Le débat public en France : limites réelles et progressions latentes.

Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean Michel Fourniau, Bertrand Hiérard Dubreuil, Rémi Lefèvre (dir.), Le débat public : une expérience française de démocratie participative, 2007.

Par Guillaume Gourgues



Depuis maintenant une dizaine d'années, la démocratie participative en France est incarnée, entre autres, par la Commission Nationale du Débat Public (Cndp), autorité administrative indépendante en charge d'organiser le débat public autour des grands projets d'aménagement. Publié au terme d'un travail commun associant monde académique et acteurs de terrain, l'imposant ouvrage collectif (vingt-sept contributions en tout) qu'est « Le débat public, une expérience française de démocratie participative » propose de saisir l'institutionnalisation de la Cndp (origine, organisation, effets, évaluation) comme l'occasion d'interroger les dynamiques de la « démocratie participative » et du débat public. Le choix d'une focale particulière sur ce dispositif, sélectionné parmi tant d'autres, fait écho à sa spécificité : autorité indépendante, juridiquement reconnue et dotée de compétence, la structure même de la Cndp contraste avec l'image de dispositifs de participation souvent mal déterminés et soupçonnés d'instrumentalisation. Comme indiqué en introduction de l'ouvrage, « La Cndp en tant qu'institution politique radicalement inédite, en tant qu'exemple français le plus achevé à ce jour d'organisation de la participation des citoyens "ordinaires" à la discussion des choix collectifs, offre depuis une dizaine d'années maintenant un terrain d'observation et d'analyse privilégié des évolutions qui touchent aujourd'hui la

plupart des éléments structurants de notre univers politique » (pp. 9-10). La Cndp est donc considérée comme un terrain d'analyse « sérieux », puisque reconnu comme tel par la communauté scientifique, suffisamment sérieux pour lui consacrer une étude à part entière et en dégager des enseignements sur la « culture politique » française et ses mutations. Dans les objectifs qu'il affiche, l'ouvrage identifie une double confusion qui caractérise l'objet « démocratie participative » depuis quelques années et vis-à-vis desquelles il tente de se positionner.

La participation, au risque d'une double confusion.

Une confusion des pratiques d'abord. Le succès du thème de la démocratie participative dans la sphère politique, surtout locale, devenu « nouvel esprit de l'action publique » (Blondiaux et Sintomer, 2002), conduit à la multiplication de dispositifs se revendiquant d'une praxis « participative », souvent insufflée par le pouvoir décisionnel lui-même. Le concept de démocratie participative, échappé au cœur des rhétoriques politiques, renvoyant à des degrés divers de réalité et d'objectifs, se confronte ici à l'examen de ses usages. En se concentrant sur un dispositif donné (la Cndp et les trente-sept débats organisés en son nom), choisi pour son caractère exemplaire et accessible, comme le souligne Laurent Mermet en conclusion de l'ouvrage, les auteurs semblent prendre les décideurs au pied de la lettre, en effectuant un retour analytique poussé sur une institution mise en place au nom de principes souvent avancés et parfois défendus par cette même nébuleuse d'auteurs. Pour « prendre au sérieux l'impératif délibératif » (Blondiaux, 2004) un examen minutieux de ses mises en pratique constitue une entrée de choix, permettant d'éviter les écueils du dévoilement systématique et de l'angélisme procédural. Une position de « proximité critique » explicitement revendiquée par les auteurs, entre idéalisme et réalisme selon la proposition de Sylvain Lavelle (chap. 26). L'heure est, semble-t-il, à l'inventaire et l'examen des pratiques, seuls à même de dissiper les suspicions d'« engouement politique passager » (p. 9) à l'encontre de la diffusion d'une norme participative[1].

Une confusion universitaire ensuite. Les sciences sociales n'ont pas été en reste de l'engouement participatif qui caractérise la dernière décennie. La profusion de programmes de recherche, de thèses soutenues ou en cours, de disciplines mobilisées sur l'enjeu de la démocratie participative entraînent un inévitable vertige face à la richesse des angles de vues, des approches et d'une relative illisibilité de la production académique sur le thème. La volonté de dialogue entre disciplines et équipes de recherche (vingt-deux équipes sont annoncées) et surtout la rigueur méthodologique attachée à ce dialogue (une même grille de questionnement, jointe en annexe, est soumise aux auteurs2), annoncent un exercice stimulant d'interdisciplinarité, contrastant avec une certaine juxtaposition de travaux qui caractérisait les ouvrages collectifs français publiés jusqu'ici sur la démocrate participative (Curapp 1999, Castagna *et al* 2004, Bacqué *et al* 2005). L'exercice, respecté dans l'ensemble, contribue à clarifier des lignes de force de la production des sciences sociales hexagonales sur la démocratie participative. Les contributions d'acteurs impliqués dans la Cndp soulèvent également la réflexivité, constatée et suivie par les chercheurs, d'une institution en quête de cadrage méthodologique et théorique, en écho à sa mission de réflexion autour du principe même de concertation. Recherche et acteurs3 mènent donc conjointement ce « débat sur le débat », pour reprendre l'heureuse formule de Jean-Michel Fourniau (pp. 67-77).

Si la Cndp sert d'entrée concrète à l'analyse, une large partie des travaux présentés avancent bien au-delà du seul dispositif et saisissent le débat public de la Cndp comme « un objet crucial pour la compréhension des transformations en cours de l'action publique » (p. 9) ou « le terrain d'observation des phénomènes politiques plus larges » (p. 16). Les cinq chapitres qui composent l'ouvrage renvoient à une entrée spécifique (origine du débat public, impact de la Cndp sur la participation citoyenne, analyse fine des scènes et des instruments du débat, effets du débat, évaluation et finalité du débat) et sont marqués par un va-et-vient permanent entre la focale institutionnelle, centrée sur la Cndp et une focale universitaire, élargissant sur un ensemble de thèmes connexes. Si le schéma d'analyse se veut transversal, l'ouvrage se déploie en réalité suivant une logique argumentaire et thématique somme toute assez classique, chapitre après chapitre.

On en retiendra trois principaux aspects : l'un concernant la genèse du débat public, le second concernant sa légitimité et le troisième l'examen de ses effets.

Une nécessaire genèse des dispositifs participatifs.

Du côté de la genèse et l'institutionnalisation de la Cndp, questionnement qui se situe manifestement « hors grille », celle-ci constitue une étape incontournable dans l'appréhension d'un dispositif de démocratie participative, comme le note Cécile Blatrix. Celle-ci ne manque d'ailleurs pas de remarquer que cet examen est souvent laissé de côté par les sciences sociales, qui préfèrent la substance du débat à sa mise en place. Un chapitre entier souligne ainsi un faisceau de facteurs explicatifs pour l'émergence de la Cndp : Blatrix met à jour un double mécanisme de crise des enquêtes publiques et de montée en puissance des contestations des grands projets d'aménagement par les populations « affectées », constat repris par Jean-Michel Fourniau dans son hypothèse de l'émergence de la légitimité du « citoyen en tant que riverain ». Il est donc décrit un mouvement à la fois itératif et cumulatif d'essais et d'erreurs juridiques assez réactif. Cette vision est confirmée par l'étude de l'inscription juridique du débat public, le caractère légal et indépendant de la Cndp étant définitivement avancé comme un aspect positif par les auteurs, mais également par l'étude du Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement (Bape) québécois, principale source d'inspiration des législateurs lors de la création de la Cndp (1995) proposée par Mario Gauthier et Louis Simard. Si les origines juridiques, sociales, institutionnelles ayant conduit à l'apparition de la Cndp réformée (2002) sont particulièrement saillantes, les auteurs avouent laisser de côté la boîte noire de la Cndp, à savoir les facteurs administratifs (qui sont les membres de la Cndp ? Ont-ils été ses lobbyistes ? Y'a-t-il eu des débats et des luttes internes autour de cette institution ?) et politiques (un dispositif crée par la droite, sous inspiration de gauche, puis réformé par la gauche…). Ces aspects constituent des zones d'ombre de la genèse qu'il aurait été intéressant d'éclaircir.

Légitimités en construction : la périlleuse inscription du débat public dans les formes existantes de champs politiques.

Deux chapitres éclairent par ailleurs des problèmes posé par la légitimité de ce « garant » du débat public. En effet, la légitimité du Cndp s'appuie essentiellement sur le travail fourni par l'institution, à la fois sur l'organisation (sans cesse affinée depuis les premiers débats du type « Bianco »), l'objet des débats (de plus en plus en amont de la décision) et la place accordée au public (Rui). Elle reste néanmoins tributaire des bricolages effectués par chaque Commission Particulière du Débat Public (Cpdp), émanations de la Cndp en charge de chaque dossier et constitué pour l'occasion. Une Cpdp instaure sa propre orchestration de l'échange, comme en témoignent les nombreuses études de cas de ce chapitre. C'est dans chaque construction et pratique du débat que s'apprend et se légitime le débat (Sadran), la légitimité *énonciatrice*, au cours de l'action, venant palier un manque de légitimité *institutionnelle* (Hériard-Dubreuil). Outre cette affirmation, il est également prodigué quelques conseils : Sophie Allain perçoit le débat comme une « médiation » ce qui lui permet d'en cibler les finalités et donc la perfectibilité. Les membres de l'association Arenes pointent quant à eux les vices d'une organisation trop stricte lors des débats : le peu de place laissé au public et à la spontanéité handicape les échanges. Une posture de conseil qui fait écho aux activités d'accompagnement méthodologique de ce groupe d'auteurs[4], mais qui n'est pas leur seul fait, les propositions d'adaptation émaillant largement l'ouvrage, tout auteur confondu.

Par ailleurs, et c'est l'objet d'un autre chapitre, qui plonge de son côté un peu plus dans le concret des débats, le débat public est amené à s'insérer dans un environnement social préexistant composé de scènes multiples et d'acteurs divers (élus, associations, citoyens). Un environnement qui joue un rôle déterminant sur le contenu des débats : le décalage entre la prise de décision et le temps du débat n'empêchent pas l'émergence d'un espace public (Lefébure) ou la construction de la légitimité du débat public (Rollant). Le débat, même s'il est tributaire des stratégies des acteurs impliqués (Rémi Lefèvre fournit à ce

propos une analyse détaillée de l'attitude des élus au sein du débat) et des arènes de négociation et de mobilisation plus classiques qui continuent d'exister par ailleurs, n'est pas qu'un objet de manipulation, de neutralisation ou de captation. Le renouvellement des publics (Monnoyer-Smith), des controverses (Godard, Cézanne-Bert), l'apprentissage croisé des légitimités, bref les mouvements enclenchés par le débat lui-même, alimentent l'hypothèse collectivement défendue d'un dépassement indispensable des critiques « réalistes » liées aux faibles impacts du débat public tant sur ses protagonistes que sur la décision publique. Le débat public s'insère difficilement dans des contextes historiquement ancrés, mêlant stratégies, intérêts, appartenances institutionnelles et politiques. Une insertion dont il convient, selon les auteurs, de saisir l'impact et les conditions avant d'en dénoncer l'échec, l'impossibilité ou l'illusion. Reprenant une perspective élargie d'analyse du débat, ce chapitre tente de sortir les éléments « contextuels » enserrant le débat du carcan de la dénonciation manipulatrice. L'argument est ici de percevoir l'insertion du débat public comme un processus long et sinueux qui ne peut, en aucun cas, éviter les écueils des luttes et des intérêts inhérents à chaque projet débattu.

Débattre : oui, mais ensuite ? Des effets encore en pointillés.

En privilégiant les effets du débat, les derniers chapitres prennent pleinement appui sur ce constat d'une rupture assumée entre débat public et décision. L'ensemble des auteurs se concentrent sur les effets « invisibles » ou « latents » de la pratique du débat : modification des usages des maîtres d'ouvrage (Dziedzicki), ressource de mobilisation pour des acteurs associatifs dispersés (Marcan Lamare), réflexion sur les modalités d'intégration du « citoyen » dans une procédure de débat (Fourniau Tafere), réouverture des espaces de discussion (Revel)… En ciblant les effets du débat, principalement en termes d'apprentissages et d'institutionnalisation progressive et chaotique, ces contributions alimentent la lecture « au-delà de la décision », qui va jusqu'à argumenter que l'échec du débat présente un avantage, car il permet de reformer… le débat (Larceneux). En d'autres termes, la procédure du débat public est soigneusement replacée dans une perspective cumulative. Si de

nombreux points sont abordés (l'articulation des scènes du débat ? « d'élevage et sauvage » pour reprendre la dichotomie de Laurent Mermet —, les apprentissages croisés…), la question de l'absence totale de pouvoir décisionnel de la Cndp n'est finalement abordée qu'à la marge.

Sans vouloir tomber dans le piège d'un cynisme vis-à-vis d'une instance qui transforme le débat comme seul objet de son action ? cynisme dont on a compris qu'il est rejeté massivement par les auteurs ? il aurait été néanmoins intéressant de savoir si la question du faible impact décisionnel de la Cndp a été un objet de débat au moment de sa création, la condition de son existence ou une suite logique des expériences préalables (enquête publique, débat Bianco) dont elle serait l'héritière.

Cette analyse des effets est prolongée par une série d'articles au ton plus théorique et normatif. Largement inspirés des travaux d'Archon Fung, deux modèles d'évaluation sont soumis : l'un fondé sur la tension entre participation (participation-but) et délibération (participation-moyen), érigée en norme d'organisation des objectifs, des modalités et, par conséquent, de l'évaluation du débat, cette démarche permettrait d'avoir une rétroaction des résultats de l'évaluation sur la forme du débat (Brugidou Jobert Dubien) ; l'autre, sur la compréhension des effets d'apprentissage du débat, prônant une évaluation des modifications induites par effet d'apprentissage chez les différents acteurs, un apprentissage correctement effectué s'apparentant à une double boucle, à travers laquelle les modalités de négociation usuelle, c'est-à-dire le processus de décision publique se trouve modifié (Simard, Fourniau). Pour ces deux grilles d'évaluation, l'objectif est bien de définir *a priori* l'œil avec lequel l'observateur pourra « juger » le débat. Un objectif que l'on retrouve dans les trois derniers articles. Revoir le positionnement et les visées du débat (Mercadal), en considérer la dimension émotionnelle pour le saisir comme une épreuve dynamique de concertation non idéale (Livet) ou encore concevoir la concertation sous le coup d'une double distanciation, vis-à-vis de l'idéalisme et du réalisme, entre Habermas et Bourdieu serait-on tenter de dire (Lavelle) permettent aux auteurs de ce chapitre de prévenir une paradoxale dérive de l'évaluation. Cette dérive, qui n'est jamais citée, est pourtant perceptible : l'évaluation doit se doter d'outils fins et rétroactifs qui permettront de dépasser le

constat des faiblesses du débat, arbitrairement déterminés en fonction de normes idéales typiques et de projections erronées, pour ouvrir le champs des possibles en matière d'estimation des effets latents et de redéfinition des ambitions du débat. Un travail qui, à en croire les modélisations plutôt sophistiquées de ce chapitre, trouvera sans encombre l'apport des *social scientists*.

La Cndp comme contribution au renouvellement de la culture politique française.

Cet itinéraire exploratoire, au cœur d'une des formes les plus abouties de la démocratie participative « à la française », permettra au lecteur de saisir quelques messages forts adressés par une partie conséquente des sciences sociales sur l'étude de la démocratie participative. Au-delà de ses « échecs » (influence faible sur la décision, participation parcellaire du public, méthodologies peu appropriées, persistance des dominations de toute sorte), c'est la perspective d'un long parcours d'institutionnalisation, d'apprentissage des rôles, de clarification de visées et de méthodes qu'annonce « Le Débat Public, une expérience française de démocratie participative ». En cela, l'ouvrage montre les limites de l'exercice de démystification des dispositifs pris isolément, et invitent à considérer également comment l'assemblage de ces dispositifs peut constituer à terme un levier fort de l'émergence d'une culture politique renouvelé. Cette fameuse troisième posture, entre cynisme et angélisme, ne se fera qu'au prix d'une vision d'ensemble des instruments du renforcement démocratique.

La démocratie participative est considérée dans cette perspective non plus comme un objet de rupture démocratique, mais comme le témoignage (et pourquoi pas le vecteur) d'un changement structurel des règles de l'action publique, qui nécessite un accompagnement intense et réflexif. Les analyses fournies dans l'ouvrage semblent toutes porter une revendication de lucidité. Laurent Mermet rappelle cette distance prise vis-à-vis du thème de la « rupture » concernant l'institutionnalisation de la démocratie participative : « S'il y a plus de démocratie à cet endroit là, c'est peut être qu'il y en a moins ailleurs » (p. 380). La participation « d'élevage », c'est-à-dire la participation construite à l'aide de

dispositifs *ad hoc*, souvent descendants, répondant aux exigences de l'action publique, dont le débat public est une forme, n'épuise pas le thème de la démocratisation du processus décisionnel. Un enseignement qui n'est pas sans rappeler les réflexions de Jacques Rancière (2004) à propos de la « participation » : « Je me demande pourtant si cette notion qu'on donne comme solution aux problèmes de la démocratie n'est pas plutôt une solution aux problèmes de sa critique, la menue monnaie des grandes alternatives perdues. L'idée de la participation mêle deux idées d'origine différente : l'idée réformatrice des médiations nécessaires entre le centre et la périphérie et l'idée révolutionnaire de l'activité permanente des sujets comme citoyens dans tous les domaines. Le mélange des deux produit cette idée bâtarde qui donne comme lieu d'exercice à la permanence démocratique le remplissage des espaces vides du pouvoir » (p. 110). La participation, en tant que produit de l'action des gouvernements, ne peut, à elle seule recouvrir l'enjeu de la démocratisation de nos sociétés. Si cette participation appartient bien à cet enjeu, elle reste une pièce, parmi d'autres, de la sphère politique. C'est dans son articulation permanente avec les autres pièces de ce puzzle démocratique, que le débat public pourra être compris et développé. Dans le même esprit, la récente recherche coordonnée par Catherine Neveu, également consacrée à la démocratie participative, reprend cette perspective : « Plutôt que de la considérer comme une "norme", ce qui est proposé au lecteur, c'est de déplacer son regard, afin de saisir dans quelle mesure ces pratiques et cultures participatives d'une part constituent sinon une solution, au moins une forme de réponse pratique à un certain nombre de transformations et d'enjeux politiques contemporains, et ce tant du point de vue des institutions internationales que des États et des mouvements sociaux. Et d'autre part, offre un filtre de lecture particulièrement fructueux de ces mêmes transformations » (2007, p. 17). La démocratie participative, au-delà de ces enjeux théoriques (Elster 1998, Dryzeck 2000, Shapiro 2003, Gutmann et Thompson 2007), est de plus en plus étudiée pour ce qu'elle peut nous apprendre des évolutions des modes de gouvernement, de reconfiguration du politique et des phénomènes sociaux. Une sorte de distanciation théorique et analytique, qui ouvre de passionnantes perspectives de recherche.

Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean Michel Fourniau, Bertrand Hiérard Dubreuil, Rémi Lefèvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.

Résumé

Depuis maintenant une dizaine d'années, la démocratie participative en France est incarnée, entre autres, par la Commission Nationale du Débat Public (Cndp), autorité administrative indépendante en charge d'organiser le débat public autour des grands projets d'aménagement. Publié au terme d'un travail commun associant monde académique et acteurs de terrain, l'imposant ouvrage collectif (vingt-sept contributions en ...

Notes

1 Ce mouvement de « dénombrement » et de classement des pratiques a un volet universitaire (Fung 2006, Rowe et Frewer 2004) mais également un volet praticien : de l'Observatoire Internationale de la Démocratie Participative, à la Fondation créée par Poitou Charente et la Toscane, une tendance aux mutualisations et aux inventaires semblent se dessiner.

2 Cette grille ne constitue pas l'architecture du livre, mais permet d'identifier un ensemble de liants entre les contributions. Elle s'articule entre deux grands pôles : la mise en œuvre du débat (Qui débat ? Sur quoi débattre ? Comment débattre ? Pourquoi participer au débat ?) et les effets du débat (Effets sur les controverse et mobilisation des acteurs ? Effets sur les organisations qui portent le débat et apprentissage ? Effets sur les problèmes publics et le comportement des acteurs ? Effets su le débat public lui-même ?).

3 Au titre des acteurs, on trouve notamment parmi les contributeurs le président de la Cndp, un représentant de maîtrise d'ouvrage (Réseaux Ferrés de France), un expert mobilisé au cours d'un débat public,…

4 Sophie Allain a été associée aux initiatives de l'organisation britannique *Governance international,* qui travaille pour « le développement et l'activation de la participation citoyenne en vue de renforcer la capacité des individus et des organisations à améliorer la qualité de la vie à l'échelle locale » (*Governance*

international, « Tableaux de bord de la démocratie participative », 2005, p. 5) en proposant son soutien méthodologique aux autorités locales. L'association Arenes a quant à elle des activités de pilotage et d'organisation d'expériences de démocratie participative, notamment en Rhône-Alpes, où elle a conduit l'animation de plusieurs Ateliers Citoyens.

Bibliographie

Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey, Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La Découverte, Paris, 2005.

Loïc Blondiaux, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif », in *Revue Suisse de science politique*, vol 10 n°4, 2004, pp. 158-169.

Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », In *Politix*, n°57, 2002, pp. 17-35.

Gene Rowe, Lynn J. Frewer, « Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda », in *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 29, No. 4, 2004, pp. 512-557.

Bernard Castagna, Sylvain Gallais, Pascal Ricaud, Jean-Philippe Roy (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Presses Universitaires François Rabelais, Tours, 2004.

Curapp, La démocratie locale : représentation locale, participation et espace public, Puf, Paris, 1999.

John Dryzeck., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford Political Theory, Oxford, 2000.

John Elster (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge university press, New York, 1998.

Archon Fung, "Varieties of Participation in Complex Governance", in *Public Administration Review*, Vol. 66, (12) 2006, pp. 66-75.

Amy Gutmann, Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy'*, Princeton University Press, Princeton, 2007.

Catherine Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives Perspectives comparatives*, L'Harmattan, collection logiques politiques, Paris, 2007.

Jacques Rancière, *Aux Bords du Politique*, Gallimard, Paris, 2004, [1990].

Ian Shapiro, *The state of democratic theory*, Princeton university press, Princeton, Oxford, 2003.