants. » Circulaire du 14 mai 1976. Signée par le Premier ministre, cette circulaire « qui a pour objet de commenter le décret n° 76-432 du 14 mai 1976 relatif aux enquêtes publiques », s'adresse essentiellement aux services de l'Équipement et est publiée sous le timbre du ministère de l'Équipement.

L'idée du débat public fait donc son apparition dans un mouvement déjà bien entamé de réformes administratives touchant au champ de l'aménagement et de l'environnement, et plus généralement du service public, dont les maîtres mots sont la transparence de l'information et la consultation du public. L'exposé des motifs de la circulaire « Bianco » systématise d'ailleurs ce vocabulaire : « *La transparence est une dimension désormais nécessaire de l'efficacité et de la crédibilité de l'action publique : transparence des enjeux, transparence des stratégies, transparence des compétences et des responsabilités, transparence des choix par la proposition de véritables alternatives, transparence enfin des résultats par la vérification publique* » (Bianco, 1993). Cette thématique de la transparence alimente la critique de l'enquête d'utilité publique, « sans public » (Blatrix, 1996) alors que l'objet de l'enquête d'utilité publique n'est plus l'expropriation mais l'information et la communication. L'absence de public est alors un signe de « crise de la démocratie médiatique » (rapport Carrère, 1992).

C'est pourquoi l'institutionnalisation du débat public marque une bifurcation par rapport à ce mouvement de la tradition consultative de l'administration vers plus de transparence, elle ouvre une trajectoire distincte qu'amorce déjà la circulaire Bianco avec les idées de « transparence des compétences et des responsabilités », de « propositions de véritables alternatives » et de « vérification publique des résultats » formulées en réponse aux revendications portées dans les conflits d'aménagement. Cette bifurcation consiste à ne plus concevoir la participation du public dans l'objectif d'une meilleure acceptabilité sociale des projets, mais comme moment de libre expression de la critique sociale qu'ils suscitent<sup>20</sup>. La réflexion sur le débat public porte sur l'articulation entre consultation et concertation dans la construction de l'intérêt général : Pierre Mayet vice-président du CGPC, Daniel Ruez, président de la CNCE, des responsables associatifs comme les responsables de la CARDE, produisent des schémas de cette articulation thématissant la question posée dans les conflits : qui a part à la construction de l'intérêt général. S'il s'agit d'abord de répartir à nouveau les parts dans un système d'acteurs transformés par les conflits, la montée des questions environnementales et la décentralisation, ce nouveau système d'actants met au centre du jeu la question de la construction de l'intérêt général, qui était fermée dans la conception antérieure d'une administration consultative propriétaire de l'intérêt général.

Les conflits d'aménagement, ceux dans lesquels les associations locales de défense luttent pour être reconnues comme ayant part à la construction de l'intérêt général, ont permis d'opérer ce déplacement en mettant en question la légitimité des décisions, questionnement refoulé par la notion d'acceptabilité sociale. Cette dernière, en effet, inscrit la consultation du public dans l'instruction des projets en séparant fortement les rôles : la définition des problèmes à résoudre et les modalités de résolution relève de l'expertise propre des maîtres d'ouvrage, la prise en compte des « besoins des habitants » constituant plus une catégorie de justification des projets que la reconnaissance de leur capacité autonome d'expression. Ainsi,

---

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

les procédures d'utilité publique tendent à dissocier le « citoyen » qui parle au nom de l'intérêt général du riverain qui défend ses intérêts particuliers. Mais, les conflits ont vu l'émergence de nouveaux sujets politiques, les « citoyens en tant que riverains » (Fourniau, 2007), qui revendiquent d'être à la fois citoyens et riverains, refusent le partage des rôles véhiculé par le terme d'acceptabilité sociale, et mettent en acte ce refus en inventant le débat public comme moyen pour prendre part à la construction de l'intérêt général.

Plusieurs groupes de hauts fonctionnaires prennent la mesure de la « panne de la démocratie » que révèlent ainsi les conflits et élaborent une refonte de la conception d'ensemble de la conduite des projets, pour « décider mieux »<sup>21</sup> en ne séparant plus une concertation ouverte « aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen »<sup>22</sup> de l'élaboration des projets<sup>23</sup>. Mais dans cette réflexion des hauts fonctionnaires, l'idée de participation n'est pas clairement dégagée. Ainsi la loi Barnier, qui instaure pour la première fois dans la loi le principe, assimile la participation à l'information. L'idée de participation se dégagera de celle d'information avec la pratique du débat public qui met au centre de son fonctionnement la question de l'échange argumenté. Cette pratique conduit ces hauts fonctionnaires à considérer, pour tenir compte des évolutions de la société face aux questions environnementales<sup>24</sup> que cette pratique manifeste, que tout n'est pas réductible à des intérêts comme le présupposait la mécanique de l'utilité publique. Ainsi, après une première transformation dans la conception de l'utilité publique passant de l'idée des intérêts particuliers opposés à l'intérêt général, à l'idée d'information et de concertation du public, le débat public s'impose comme un dispositif permettant d'articuler un triptyque plus complet : information du public ; négociation des intérêts ; argumentation des échanges. L'expérience du débat public donne alors progressivement à ce vocable la signification implicite de « débat public contradictoire », signification qui l'oppose explicitement à la concertation car elle met l'accent sur la confrontation des représentations des problèmes et non pas sur la négociation des intérêts.

L'invention du débat public dans les conflits a eu comme conséquence essentielle l'institutionnalisation d'un débat ouvert, alors qu'au même moment, et durant toute la décennie 1990, le mouvement de modernisation de l'État se traduisait, notamment dans les lois de protection de l'environnement, par la multiplication de comités de concertation fermés<sup>25</sup>. Les associations y sont désignées par l'administration en vertu de l'agrément qu'elle leur a accordé parce qu'elles représentent tel ou tel intérêt, soit localisé, soit général mais spécialisé (protection des oiseaux, etc.). Certes, la création de ces comités de concertation

---

21. Les deux expressions sont des titres du rapport d'étape d'avril 1992 du « débat national sur les infrastructures de transport » conduit par le préfet Gilbert Carrère, Transports – destination 2012. Ce rapport d'étape met en forme des idées émises au cours du débat national — notamment lors de la rencontre tenue à Lyon le 26 avril sur le thème de la décision, où les associations contestant le projet de TGV Méditerranée étaient très présentes — qui ne faisaient pas partie des directives initiales du ministre l'ayant lancé. Le rapport final remis au ministre en novembre développent ces idées et avancent les principales dispositions qui seront mises en forme dans la circulaire Bianco.

22. Termes de la circulaire Bianco du 15/12/1992.

23. Pierre Mayet (1999) indique dans son article : « Le débat public et l'élaboration du projet progressent en réalité selon la même méthode ».

24. Cf. Michel Rousselot, « l'environnement, un projet de société », *La Jaune et la Rouge*, 1994, premier n° spécial de cette revue des polytechniciens consacré à l'environnement, sous la houlette du groupe X-Environnement qu'animait Michel Rousselot qui, directeur de cabinet de Paul Quilès, avait été l'initiateur de la mission Carrère.

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



constituait une ouverture du processus de décision à de nouveaux acteurs, mais elle cantonne leurs possibilités d'expression à la défense des intérêts dont ils sont les représentants attirés par leur désignation. Le débat public inaugure une autre démarche : d'emblée le débat a été ouvert à tous, sans qualification préalable des publics.

Quelles en sont les conséquences ? Puisque ce n'est plus le décideur qui désigne et qualifie les publics, l'objectif de constituer un public représentatif dans le débat a vite dû être abandonné. La CNDP a rapidement constaté que malgré l'effort d'information très large dans chaque débat<sup>26</sup> le public rassemblé dans les réunions est essentiellement constitué d'opposants : la vitalité du débat public tient à ce qu'il ouvre un nouveau cadre, régulé par l'échange argumenté et non par le seul rapport des forces, pour le conflit préexistant sur le projet mis en discussion. La CNDP a progressivement dégagé de l'expérience du débat l'idée que son utilité tient donc à son rôle d'expression de la critique sociale. Le débat public ne permettrait pas de « faire le tour des arguments »<sup>27</sup> si on lui imposait d'être représentatif des différents points de vue, comme si l'on pouvait, avant même que le débat ait eu lieu, fixer la totalité des points de vue à représenter<sup>28</sup>. Le débat est ainsi ouvert aux enjeux portés par les différents publics concernés, et notamment ouvert à un conflit sur la définition de ce que sont les enjeux, les territoires et les publics qui les portent. L'expérience de la CNDP souligne le lien intrinsèque entre la façon d'envisager la participation et la façon de définir le public. La tradition consultative de l'administration française conduit à définir et à contrôler les rôles dans des dispositifs où chacun ne prend la parole qu'au titre des compétences que l'État lui reconnaît. En revanche, le débat public s'expérimente par la mise à l'épreuve de règles de discussion permettant l'expression de tous et l'échange le plus ouvert. Le « débat sur le débat » y tient une place remarquable dans l'apprentissage des participants : leur égalité, la transparence, l'argumentation des échanges et tous les principes formulés par la CNDP sont soumis à vérification dans la discussion et donnent lieu à l'invention des solutions pratiques pour garantir leur mise en œuvre.

Cette innovation, en nette rupture avec la tradition républicaine de l'administration consultative, provoque de multiples contestations de la légitimité politique de la CNDP. Les débats parlementaires pour l'adoption de la loi du 2 février 1995 et de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 l'illustrent. Lors du débat au Sénat en janvier 2002, et dans des termes très proches du débat parlementaire de l'automne 1994<sup>29</sup>, l'idée même que la

---

26. Cet effort, avec une diffusion d'une premier journal au lancement du débat atteignant fréquemment plus d'un million d'exemplaires, explique les  $\frac{3}{4}$  du coût des débats.

27. Georges Mercadal (2010), vice-président de la CNDP note : « S'agissant de la portée [des débats] (...) ils remplissent tous et ils remplissent bien, une fonction critique, d'ailleurs, comme on l'a vu, plus large qu'une simple critique environnementale, une critique sociale. Ils font le tour des arguments pertinents, un tour exhaustif, par ce que leur analyse est stimulée par des gens concernés et motivés, et qu'elle est travaillée par des experts et contre experts appelés par l'organisateur. De cette critique ressort toujours d'ailleurs des points qui n'avaient pas été vus ou qui avaient été négligés ».

28. Il est indiqué dans les *Cahiers méthodologies de la CNDP* (2007, p. 11) : « Il est clair également que le débat d'amont, ce qui est presque synonyme de débat sur les options générales, conduit à des décisions beaucoup plus riches de la part des maîtres d'ouvrage, et que cela est indépendant de l'affluence qu'ils rassemblent ».

29. Par exemple, Alain Vasselle, sénateur RPR de l'Oise qui intervient dans le débat en janvier 2002 contre le débat public (« Ne faut-il pas y voir le moyen d'atteindre de façon détournée certains objectifs en matière d'environnement — je songe aux usines nucléaires ou au troisième aéroport ? (...) Comment mieux que par un débat public bloquer un projet de ce type ? », séance du 23 janvier 2002, site Internet du Sénat) était déjà intervenu dans le débat sur la loi « Barnier » en 1994 pour critiquer le nouveau dispositif qui lui paraissait superflu : « Il existe des procédures de déclaration d'utilité publique qui permettent à tous nos concitoyens de se prononcer sur tel ou tel projet, sur telle ou telle infrastructure, que ce soit un barrage, une autoroute ou

délibération puisse sortir de l'enceinte parlementaire est, en fait, refusée : « *Le premier lieu de débat public, c'est le Parlement. Et l'opinion n'a nul besoin d'une Commission nationale pour se saisir d'une question qui la préoccupe* » déclare André Lardeux, sénateur RPR du Maine-et-Loire. Plus précisément, le débat public ne saurait jouer un rôle délibératif mais doit rester cantonné dans un rôle purement pédagogique, selon Patrick Lassourd, rapporteur pour avis du titre IV au nom de la commission des affaires économiques : « *En somme, le débat public doit permettre d'expliquer au public le sens du projet, de susciter son adhésion, d'améliorer le dispositif proposé, bref, de remplir un rôle pédagogique. Il ne s'agit pas de remettre en cause la légitimité de la démocratie représentative, qui doit rester le principe fondamental du fonctionnement de la République. C'est dire que la "fenêtre de tir" est étroite et mérite d'être clairement précisée, si nous voulons respecter la légitimité du débat public, tout en conservant aux élus le pouvoir de décision, et garantir, en fin de compte, la réalisation efficace des projets* »<sup>30</sup>. Cette contestation de la légitimité politique de la CNDP conduit à fortement encadrer son intervention, imposant à la nouvelle institution créée par la loi de 1995 une forte « dépendance au sentier ». Par exemple, les parlementaires refusent d'emblée toute faculté d'autosaisine à la CNDP, tandis que la loi de 1995 formalise des caractéristiques essentielles de la nouvelle institution qui n'ont plus depuis été remises en chantier : sa composition représentative (alors que le projet du ministre Michel Barnier prévoyait une assemblée de magistrats), son rôle limité à l'organisation du débat, sans avis à donner sur le projet mis en discussion et donc sans pouvoir d'enquête sur les projets. Mais les partisans du débat public, tant dans la haute administration de l'Équipement et de l'Environnement que dans le monde associatif, sont réintervenues régulièrement sur deux questions qu'ils jugeaient plus essentielles : celle du statut de l'institution pour garantir son indépendance ; celle de l'objet du débat et de son lien à la décision.

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

Bien que le gouvernement ait choisi d'instituer le débat public par la loi, les limites politiques imposées à l'époque de l'élaboration et de la discussion de la loi de 1995 se marquent particulièrement par le fait que la Commission nationale du débat public n'y est dotée d'aucun statut, comme s'il s'agissait d'une simple commission administrative<sup>31</sup>. Ces limites ont été pointées dès les premiers débats organisés par la nouvelle CNDP. Par exemple, bien que la loi ait exclu une discussion sur l'opportunité des projets, cette question s'impose dans la pratique

---

un projet d'aménagement touchant d'une manière importante à notre environnement. Certes, il n'y a pas de débat, mais il y a une consultation de nos concitoyens, lesquels s'expriment devant un commissaire enquêteur. On enregistre une proposition et il est bien rare, lorsqu'une opposition ferme de l'ensemble de nos concitoyens apparaît au travers de cette déclaration d'utilité publique, qu'il n'en soit pas tenu compte (...) Je pense donc que les conditions actuelles permettent déjà à des oppositions justifiées et pertinentes de s'exprimer, à condition que le projet en cause soit déclaré d'utilité publique par la collectivité locale concernée », *JO Sénat*, 12 octobre 1994, p. 4187.

30. Propos dans sa présentation du titre IV avant la discussion générale de la loi, lors de la séance du 8 janvier 2002. Site Internet du Sénat. Il faut noter que Patrick Lassourd, sénateur RPR d'Ille-et-Vilaine, a ensuite été nommé, au titre du Sénat, membre de la CNDP.
31. C'était l'option retenue auparavant par le ministre des Transports, Jean-Louis Bianco dans un souci d'efficacité. Quand l'initiative est reprise par le ministre de l'Environnement Michel Barnier, l'idée d'une loi s'impose. À la suite du rapport Bouchardeau (1993), les hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement qui y avaient contribué ont soutenu la création d'une autorité administrative indépendante, statut refusé par le cabinet du ministre. L'idée d'une commission composée de magistrats (hauts fonctionnaires des missions d'inspection, du Conseil d'État et de la Cour des comptes) lui est préférée comme garantie d'indépendance. On a retrouvé ce même raisonnement pour la création de l'Autorité environnementale, mais son indépendance est maintenant mise en doute par la Commission européenne.

comme l'objet central du débat et les premières commissions particulières marquent leur indépendance en garantissant que cette discussion doit avoir lieu.

Aussi, la loi de démocratie de proximité apporte-t-elle en 2002 une inflexion décisive à une suite de réformes encore fortement imprégnée de l'idée d'acceptabilité sociale. La loi pose en effet qu'il y a un intérêt général propre à la participation des citoyens à l'élaboration d'une décision, qu'il convient de distinguer de l'intérêt général qui s'attache au projet soumis à décision<sup>32</sup>. Nouvelle autorité administrative indépendante, la CNDP est chargée de la mise en œuvre de ce nouvel intérêt général reconnu dans la loi. Pierre angulaire du droit public français, l'intérêt général n'est pas une notion juridique mais un concept politique : la loi reconnaît les transformations de la société en définissant de nouvelles finalités d'intérêt général. Ainsi, la défense de l'environnement<sup>33</sup> est déclarée d'intérêt général par la loi relative à la protection de la nature de 1976. La multiplication de ces finalités a conduit le Conseil d'État à admettre le pluriel et à parler d'intérêts généraux<sup>34</sup>. La pluralité des intérêts généraux conduit alors à accorder une grande attention aux procédures permettant d'arbitrer entre eux dans l'action publique. L'institutionnalisation du débat public prend sa place dans cette recherche d'une nouvelle « formulation démocratique des fins d'intérêt général »<sup>35</sup>

La loi de démocratie de proximité reconnaît ainsi un véritable droit à la participation du public et stabilise l'existence d'un tiers indépendant chargé de garantir ce droit. La mise en forme législative d'une logique d'affirmation d'un nouveau droit — le droit à la participation —, la reconnaissance de ce droit comme nouvel intérêt général, propositions qui figuraient déjà dans le rapport Bouchardeau de 1993 mais n'avaient pu aboutir à l'époque, trouve dans la Convention d'Århus et son processus de ratification<sup>36</sup> un appui majeur. La conjoncture historique du lancement de la convention d'Århus — la préparation du premier Sommet de la Terre de Rio, et la transition démocratique des pays d'Europe de l'Est après la chute du mur de Berlin, dont la question environnementale constituait un enjeu majeur — et son processus d'élaboration ouvert aux grandes ONG environnementales — fait exceptionnel

---

32. Voir le rapport de Pierre Cohen, député socialiste de Haute-Garonne, pour qui l'objectif de la loi est de « concilier d'une part, l'intérêt général d'une plus grande participation de nos concitoyens aux choix qui ont des conséquences lourdes sur leur cadre de vie et d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ces projets », *Avis présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le titre IV du projet de loi (no 3089), relatif à la démocratie de proximité*, Assemblée nationale, 11<sup>e</sup> législature, rapport n° 3105 du 5 juin 2001.

33. La loi énonce : « la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent »

34. Notamment à la suite du rapport public de 1999, *Réflexions sur l'intérêt général. Le rapport sur l'utilité publique*, également publié en 1999, emploie cette expression.

35. L'avant-propos du rapport public du Conseil d'État en 1999, consacré pour son bicentenaire à l'intérêt général, indique : « il ne suffit pas d'élaborer des compromis ou de rechercher une conciliation entre divers intérêts privés ou publics pour dégager plus sûrement un intérêt général. L'intérêt général est, par nature, rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations d'intérêts, entre lesquels il faut, en fin de compte, choisir si l'on veut empêcher le blocage de la décision publique. Cependant, si la conception transactionnelle de l'intérêt général est un symptôme de la crise qui affecte aujourd'hui la notion d'intérêt général, le remplacement, chaque fois que possible, des procédures de contrainte par des procédures de conviction peut néanmoins constituer une voie de solution permettant à la décision publique de retrouver une nouvelle légitimité. Dès lors que l'arbitrage ultime revient à l'autorité démocratiquement investie de la compétence pour formuler l'intérêt général, la légitimité des choix retenus sera renforcée par une meilleure association des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions qui les concernent. » Conseil d'État, *Rapport public 1999*, <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>.

36. La loi de ratification sera votée le lendemain de l'adoption définitive de la loi de démocratie de proximité. Cette ratification fait l'objet de peu de débats, et ceux-ci ne mettent pas en rapport les deux textes.

dans les négociations internationales — lui ont donné sa tonalité de « déclaration des droits de l'homme et du citoyen à l'environnement »<sup>37</sup>. L'impulsion politique de la Convention d'Århus permet de rouvrir les questions laissées en suspens en 1995. Plus prosaïquement, il s'agit de transcrire cette convention internationale dans le droit français, ce qui constitue le point de départ du groupe de travail du Conseil d'État chargé par le Premier ministre Lionel Jospin de faire des propositions de réforme de l'utilité publique. Présidé par Nicole Questiaux qui en qualité de chef de la section des Travaux publics du Conseil d'État avait déjà eu à donner son avis sur le projet de loi Barnier, le groupe préconise de transformer la CNDP en autorité administrative indépendante, recommandation non suivie par l'assemblée générale du Conseil d'État mais qui, de nouveau défendue par l'ancien sous-directeur Nature et Paysage devenu conseiller technique du ministre de l'Environnement<sup>38</sup>, est inscrite dans le projet de loi et ne soulève pas d'objection dans le débat parlementaire. Le débat sénatorial de 2002, à la veille d'échéances électorales majeures, a cependant rappelé les contestations, à droite mais aussi d'élus locaux de gauche, de la légitimité politique de la CNDP et posé des limites très fortes à l'exercice du nouveau droit à la participation du public. Alors que le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale faisait du débat public, en application de la convention d'Århus, l'instrument de la mise en œuvre du principe de participation aux décisions publiques, les amendements sénatoriaux ont restreint le champ d'application aux seuls projets d'intérêt national, limité les marges d'appréciation de la CNDP et contraint le déroulement du débat dans des délais très serrés.

Son indépendance est mise à l'épreuve dans chacun des débats conduits, la CNDP doit y prouver sa capacité à desserrer les contraintes posées à la participation du public, tout en montrant que celle-ci, loin de bloquer les projets, permet au contraire de « décider mieux ». Quelques débats ont été, de ce point de vue, particulièrement marquants, par exemple les débats « nucléaires » de 2005 et, a contrario, le débat sur les nanotechnologies en 2009-2010, mais également des débats sur des projets d'aménagement plus classiques.

Ainsi, dans le cas du débat sur le projet de THT Boutre-Carros, organisé en application de la loi Barnier qui avait exclu un débat sur l'opportunité des projets pour le centrer exclusivement sur ses fonctionnalités, la CNDP a pleinement joué le jeu du débat sur l'opportunité souhaité par les associations. Le changement du contexte politique en 1997 le facilitait. Ainsi, à la demande des associations, la ministre de l'Environnement, Mme D. Voynet, avait fait avant l'ouverture du débat public une déclaration de remise à plat du projet, annulant les sept projets de tracés préalablement étudiés.

Concernant la formulation imposée par le Sénat dans la loi de démocratie de proximité de 2002, limitant le débat public aux projets d'intérêt national, la CNDP a également fait preuve de son indépendance en faisant évoluer son interprétation de la loi. On constate en effet une évolution intéressante de la « jurisprudence » de la CNDP : après sa décision de ne pas faire le débat sur les tramways de Marseille, les 3 lignes visées étant toutes à l'intérieur de la

---

37. Le délégué Belge avait proposé d'intituler la convention « Convention des droits du citoyen en matière d'environnement », rapporté par Yves Lador (2005, p. 65). Lador, qui était lui-même un représentant d'ONG, témoigne du rôle de la participation directe des ONG aux négociations ministérielles dans l'aboutissement rapide du processus.

38. Jean Lafont avait déjà défendu cette idée dans le groupe de travail du rapport Bouchardeau puis dans le groupe Questiaux. Sa connaissance de l'expérience québécoise du BAPE étayait sa conviction en faveur d'une indépendance affirmée de la Commission. L'inspiration de la création de la CNDP, souvent prêtée au BAPE, tient largement au rôle de Jean Lafont dans le processus d'institutionnalisation du débat public, dans lequel il s'est appuyé sur sa connaissance directe du BAPE, ce qui n'était pas le cas de ses homologues au ministère de l'Équipement. En 1998, il entre dans le cabinet de Dominique Voynet, ministre de l'Environnement du gouvernement Jospin, où il fera aboutir le statut d'autorité administrative indépendante.

commune et relevant difficilement de ce fait de l'intérêt national, si on ne jugeait que de la dimension transports des projets, la CNDP a pris une décision inverse concernant le contournement autoroutier de Rouen, jugeant que le problème de transport visé par ce projet n'était pas seulement local mais avait « une importance pour le développement durable à travers ses impacts sur l'environnement et ses effets sur la répartition intermodale des flux de circulation et sur l'urbanisation »<sup>39</sup>. La notion de développement durable, qui n'est pas encore dans la loi (en 2002), sert à interpréter le critère d'intérêt national de la loi de démocratie de proximité : ce projet local de contournement autoroutier d'une agglomération a une portée nationale parce qu'il est représentatif d'une conception de la politique routière favorisant par des rocades urbaines l'étalement urbain alors qu'une alternative en transports collectifs est plus à même de favoriser une ville dense et une maîtrise de la mobilité.

Cet exemple manifeste le pouvoir d'anticipation dont se dote la CNDP par rapport à la loi, qui fera également considérer le débat VRAL comme une anticipation du Grenelle de l'environnement. L'anticipation par rapport à la loi (faire dès maintenant ce que la prochaine loi donnera comme mission) est l'affirmation d'une position de magistrature d'influence, productrice d'une jurisprudence, d'une capacité de jugement. La CNDP sait ainsi inscrire sa pratique dans le droit commun en le transformant progressivement. En revanche, face aux grands projets présidentiels (3<sup>ème</sup> aéroport, Grand Paris), elle ne peut rien imposer.

Les débats sur les « options générales » de politique publique et non sur un projet, pour lesquels le gouvernement n'a pas d'obligation de saisir la CNDP, soulignent particulièrement l'indépendance acquise par la CNDP<sup>40</sup> : le gouvernement a plusieurs fois préféré ne pas saisir la CNDP et garder la main en organisant un « débat national » (débat national sur l'eau en 2002, sur l'énergie en 2003), jamais avec succès en termes d'inclusion du monde associatif. L'échec du débat national sur l'énergie, marqué par le retrait de toutes les ONG parce que la question du nucléaire était mise hors discussion, a fortement pesé pour que le gouvernement saisisse la CNDP en février 2005 de l'organisation d'un débat public, préalable à la préparation d'une nouvelle loi, sur la « gestion à long terme des déchets nucléaires de haute et moyenne activité à vie longue ». En parallèle, était lancé un débat de projet sur un nouveau réacteur, l'EPR, première construction depuis la fin de l'installation du parc nucléaire français dans les années 1990, débat très attendu par le monde associatif<sup>41</sup>. Il était également décidé le lancement début 2006 du débat sur le projet international de réacteur expérimental sur la fusion nucléaire, ITER. Alors que toutes les décisions sur le programme électronucléaire français avaient jusqu'à présent été prises sans consultation de la population, la CNDP se voyait donc confier la lourde tâche de « faire entrer en démocratie » le nucléaire (Barthe, 2006). Sa légitimité politique pour le faire a été fortement mise en cause par l'Office

---

39. Décision n° 2004/34 de la CNDP prise lors de sa séance du 3 novembre 2004.

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

41. Dans un communiqué commun intitulé « Pour un débat public exemplaire », en date 25/11/2004, peu après la saisine de la CNDP par EDF, les principales ONG environnementalistes (Agir pour l'Environnement, Les Amis de la Terre, France Nature Environnement, Greenpeace, WWF) indiquent : « La CNDP n'est bien entendu pas responsable de cette situation [le débat est annoncé alors que le gouvernement a déjà laissé entendre la décision favorable qu'il prendrait] que nous tenons à rappeler pour justement insister sur le fait que le débat public organisé par la CNDP se trouvera être le seul lieu dans lequel un dossier global de justification sera produit permettant la tenue d'un débat argumenté et sérieux pour un projet pour lequel les avis sont déjà largement connus. Dans cette situation difficile, la crédibilité dépendra fortement du processus qui se doit donc d'être exemplaire ».

parlementaire des choix scientifiques et technologiques<sup>42</sup>, en charge de préparer la nouvelle loi sur les déchets radioactifs. Le débat sur le réacteur EPR a également connu un moment de crise sur les questions de transparence en matière de sûreté. Alors que le secret défense frappait un rapport de sûreté du futur réacteur, les associations réclamaient de pouvoir en débattre en toute connaissance de cause, menaçant de se retirer du débat si ce n'était pas le cas<sup>43</sup>. La CNDP s'est retournée vers le gouvernement et l'ensemble des parties prenantes pour qu'ils résolvent le « conflit d'exigences [le débat public et le secret défense] nées l'une et l'autre de l'application de la loi » (communiqué CNDP du 19/09/2005). Ayant rappelé le principe de pluralisme qui caractérise le débat, la commission n'envisageait pas de conduire ce débat en l'absence des associations et elle a contribué à la mise en place d'un dispositif pratique permettant le respect des principes énoncés<sup>44</sup>.

Le débat sur l'EPR comme celui sur les déchets radioactifs ont donc été considérés comme des réussites par les divers participants : l'affirmation de l'indépendance de la CNDP a permis d'ouvrir le débat sur l'avenir de la filière nucléaire, malgré le peu d'influence directe sur les décisions ultérieures. À contrario, le débat public sur la régulation des nanotechnologies a été considéré comme un échec par la plupart de ses participants : cet échec est en partie attribué à l'absence d'indépendance de la commission particulière vis-à-vis d'un maître d'ouvrage peu identifiable dans le débat<sup>45</sup>. Ce débat a fait l'objet d'une contestation inédite dans ses formes et son contenu de la part d'un groupe d'opposition radicale aux nanotechnologies. Pièces et Main d'œuvre (PMO) a non seulement contesté le débat, assimilé à une opération d'acceptabilité sociale (selon le mot d'ordre « participer, c'est accepter »), une « campagne nationale de manipulation », mais a également empêché la tenue d'une bonne partie des réunions publiques. La neutralité de la CNDP<sup>46</sup>, et sa légitimité pour organiser le débat sont au centre de la critique radicale : « Le débat public n'a pas plus besoin d'une "commission nationale" et de commissaires, que la démocratie d'experts »<sup>47</sup>. L'argument avait été, jusque là, celui d'élus contestant que la délibération politique puisse sortir du Parlement. Quand, sur le nucléaire, la CNDP était créditée par les grandes ONG environnementales pour sa capacité à ouvrir un débat confisqué par la technocratie, le jugement de plusieurs de ces ONG sur le débat sur les nanotechnologies est inverse et les Amis de la Terre se sont d'ailleurs assez vite retirés du débat.

---

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

43. Tribune « Quand le débat public rencontre le secret défense » dans *Le Monde* du 15/09/2005.

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

45. Voir, par exemple, la tribune cosignée de Bernadette Bensaude-Vincent, Marie-Christine Blandin, Yves le Bars et Dorothee Benoît-Browaëys, intitulée « Oser mettre en débat les finalités », publiée dans *Le Monde* du 18 février 2010, à une semaine de la clôture du débat. Le quotidien rendait compte de l'achèvement du débat en analysant « Les raisons d'un fiasco », constatant que « Le débat public sur les nanotechnologies n'a pas fait bouger les positions », articles parus le 25/02/2010.

46. « L'impossible neutralité de la CNDP », communiqué de PMO du 6/12/2009, <http://www.nanomonde.org/L-impossible-neutralite-de-la>

47. <http://www.nanomonde.org/La-Commission-nationale-du-debat>

### **3. La place du débat public dans la décision : intérêt général de la participation vs débat au service des projets**

Le lien entre le débat et la décision est sans doute la question qui a fait l'objet des évolutions les plus notables au fil des lois touchant à l'organisation de la CNDP. Bien que le contexte d'élaboration de la loi de 1995 ait largement thématiquement la nécessaire évolution des processus de décision, la loi n'abordait pas le sujet. La loi de 2002, au contraire, tout en rendant la saisine de la CNDP obligatoire, a cherché à introduire un lien explicite entre le débat portant dorénavant sur l'opportunité du projet et la décision, sans pour autant contraindre celle-ci. La solution trouvée consiste à rendre obligatoire la publication d'une décision du maître d'ouvrage dans un délai de trois mois après la publication du bilan de la CNDP et du compte rendu de la commission particulière<sup>48</sup>. Les maîtres d'ouvrage ont interprété très diversement ce lien, faisant plus ou moins largement référence dans leurs décisions aux critiques émises dans le débat public<sup>49</sup>. À l'initiative notamment de la CNDP, la loi portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2) du 12 juillet 2010 apporte deux innovations sur ce sujet<sup>50</sup>. En premier lieu, l'objet du débat qui porte sur l'opportunité (depuis la loi de 2002), les objectifs et les caractéristiques principales du projet, doit désormais porter également sur « les modalités d'information et de participation du public après le débat » (art. L. 121-1 du Code de l'environnement). Par ailleurs, le maître d'ouvrage doit informer la CNDP jusqu'à l'enquête d'utilité publique, des modalités de concertation qu'il a retenues, la CNDP pouvant émettre des recommandations et désigner un garant pour veiller à leur mise en œuvre. En second lieu, la décision prise par le maître d'ouvrage doit maintenant être motivée : le maître d'ouvrage précise « les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public » (art. L. 121-13 du Code de l'environnement).

Mais il faut d'abord insister sur le premier élément qui traduit ce rapport entre débat public et décision, et qui se présente négativement : la CNDP ne donne pas d'avis. Cette absence a fait l'objet de maintes critiques dénonçant l'inanité du débat public. Mais la pratique de la CNDP l'a imposé comme une grande innovation par rapport à la tradition consultative de l'administration. L'expérience de la CNDP témoigne du fait que ne pas être acteur du projet

---

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

49. Ce point a été régulièrement évoqué dans les rapports annuels d'activité de la CNDP. Celui publié avant la loi Grenelle 2 (CNDP, 2010) note ainsi : « Cette nécessité a fait l'objet d'une demande expresse de la CNDP et on peut observer une très nette évolution dans les décisions des maîtres d'ouvrage, à tel point que l'on peut dire que cette exigence est désormais acceptée comme pratique courante. Les décisions des maîtres d'ouvrage sont devenues de plus en plus détaillées et rappellent de façon de plus en plus précise les raisons qui ont conduit à opter pour telle ou telle solution » (p. 103).

50. Par ailleurs, la loi introduit trois autres modifications importantes concernant le débat public. D'une part, la loi élargit la composition de la CNDP à deux représentants des organisations syndicales de salariés et à deux représentants des entreprises et chambres consulaires, pour se conformer au principe de la « gouvernance à cinq ». En l'occurrence, la composition représentative actée dès la loi de 1995 est mise à jour. D'autre part, quand la CNDP décide de ne pas organiser un débat mais recommande une concertation, elle peut nommer un garant de la concertation organisée par le maître d'ouvrage. L'institutionnalisation d'un tiers-garant est sans doute une modalité susceptible d'étendre à de nouvelles catégories de projet hors des seuils de saisine de la CNDP, les garanties de participation incarnées par la CNDP. Enfin, le champ des débats sur des options générales est précisé, et fortement élargi : conformément à la Convention d'Århus, il inclut dorénavant les « politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire » (art. 121-10 du Code de l'Environnement). Mais, suite au débat sur les nanotechnologies, le gouvernement a été peu enclin à saisir la CNDP pour organiser ce type de débats « génériques », cette disposition n'aura sans doute pas de conséquences avant le renouvellement de la CNDP en 2013.

lui permet de ne pas être soumise à la pression des différents acteurs qui veulent que leur avis soit pris en compte (comme c'est le cas du bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec, le BAPE, qui rend un avis à la fin du processus). La CNDP rend compte du débat sans avoir à hiérarchiser les arguments du débat pour fonder son propre avis.

Donner un avis implique d'explicitier ses critères de jugement. Or, une conception instrumentale de la participation, visant l'acceptabilité sociale des projets, a formalisé des critères substantiels : compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus (Rui, 2004). L'enquête d'utilité publique et l'avis du commissaire enquêteur ont été largement critiqués de ce point de vue : avis personnel non représentatif, compétences mises en doute — c'est tout le débat, qui occupe régulièrement les journées de formation de la CNCE, sur le rôle du commissaire enquêteur, entre expert et honnête homme —, liens avec l'administration faisant douter du degré de généralité défendu (de la neutralité). Donc il n'était pas pensable que la Commission rende un avis sans être soumise à ce type de critiques. L'idée d'argumentation mise en avant dès les premières réflexions sur le débat public pointe d'emblée vers une autre idée : l'évaluation de la qualité des échanges (c'était d'ailleurs le nom donné à la commission dans les premières propositions du CGPC lors la préparation de la circulaire Bianco).

Paradoxalement, la pratique de la CNDP a montré que l'absence d'avis formulé en conclusion du débat renvoie à une vertu de la discussion : faire émerger les dimensions ignorées des projets, construire une intelligence collective plutôt que confier à une autorité, fut-elle indépendante, le rendu d'un avis. Le rapport à la décision n'est donc pas pensé en termes d'influence sur la décision mais en termes d'intelligence collective. Cette idée n'est pas absente de la tradition planificatrice française, mais elle est surtout mise en avant dans cette fin des années 1990 comme une des dimensions essentielles de la démocratie participative en train d'émerger comme catégorie politique. C'est l'une des idées mise en avant, par exemple, par le président du Conseil économique et social en 2001<sup>51</sup>. Elle s'appuie sur l'idée d'une société où les compétences sont distribuées. C'était le propos central de l'article de Pierre Mayet de 1999 : dans une société de compétences distribuées, le problème n'est plus celui de la décision tranchée, mais celui de l'exercice des responsabilités (face à un risque de dilution des responsabilités, quand l'État n'est plus l'acteur central des politiques publiques). Mais cette idée d'intelligence collective est fragile dans l'expérience des acteurs : elle suppose leur coopération. La commission incarne alors dans le débat public les conditions de la coopération entre les acteurs, ou plus exactement, les conditions de rapports productifs entre conflit et coopération. Ainsi, quand les conditions de la coopération sont rompues (décision prise en cours de débat, etc.), on en revient au conflit. Ces conditions de coopération posent la question de la place des opposants, la question du contradictoire dans l'organisation du débat : *« À défaut d'être une interaction sauvage, le débat public de la loi de 2002 est une interaction aussi libre que possible, un moment de liberté d'expression. Même ceux qui, voulant préserver leur droit à la radicalité, n'y participent pas doivent trouver la possibilité d'y faire valoir leur point de vue autrement qu'en chahutant les réunions publiques »*<sup>52</sup>

Malgré l'affirmation progressive dans la loi d'un lien entre le débat et la décision, la place du débat public dans le processus de décision reste l'objet de controverses, voire de remises en cause du rôle de la CNDP. On notera, par exemple, que le gouvernement n'a publié qu'à la veille des élections présidentielles de 2012 (en février), les décisions suite au débat sur la

---

51. Jacques Dermagne, « La société civile entre jacquerie et démocratie sociale », *Revue politique et parlementaire* de mai/juin 2001.

52. Georges Mercadal, 2007, *loc. cit.*



régulation des nanotechnologies annoncées pour septembre 2010 et effectivement préparées pour cette date. Les débats confiés à la CNDP à l'initiative du gouvernement restent régis par des dispositions beaucoup plus floues que les débats de projet. Mais même pour ces derniers, la place du débat n'est pas acquise. Signalons deux épisodes sur des projets de transport qui illustrent cette place mal assise. Le Comité interministériel d'aménagement et de développement durable du territoire du 18 décembre 2003 a décidé de la réalisation, parmi d'autres infrastructures, de deux projets autoroutiers, avant la clôture de débats censés permettre au public de donner son avis sur l'opportunité des projets et de participer à leur élaboration. Ce mépris de l'avis du public a notamment provoqué la démission collective d'une des commissions chargées d'animer le débat public, et la protestation de la CNDP<sup>53</sup>.

L'autre cas est plus récent, il s'agit de la loi sur le Grand Paris du 3 juin 2010. Le projet de loi du gouvernement, présenté début octobre 2009, prévoyait une sorte de retour en arrière de près de vingt ans : la « consultation du public » était conduite par le préfet de Région, la CNDP n'ayant qu'un rôle d'observateur<sup>54</sup>, comme la commission de suivi de la circulaire Bianco. Le dépôt du projet de loi provoqua une réponse immédiate de la CNDP s'étonnant que : « la participation du public au processus décisionnel soit limitée à une simple consultation sans la garantie d'une autorité indépendante » (Communiqué du 7/10/2009). Au cours du débat parlementaire, plusieurs députés UMP ont défendu la nécessité de confier le débat à la CNDP, ce que la loi du 3 juin 2010 a rétabli. Cependant, la loi reste en matière de participation du public un texte dérogeant au droit commun institué par la loi de 2002 et conforté ensuite par la loi Grenelle 2<sup>55</sup>. L'exposé des motifs le justifiait en raison de l'urgence à réaliser le projet : « La mise en œuvre du Grand Paris justifie en effet un toilettage des procédures [impliquant la participation du public] afin de les mettre véritablement au service des projets ». C'est donc bien la reconnaissance d'un intérêt général propre de la participation qui est déniée. L'argumentation des députés UMP qui a rétabli le recours à la CNDP s'est d'ailleurs limitée à mettre en avant ses compétences propres d'organisation du débat, son « professionnalisme », et non pas son rôle de garant de l'intérêt général propre de la participation du public, qui n'est pas « au service du projet ». Le déroulement satisfaisant des débats en Île-de-France<sup>56</sup> et leurs résultats ont toutefois affaibli cette remise en cause du débat public.

---

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

54. L'article 3 du projet de loi indiquait, p. 19 : « La participation du public au processus d'élaboration et de décision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris est assurée par une consultation qui porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du programme (...) Elle est conduite par le représentant de l'État dans la région, qui y associe l'établissement public "Société du Grand Paris". », et p. 20 : « Le représentant de l'État associe à cette consultation, à la demande de la commission nationale du débat public, un observateur délégué par celle-ci ». *Projet de loi relatif au Grand Paris*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2009.

55. Par exemple, en instituant une obligation spécifique d'expression des collectivités franciliennes pendant le débat, elle déroge au droit commun relativement au principe d'équivalence des participants au débat. D'ailleurs la CNDP a dû le rappeler en cours de sa séance du 3/11/2010 : « elle tient à souligner que les principes du débat public, dont l'objectif est la participation du public au processus d'élaboration des projets, consacrent une égalité de tous les participants au débat. Il importe, pour le bon fonctionnement du débat, que tous les participants, sans distinction, puissent s'exprimer et disposent d'un même temps pour l'expression d'un avis ou la formulation d'une question. » Communiqué des décisions de la CNDP du 3/11/2010. Site Internet de la CNDP.

56. Trois débats parallèles se déroulaient conjointement en Île-de-France sur de grands projets de transport. Le débat selon la loi du Grand Paris, les deux autres selon le droit commun : l'un sur le projet concurrent « Arc Express », porté depuis longtemps par la Région Île-de-France, et l'autre sur un projet de prolongement de la ligne E du RER. De nombreuses réunions communes aux deux premiers débats ont été organisées, et

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

Malgré les fragilisations récentes de l'institutionnalisation du débat public, la CNDP a assis son indépendance et son expérience à travers les multiples épreuves mentionnées, en dessinant progressivement un ensemble de règles donnant corps à un modèle français de débat public, contribution à la démocratie participative<sup>57</sup> que l'on peut résumer en cinq points :

- un débat en amont sur l'opportunité du projet ou de la politique. Le débat sur l'opportunité place les participants en position d'égalité avec les autorités : les options générales du projet ou de la politiques sont encore ouvertes ;
- un débat ouvert à toute personne qui souhaite y participer, sans qualification préalable par quelque autorité ;
- un tiers garant de la participation du public qui ne donne pas d'avis sur le projet mais rend compte du débat. Le statut de la CNDP légitime les membres de la commission à se positionner comme des magistrats, et à être reconnus comme neutres et indépendants : Une commission exerce une magistrature d'influence (Mercadal, 2010) ;
- des règles du débat, que le « débat sur le débat » permet aux participants de mettre à l'épreuve pour les partager. On peut dégager de l'expérience des débats, les cinq principes suivants : transparence de l'information, exhaustivité des questions traitées, pluralisme des réponses apportées<sup>58</sup>, équivalence des participants et argumentation des échanges. Ces règles ainsi que les possibilités de contre-expertise permettent une clarification du débat et sont nécessaires à la confiance du public ;
- une décision du maître d'ouvrage à la suite du débat qui porte sur la poursuite ou non du projet et, maintenant, sur la « gouvernance d'après-débat ».

La trajectoire d'institutionnalisation du débat public souligne que le rôle central de la CNDP a été de donner corps à l'idée de conduite démocratique<sup>59</sup> des politiques d'aménagement, en étant une *expérience française de démocratie participative*. C'est ce que met en avant le rapport public 2011 du Conseil d'État. Alors qu'une conception instrumentale de la participation, visant l'acceptabilité sociale des projets, conduisait à retenir des critères substantiels de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions (compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus), la conception politique de la participation promue à la suite de la Convention d'Århus conduit à rechercher

---

plusieurs communes aux trois débats. La CNDP a clairement indiqué sa volonté de voir converger avant la fin des débats les projets portés par l'État (Grand Paris) et par la Région (Arc Express) (Communiqué des décisions de la CNDP du 1/12/2010).

57. Le lien du débat public et de la démocratie participative est mis en avant dans les Cahiers méthodologiques de la CNDP (2007, p. 7) : « [Ce cahier] a l'ambition de poser les questions auxquelles il faudrait répondre pour poursuivre la construction par touches successives d'une démocratie participative instituée, amorcée dès 1992 par circulaire puis complétée par deux lois successives et la jurisprudence de la Commission ».
58. Ces deux principes étant formulés dans le communiqué du 19/09/2005 déjà cité. Les autres sont notamment formulés dans les *Cahiers méthodologiques de la CNDP* (2004, 2007) et présentés sous des formes variables par chaque commission particulière du débat public.
59. Pour Rosanvallon (2008), la décision seule ne suffit pas pour fonder une action conforme à l'intérêt général. L'attente de conduite démocratique est celle d'une plus grande proximité des gouvernants à la société. La légitimité est dans ce cas de l'ordre d'une qualité.

des règles procédurales de conduite du débat public (publicité, égalité, pluralité et force des arguments).

Aujourd'hui, le Grenelle de l'environnement institue une nouvelle forme de conduite démocratique des politiques publiques avec la « gouvernance à cinq »<sup>60</sup>. Par ailleurs, les collectivités territoriales progressent dans la mise en œuvre d'une démocratie locale plus participative. Bien que la loi Grenelle 2 renforce les prérogatives de la CNDP, lui reste-t-il un espace politique propre pour déployer à nouveau son activité ? Ou bien sera-t-elle réduite à un rôle d'« administration de la transparence », toujours soumise à une double contestation, en miroir, par une certaine technocratie pour qui la participation ne se conçoit qu'au service des projets<sup>61</sup> et la critique radicale, pour qui la participation ne peut être qu'acceptabilité sociale ? Les difficultés rencontrées depuis fin 2009 montre que le potentiel d'innovation qu'a représenté la CNDP s'est restreint. Pourtant, « ne vaut-il pas mieux creuser ce sillon que d'en ouvrir d'autres », s'interrogeait déjà la CNDP en 2007 ? Nous avons mentionné que des réponses négatives sont aujourd'hui formulées, notamment parce que la portée de l'institutionnalisation du débat public n'est pas « perceptible par tous » (CNDP, 2007, p. 7). Mais le rapport public 2011 du Conseil d'État fait au contraire du débat public le modèle des « consultations ouvertes » qui doivent caractériser le fonctionnement d'une « administration délibérative », et l'une des sources majeures de la loi-code en matière de participation qu'il préconise pour asseoir cette administration délibérative.

L'approche de la trajectoire d'institutionnalisation que nous avons proposée souligne que le débat public à la française a trouvé par son ouverture une forme permettant de produire de nouvelles articulations entre ce que font les acteurs dans leurs milieux, les dispositifs qu'ils se donnent pour agir et les représentations qui orientent leur action. Ainsi, son rôle de critique sociale met en jeu l'équilibre des relations entre mouvement associatif, administration de mission et administrations opérationnelles. L'indépendance de la CNDP met en jeu la question de la prolifération des lieux de délibération dans la société, et donc « le caractère toujours ouvert et “sous tension” de l'expérience démocratique » (Rosanvallon, 2003, p. 27). L'affirmation de la place du débat dans le processus de décision sous-tend une transformation des processus d'élaboration des projets et, au-delà, de l'action publique, puisque le débat public est doté d'un intérêt général propre, distinct de l'intérêt général qui peut s'attacher aux projets soumis à débat, c'est-à-dire qu'il n'est pas au « service des projets » mais au service de l'intérêt général. C'est ainsi que l'on peut appréhender la portée du débat. Si le débat public favorise ainsi le développement durable, c'est qu'il contribue à ce que cette grande représentation soit traduite en actions dans des milieux différenciés parce que la confrontation dialogique au moment du débat transforme les manières de faire de ces milieux, d'abord leur manière de se concerter à la suite du débat pour agir. Le débat VRAL a ainsi conduit à la décision de ne pas doubler l'autoroute pour faire face à la croissance du trafic, mais à rechercher la synergie entre de multiples solutions mises en œuvre à différentes échelles territoriales par de nombreux acteurs, concourant toutes à maîtriser la croissance du trafic routier. Le débat a créé des milieux qui au lieu d'être clivés arrivent à discuter ensemble et continue à le faire une fois le débat public terminé, à travers divers dispositifs de concertation,

---

60. Notons que le rapport public 2011 du Conseil d'État n'oppose pas débat public et gouvernance à cinq et indique, au contraire, que le « Grenelle de l'environnement a joué un rôle de révélateur et de catalyseur de la richesse de la procédure du débat public », op. cit., p. 52.

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

ce qui aboutit à prendre en compte de nouvelles représentations de ce qu'est l'agir collectif ou l'intérêt général.

L'inscription de la question de la « gouvernance d'après-débat » dans les objets du débat revêt de ce point de vue une grande importance. Un grand nombre de débats publics, comme d'autres dispositifs de démocratie participative, pointent en effet la question cruciale du chemin d'action pour rendre possibles des décisions réversibles, celle de la transformation des systèmes d'action pour porter des solutions alternatives et retrouver des prises sur les évolutions de la société qu'on ne peut envisager comme étant inéluctables. Pour rebondir, la CNDP ne peut se donner d'autre rôle que de favoriser la multiplicité des usages du débat public et d'animer l'expérimentation collective de la démocratie participative en renouvelant ses propres pratiques et en capitalisant les pratiques qui se diffusent aujourd'hui hors de son initiative.

## Bibliographie de la deuxième partie

- Barthe, Y. (2006). *Le pouvoir d'indécision*, Paris, La Découverte.
- Bianco, J-L. (1993). « Une méthode transparente et démocratique pour décider des transports de demain », *Dossier Équipement* n° 4, Paris, ministère de l'Équipement, janvier (présentation et texte de la circulaire).
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002). *Démocratie et délibération*, *Politix*, n° 57, deuxième trimestre, Paris, L'Harmattan.
- Bourg, D. et K. Whiteside (2010). *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, La République des idées.
- Carrère, G. (1992). *Transports, destination 2002. Rapport d'étape*, Paris, Ministère de l'Équipement, avril.
- Charbonneau, S. (2009). *Résister pour sortir du développement - Le droit entre nature et liberté*, Paris, Sang de la Terre, La pensée écologique.
- Charlier, B. (1999). *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Chateauraynaud, F. (2011). *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Paris, Éditions Pétra.
- Commission nationale du débat public (2004). *Les cahiers méthodologiques*, Paris, CNDP.
- Commission nationale du débat public (2007). *Les cahiers méthodologiques. Volume 1 - La conception du débat public*, Paris, CNDP.
- Conseil d'État (1999a). Rapport public. L'intérêt général, Paris, La Documentation française, Études et documents du Conseil d'État n° 50.
- Conseil d'État (1999b). L'utilité publique aujourd'hui, Paris, La Documentation française, Les études du Conseil d'État, 1999.
- Deléage, J-P. (1994). *Une histoire de l'écologie*, Paris Seuil, Points Sciences
- Fourniau, J-M. (2007). « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV, n° 136, Genève, Droz, pp. 149-179.
- Guérin, M. (dir.) (2005). *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains*, Paris, La Documentation française.
- Hilgartner S. & C. L. Bosk (1988). « The rise and Fall of Social Problems: a Public Arenas Models », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-78.
- Jobert, A. (1998). « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, pp. 67-92.
- Lascombes, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, Textes à l'appui.
- Leborgne, M. (1999). « De quelques caractères associatifs. La mobilisation associative entre l'élu local et le citoyen lors du débat public relatif au projet de ligne THT entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) », in Micoud, A. (dir.), *Dynamique et fonctionnement des associations de protection de la nature et de défense de l'environnement*, Paris, Ministère de l'Environnement, rapport pour la DGAD/SRAE, vol. 1, pp. 151-191.
- Lolive, J. (1999). *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques.

- Mayet, P. (1999). « Conduire un projet, c'est construire sa légitimité », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 92, décembre, pp. 13-25.
- Mercadal, G. (2007), « La réussite du débat ouvre la réflexion sur sa portée », in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 332-338.
- Mercadal, G. (2010), « Le débat public : de la pratique d'une procédure à sa finalité dans le cheminement des projets », *Revue Transports*, janvier.
- Mermet, L. (2007), « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs, in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 369-380.
- Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (2005), *Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs*, OPECST, 16 mars 2005.
- Observatoire interrégional du politique (1994),
- Ollivier-Trigalo, Marianne et Xavier Piechaczyk, 2001, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 - Le débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idée*, Paris, Inrets, Les collections n° 233.
- Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Recherches.
- Rosanvallon, P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, Les livres du nouveau monde.
- Rosanvallon, P. (2003), *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil.
- Sadran, P. (2007), « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 142-147.
- Simard, L. et J-M. Fourniau (2007), in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*,
- Zonabend, F. (2007), « Un débat sur le débat. À propos du débat public sur le projet de centrale électronucléaire "EPR, tête de série" à Flamanville (manche) », in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 134-141.