

Débat public (procédure)

Vincent Carlino, Clément Mabi

► **To cite this version:**

Vincent Carlino, Clément Mabi. Débat public (procédure). 2018, <http://publictionnaire.humanum.fr/notice/debat-public-procedure/>. hal-01767544

HAL Id: hal-01767544

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-01767544>

Submitted on 16 Apr 2018

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

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



Débat public (procédure)

Vincent Carlino et Clément Mabi

Référence électronique

Vincent Carlino et Clément Mabi, Débat public (procédure). *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics*. Mis en ligne le 06 mars 2018. Accès : <http://publictionnaire.huma-num.fr/notice/debat-public-procedure/>.

Le *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics* est un dictionnaire collaboratif en ligne sous la responsabilité du Centre de recherche sur les médiations (Crem, Université de Lorraine) ayant pour ambition de clarifier la terminologie et le profit heuristique des concepts relatifs à la notion de public et aux méthodes d'analyse des publics pour en proposer une cartographie critique et encyclopédique.

Accès : <http://publictionnaire.huma-num.fr/>

Cette notice est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification 3.0 France.

Pour voir une copie de cette licence, visitez <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/> ou écrivez à Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



Débat public (procédure)

L'expression « débat public » peut désigner la procédure de démocratie participative mise en œuvre par la Commission nationale du débat public (CNDP). Cette autorité administrative indépendante a la charge d'organiser la discussion autour de projets d'aménagement du territoire. Elle est créée en 1995 dans un contexte de renforcement législatif en matière de protection environnementale et de montée des conflits autour de grands projets nationaux comme le TGV Méditerranée. La CNDP se situe à l'interface des porteurs de projets et des citoyens (Revel *et al.*, 2007). Ainsi l'organisation et la mise en œuvre des débats publics interrogent-elles directement la notion même de *public*. Qui participe à ces dispositifs ? Comment faire participer le plus grand nombre de citoyens, y compris ceux qui n'ont pas d'avis et ne se sentent pas concernés par le débat ? Le rôle essentiellement procédural de la CNDP signifie qu'elle ne se prononce pas sur le fond des dossiers. Toutefois, l'organisation même des débats publics est parfois dénoncée parce qu'elle favoriserait l'acceptabilité des projets. Déçus, nombre de participants aux débats publics peuvent déborder la procédure pour débattre en d'autres lieux.

La CNDP ou comment « construire » les publics des grands projets d'aménagement

Face à la montée des contestations sur les questions environnementales et d'aménagement du territoire, la France a choisi de développer des formes institutionnelles de démocratie participative. Lorsqu'un débat public doit être organisé, la CNDP nomme une Commission particulière du débat public (CPDP). Composée d'un président et de 4 à 7 membres, la CPDP assure l'organisation du débat à l'échelle locale et définit les modalités de participation du public : ateliers thématiques, réunions publiques, forums en ligne, réseaux sociaux, etc. La commission particulière conçoit les moyens matériels pour informer le public sur le projet et faire en sorte que les points de vue des citoyens soient pris en compte dans sa réalisation. Cette démarche présuppose que le développement des moyens de communication favorise l'expression des points de vue et qu'*in fine* soit prise une décision concertée (Monnoyer-Smith, 2011). En ce sens, le principe des débats publics renvoie à l'idéal participatif qui consiste à développer les lieux de participation citoyenne dans l'espoir de dégager une décision qui convienne à l'ensemble des parties prenantes. Or, à l'échelle territoriale, les procédures participatives conduisent souvent à renforcer le pouvoir représentatif et les prises de décision verticales (Blondiaux, 2008). L'enjeu réside donc dans la construction des publics visés afin d'éviter les écueils de la démocratie participative. Cet intérêt pour le public s'explique aussi par le fait que les débats publics sont considérés comme des « forums hybrides » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) qui reconnaissent la légitimité et la compétence des « profanes » à prendre part au débat avec des élus, des décideurs, des experts, etc. Comme le précise le Code de l'environnement, « la Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public » et, à l'instar des commissions particulières, « ne se prononce pas sur le fond des dossiers qui [lui] sont soumis ». En ce sens, la CNDP est plus attachée à l'information et la participation des publics qu'aux projets eux-mêmes. Cette mission est soulignée par son slogan – « Vous donner la parole et la faire entendre ». Pour autant, la focalisation sur les conditions d'accès des publics à l'information et au débat est-elle gage d'une absence d'intervention et de prise de partie dans le débat ? Sur le plan institutionnel, les débats publics sont présentés comme un volet strictement technique qui permet de favoriser les échanges d'information et la participation des publics. Cependant,

certaines recherches en sciences de l'information et de la communication soulèvent les enjeux sociaux et politiques de la conception de tels dispositifs (Appel Boulanger, Massou, 2010). Décider les modalités de participation à un débat revient à fixer les manières de s'exprimer et les normes de prise de parole à travers les différents dispositifs retenus. Par exemple, imposer aux acteurs de débattre sous forme de rapports rédigés (nommés « cahiers d'acteurs ») peut marginaliser certains publics qui ne seraient pas à l'aise avec l'écrit. De même, un débat public en ligne ne regroupera pas nécessairement le même public qu'un autre composé de réunions publiques.

La construction des publics se réalise donc *via* la conception et l'articulation de différents dispositifs participatifs. Si l'objectif visé est d'inclure le plus grand nombre de personnes dans le débat, il est nécessaire de souligner la dimension structurante de ces dispositifs qui définissent les modalités de participation et cadrent les débats. Depuis le Grenelle de l'environnement (2010), la CNDP peut être saisie sur des thématiques plus larges, comme les déchets nucléaires ou les nanotechnologies. Le débat public s'ouvre ainsi à des sujets sensibles qui concernent davantage d'acteurs.

Quand les publics débordent la procédure

Les résultats des débats CNDP sont globalement mitigés. Bien qu'ils permettent à un grand nombre d'acteurs de s'exprimer, les porteurs de projets considèrent cette étape comme un moment administratif sans véritable incidence sur le cours du projet : il doit se poursuivre quelles que soient les conclusions tirées du débat. Chez les participants, les débats ont tendance à générer une forte frustration largement liée à l'emploi de l'expression « débat public » derrière laquelle se lit une promesse d'écoute et de prise en compte des citoyens. En réalité, les décideurs peuvent l'utiliser comme une opération de communication dont l'objectif est d'exposer des décisions pour la plupart déjà actées ou en passe de l'être et sur lesquelles le public n'a que peu de prise en réalité. Il y a donc un décalage entre la conception du débat public en amont et les usages effectifs par ses publics. Pour certains, la « procéduralisation » de la participation citoyenne sous forme de dispositifs serait en cause. En définissant à la fois les publics et les modes de participation légitimes, les autorités qui pilotent les procédures disposent d'une capacité substantielle de contrôle (Blondiaux, Fourniau, 2011). Dans le cas du débat public, ce contrôle est distribué entre la CNDP, l'organisation du débat à l'échelle locale par les CPDP et les maîtres d'ouvrage qui voient dans le débat public un outil de promotion de leurs projets.

Lorsqu'ils estiment que les conditions ne sont pas remplies pour participer au débat public, il arrive que des citoyens mobilisent d'autres arènes pour se faire entendre et se rendre visibles (Cefai, 2016). Cependant, la rupture n'est pas radicale et on observe une phase de transition durant laquelle les acteurs font un usage détourné du débat public pour publiciser leurs propres discours. C'est ce qui s'est produit lors du débat public de 2014 à Bure au sujet de l'enfouissement des déchets radioactifs. Estimant qu'ils étaient la cible d'une opération de communication menée par le maître d'ouvrage, des opposants au stockage des déchets nucléaires ont mené un boycott du débat public. À renfort de sifflets et de banderoles, ils ont manifesté leur désaccord (attirant ainsi l'attention des médias) et ont proposé de débattre du sujet en dehors du débat public. Cet exemple montre que le débat public peut « engendr[er] une radicalisation des points de vue et un renforcement de la contestation » (Suraud, 2006). De ce point de vue, il constitue une arène publique parmi d'autres dans lesquelles différents débats sont mis en discussion. Dans le cas où la procédure rencontre son public, il se peut que ce dernier déborde du cadre proposé. C'est vrai notamment pour les sujets environnementaux (nucléaire, OGM, nanotechnologies, etc.). Toutefois, ces mêmes acteurs qui s'opposent au cadre de débat tel qu'il leur est proposé n'expriment pas tous nécessairement une défection de principe à l'égard du débat public. Ainsi, à la suite de débordements, il arrive que des citoyens

proposent des pistes d'amélioration de la procédure en contribuant à la rédaction de rapports gouvernementaux portant sur la démocratie participative (Commission Richard, 2016). Ces conflits montrent que la procédure de « débat public » peut aussi servir à canaliser les contestations. Toutefois, ce rôle éminemment politique reste moins visible dans d'autres situations.

Bibliographie

Appel V., Boulanger H., Massou L., dirs, 2010, *Les Dispositifs d'information et de communication. Concepts, usages et objets*, Bruxelles, De Boeck.

Blondiaux L., 2008, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Éd. Le Seuil.

Blondiaux L., Fourniau J.-M., 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 1, pp. 8-35. Accès : <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.html>.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éd. Le Seuil.

Cefai D., 2016, « Publics, problèmes publics, arènes publiques... Que nous apprend le pragmatisme ? », *Questions de communication*, 30, pp. 25-64.

Monnoyer-Smith L., 2011, *Communication et délibération. Enjeux technologiques et mutations citoyennes*, Paris, Hermès/Lavoisier.

Revel M. et al., dirs, 2007, *Le Débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Paris, Éd. La Découverte.

Surraud M.-G., 2006, « L'espace public. Entre autonomie et institutionnalisation. Le cas d'un débat sur les risques industriels », *Communication*, 24, 2, pp. 9-28. Accès : <http://journals.openedition.org/communication/3353>.