

Romain Rollant,

D.E.A. « Pouvoir, Action Publique, Territoire »

**Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie Locale
Ecole Doctorale de Science Politique, Bordeaux.**

La mise en débat des grands projets d'infrastructure

Une approche des procédures participatives

**L'exemple du débat public
sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux**

**Mémoire de DEA réalisé sous la direction de M. Pierre Sadran, Professeur de Science
Politique, Directeur de l'Ecole doctorale de Science Politique de Bordeaux.**

Sommaire

Sommaire	2
Remerciements	4
Introduction	5
I. Le Débat Public : présentation	9
1. Aménagement du territoire et élan participatif	9
<i>a. Le Débat « Bianco »</i>	11
<i>b. La Loi Barnier et la Commission nationale du Débat Public</i>	12
2. Le Débat Public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux	15
II. Le Débat Public : une approche analytique	20
1. Sur la démocratie délibérative	21
2. Participation et délibération : jeux de mot et définitions préalables	22
III. Introduction à l'étude sur le Débat Public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux	24
1. Eléments et techniques de recherche	24
2. Hypothèses d'étude	26
Chapitre 1 – Le Débat Public dans son objectif : efficacité, légitimité, acceptabilité	28
I. Retour sur l'institutionnalisation du Débat Public	28
II. Le « temps du débat » : de l'histoire d'un projet à la justification legaliste	33
1. Sur l'histoire du projet de contournement autoroutier de Bordeaux	34
2. Le Débat : une « nouvelle donne » ?	37
III. La justification du Débat par les différents acteurs : information, communication, positions	41

Chapitre 2 – Acteurs, forum et rhétorique d’un Débat Public	47
I. Le forum du Débat : mise en scène et jeux d’acteurs	49
1. Une approche analytique	50
2. La Commission Particulière du Débat Public :	
mise en scène et metteur en scène	53
<i>a. Sur la composition de la Commission Particulière du Débat Public</i>	53
<i>b. La CPDP et le maître d’ouvrage : indépendance et confusion</i>	55
3. Maître d’ouvrage, élus, associations ... Sur la mise en scène des interlocuteurs du Débat	61
II. Le forum du Débat : légitimité et légitimation de la parole	65
1. De la justification par la présentation	66
2. Montée en généralité et témoignages :	
les registres de la parole	71
<i>a. De la généralité du sujet du débat ...</i>	73
<i>b. ... à la montée en généralité du débat.</i>	75
III. Le Débat Public : « un temps communicationnel » ?	80
1. Erreurs de communication et importance du « temps communicationnel »	82
<i>a. Le dossier du maître d’ouvrage</i>	83
<i>b. Sur l’importance de la communication dans le Débat</i>	85
2. Pour un Débat Contradictoire	88
Chapitre 3 – Des effets de la « rhétorique délibérative »	97
I. Le CIADT ou les distances d’interprétation du Débat Public	98
1. Le CIADT et les réactions des différents acteurs	99
2. Le CIADT ou la mise en perspective de la valeur d’un Débat Public	103
II. Débat Public et effets participationnistes	109
1. Pour le Débat Public, malgré tout	109
2. sur la dynamique du Débat Public	112
<i>a. Le Débat Public et la mise en question du politique</i>	113
<i>b. Débat Public et modification de l’action publique</i>	115
Conclusion	121
Bibliographie	125
Annexes	128

Remerciements.

Je tiens ici à remercier Pierre Sadran, Directeur de l'Ecole Doctorale de Science Politique de Bordeaux, qui a dirigé ce travail.

Que soient également remerciés l'ensemble des aménageurs, associatifs, élus, que j'ai eu l'occasion de rencontrer lors des entretiens que j'ai pu réaliser.

Je tiens également à remercier les membres de la Commission Particulière du Débat Public de Bordeaux, et en particulier son Président, M. Dominique Moyen, qui ont accepté que je les accompagne pendant toute la durée de cette expérience unique.

Je remercie par ailleurs l'ensemble des étudiants du DEA « Pouvoir, Action Publique, Territoire », avec qui j'ai passé une riche année.

Enfin, je remercie tout particulièrement Tiphaine, qui a su me soutenir quand le travail devenait difficile à gérer.

Introduction.

La thématique participative n'a donc cessé de croître depuis les années 80, en France comme ailleurs dans les démocraties modernes. Différents textes internationaux ont ainsi assuré la diffusion de cette nouvelle thématique démocratique, que ce soit la Nouvelle Charte d'Athènes dans le champ de l'urbanisme, élaborée en 1998 et déclinée en France sous la forme d'une charte pour l'urbanisme des villes du XXIème siècle, visant à favoriser le dialogue entre citoyens, associations, élus et professionnels de l'urbanisme, ou la Convention d'Aarhus, promulguée en 1998 par l'UNESCO et ratifiée par la France en 2002, qui pose le principe d'une gestion de l'environnement par tous et pour tous, consacrant alors le droit de savoir, le droit de participer au processus décisionnel et le droit d'accès à la justice. Au-delà, de plus en plus de financements européens sont subordonnés à un devoir de faire participer les populations concernées par les politiques publiques.

En France, les dernières élections locales de mars 2004 constituent sans aucun doute le dernier avatar de la démocratie participative. La victoire des socialistes au soir du 2nd tour des élections, et l'installation des divers exécutifs a ainsi été l'occasion, pour les nouveaux élus des Régions en particulier, d'affirmer haut et fort le début de la démocratie participative dans les Régions¹.

De même, les différents programmes, comme la constitution des exécutifs locaux, ont souvent marqué cette volonté d'associer les citoyens aux décisions des collectivités : dans

¹ Interviewés le soir même des résultats, plusieurs élus ont ainsi mis en avant la démocratie participative, ce fut par exemple le cas de Ségolène Royal en Poitou-Charentes ou de Jean-Jacques Queyranne en Région Rhône-Alpes.

la désignation des vice-présidents, dans la re-modélisation des « slogans » régionaux (par exemple en Poitou-Charentes), etc., les élus ont voulu affirmer l'ancrage de la démocratie participative au cœur de leurs préoccupations.

Cette irruption sur la scène politique locale de la démocratie participative n'est en fait qu'une étape supplémentaire dans une longue série commencée il y a de cela plus de vingt ans. Sans qu'une réelle réflexion sur la définition même des termes comme délibération, participation, concertation, ou encore démocratie de proximité, démocratie locale ou démocratie participative, n'ait été menée, les procédures qui y font références se sont en effet multipliées depuis le début des années 80.

A partir de la Loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 jusqu'à la Loi Vaillant dite « Démocratie de Proximité », les procédures ayant pour objectif d'associer les citoyens à la prise de décision publique se sont effectivement succédées, à tel point que certains auteurs parlent d'un « dédale participatif ». Tous les domaines sont concernés par cette « mise en discussion » de la décision publique, de la santé à l'environnement en passant par l'Ecole ou l'Intégration (par exemple Débat national sur l'Ecole, Comités divers, Conseils de Quartier, etc.)

On peut considérer que ce sont les « comités de sage » qui ont ainsi vu le jour au cours des années 80, qui ont en quelque sorte préfiguré un nouveau mode d'encadrement de la décision publique prenant appui sur l'introduction de nouveaux acteurs dans la définition des choix publics. Comité National d'Ethique en 1983, Commission de la Nationalité en 1987, Conseil National du SIDA en 1989, Haut Conseil à l'Intégration en 1990² par exemple renvoient ainsi tous à des dispositifs visant à la confrontation des points de vue et des disciplines.

Les procédures visant à améliorer la participation des publics dans la prise de décision ne se sont pas arrêtées à ces seuls comités. Ainsi, par exemple, les commissions locales d'information et de consultation du public constituent-elles l'un des « détours participatifs » les plus courant avec, par exemple, le cas notamment des commissions

² M. Bachir, « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres d'action publique », et D. Memmi, « Celui qui monte à l'universel et celui qui n'y monte pas. Les voies étroites de la généralisation éthique », in B. François, E. Neveu, dir., *Espaces Publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999.

locales de l'eau qui regroupent des fonctionnaires, des experts, des associations, des groupes d'intérêts, des élus, sous la direction du Préfet.

Au-delà, se sont développées des procédures visant à ouvrir à l'expertise commune des secteurs qui ne concernaient jusqu'alors que les experts spécialisés, comme ce fut le cas par exemple de commissions supervisant l'implantation de laboratoire de recherche sur la gestion des déchets radioactifs³.

D'autres procédures enfin se sont données pour objectif d'associer plus largement les citoyens ordinaires à la formation des choix publics. Ainsi, encore peu développés en France, les jurys de citoyens, ou encore les conférences de consensus, se sont développés dans différents pays européens au cours des dernières années.

Inventés dans les années 70 en Allemagne et au Danemark, ces jury sont constitués d'un groupe de citoyens tirés au sort, mis en condition afin de disposer d'une information large sur les enjeux, techniques et politiques notamment, d'un projet, avant d'auditionner les parties en conflit ou les tenants des projets à débattre puis de délibérer de façon alors suffisamment informée. Les cas où l'avis de ce jury lie l'autorité publique restent malgré tout assez rares (c'est le cas néanmoins dans les quartiers berlinois, ceux-ci disposant d'un réel pouvoir de décision).

Une seule expérience de ce type a été conduite en France : il s'agissait alors pour les citoyens d'émettre un avis sur les Organismes Génétiquement Modifiés, dans le cadre d'une « conférence de citoyen » pilotée par l'office parlementaire des choix scientifiques⁴.

La technique du sondage délibératif, inventé par le politologue américain James Fishkin, se rapproche assez de la conférence de citoyens. Il s'agit en effet de réunir un échantillon représentatif de la population de référence, de le confronter à des experts, de les faire discuter par petits groupes avant de recueillir leur opinion par voie de sondage. Cette

³ Y. Barthe *La mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, thèse de sociologie, Ecole des Mines de Paris, 2000. Voir aussi Barthe Y. « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », in *Politix n°57 Démocratie et Délibération*.

⁴ D. Boy, D. Donnet-Kamel, P. Roqueplo, « Un exemple de démocratie participative: la conférence française de citoyens sur l'usage des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation », *Revue Française de Science Politique*, 50 (4-5), 2000.

technique n'a pas non plus connu en France, pour l'instant, le succès qu'elle a pu avoir en Angleterre, aux Etats-Unis ou encore en Australie.

La France a en fait plutôt privilégié les tentatives d'intégration des citoyens à la prise de décision au niveau local. Ainsi, depuis 1985, l'article L 300-2 du code de l'urbanisme oblige les collectivités locales à définir les objectifs et les modalités d'aménagement de concertation pendant toute la durée d'élaboration des projets d'aménagement concernant leur territoire. De même, la loi sur l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 a posé pour principe « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consulté sur les décisions qui les concernent ». Cette loi instituait ainsi les comités consultatifs locaux et posait pour la première fois le principe du référendum local, référendum que la Réforme Décentralisatrice réalisée par le Gouvernement Raffarin a transformé en une possibilité pour les Collectivités locales d'organiser des référendums décisionnels pour les affaires les concernant.

Parallèlement, la participation des citoyens a été favorisée par la Loi Vaillant, dite « Démocratie de Proximité », qui institutionnalisait une procédure déjà engagée dans certaines grandes agglomérations françaises, les conseils de quartier, obligeant en effet la création de tels conseils dans les communes de plus de 80 000 habitants. Certaines communes sont su profiter de cet élan démocratique pour faire de même et créer de tels conseils alors même que la loi ne les y obligeait pas⁵.

La politique de la Ville a favorisé par ailleurs la participation croissante des populations dans la formulation des choix publics. La Loi d'orientation sur la ville de 1991, le Pacte de relance pour la ville de 1996 ou encore la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite SRU, de 2000 renforcent tous l'exigence de concertation.

Mais c'est bien dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement que les procédures participatives se sont développées le plus vite et de façon plus approfondie. Le Débat Public, qui nous intéressera tout au long de ce travail, fait partie de ces

⁵ Par exemple à Blanquefort, Gironde.

procédures qui ont émergées au cours des années 80-90. Aussi, est-il intéressant ici de s'arrêter plus spécifiquement sur cette procédure.

I. Le Débat Public : présentation

Avant de présenter rapidement le Débat Public sur le Projet de Contournement autoroutier de Bordeaux qui nous intéressera pour cette étude, il semble nécessaire de revenir d'abord sur le Débat Public en général, en le resituant notamment dans l'historique des procédures participatives dans le domaine de l'aménagement du territoire.

1. Aménagement du territoire et élan participatif.

La Loi Bouchardeau marque concrètement le début de la participation des citoyens au processus de réalisation d'un projet d'infrastructure. La Loi du 12 juillet 1983, qui porte sur la démocratisation de l'enquête publique, devait permettre « d'informer le public, de recueillir ses appréciations, suggestions, contre-propositions, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information ». Depuis, les procédures visant à associer la population à la décision publique n'ont cessé de croître et d'être approfondies, certains auteurs évoquant ainsi la constitution d'un « droit au débat public »⁶.

Dans le champ du Débat Public, qui va nous intéresser tout au long de ce mémoire, on se doit de citer ici quelques textes fondateurs. Ainsi, en est-il du texte pionnier que constitue la circulaire Bianco relative aux grands travaux d'infrastructures du ministère de l'Équipement (circulaire n°92-71 du 12 décembre 1992), mais également des textes qui l'ont suivie, à savoir la Loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement (Loi n°95-101 du 2 février 1995) ou, la dernière en date, la loi relative à la Démocratie de Proximité (Loi n°2002-276 du 27 février 2002)

⁶ S. Rui. *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin, 2004

Il s'agit, pour tous ces textes, de permettre, le plus en amont possible de la réalisation d'un grand projet d'infrastructure, l'implication des citoyens. Entre la circulaire Bianco de 1992 et la Loi Vaillant de 2002, l'idée est ainsi allée à un renforcement des consultations publiques.

La circulaire Bianco précisait ainsi que, « dans une démocratie moderne, les grands projets d'infrastructures ne peuvent être réalisés qu'après un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés ». L'objectif de cette phase est alors de « permettre aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer [...] et de débattre ».

La Loi Vaillant fut quant à elle défendue par son rapporteur comme venant « concilier d'une part, l'intérêt général d'une plus grande participation de nos concitoyens aux choix qui ont des conséquences lourdes pour leur cadre de vie et, d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ces projets ».

De même, dans le corps du texte, l'article 4 de la loi réaffirme le principe d'une « participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipements d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées [...] dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou qu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Le Débat Public⁷ sur le Contournement Autoroutier de Bordeaux est l'un des débats organisé dans le cadre de ces procédures, prenant appui en particulier sur la Loi Vaillant et son Titre IV « De la participation du Public à l'élaboration des grands projets ». Aussi est-il intéressant ici de revenir plus en profondeur sur les procédures antérieures, organisées notamment dans le cadre des débats dits « Bianco » et « Barnier », afin d'en percevoir quelques peu les subtilités techniques.

⁷ Nous utiliserons Débat Public avec des majuscules lorsque nous évoquerons la procédure organisée par les Lois Barnier et Démocratie de Proximité, dans le cadre de la Commission Nationale du Débat Public, et en minuscule lorsqu'il s'agira d'évoquer le débat public dans un sens plus général de discussion publique, non nécessairement institutionnalisée.

a. Le Débat « Bianco ».

Dans le cas des Débats dits « Bianco », il revenait à un Préfet coordinateur de constituer un « Comité de Pilotage » comprenant les différents partenaires du projet, porteurs de celui-ci et éventuels financeurs : l'Etat, l'opérateur ferroviaire ou routier, la Collectivité concernée (le plus souvent la ou les Région-s concernée-s).

Ce Comité de Pilotage supervisait le travail d'un groupe technique composé des services techniques des différentes entités concernées, qui avait pour mission de mettre en œuvre les conditions de discussion avec le territoire.

La transparence du débat devait être assurée par une Commission de Suivi, placée aux côtés du Préfet, et qui se devait de veiller à la « qualité et à la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes ». Cette Commission de suivi pouvait par ailleurs, afin de favoriser l'information et la discussion, engager des expertises externes, à charge du maître d'ouvrage du projet en débat.

Quatre grands thèmes devaient cadrer les discussions dans le cadre du Débat « Bianco » : « l'intérêt économique et social du projet, la valorisation des territoires desservis, l'impact sur l'environnement humain et naturel, et l'amélioration des conditions de transport de la population ».

En abordant ces différents thèmes, le débat devait aboutir sur la discussion de l'opportunité ou non de la réalisation du projet. A l'issue du débat, le Préfet et ses services étaient chargés d'en faire la synthèse et de définir en fonction un cahier des charges de l'infrastructure. Une approbation ministérielle avant la poursuite de la procédure devait alors être obtenue.

Concrètement, la circulaire Bianco a donné lieu à plusieurs débats : quatre débats ont été réalisés en amont de la réalisation de projets TGV (TGV Rhin-Rhône, TGV Lyon-Turin,

TGV Bretagne-Pays de Loire, TGV Aquitaine), ainsi que divers débats concernant des réalisations autoroutières (A 104, A 45, A 9, A 13, A 10 ...).

b. La Loi Barnier et la Commission Nationale du Débat Public.

La Loi Barnier va renforcer la procédure de Débat Public. La nature juridique du texte lui confère un poids et une assurance dans le temps que la circulaire ne garantissait pas. Mais l'essentiel du texte réside ailleurs, dans l'institutionnalisation et l'indépendance affirmée de l'instance organisatrice du débat, notamment vis-à-vis du maître d'ouvrage.

La Loi innove en effet en créant, par son article 2, une Commission Nationale du Débat Public (CNDP) chargée d'organiser, « pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement », un débat public portant sur « les objectifs et caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration ».

La CNDP, instaurée par Dominique Voynet, alors Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, en septembre 1997, a organisé six débats publics concernant les projets du port du Havres, de la ligne électrique à très haute tension entre Boutre et Carros, l'autoroute A 32, la branche sud du TGV Rhin-Rhône, le port de Nice et les contournements routiers et ferroviaires de Lyon.

En 2002 la Loi « Démocratie de proximité », dans un titre qui n'a pas concentré une grande attention de la part des parlementaires, renforce la mission de la CNDP et lui donne le statut d'autorité administrative indépendante. Concrètement, la CNDP nouvelle formule est composée de 21 membres, nommés pour 5 ans, parlementaires, magistrats, personnes qualifiées et représentants d'associations.

Composition de la CNDP (source : CNDP, avril 2004)

Président, nommé par décret du Premier Ministre du 5 septembre 2002

- Yves Mansillon, Préfet

Vices-Présidents, nommés par décret du Premier Ministre du 5 septembre 2002

- Georges Mercadal, vice-président honoraire du Conseil général des ponts et Chaussées
- Philippe Marzolf

Un Député et un Sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat :

- Jean Lasalle, Député des Pyrénées-Atlantiques
- Charles Guené, sénateur de la Haute-Marne

Six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés :

- Dominique Lefebvre, maire de Cergy
- Claude Guillerme, maire de Laxou
- Philippe Leroy, président du conseil général de la Moselle
- Philippe Richert, président du conseil général du Bas-Rhin
- Gérard Longuet, président du conseil régional de Lorraine, sénateur de la Meuse
- Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace

Un membre du Conseil d'Etat, élu par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat

- Charles Gosselin, conseiller d'Etat honoraire

Un membre de la Cour de Cassation, élu par l'Assemblée générale de la Cour de Cassation

- François Cachelot, conseiller à la Cour de Cassation

Un membre de la Cour des Comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des Comptes

- Jean-Luc Mathieu, Conseiller maître à la Cour des Comptes

Un membre du Corps des membres des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel

- Paul Vialatte, président de la chambre à la cour administrative d'appel de Lyon

Deux représentants d'association de protection de l'environnement agréées, exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier Ministre sur proposition du Ministre chargé de l'Environnement

- Jean-Stéphane Devisse, représentant du WWF
- Patrick Legrand, Président d'honneur de France Nature Environnement

Deux représentants des consommateurs et des usagers, nommés par arrêtés du Premier Ministre respectivement sur proposition du Ministre chargé de l'Economie et du Ministre chargé des Transports :

- Claude Leroi, Président d'honneur de Transports logistiques de France
- Reine-Claude Mader-Saussaye, secrétaire générale de la Confédération syndicale du cadre de vie

Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire-enquêteur, nommés par arrêté du Premier Ministre respectivement sur proposition du ministre chargé de l'Industrie et du Ministre chargé de l'Equipement :

- Daniel Ruez, ancien président de la Compagnie des Commissaires enquêteurs
- Jean Bergougnot, président d'honneur de la SNCF

L'article L. 121-8-1 du Code de l'Environnement précise que « la Commission nationale du débat public » est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tels qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat ».

Concernant les projets d'infrastructures routières qui nous intéressent pour notre étude du Débat Public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux, le Décret en Conseil d'Etat précise que la Commission Nationale du Débat Public est obligatoirement saisie pour tout projet d'un montant supérieur à 300 millions d'euros ou d'une longueur supérieure à 40 kilomètres.

La CNDP a pour mission de « veiller au respect de la participation du public », et de « déterminer les modalités de participation du public »⁸. Pour ce faire, elle peut décider ou non de la mise en place d'un débat public.

Dans le cas où elle estime qu'un tel débat s'avère nécessaire, la CNDP institue alors une Commission particulière du Débat Public (CPDP) chargée, localement, de veiller à la participation du public.

Lorsque la CNDP juge qu'il n'est pas nécessaire de créer une telle CPDP, elle peut néanmoins guider, conseiller et assurer le suivi d'une concertation qui serait menée alors par le Maître d'Ouvrage lui-même.

Au-delà de ces missions particulières, la CNDP est susceptible d'émettre des avis et des recommandations, à caractère général ou méthodologique, visant à favoriser la participation du public.

La CNDP n'a pas pour seule mission d'assurer la participation du public au seul moment du Débat Public. La Loi stipule en effet qu'elle doit veiller à cette participation « depuis l'engagement des études préalables [jusqu'à] la clôture de l'enquête publique », voire à la réception des équipements.

⁸ Article 121-1 du Code de l'Environnement.

Concrètement, la CNDP, version Loi « Démocratie de Proximité », a engagé différents Débats Publics. Si les Débats sur la ligne à haute tension entre la France et l'Espagne et celui portant sur la réalisation d'une liaison ferroviaire entre Paris et Roissy (Charles-de-Gaulle Express) étaient achevés au moment du Débat de Bordeaux, ceux portant sur la réalisation d'un réservoir de soutien d'étiage à Charlas, et sur l'A 24 entre Amiens, Lille et la Belgique, se déroulaient avec des calendriers concomitants.

Cette rapide présentation du Débat public en général étant faite, il convient maintenant de s'arrêter quelques instants sur le Débat qui va nous occuper tout au long de ce mémoire, le Débat Public sur le Projet de Contournement Autoroutier de Bordeaux.

2. Le Débat Public sur le Projet de Contournement Autoroutier de Bordeaux

L'objectif ici n'est pas pour nous de « raconter » le déroulement du Débat, mais d'en présenter certaines orientations nécessaires à une meilleure compréhension de notre objet d'étude⁹.

Si les textes qui régissent le Débat Public posent bien quelques principes organisationnels, il revient bien souvent aux organisateurs de produire eux-mêmes les conditions locales propres à constituer un espace de discussion.

Aussi, n'existe-t-il pas de forme standard de structuration des échanges, commune à l'ensemble des débats Publics. Dominique Moyen, comme l'ensemble de la CPDP, n'a eu de cesse, au cours du DPCAB, de mettre ainsi en avant la nécessaire inventivité qui préside à l'organisation d'un Débat Public.

⁹ Pour avoir un aperçu du déroulement du Débat, nous avons joint en annexe la première partie du Rapport final rendu par la CPDP. Cette partie présente clairement les acteurs, les outils et les questions de forme et de fonds du Débat.

« [...] on peut s'en féliciter, la conduite des débats publics n'est pas, à ce jour, enfermée dans un corpus de règles et de recommandations venues des débats antérieurs. Il est encore possible, voire nécessaire, d'inventer des façons d'informer et de permettre les échanges et les expressions des personnes intéressées. La Commission particulière du débat public de Bordeaux a tenté de le faire [...] »

extrait du Compte-Rendu du Débat Public, CPDP, p. 3

Pour autant, on constate, quels que soient les Débats, certains aspects communs. Comme le note Sandrine Rui¹⁰, les organisateurs définissent un moment d'ouverture et de clôture des échanges et donc la durée du Débat, généralement de 4 à 6 mois. Ils informent généralement par courrier les élus des différents niveaux de compétences, les administrations territorialisées, les institutions socio-économiques et les associations agréées. Le grand public est sollicité par voie de presse. Les organisateurs diffusent alors, ou invitent à se procurer les documents élaborés par le maître d'ouvrage, servant de base aux discussions. Ces documents présentent la procédure et déclinent les différents thèmes du débat en fournissant une pré-information. Les acteurs du débat sont alors invités à envoyer leurs contributions écrites aux organisateurs, et à participer à différents types de réunions. Ils peuvent par ailleurs en susciter eux-mêmes certaines.

Sandrine Rui, prenant en compte ces différents « invariants » du débat, donne ainsi une définition a minima du Débat Public : « temps dont on définit les moments d'ouverture et de clôture au cours duquel des acteurs divers cherchent à produire et/ou obtenir des informations ainsi qu'une audience particulière pour leur avis concernant l'opportunité de réalisation du projet mis en discussion afin de peser sur la décision, une décision incertaine et qui ne leur appartient pas ».

Par une lettre datée du 28 janvier 2003, le Ministre chargé de l'Équipement et des Transport a saisi la CNDP sur l'opportunité d'organiser un Débat Public, conformément à la Loi « Démocratie de Proximité », sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux.

Ce courrier, qui évoque la congestion grandissante de la rocade bordelaise et « l'objectif stratégique de maintenir un niveau de service de qualité sur l'axe nord-sud atlantique »,

¹⁰ S. Rui, *La Démocratie en Débat. Les citoyens face à l'action Publique*, Armand Colin, 2004.

mais également les études précédemment réalisées par l'Etat et diverses collectivités sur le projet, pose trois questions sur lesquelles « le gouvernement souhaiterait être éclairé » :

- l'opportunité d'un contournement autoroutier
- le parti, est ou ouest, suivant lequel l'étude du projet pourrait être poursuivie
- le cas échéant, le cahier des charges du projet, quant à la recherche des fonctionnalités et au respect des contraintes particulières.

Par une décision du 5 mars 2003, la CNDP a décidé d'organiser un Débat Public portant sur le projet. Par la même décision, elle décidait d'en confier l'animation à Dominique Moyen, Ingénieur Général des Mines.

Après une phase préliminaire au cours de laquelle la CPDP voit ses membres être progressivement nommés, le Président rencontrer les différents « acteurs potentiels » du débat et suivre la préparation par le maître d'ouvrage délégué (la Direction Régionale de l'Equipement Aquitaine, D.R.E.) du « document pour le débat » - la CNDP donnera son accord le 2 juillet pour que ce document serve effectivement de « document du débat » - , la préparation matérielle du Débat, et après un report lié à une décision judiciaire¹¹, le Débat Public sur le Projet de Contournement Autoroutier de Bordeaux (DPCAB) s'est ouvert officiellement le 2 octobre 2003.

La CPDP

Sa composition :

Président, nommé par la CNDP :

- Dominique Moyen, Ingénieur Général des Mines

Cinq membres, nommés par la CNDP sur proposition du Président de la CPDP :

- Joël Aubert, Journaliste
- Philippe Mathis, Directeur adjoint de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours
- Benoît Mornet, Magistrat
- André Pointud, Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
- Pierre Sadran, agrégé de Droit Public et de Science politique

Un Secrétariat Général

- Jacques Baggio, Secrétaire Général
- Catherine Bomal, assistante.

Ses missions:

- fournir les possibilités d'une large information sur le projet
- permettre le débat et l'expression des opinions
- rendre compte des questions et des opinions qui se sont exprimées

¹¹ Au début de l'été 2003, le Tribunal Administratif de Bordeaux a invalidé le marché en cours d'attribution à une entreprise de communication, suite au recours d'un autre Cabinet de Consultant.

La CPDP, qui a identifié quatre publics cible pour ce Débat (les citoyens, les instances socio-économiques et associatives, les instances politiques et la presse), a utilisé différents outils pour répondre à ses missions, du document pour le Débat (réalisé par la DRE) à des Journaux du Débat, un site Internet, la publication de « Paroles d'Acteur » et l'organisation d'un système de questions-réponses.

Afin de rencontrer les différents acteurs du Débat, la CPDP a organisé six réunions publiques (« *réunion d'information sur le débat, de présentation et de discussion du dossier du Maître d'ouvrage* »¹²), et douze réunions, « *sans public et sans la presse* », avec différents acteurs socioéconomiques et associatifs.

Une réunion a été organisée le 17 novembre 2003 avec pour objectif « *la présentation et la confrontation en public des positions des instances socioéconomiques et associatives sur le projet* ». Par ailleurs, trois colloques ayant pour thème le projet « *et les perspectives d'évolution des différents modes de transport* », « *et les milieux naturels girondins* », « *face aux enjeux de l'économie locale et de l'urbanisation* », ont eu lieu avec pour objectif « *d'approfondir les grandes questions apparues au cours du débat* ».

Enfin, la CPDP a organisé des rencontres avec plusieurs instances politiques « *à la fois relais de discussion et lieux de délibération et d'expression d'avis* », y compris les Conseils Généraux voisins (Charente, Dordogne et Landes).

Par ailleurs, la CPDP a souhaité pouvoir mesurer la connaissance du débat dans l'opinion et a, pour ce faire, demandé la réalisation de sondages, en trois vagues (octobre, novembre, et la troisième, qui devait être réalisé en janvier l'a été en février compte tenu de la fin « précipitée » du Débat).

Pour terminer ce tour rapide de présentation du Débat, on ajoutera que le Débat a connu un « incident » de parcours avec l'annonce faite à l'issue du Conseil Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) du 18 décembre annonçant, parmi les projets qui seront « réalisés ou engagés d'ici 2012 » le contournement autoroutier de Bordeaux,

¹² Les citations qui suivent sont extraites du Compte-Rendu du Débat réalisé par la CPDP.

provoquant ainsi la démission collective des membres de la CPDP (seul le Président est resté en fonction pour rédiger le compte-rendu final).

Afin de marquer néanmoins la fin du Débat, la Commission Nationale du Débat Public, en présence de son Président, de ses deux Vice-Présidents, et du Directeur des routes au ministère de l'Équipement et des Transports a organisé une réunion le 15 janvier 2004. Cette ultime réunion avait pour objectif de clore le Débat Public et d'expliquer la teneur de la « décision » annoncée à l'issue du CIADT. Nous aurons l'occasion, au cours de notre travail, de revenir plus longuement sur cette étape majeure pour le Débat Public sur le projet de contournement autoroutier, comme pour le Débat Public en général.

Il est essentiel ici, après cette rapide présentation du Débat de Bordeaux¹³, de rappeler que chaque Débat Public est unique. Compte tenu de la relative liberté laissée dans l'organisation localisée de la procédure, le contexte est essentiel pour mettre pleinement en perspective le déroulement d'un Débat.

Aussi devons-nous préciser que l'analyse que nous allons réaliser sur ce Débat Public n'est en aucun cas destinée, et n'a nullement vocation, à être présentée comme une étude générale sur « la procédure de Débat Public en France ».

¹³ Nous renvoyons, pour une présentation plus détaillée au compte-rendu du débat et aux extraits que nous avons joint en annexe.

II. Le Débat Public : une approche analytique.

Les travaux sur les différentes procédures participatives, ou délibératives, sont encore peu nombreux en France¹⁴. Mais la multiplication de ce type de procédure depuis les vingt dernières années suffit pour constater à la fois une transformation de l'action publique et une redéfinition de l'idée démocratique.

Deux phénomènes semblent en fait se conjuguer pour illustrer cette évolution nouvelle de l'action publique. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer¹⁵ nous font ainsi remarquer qu'à la multiplication des « détours participatifs », dont nous avons rappelé les grandes lignes précédemment, viennent s'ajouter, dans la sphère académique, des modèles explicatifs et normatifs, et en particulier les travaux en lien avec la démocratie délibérative.

Nous avons choisi, dans cette étude, de prolonger l'appel de ces deux auteurs à la vérification de terrain de ces théories, en abordant le Débat Public sur le Projet de Contournement Autoroutier de Bordeaux comme analyse possible des différentes normes « délibératives » et « participatives » qui existent, et qui servent parfois de justification à une nouvelle forme de l'action publique qui serait actuellement en cours dans les sociétés contemporaines.

Pour ce faire, il nous semble nécessaire de reprendre ici, brièvement – avant d'en faire des analyses plus détaillées au cœur même de notre étude - , les bases de ces modèles explicatifs et normatifs¹⁶.

¹⁴ On peut citer notamment : D. Boy, Les nouveaux modes de délibération, in P. Perrineau, *Le désenchantement démocratique*, L'Aube, p. 291-307

C. Blatrix, *La démocratie Participative de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse Paris I, 2000

M. Callon, P. Lascoumes, Yannick Barthes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la Démocratie technique*, Le Seuil, 2001

S. Rui, *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004.

Politix n°57, Démocratie et Délibération, 2002

¹⁵ « L'Impératif Délibératif », *Politix*, 57, Démocratie et Délibération, 2002.

¹⁶ Nous reprendrons ici l'essentiel de l'article de L. Blondiaux et Y. Sintomer, op. cit.

1. Sur la démocratie délibérative.

La démocratie délibérative, telle qu'elle a été formulée pour la première fois par Jürgen Habermas, est une philosophie politique qui met en avant une définition procédurale et discursive de la légitimité. La norme ne serait en fait légitime que parce qu'elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lesquels ils sont amenés à coopérer librement¹⁷.

Bernard Manin, dans un article fondateur de 1985¹⁸, écrit de même : « La décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous : c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les volontés déjà formées ».

Les tenants de la démocratie délibérative entendent ainsi promouvoir une troisième voie face au républicanisme et au libéralisme. Le moment décisif dans une société politique ne leur apparaît plus être l'élection, mais « la formation de l'opinion publique, qui est conçue comme étant normalement de nature communicationnelle ».

La base de la société politique est ainsi la culture dialogique, ou communicationnelle. Si les résultats obtenus par la discussion peuvent certes être faillibles, ils ont pour eux une présomption de rationalité du fait même de leur genèse. Dès lors, « la société n'est plus conçue sur une base atomiste comme dans la société libérale, ni sur une base holiste comme dans une société républicaine, mais sur une base communicationnelle ».

Dès lors, le moment central du processus politique apparaît comme le recours à l'argumentation et à la discussion, la décision devant ainsi reposer sur « la force du meilleur argument » (J. Habermas) plus que sur les intérêts en présence.

Pour les tenants de la démocratie délibérative, la participation démocratique constitue une fin en soi, et la participation n'implique nullement l'implication directe dans la prise de

¹⁷ J. Habermas, *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

¹⁸ B. Manin, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, ; 33, 1985.

décision. La théorie délibérative ne remet donc pas en cause la représentation, et ne constitue pas un prolongement des théories de la démocratie directe.

Pourtant, c'est bien cet écart par rapport à la prise de décision politique qui constitue une question majeure dans la mise en pratique des procédures délibératives. C'est cet écart entre un idéal délibératif, voire, pour reprendre le titre de l'article de L. Blondiaux et de Y. Sintomer, un « impératif délibératif », et sa portée concrète qui est au bien souvent cœur du débat sur la portée des différentes procédures participatives.

Aussi, c'est en prenant appui sur ces différentes théories de la démocratie délibérative, qui conservent un intérêt majeur pour l'analyse de la mise en discussion de l'action publique, que nous analyserons ici le Débat Public sur le Projet de Contournement Autoroutier de Bordeaux.

Nous tenterons ainsi, notamment, de voir comment ces analyses, qui peuvent servir de justification aux décideurs politiques et aux acteurs des débats publics, correspondent effectivement à la « réalité » du terrain.

Avant de poursuivre notre analyse, il est nécessaire de préciser quelques peu les termes que nous allons ici utiliser.

2. Participation et délibération : jeux de mots et définitions préalables.

Participation, délibération, mais aussi gouvernance, concertation, consultation, etc. sont des mots « à la mode » dans l'action publique contemporaine. Or, rares sont les efforts de définition de ces termes. Il est pourtant nécessaire pour nous, dans notre travail de recherche, de poser clairement les bases de notre analyse, et partant de limiter les approximations.

Nous nous limiterons ici aux termes de délibération et de participation, qui semblent constituer, à notre avis, le nœud du débat (sans aucun jeu de mot !).

Les démocraties délibérative et participative bénéficient très certainement du manque d'univocité de leurs définitions. Le flou permet en effet que les acteurs s'en revendiquent dans des perspectives différentes, favorisant un consensus facile, voire superficiel, mais souvent nécessaire.

Au-delà, les termes eux-mêmes apparaissent comme logiquement liés. La délibération ne peut être considérée comme véritablement rationnelle que lorsque les parties qui y participent sont suffisamment représentatives du public intéressé, et la participation n'est elle-même susceptible d'être suffisamment rationnelle que parce qu'elle engendre une délibération élargie.

Pourtant la délibération est souvent substituée à la communication politique, et peut parfois concerner l'ensemble des échanges politiques, sans que soient mesurés les logiques propres à ce système d'échange.

De même, la notion de participation est très souvent diluée du fait même que rien ne spécifie ce à quoi l'on participe. Ainsi, la participation peut s'apparenter, selon les situations, à un effort de communication entre gouvernants et gouvernés, à un réel travail de cogestion ou à une simple consultation avant prise de décision par un organe seul compétent.

Certaines approches normatives opposent par ailleurs les deux termes. Yves Sintomer et Loïc Blondiaux rappellent ainsi que les théories participatives des philosophes anglo-saxons des années 60 et 70 ne faisaient pas de la délibération un élément clé de l'ordre politique, que Rousseau considérait que la participation généralisée des citoyens à la volonté générale impliquait de rejeter simultanément la représentation et la délibération.

De même, plusieurs tenants de la démocratie délibérative insistent sur le fait que la participation citoyenne n'implique pas une participation à la décision, qui reste l'apanage des représentants. John Elster ne dit pas l'inverse lorsqu'il écrit, parlant des deux assemblées constituantes françaises et nord-américaines, que le huis-clos favorise la qualité

de l'argumentation la publicité des débats laissant plus de place à des affrontements figés et à la surenchère¹⁹.

Dans l'optique qui est la notre, et compte tenu de notre hypothèse de travail, nous ne ferons pas de distinction entre les termes de délibération et de participation, alors même que nous considérons qu'il y a là un champ d'étude important et des précisions à apporter (en particulier, compte tenu des différences sémantiques, le terme de délibération en français semble renvoyer plus à la participation à la prise de décision que le terme *deliberation* anglais. Cette différence peut conduire à une mauvaise compréhension des théories dans les traductions françaises).

Afin de disposer de tous les éléments pour suivre notre étude, nous terminons cette introduction par un recadrage sur notre mémoire et son plan.

III. Introduction à l'étude sur le Débat Public sur le Projet de contournement autoroutier de Bordeaux.

Avant de présenter le plan de notre étude, il est nécessaire de revenir quelque peu sur les méthodes et techniques de recherche que nous avons utilisé pour réaliser ce travail.

1. Eléments de méthodes et techniques de recherche.

Notre étude portant sur le Débat Public sur le Projet de Contournement Autoroutier de Bordeaux entre dans le cadre du Mémoire nécessaire à l'obtention du DEA « Pouvoir, Action publique, Territoire » de l'Ecole Doctorale de Bordeaux.

¹⁹ John Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Science Politique*, 44 (2), 1994.

Notre travail « d'apprenti chercheur » a constitué tout d'abord à suivre l'ensemble des réunions organisées par la Commission particulière du Débat Public, réunions publiques, mais également auditions d'acteur socioprofessionnels ou collectivités territoriales, rencontres avec la presse. Nous avons également pu suivre plusieurs réunions de travail de la CPDP.

Par ailleurs nous avons essayé de suivre d'autres réunions organisées en particulier par le Collectif Bordeaux Incontournable.

Parallèlement à ce suivi des travaux de la CPDP, nous avons organisé une série d'entretiens avec différents acteurs du Débat, membres de la CPDP, Président et Vice-Président de la CNDP, membres d'associations, élus, fonctionnaires du Ministère de l'Équipement, etc.

Enfin, nous avons pu constituer une base documentaire importante contenant tous les documents produits par la CPDP, mais également des documents d'étude, articles de presse réalisés par le Cabinet de Consultant travaillant aux relation presse.

Le suivi des travaux de la CPDP, et en particulier le suivi des diverses réunions, ont été effectué « de l'extérieur », et nous ne nous sommes jamais prononcé sur le projet soumis à débat.

Nous avons donc privilégié, dans ce premier contact avec le Débat Public, un suivi des travaux de la CPDP à d'autres méthodes possible. En particulier, nous n'avons pas approfondi certains aspects du Débat public tels que l'organisation de la Direction régionale de l'Équipement ou celle des différentes associations pour suivre ce Débat.

Compte-tenu enfin du calendrier du Débat, nous avons été dans l'impossibilité de suivre la phase de préparation du Débat, ainsi que les deux premières réunions organisées en Octobre.

L'étude que nous avons réalisée pour ce mémoire n'épuise pas toutes les données ni documents nous nous disposons.

Par ailleurs, nous ne considérons nullement ce travail comme une étude exhaustive du Débat Public sur le projet de Contournement autoroutier de Bordeaux, et partant sur le Débat Public en général.

Ce mémoire a donc essentiellement pour objectif de présenter certaines pistes de réflexions, de poser certaines hypothèses qui mériteront d'être approfondies ultérieurement, dans un travail qui analyserait plus en profondeur les procédures de « démocratie participative » ou « délibérative ».

2. Hypothèses d'étude.

Les procédures de concertation sont souvent présentées et justifiées par l'usage des termes de Démocratie participative ou de démocratie délibérative. C'est précisément l'utilisation de cette justification que nous nous proposons de mettre ici à l'étude.

En effet, si l'on étudie, comme nous nous proposons de le faire ici, plus en profondeur le Débat Public, on constate que, s'il trouve sa justification, pour les décideurs politiques, dans la réalisation d'un idéal délibératif, sa mise en œuvre relève d'une toute autre logique, l'écart avec cet idéal participatif fournissant même bon nombre des critiques adressés au Débat lui-même.

Or, et malgré ces critiques, le Débat reste une procédure valorisée par l'ensemble des acteurs qui y participent. Ce relatif paradoxe, qui amène les acteurs à valoriser un outil qu'ils critiquent parfois avec virulence, et qui peut être mis à mal dans les faits, peut être une bonne clé pour analyser plus généralement les procédures délibératives.

Tout se passe en fait comme si la procédure de débat public ne semblait pas trouver sa force dans l'objectif même de cette procédure, mais peut-être bien dans ce qu'elle induit en sous main. Ce n'est pas tant le Débat Public en lui-même qui est valorisé, mais un processus plus global de mise en discussion des décisions politiques. Aussi est-il essentiel, nous semble-t-il, de s'interroger en profondeur sur les transformations induites par une telle procédure.

Nous nous proposons donc, dans ce mémoire, de soumettre la théorie à la pratique, et partant de montrer que le Débat Public, alors qu'il est justifié par un idéal participatif, répond à des logiques différentes. Pour autant cette justification « participative » induit des effets bien réels, qui permettent à la procédure de Débat Public d'être malgré tout valorisée. Nous mènerons notre analyse en trois temps.

Le premier nous permettra de revenir sur les objectifs du Débat Public afin de resituer la procédure dans son contexte, qui est moins celui de faire participer les citoyens que d'améliorer l'efficacité des décisions publiques et de les légitimer.

Dans un deuxième temps, nous analyserons plus précisément la mise en discussion et les échanges du Débat. En étudiant ainsi les mises en interaction, nous tenterons de soumettre plus finement le Débat Public au crible des théories délibératives, en essayant de voir comment se passe effectivement la mise en discussion, et les critiques qui sont alors formulées.

Enfin, dans un troisième et ultime moment, nous montrerons que l'on ne peut s'en tenir à une approche purement fonctionnaliste, voire soupçonneuse, du Débat ; nous étudierons alors les effets induits du Débat ainsi que les perceptions qu'en ont eu les différents acteurs et intervenants.

En essayant ainsi d'analyser le Débat Public sous l'angle de la mise à l'épreuve de la théorie délibérative, nous pourrons alors tenter de comprendre et d'analyser aussi une partie du registre des justifications de l'action publique contemporaine.

Chapitre 1 – Le Débat dans son objectif : efficacité, légitimité, acceptabilité.

En présentant le Débat Public comme permettant d'associer les citoyens aux choix publics, les décideurs lui confèrent un a priori démocratique.

Pourtant cette justification participative cache mal les objectifs exacts et précis du Débat public, qui sont moins d'accroître la participation des citoyens que de faire des décisions publiques des décisions socialement acceptées.

En revenant sur l'institutionnalisation de Débat Public, puis en le ré-interrogeant dans le contexte plus global du projet débattu lui-même, nous montrerons que le but du débat est avant tout la légitimité du projet qui est en jeu. L'évolution de l'information vers le recueil de positions, que nous analyserons dans un troisième temps illustrera cette hypothèse.

I. Retour sur l'institutionnalisation du Débat Public.

Pour Sandrine Rui²⁰, l'institutionnalisation du Débat Public est le « symptôme du malaise de l'action publique ». En effet, la multiplication des « détours participatifs » a pu être analysée comme la réponse à la « crise du modèle français des politiques publiques »²¹. Cette crise est en fait généralisée, et, dans le secteur qui nous intéresse plus

²⁰ S. Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin, 2004, p 43 et s.

²¹ P. Muller, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 42, p. 275-297

particulièrement ici, nombre d'aménageurs constatent, à la fin des années 80, la difficulté croissante qu'il y a à intervenir, en particulier dans le champ des transports.

Pour Bruno Charlier²², les conflits, qui s'étaient apaisés au cours des années 80, se sont ravivés avec la relance de grands programmes routiers et ferroviaires. Ainsi, nombre de conflits prennent corps avec la mise en œuvre de grand projet ferroviaire tel que le TGV Atlantique ou le TGV Sud-Est. Bruno Charlier recense ainsi 22 cas de conflits impliquant des TGV.

Le projet de TGV Méditerranée est ainsi souvent présenté comme le « conflit paroxystique » (S. Rui), dont la circulaire Bianco semble avoir constituée la réponse politique et administrative.

Les conflits ne concernent pas seulement les projets de réalisation de grandes infrastructures, et différents secteurs de l'action publique sont ainsi confrontés à une remise en cause des décisions prises, que ce soit face à la fermeture de services publics ou à la réalisation d'un tunnel traversant les Pyrénées, les projets d'aménagements se voient de plus en plus contestés.

Cette conflictualité croissante s'accompagne en outre, dans l'action publique française, d'un contexte qui tend à en augmenter les coûts et les conséquences. La fragilité des dépenses publiques, l'imbrication des économies, et en particulier le poids croissant pris par l'Europe dans la définition de politiques structurantes, et notamment dans le champ des transports, la logique de la concurrence, sont autant de raisons qui amènent les décideurs à se soucier plus encore des conséquences des choix publics.

La fragmentation des champs, que ce soit dans la définition des compétences des collectivités (par exemple, la décentralisation a donné à la Région une compétence en matière de transport ferroviaire régionale), mais également la fragmentation dans la perception des secteurs d'intervention (par exemple, la France a mis du temps à définir une politique de transport intermodale et globale, et ce malgré les préconisations de la Loi

²² B. Charlier, *La Défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de géographie, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1999.

d'Orientation des transports Intérieurs de décembre 1982), conduit en outre à une juxtaposition d'actions spécifiques.

En particulier, dans le champ des transports, le cloisonnement entre la route et le fer est resté très net, chacun des deux modes de transport faisant ainsi l'objet d'un schéma directeur national spécifique.

Ces fragmentations ont conduit ainsi à s'interroger plus généralement sur la nécessité d'une véritable politique d'ensemble dans le champs des transport, et à remettre en cause l'opacité des processus décisionnels qui présidaient en la matière.

Ce contexte conflictuel, et la nécessité de remettre à plat certains modes d'action publique, vont conduire Paul Quilès, Ministre de l'Équipement et des Transports, à confier, en 1991, à Gilbert Carrère, ancien Préfet et Conseiller à la Cour des Comptes, l'organisation d'un grand débat national sur les infrastructures de transport.

Le résultat de cette vaste concertation, publié dans le « rapport Carrère », pointe le fait que, bien plus qu'un simple problème de communication, c'est bien un sentiment de « démocratie en panne » et l'absence de « lieux de concertation » qui est mis en avant par les participants au débat.

Au-delà, le rapport est l'occasion de rappeler que l'opinion publique est désormais un acteur de la décision. Ainsi, « la démocratie représentative [apparaît], de plus en plus, [comme] une démocratie médiatisée, une démocratie d'opinion ». Cette médiation conduirait les décideurs à être déconnectés, défailants dans leur rôle d'incarnation de l'intérêt général, mais en outre, le pouvoir apparaît de plus en plus sous contrôle de l'opinion publique.

Dès lors, l'opinion publique est perçue comme un acteur central du processus de décision, ce qui oblige à redéfinir l'action publique dans l'optique de « décider mieux », d'agir de façon pragmatique, réaliste, dans le sens d'un « pédagogie du possible ».

Le Rapport appelle ainsi l'autorité publique à coproduire, avec les acteurs concernés, la décision la plus souhaitable pour tous. Alors même que l'opinion publique tend à s'inviter

dans le débat par le conflit, la nécessité de mettre en place des procédures permettant le dialogue apparaît comme urgente pour favoriser une réelle acceptabilité sociale des décisions politiques.

Au-delà, note Sandrine Rui, la reconnaissance politique de la crise amène également à formaliser le principe du débat en amont. Dissocié du débat qui intervient dans un deuxième temps, et qui porte plus sur les tracés et des études détaillées, le débat en amont doit permettre de discuter directement les choix politiques et de confronter les différentes orientations locales.

La nomination de Jean-Louis Bianco au Ministère de l'Équipement et des Transports en avril 1992 va permettre de poursuivre la démarche engagée par ailleurs par le Rapport Carrère.

Cette nomination tient en fait autant aux scores obtenus par les verts aux Régionales de 1992 (ils obtiennent 14.7 % des suffrages, alors que le Parti Socialiste ne se maintient qu'avec 18.3 % des voix) qu'à la crise liée au TGV Méditerranée.

En effet, Jean-Louis Bianco avait déjà eu l'occasion, alors qu'il était précédemment ministre des affaires sociales et de l'Intégration du Gouvernement Cresson, de traiter une crise liée aux déboutés du droit d'asile consécutive à la réforme de l'OFPRA²³, et de mettre en œuvre une politique de résolution du conflit basée sur le dialogue, exprimant un réel souci de l'opinion publique, de la concertation, de la transparence et du pragmatisme.

Mathieu Malaquin résume ainsi la technique Bianco²⁴ : « rechercher et identifier les interlocuteurs, respecter les interlocuteurs dans une perspective démocratique, avoir à l'esprit les buts recherchés, être le plus transparent possible pour permettre le débat ».

La technique Bianco sera immédiatement reprise dans le suivi des différents conflits en cours lors de l'arrivée du nouveau Ministre au Ministère des Transports. Ainsi, pour le projet de TGV Méditerranée, est mis en place un Comité de suivi, un collège d'expert et un

²³ Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides.

²⁴ M. Malaquin, *L'administration routière et la mise en place des pratiques de concertation dans la conduite des projets routiers. Recherche sur la perte d'emprise du modèle normatif de l'action administrative*, Mémoire de DEA, Université de Paris-Dauphine, 1998, cité dans S. Rui, op. Cit.

bureau chargé de la contre-expertise, dans un but clairement affirmée de favoriser la transparence et l'expertise.

La résolution des conflits par la technique Bianco va ainsi rejoindre les attentes exprimées par le rapport Carrère. De sorte que la circulaire du ministre²⁵ va apparaître comme « la première réponse réglementaire au déficit de légitimation » de la décision.

Ce retour sur l'institutionnalisation du Débat Public permet de mettre en avant l'objectif initial de cette procédure. Il s'agit en effet de favoriser une re-légitimation des décisions politiques en permettant la participation de l'opinion publique dans un processus qui se veut le plus transparent possible. L'objectif du Débat public est alors bien l'acceptabilité sociale de la décision, et partant, la résolution, voire l'évitement, des conflits.

Le Rapport annuel remis par la CNDP en 2004 ne dit finalement pas autre chose :

« L'ambition est grande : introduire dans notre système de démocratie représentative une part de démocratie participative. Non pas remettre en cause notre système, ni la légitimité tirée de l'élection, ni le pouvoir de décider attribué à certaines autorités nationales et locales par la constitution et les lois. Mais adapter ce système, le faire évoluer pour lui permettre de fonctionner, de surmonter les difficultés constatées depuis des années en matière de grandes infrastructures et qui résultent de ce qu'il n'y a plus aujourd'hui d'acceptation sociale des décisions prises par les pouvoirs publics sans qu'aient été préalablement informées et consultées les populations concernées »

Introduction du Rapport annuel 2003 de la Commission Nationale du Débat Public, p. 6.

Concernant cette fois plus précisément le Débat Public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux, on constate que l'intégration du Débat dans l'histoire du projet débattu permet également de mettre en parallèle les attentes de certains acteurs, au vu de la

²⁵ circulaire Bianco relative aux grands travaux d'infrastructures du Ministère de l'Équipement (circulaire n°92-71 du 12 décembre 1992)

justification participative, avec les perceptions qu'en ont d'autres acteurs, et plus particulièrement les élus locaux favorables au projet.

II. Le « temps du Débat » : de l'histoire d'un projet à la justification legaliste.

Le Débat Public est présenté comme devant intervenir le plus en amont d'un projet. Or, rares sont les projets qui semblent y arriver suffisamment tôt pour permettre une discussion ouverte et sereine, portant effectivement sur l'opportunité ou non de réaliser le projet soumis à débat.

Ainsi, au moment où un projet est soumis à Débat Public, il a déjà une histoire, histoire qui, justement, permet cette inscription sur l'agenda du Débat. Dès lors, pour percevoir pleinement l'objet même du Débat, il convient de s'arrêter quelques instants sur « l'amont » du Débat, pour bien montrer qu'il n'arrive pas ainsi, neutre et vierge, devant le public.

Cécile Blatrix²⁶ montre ainsi qu'au-delà de l'analyse de la seule opposition à un projet, l'activité de ses défenseurs et les mobilisations qui s'instaurent pour faire face aux opposants sont aussi essentielles pour appréhender un Débat Public qu'elle qualifie de « borné ».

En effet, pour qu'un projet soit inscrit sur l'agenda politique, une mobilisation d'acteur est essentielle. Dans le cadre du Projet de contournement autoroutier de Bordeaux, comme pour celui, analysé par Cécile Blatrix, du TGV Est reliant Paris à Belfort, une coalition de projet est déjà en place depuis plusieurs années. « Dès lors, loin de placer les participants sur un pied d'égalité, le débat va tendre à consacrer le projet tel qu'il est défendu par la coalition ».

²⁶ C. Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, 2002, p. 79-102.

Au-delà, les difficultés à tenir compte de cette histoire dans le Débat Public, et la présentation qui en est alors faite, obligent certains acteurs à considérer le Débat comme une simple « obligation légale ».

1. Sur l'histoire du projet de contournement autoroutier de Bordeaux.

Nous n'allons pas nous appesantir sur cette partie, qui suppose, comme le précise Cécile Blatrix, d'étudier un projet dans sa globalité, de son origine à sa réalisation, ce qui n'a pas été malheureusement possible en ce qui nous concerne !

Toutefois, il n'est pas inutile ici d'essayer de resituer le Débat Public dans le temps qui est le sien, et en particulier de voir comment il est difficile de qualifier ce Débat de « très en amont ».

Comme le fait remarquer Pierre Ducout, Député de la Gironde, les premières discussions sur le contournement routier de Bordeaux sont déjà anciennes :

« J'ai participé personnellement il y a 30 ans [...] au premier schéma directeur qui a été adopté et étudié entre 72 et 75 et qui parlait déjà d'une seconde rocade »

Pierre Ducout, Député de la Gironde, séance d'ouverture du 02/10/03

Plusieurs acteurs du Débat n'ont pas ainsi manqué de souligner effectivement l'ancienneté du projet.

Concrètement, il est de notoriété publique que le projet de contournement autoroutier de Bordeaux est porté depuis plus de vingt ans par Philippe Madrelle, actuel Président du Conseil général de la Gironde, qui n'a pas manqué d'ailleurs de souligner à différentes reprises l'importance toute particulière que revêt pour lui le fait de voir ce projet être – enfin – porté à la lumière, et, partant, en quelque sorte légitimé par l'Etat :

« Je ne peux pas vous cacher l'importance qu'à pour moi cette réunion, ce projet de contournement autoroutier, je le porte en moi, et publiquement, depuis des années ».

Philippe Madrelle, Président du Conseil Général de la Gironde, séance d'ouverture du 2 octobre 2003.

Autour de Philippe Madrelle s'est ainsi progressivement constituée une coalition de projet qui a défendu la réalisation d'un contournement autoroutier de Bordeaux.

De sorte que, au lancement officiel du Débat Public, les « trois grands élus » les plus directement concernés ont déjà marqué leur soutien à ce projet : Philippe Madrelle, Président socialiste du Conseil Général de la Gironde, Alain Rousset, Président socialiste du Conseil Régional et Alain Juppé, Président UMP de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) et Maire de Bordeaux.

Au-delà de ces prises de position publique de différents élus sur le sujet, le projet a également fait l'objet de différents travaux et études antérieures qui lui donnent déjà une certaine « consistance ».

Ainsi, au moins trois documents officiels prenaient déjà en compte la réalisation d'un projet de contournement autoroutier de Bordeaux, avant même la tenue du Débat Public²⁷.

Par ailleurs plusieurs communes de la Communauté Urbaine de Bordeaux avaient déjà entamé des procédures visant à anticiper la réalisation du contournement autoroutier, par exemple en l'inscrivant sur les plans Locaux d'Urbanisme :

« [...] dans cet esprit la commune de Cestas s'opposera avec la plus grande fermeté à tout autre trajet que celui envisagé par le SY-SDAU pour la traversée de son territoire [...] Pour ce faire, la mairie a acquis une vieille maison située à l'emplacement du tracé qui pourrait être retenu ».

Sud-Ouest du 23 décembre 2003.

²⁷ Dossier de synthèse sur un contournement autoroutier de Bordeaux, Direction des Routes, 1996 ; Etudes de faisabilité d'un contournement ouest de Bordeaux, Conseil Général de la Gironde, 1996-2000 ; Schéma Directeur de l'aire métropolitaine bordelaise, Syndicat Mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise, SY-SDAU, 26 septembre 2001.

Concrètement, c'est effectivement la question du tracé qui constitue l'enjeu majeur pour les communes, comme pour les populations, potentiellement directement concernées.

Dès lors, en parallèle du Débat on a vu s'engager des discussions au sein des communes sur « les risques » de voir se réaliser un contournement : l'histoire du projet a alors rattrapé très concrètement le Débat.

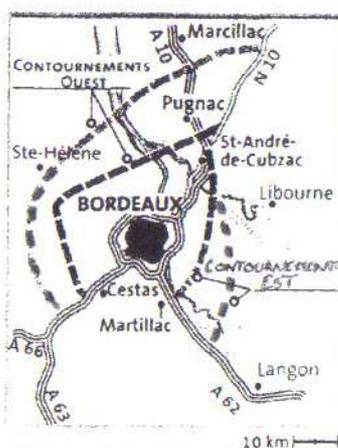
Ainsi, alors que le Débat réaffirmait le fait que le tracé du contournement n'était pas encore à l'ordre du jour, plusieurs communes débattaient encore sur un tracé parfois très précis :

« En l'état actuel du projet, la commune de Créon ne semblerait pas directement concernée, les options est et ouest concernant respectivement celle d'Arbis et de Fargues ».

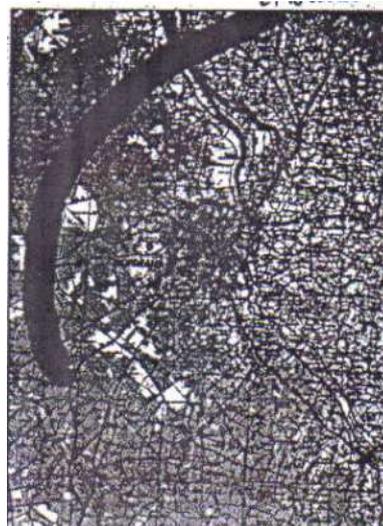
Sud-Ouest du 11 décembre 2003.

Parallèlement, des documents antérieurs ont pu resurgir au cours du débat. Ainsi, une carte produite par le SY-SDAU, détaillant un tracé ouest, a circulé parmi les participants au Débat, et a pu servir à certains pour affirmer que « le débat était joué d'avance ».

La presse elle-même a favorisé cette confusion. En rendant public certains tracés, elle a introduit dans le Débat des documents qui n'étaient pas censés y apparaître. Ainsi, par exemple, ces deux tracés sont parus dans la presse :



Le Monde du 10 janvier 2004



La Dépêche du bassin du 27 novembre

On le conçoit donc très bien, il est difficile pour le Débat Public de faire abstraction de « l'histoire du projet ». Dès lors, la question se pose de la façon dont cette histoire, qu'il ne s'agit pas de renier, peut être intégrée dans le Débat lui-même.

2. Le Débat : « une nouvelle donne ? »

L'existence des différents travaux et études réalisées par l'Etat ou les collectivités concernant le projet de contournement autoroutier de Bordeaux n'a nullement été reniée lors du Débat Public.

La lettre de saisine de la CNDP par le Ministre de l'Equipement, tout comme le dossier réalisé par le Maître d'Ouvrage, y font référence :

« [...] l'objectif stratégique visant à rétablir un niveau de service de qualité sur l'axe nord-sud atlantique a conduit à retenir, parmi les projets de l'Etat inscrit aux schémas services collectifs de transport, la réalisation d'un nouveau contournement autoroutier de Bordeaux. [...] Une telle perspective a fait l'objet d'études exploratoires à l'initiative de l'Etat dans les années 1995-1996. D'autre part, au niveau local, considérant que l'absence de franchissement routier entre la ville et l'estuaire de la Gironde lui apparaissait depuis longtemps comme un verrou entre les deux rives, le Conseil Général a engagé les études préalables d'un contournement par l'Ouest, durant la dernière décennie ».

Dossier réalisé par le Maître d'Ouvrage, p. 7

Dès lors, le Débat Public est présenté par le Maître d'Ouvrage en particulier comme un autre « temps » du projet qui, s'il doit prendre acte de l'existence de documents pré-existants, doit quand même démontrer l'utilité de la procédure.

Ainsi, c'est par l'information que semble devoir être « prouvée » cette légitimité du Débat :

« L'information sur le projet est d'autant plus essentielle que le projet à déjà une histoire ».

Y. Mansillon, Président de la CNDP, Entretien réalisé le 5 mars 2004.

Malgré les moyens effectivement mis en œuvre pour informer les différents acteurs sur le projet tel qu'il devait exister pour le Débat Public, en particulier par le biais du dossier réalisé par le maître d'ouvrage, il est apparu nécessaire pour la Commission particulière de rappeler que les documents antérieurs ne faisaient pas partis du Dossier du Débat :

« Concernant les tracés quand j'ai rencontré le Conseil Général, on m'a effectivement parlé de tracés qui étaient inscrits sur les cartes pour les contournements [...] J'ai dit à mes interlocuteurs que cela ne faisait pas partie de ce qu'il y aurait dans le dossier du Ministère. Ceux qui auront à étudier les tracés, ce sont les services du Ministère. Pour le moment ils n'ont pas de commande, ils n'ont pas de tracé. Je me permets de le dire à leur place, c'est une question qui m'énerve. Il n'y a pas de tracés, vous tournez autour, mais il n'y en a pas. Il faut que ce soit clair entre nous. Je pense que ces précisions manquaient ».

D. Moyen, RP Lesparre

Le Débat Public est ainsi présenté comme un « temps hors du temps », un moment où « tout est encore possible ».

Pour autant, il est très difficile pour les « débatteurs » de faire abstraction des diverses études antérieures :

« Comment fait-on pour intégrer ce qui a été fait antérieurement? »

Et bien on souffre, on souffre, on fait une analyse objective de ce qu'on peut appeler le casier médiatique du dossier d'un côté et inversement on regarde quelles sont les obligations réglementaires à respecter, et c'est vrai que des fois ça peut être le grand écart, mais on va simplement expliquer aux acteurs politiques qui ont pris des positions que les règles ont changées et qu'il faut se conformer aux règles légales, et donc on fait comme si. Ca rejoint ce que je disais tout à l'heure en fait, on repart sur les bases de l'intérêt du débat pour dire y'a une nouvelle donne, c'est pas pour autant qu'on efface complètement ce qui a été fait mais il y'a une nouvelle donne et on s'y conforme, et de cette nouvelle donne il ressortira de toute façon une certaine richesse, en tout cas, nous c'est la position qu'on a eue, on a dit à ces acteurs faisons le maximum et réussissons ce débat, justement pour qu'il ne soit pas inutile. Ca mettait une pression supplémentaire sur la réussite du débat en disant il faut que ça soit un formidable vecteur de matières, et que ça enrichisse nos études, et que tout le monde y gagne.

Entretien chef de projet Direction Régionale de l'Équipement, réalisé le 24 mars 2004.

Le Débat Public prétend donc présenter une « nouvelle donne » dans la conduite du projet. De ce fait, peuvent parfaitement s'expliquer à la fois les réactions de certains élus à l'issue du CIADT, qui considéraient que le Débat ne devait finalement que très peu évoquer la question de l'opportunité du projet²⁸, mais également la déception de la presse et de plusieurs citoyens de ne pas faire du Débat un moment où l'on discute du vrai tracé du projet.

La présentation du Débat comme celle d'une « nouvelle donne » s'inscrit effectivement mal dans les représentations et les connaissances qu'en ont déjà plusieurs acteurs.

Dès lors, le Débat Public semble intervenir trop tard et non « en amont ». Cette caractéristique n'est pas propre au Débat public de Bordeaux, tous les projets soumis à Débat depuis la création de la Commission nationale du Débat Public sont ainsi des projets qui avaient déjà fait l'objet de discussions parfois très poussées, et ce en dépit d'un critère « jurisprudentiel » de sélection des projets effectivement soumis à Débat :

« [...] de façon jurisprudentielle, la Commission [Nationale du Débat Public] a introduit un autre critère et elle prend également en compte l'état d'avancement du projet : pour des projets dont l'intérêt national est incontestable tout autant que les enjeux ou les impacts, elle considère cependant qu'il n'est plus temps d'organiser un Débat public lorsque le projet a fait l'objet depuis des années d'une concertation régulière et approfondie, que cela a permis de trancher les principales options et d'arrêter les caractéristiques essentielles ; en effet, dans un tel cas, une concertation est plus appropriée pour régler les problèmes ponctuels de l'ouvrage dans le territoire ».

Introduction au Rapport annuel 2003 de la CNDP, p. 8.

Le fait de présenter ainsi le Débat « hors du temps » est susceptible d'alimenter des réactions visant à rejeter toute crédibilité au projet, et partant au Débat lui-même : ce sont les réactions de type « les dés sont pipés », « tout est joué d'avance », etc.

On peut également considérer que c'est aussi ce temps particulier du Débat qui explique certaines réponses d'acteurs qui ne justifient le Débat public que par « l'obligation légale ».

²⁸ Nous revenons sur ces interprétations du Débat dans le chapitre 3.

Cette justification « légale » du projet, qui est le fait de collectivités, d'institutions ou de personnes favorables au projet ou le connaissant suffisamment, est en effet souvent présentée comme la première justification de la tenue du débat :

« En l'espèce, il s'agissait d'un projet qui avait déjà une certaine ancienneté, des collectivités s'étaient déjà prononcées. Quel intérêt de faire un Débat Public ?

Quel intérêt ... d'abord, c'est de respecter la loi, c'est clair. C'est vrai que compte tenu de l'antériorité des positions notamment effectivement des équipes politiques, on pouvait douter de l'intérêt de faire un débat... La question ne se posait pas puisqu'il fallait respecter la loi, c'était une question de solidité juridique d'abord. Et puis ensuite, comme dans toute concertation, quelle qu'elle soit, et le Débat Public, je crois pouvoir le dire, n'y a pas échappé, le projet ou l'idée de projet ne ressort pas du Débat comme il y est entré, c'est évident, enfin c'est évident, ça pourrait sembler péremptoire, mais en tout cas il s'avère que c'est le cas ».

Chef de Projet Direction Régionale de l'Équipement, entretien réalisé le 24 mars 2004.

Cette justification légale, apparaissant comme première, semble être finalement en décalage par rapport aux attentes exprimées par certains acteurs de voir dans ce Débat un réel moment de discussion et de considération de l'opportunité même du projet.

Ainsi, par l'examen du « temps du Débat » se retrouve à nouveau posée la question de l'intérêt de la procédure, et partant de sa justification.

Tout comme nous avons pu voir en première partie que le Débat servait essentiellement à légitimer les décisions et à favoriser l'acceptation sociale du projet, l'interrogation sur le « temps du débat » remet en parallèle les objectifs affichés du Débat et les attentes que produit la procédure elle-même.

En reprenant l'extrait cité précédemment de l'introduction du Rapport annuel 2003 de la CNDP, on peut ainsi considérer que, pour certains acteurs, à défaut de Débat une

concertation aurait pu suffire – ce que tendrait à croire par exemple certaines réactions d’Alain Juppé suite à la démission de la CPDP – alors que d’autres acteurs espèrent y voir un moment où tout est encore possible. Se trouvent ainsi mis en parallèle deux conceptions du Débat qui peuvent expliquer le déroulement de la procédure, les interactions des acteurs et les réactions diverses à l’issue de la « crise du CIADT », sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement.

Auparavant, il semble que dans le déroulement même du Débat, l’objet recherché est devenu progressivement moins la participation que le recueil de position, moins la délibération que l’aide à la prise de décision.

III. La justification du Débat par les acteurs : information, communication et positions.

Sans revenir directement sur la construction même de la parole, que nous analyserons plus précisément dans le deuxième chapitre, il est important, pour bien analyser l’objectif du débat, de voir comment, à partir d’une procédure qui prétend permettre l’échange, l’information et le recueil de données en deviennent en fait les deux axes centraux, comme si l’objectif n’était pas, comme le prétendrait l’intitulé même de « débat », un moment d’échange argument contre argument, mais bien « une enquête d’opinion » (**C. Cames, contribution individuelle**), permettant par la suite de construire l’acceptabilité sociale du projet.

La séance d’ouverture du Débat public organisée le 2 octobre a été l’occasion de rappeler les grands objectifs du Débat aux différents acteurs.

Yves Mansillon, Président de la Commission Nationale du Débat Public, présentait ainsi le Débat :

« [...] et c'est le troisième point de mon exposé : à quoi sert le débat public ? Deux grands objectifs, l'un en direction du public [...], l'informer, lui permettre d'être complètement informé, et lui permettre de s'exprimer. Et s'exprimer ça veut dire poser des questions, ça veut dire aussi exprimer son point de vue, donner son opinion, faire des observations, faire des suggestions, etc. [...] L'autre but du débat public, c'est en direction du maître d'ouvrage [...] c'est de lui apporter le maximum d'éléments de réflexion, au-delà de tous ceux auxquels il a pu penser au cours de ses études préalables. Les différentes catégories d'intervenants dans un débat public ont aussi leur propre expérience du terrain, leurs propres compétences dans différents domaines qui peuvent permettre d'apporter des éléments nouveaux. Et le but, c'est donc d'éclairer la décision finale, de faire qu'elle soit prise après le maximum de réflexion préalable ».

Y. Mansillon, séance d'ouverture du 2 octobre.

Il y a donc deux axes essentiels pour un Débat Public, l'information et la participation du public d'une part, et l'apport d'éléments d'appréciation pour le Maître d'Ouvrage d'autre part.

D'autres acteurs y ajouteront d'autres objectifs. Ainsi, le Préfet d'Aquitaine, présent lors de cette même séance d'ouverture, situe parfaitement le Débat Public dans une optique de légitimation des choix publics :

« Des projets de cette ampleur doivent fonder en quelque sorte leur légitimation, à l'issue d'étapes successives de débat avec toutes les parties prenantes y compris le public ».

A. Gehin, préfet de Gironde et d'Aquitaine, séance d'ouverture du 2 octobre.

Finalement les appréciations des objectifs ainsi exprimés reflètent les différentes attentes de ce que doit apporter le Débat Public. De la sorte, les différents acteurs donnent du Débat des définitions parfaitement différentes.

Ainsi, Philippe Madrelle, qui défend le projet depuis de longues années, présente le Débat comme un « audit public » :

« [...] un audit public qui va permettre, je n'en doute pas, la prise de conscience par nos concitoyens des problèmes que nous vivons, mais aussi de ceux que nous allons rencontrer dans le temps ».

P. Madrelle, Président du Conseil général de la Gironde, séance d'ouverture du 2 octobre.

Le Débat représente donc pour lui essentiellement un moment d'information des citoyens sur l'opportunité de réaliser un contournement autoroutier de Bordeaux. Dès lors, on comprend parfaitement qu'à l'issue du Débat, l'un des membres de son cabinet affirme qu'il n'en tirera pas de conséquences :

« Notre institution ne va pas en tirer de conséquences de ce Débat particulier, mais elle se réjouit qu'une Commission vienne dans notre Assemblée pour nous demander notre avis ».

Cabinet du Président du Conseil général de la Gironde, entretien réalisé le 12 mars 2004

La CPDP a donc deux objectifs : informer la population sur le projet et permettre un recueil de positions et d'avis susceptible d'éclairer le Maître d'Ouvrage.

Ces deux objectifs vont influencer la tenue du débat. Ainsi, l'essentiel du travail de Dominique Moyen lors des différents échanges organisés, lors des réunions publiques comme des auditions d'acteurs socioprofessionnelles, va consister en l'information et au recueil de positions.

Concrètement, lors des réunions publiques comme lors des auditions, plus d'une demi heure sera consacrée à la présentation du dossier du maître d'ouvrage. De même, les réunions publiques vont consister essentiellement en un jeu de questions-réponses avec le Maître d'ouvrage afin de permettre au public d'avoir une connaissance suffisamment précise du projet.

Quand cette information aura été donnée, le Débat ne se transforme que rarement en un échange et en une discussion.

L'objectif n'est pas, comme le souligne J. Habermas lorsqu'il définit la « démocratie délibérative », une décision reposant sur « la force du meilleur argument ».

Le Débat devient en fait le lieu le plus approprié pour recueillir des avis, qu'il ne s'agit pas de confronter, mais de compiler afin de permettre au lecteur éventuel des différents

documents du débat de se tenir informé des divers avis, mais également au Maître d'Ouvrage afin qu'il puisse en tenir compte en temps voulu.

Ainsi, Dominique Moyen, face à un acteur qui présentera un avis, une opinion suffisamment structurée, ne manquera de lui demander la rédaction et la transmission de celui-ci :

« Je constate que vous me dites que vous avez un avis clairement exprimé, je souhaiterais qu'il vous soit possible de nous le transmettre, de façon qu'il rentre dans notre dossier, pour que nous puissions le diffuser, le retranscrire, etc. »

D. Moyen, RP Blaye.

Dès lors, tout se passe comme si la CPDP s'apparentait à une « courroie de transmission », un média, qui permet de recueillir une semence produite par les différents acteurs pour la restituer ensuite à ceux qui voudraient être informés (les citoyens) ou à ceux qui sont susceptibles d'en faire usage (le Maître d'Ouvrage), et non uniquement comme un facilitateur d'échange.

La réunion publique qui a très certainement atteint le paroxysme en la matière est la Réunion organisée à Gujan-Mestras. Ce jour-là, la Réunion a consisté en une succession de déclarations, de positions, d'avis argumentés et structurés, qui s'éloignait en ce sens de la spontanéité dans les propos rencontrée lors d'autres réunions.

Au final, la matière écrite ainsi recueillie est assez considérable²⁹ :

- 13 positions et délibérations de collectivités territoriales, d'instances politiques et d'élus
- 6 délibérations de Communautés de Communes
- 21 délibérations de Conseils municipaux
- 13 contributions d'élus
- 41 « paroles d'acteurs » et autres positions d'instances socio-économiques et associatives
- 18 contributions de responsables socio-économiques et associatifs
- plus de 110 contributions individuelles
- 16 contributions d'expert

²⁹ Source : Compte-rendu du Débat Public, CPDP

Cette matière constitue, pour certains acteurs, la richesse essentielle du Débat Public :

« Une des grandes richesses de ce débat c'est la production écrite, parce que c'est elle justement qui permet au maître d'ouvrage de rebondir et de travailler vraiment après »

Chef de Projet Direction Régionale de l'Équipement, entretien réalisé le 24 mars 2004.

Plus que l'organisation d'échanges, l'information du public, et le recueil de positions, vont donc constituer les deux axes majeurs du Débat public. Cette approche du Débat influe alors sur l'ensemble des outils et interactions qui seront progressivement mis en place.

D'un point de vue très utilitariste, le Débat Public sert donc avant tout au Maître d'Ouvrage :

« [...] l'important, c'est qu'à la fin du débat toutes les options possibles aient été étudiées, balayées et fait l'objet de toutes les observations pour que, in fine, la décision soit prise en étant la mieux éclairée possible : que le Maître d'Ouvrage, en l'occurrence l'Etat, ait bien le maximum d'éléments d'appréciations ».

Y. Mansillon, président de la CNDP, séance d'ouverture du 2 octobre.

Compte tenu du fait que le rôle de la CPDP consiste ainsi avant tout à informer les citoyens sur le projet, et à apporter au Maître d'Ouvrage un éclairage pour la rédaction à venir du cahier des charges, le Débat ne va pas s'orienter principalement vers la mise en interaction des différents acteurs dans un but d'échange entre eux, mais bien vers l'étoffement du dossier préparatoire au projet.

En revenant ainsi sur les objectifs du Débat, on constate que le but recherché n'est pas essentiellement la participation des citoyens aux choix publics, mais bien plus le recueil d'une matière devant servir par la suite à légitimer plus fortement le projet d'infrastructure.

Le Débat public sert avant tout au Maître d'Ouvrage pour affiner son projet, et faire en sorte qu'il soit socialement accepté par la suite.

Cette lecture « soupçonneuse » du Débat public n'est pourtant pas suffisante pour rendre compte de ce qu'est le Débat Public. Présenté comme une procédure permettant les échanges, il est nécessaire maintenant d'analyser plus spécifiquement les mises en interaction produites par le Débat.

Chapitre 2 – Acteurs, forum et rhétoriques d'un Débat Public.

L'objet du Débat est de mettre en relation des intervenants qui ne sont pas, dans le processus habituel de décision, appelés à se rencontrer publiquement : les décideurs politiques, la société civile organisée (acteurs socioprofessionnels, grandes associations ...) et société civile « inorganisée » (ou le « Grand public », les « citoyens lambda » etc.).

Dès lors, le Débat introduit une situation d'interaction inédite qu'il convient ici d'étudier plus précisément.

En effet, si certains de ces acteurs peuvent être appelés par ailleurs à se rencontrer, dans le cadre d'interactions, analysées notamment par les approches en termes de gouvernance, la procédure de Débat Public introduit un contexte particulier. La publicité des échanges, la présence d'une Commission indépendante notamment peuvent modifier le type d'interaction qui peut s'y produire. Ainsi, alors que le parallèle pourrait être fait avec les analyses en terme de gouvernance, il convient pourtant de s'en éloigner.

En effet, comme le note Y. Sintomer et L. Blondiaux³⁰, les théories de la délibération, qui nous servent toujours ici de corpus théorique, partagent avec les approches en terme de gouvernance une vision de la politique « décentrée ». Mais, notent les deux auteurs, elles en diffèrent sur cinq points au moins. Les approches en terme de gouvernance ne distinguent effectivement pas délibération et marchandage, et les logiques induites par ces deux dynamiques. Par ailleurs elles ne partagent pas avec la délibération la méfiance envers la logique marchande. Enfin, deux critiques qui nous concernent ici plus directement peut-être, les approches en termes de gouvernance ne postulent pas que les interactions doivent se dérouler sur la place publique pour être légitimes, et surtout, elles

³⁰ « L'Impératif délibératif » dans *Politix* n° 57, 2002.

ne se préoccupent pas de voir les citoyens impliqués dans le processus, prolongeant ainsi « une reformulation de problématiques néo-corporatistes ».

Concernant la procédure qui nous intéresse ici, on peut considérer que le Débat Public met en présence les uns des autres différents acteurs qui n'ont pas, dans un processus traditionnel d'élaboration d'une discussion publique, l'occasion de se rencontrer.

Si une telle situation peut être assimilée à des procédures telles que la concertation administrative ou, plus généralement, à la gouvernabilité analysée sous l'angle de la gouvernance, le Débat Public en diffère néanmoins en profondeur.

En particulier, le Débat Public ne peut être assimilé à une concertation administrative classique dans le sens où le Débat est censé permettre l'accès de tous les citoyens qui le désirent à l'information et aux échanges organisés. Si dans les faits, on peut constater que ce sont bien souvent les corps intermédiaires, entendus comme les collectivités locales, les acteurs socio-économiques et les grandes associations, qui font vivre le Débat, l'objectif de publicité élargie modifie néanmoins l'organisation mise en place, qui se veut transparente et suffisamment vulgarisée.

En outre, le Débat Public est une procédure relativement encadrée. Elle a des objectifs clairement définis, elle aborde des questions présentées dès le début (les trois questions du Débat), enfin elle s'insère dans des principes organisationnels qui lui sont propres, tels que la nécessité de permettre l'accès du plus grand nombre aux échanges, la durée minimale et maximale de ceux-ci, la rédaction d'un compte-rendu public, ou encore la nécessité, dans un délai fixé de trois mois, pour le maître d'Ouvrage de faire connaître sa décision.

Enfin, le Débat Public intervient, en principe, à un moment particulier, il est supposé intervenir « le plus en amont possible », et il pose la question du principe même du projet, de son opportunité.

Ces différents principes organisationnels créent donc une mise en interaction particulière, qui mérite à ce titre d'être analysée.

C'est ce que nous ferons en trois temps. Après un retour sur les acteurs et leur mise en scène, nous reviendrons plus longuement sur la constitution du forum que peut constituer le Débat Public, à travers la construction de la parole. Enfin, ces analyses ayant été faites, nous montrerons comment le Débat peut être caractérisé comme un « temps communicationnel ».

Nous tenterons donc, dans ce chapitre, d'analyser concrètement les interactions qui se produisent lors du Débat public, afin de pouvoir le qualifier plus précisément ensuite sous l'angle des théories délibérative ou participative.

I. Le forum du débat : mise en scène et jeu d'acteurs

Le Débat Public débute bien avant l'ouverture officielle de la phase de concertation publique, en l'occurrence ici le 2 octobre. Nommé par la Commission Nationale du Débat Public le 5 mars 2003, Dominique Moyen a ainsi travaillé à l'organisation de la phase publique du Débat Public pendant plus de 6 mois.

Cette phase d'organisation préalable est essentielle. Entre la recherche des membres qui composeront la Commission particulière du Débat Public, le suivi de la préparation du dossier support au Débat, préparé par le Maître d'Ouvrage et la prise de contact avec les acteurs pressentis du Débat (institutionnels, associatifs, socioprofessionnels), le Débat Public se joue aussi sans le public et en amont du débat.

Cette préparation de mise en scène est fondamentale car elle conditionne la perception du Débat Public. C'est elle qui permet au Débat d'être lancé sereinement, dans un esprit propice à l'échange.

Malheureusement, nous n'avons pas pu suivre l'ensemble de cette préparation en coulisse. Toute fois, nous avons pu recueillir différents éléments qu'il conviendra dans cette partie de mettre en perspective.

L'importance que revêt cette phase préalable au Débat conforte l'idée d'une mise en scène du Débat. Le choix des acteurs, la préparation du décor, la création d'un calendrier de représentations, entre autres, peuvent permettre une lecture sous l'angle de la métaphore théâtrale, proposée notamment par Erving Goffman, qui permet d'aborder le Débat Public sous ses divers aspects.

Dans le cadre d'analyse qui nous intéresse ici, il est nécessaire de rappeler que le Débat public a deux objectifs principaux : il doit permettre l'information et la participation du public, et il doit produire une matière qui doit éclairer la décision que prendra le Maître d'Ouvrages.

Ces deux exigences participent, et influencent, inévitablement la mise en scène du Débat : dans les acteurs, dans leurs mises en interactions, dans leurs échanges, le Débat Public introduit un jeu de scène inédit.

Le Débat public introduit ainsi une nouvelle donne dans la façon dont les différents acteurs ont à se situer par rapport au projet.

1. Une approche analytique.

Le Débat Public peut être analysé comme une série de mise en scène visant à faire en sorte que les différents acteurs puissent se sentir impliqués³¹. Pour ce faire, différentes procédures, techniques discursives, stratégies d'interaction peuvent être mis en jeu afin d'instaurer un « climat d'association constructive ».

³¹ Nous nous inspirons notamment ici de l'article de Robert Futrell dans *Politix n°57*, Op. Cit., « La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit ans les débats d'une City Commission », p. 147-165.

Les réunions publiques en particulier, sont organisées selon un « format de scène ». Pour Erving Goffman on trouve des situations sociales organisées selon un « format de scène » lorsque des activités sont réalisées en présence d'un public et « où l'obligation des observateurs est principalement d'apprécier et non de faire »³².

Concernant le Débat Public, on peut considérer qu'existent deux publics différents. Tout d'abord le public présent physiquement lors des réunions. L'interaction entre les différents acteurs est ici immédiate, et se déroule dans un temps commun. Ensuite un public moins définissable, qui peut être perçu comme le public, officiel ou non, qui prendra connaissance du Débat public par le biais du compte-rendu final, mais également par les retours d'information, en particulier via les médias traditionnels.

Ces deux types de public orientent les interactions du Débat : le public physique dans les relations immédiates, chaque acteur étant ainsi appelé à agir et réagir immédiatement en fonction des paroles et des actions des autres acteurs, et le « public à distance » dans le fait que les échanges du Débat doivent être susceptibles d'être retransmis, rendu dans leur plénitude.

Le principal acteur des différentes interactions est la CPDP, et en particulier le Président de celle-ci, qui, bien souvent, a seul animé les Débats. Dès lors, les interactions du débat doivent être replacées dans l'esprit dans lequel se présente la CPDP. Ainsi, ses missions sont ainsi décrites par Dominique Moyen : « faciliter l'information, organiser la confrontation des idées, et, troisièmement, rendre compte de ce que l'on a vu, entendu, constaté. C'est tout ».

Les première et deuxième mission de la CPDP obligent ainsi le Président, lors des Réunions publiques, à instaurer un climat de coopération.

Différents travaux ont été réalisés sur les participations à la délibération comme des processus dynamiques façonnés par leurs contextes organisationnels³³. Or, ces contextes

³² Cité dans R. Futrell, Op. Cit.

³³ P-G Canan et alii, « Political Claims, Legal Derailment and the Context of Disputes », *Law and Society Review*, 24, 1990, et J-M. Conley et W-M. O'Barr, *Rules vs. Relationships*, Chicago, University of Chicago Press, 1990, cités dans R. Futrell, Op. Cit.

organisationnels apparaissent ici asymétriques, en particulier les ressources d'interaction et les ressources discursives ne sont pas les mêmes en fonction des intervenants au débat.

Ainsi, l'Équipement est susceptible d'orienter les interactions par sa connaissance technique du projet, et par les capacités en temps et en moyen dont il dispose. La CPDP quant à elle est susceptible d'orienter les interactions du fait de son statut, et les associations opposées au projet du fait de leur capacité à critiquer et à remettre en cause en profondeur le Débat comme le projet.

A l'inverse, les différents acteurs sont susceptibles de rencontrer des contraintes liées précisément à la situation dans laquelle ils se trouvent au moment du Débat Public. Les objectifs du Débat et sa publicité en particulier peuvent ainsi contraindre les différents intervenants dans leurs actions et réactions.

Il est intéressant ici de répertorier les caractéristiques de ces différentes contraintes et d'essayer d'analyser les modèles d'interactions qui en résultent.

Pour ce faire, comme le propose Robert Futrell, les analyses de E. Goffman sur les situations sociales analysées comme interactions stratégiques peuvent nous être utiles, et en particulier la métaphore de la représentation théâtrale.

Pour Goffman, les individus et les groupes essaient en effet de donner une apparence favorable à travers des pratiques discursives et d'autres techniques permettant de maîtriser l'impression provoquée.

Cette étude des modèles d'interaction mériterait un traitement plus approfondi que celui que nous allons faire ici, mais nous nous limiterons uniquement à en présenter certaines orientations. En particulier, nous allons nous arrêter sur la nécessaire mise en scène de la CPDP, et, par ailleurs, nous évoqueront plus rapidement les jeux de scène des autres acteurs du Débat.

2. La Commission Particulière du Débat Public : mise en scène et metteur en scène.

La CPDP est sans conteste la maîtresse d'œuvre du Débat Public. Pour rester dans la métaphore théâtrale, elle est le metteur en scène du Débat Public, c'est elle qui doit garantir le bon déroulement du jeu, et qui doit en favoriser l'exercice.

« [la CPDP] n'est pas acteur, elle est plutôt un metteur en scène d'une pièce qui n'est pas encore écrite ».

D. Moyen, séance d'ouverture du 2 octobre 2003.

Se positionnant au dessus des échanges, afin de pouvoir parfaitement remplir son rôle d'organisatrice du Débat, la CPDP doit présenter des gages d'indépendance.

a. Sur la composition de la Commission Particulière du Débat Public.

Ainsi, la composition d'une Commission particulière doit obéir à certaines règles. S'il « est exclu de nommer un Ingénieur des ponts, Président d'une Commission particulière pour le contournement autoroutier de Bordeaux » (Y. Mansillon, **entretien réalisé le 5 mars 2004**), pour qu'objectivement il ne puisse pas faire l'objet de critique sur un éventuel a priori favorable au projet en Débat, il en va de même pour l'ensemble des membres de la Commission.

Ainsi, le Président de la CPDP, nommé par la Commission Nationale, compose véritablement « son » équipe – les membres d'une CPDP sont nommés par la CNDP sur proposition du Président de la CPDP – en prenant en compte à la fois le sujet en Débat, mais également l'image qui doit être donnée par la Commission vis-à-vis des différents acteurs du Débat.

En l'espèce, Dominique Moyen a bien recherché différents équilibres lors de la composition de sa CPDP.

Si des facteurs parfaitement extérieurs à cet équilibre interviennent bel et bien, par exemple le refus d'une personne pressentie pour être membre pour raison d'indisponibilité, chaque membre de la CPDP est supposé apporter quelque chose, dans l'image comme d'un point de vue réellement utilitariste, en termes de compétences en particulier, à la Commission.

Concrètement, chaque membre de la CPDP permet la construction de l'identité de celle-ci :

« _ [...] *Donc la composition de la CPDP est plutôt fonction des opportunités que d'éventuels équilibres ?*

_ Si, il faut quand même être honnête. Au début ce qu'il fallait c'est que je puisse aborder les différents domaines.

Alors, le domaine juridique : je savais pas si c'était nécessaire, mais enfin je pensais que quelqu'un de la magistrature, y'a une indépendance de la magistrature qui est évidente [...] qui donne des gens habitués à être au-dessus de la mêlée quoi. Donc juridique oui.

Journalisme, je pensais que quelqu'un qui avait l'habitude d'écouter les gens, le débat, etc., et je me suis pas trompé.

Transport, il me fallait effectivement un homme spécialiste des transports qui puissent comprendre, quand on parle de transport qui puisse me dire ça c'est important, ça c'est pas important.

Agriculture, environnement, j'avais besoin de quelqu'un qui sache un peu ce que c'était l'économie agricole, quand les gens vous disent je n'arrive pas à voir les débouchées pour mes exportations de vin, etc., qu'il sache ce que ça veut dire, ça c'est André Pointud. Et puis environnement, je voulais avoir quelqu'un qui soit un peu au dessus de la mêlée en matière d'environnement, un expert qu'on connaît peu [...]

et l'universitaire, je pensais que les gens, les enseignants universitaires étaient des gens qui avaient l'habitude de la neutralité et du dialogue [...] »

D. Moyen, entretien réalisé le 6 novembre 2003.

La CPDP est donc elle-même une mise en scène du Débat qui doit avoir lieu. L'œcuménisme disciplinaire des membres de la CPDP autorise et renforce l'évocation de l'indépendance, nécessaire à l'ensemble des diverses consultations contemporaines, tant locales que nationales.

L'une des exigences de Yves Mansillon pour la composition de cette CPDP était la présence d'une femme. Dominique Moyen, après avoir essayé de coopter une « amie

sociologue » n'a pas réussi à en faire entrer une dans cette Commission. Cette échec, présenté comme tel par le Président de la CPDP, confirme bien l'idée que la Commission doit pouvoir présenter aux publics un visage pluridisciplinaire, représentatifs des enjeux et des publics.

Tout porte à croire d'ailleurs que c'est aussi ce qu'attendaient les publics de cette Commission. Ainsi, une intervenante a pu souligner l'absence de femmes au sein de la CPDP :

« Tout d'abord, au lieu de la [la Commission] concevoir masculine, j'aurais intégré quelques femmes [...] »

C. Delalande, Contribution individuelle.

La composition de la CPDP participe donc elle aussi d'une mise en scène, d'une organisation de scène, qui doit permettre au Débat de répondre aux exigences qui sont les siennes.

Garant de la bonne tenue des échanges, la CPDP doit par ailleurs régulièrement montrer son indépendance, vis-à-vis des différents acteurs, mais plus encore du projet et du maître d'Ouvrage. Dès lors s'instaure parfois un jeu de scène visant à faire en sorte que la CPDP ne soit pas confondue avec le Ministère de l'Équipement.

b. La CPDP et le maître d'ouvrage : indépendance et confusion.

Ainsi, lors de la séance d'ouverture du 2 octobre, alors que Dominique Moyen présente les membres de la Commission présents sur la scène, il constate une erreur de mise en scène :

« [...] Benoît Mornet, qui est membres de la Commission, puis les représentants du Ministère de l'Équipement : il devrait être là-bas le Ministère de l'Équipement, parce que la Commission ce n'est pas le Ministère, la Commission, c'est une autorité indépendante qui n'a rien à voir avec le Ministère ».

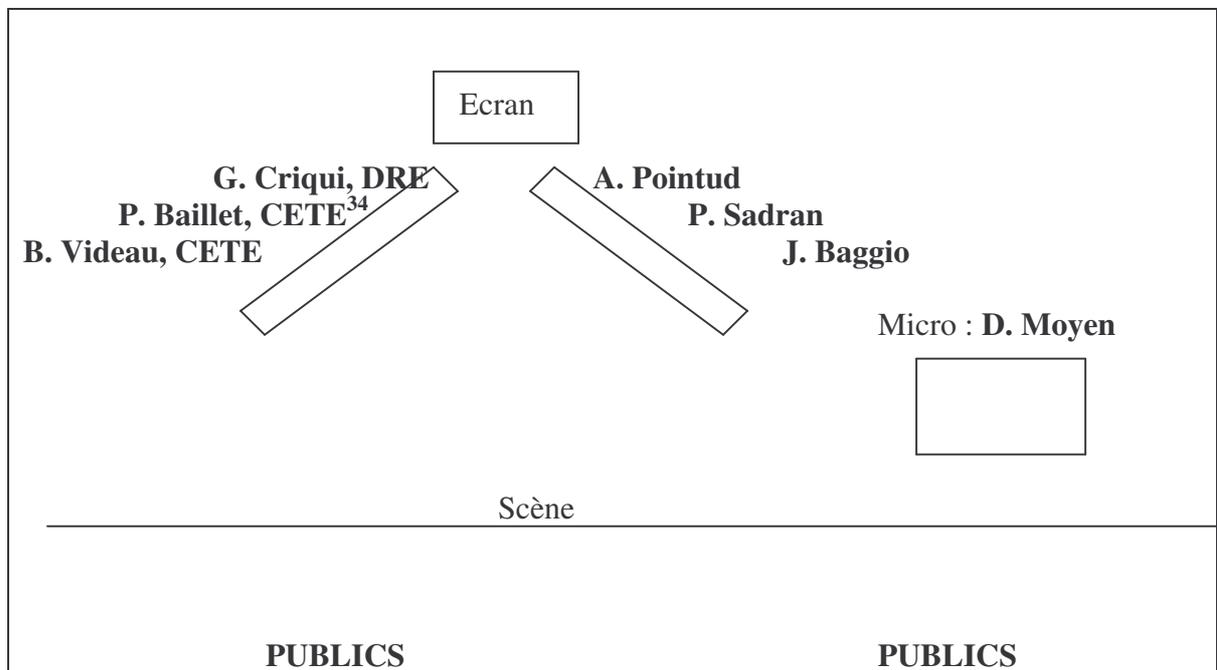
D. Moyen, séance d'ouverture du 2 octobre 2003.

L'organisation de l'espace a effectivement été un moyen de symboliser la distance qui pouvait – qui devait, pour affirmer l'indépendance de la Commission - exister entre la Commission et le Maître d'Ouvrage.

Ainsi, la mise en scène a pu faire l'objet de discussion concernant l'organisation des réunions publiques, et en particulier l'occupation de l'espace.

A titre d'illustration, on peut schématiser quelques mise en scène :

Réunion Publique de Lesparre :



Cette mise en scène a également été utilisée lors de la Réunion publique organisée à Blaye et Langon. Une différence toutefois pouvait être remarquée pour la réunion de Blaye, elle tenait en la quasi absence de scène.

Lors de la ***Réunion Publique de Libourne***, la scène était disposée différemment, mais la logique de « distance » était la même :

³⁴ Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement Sud-Ouest

Micro	D. Moyen	G. Criqui	P. Baillet
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
J. Aubert	A. Pointud		P
J. Baggio	P		U
	U		B
	B		L
	L		I
	I		C
	C		S
	S		

On notera donc que pour cette réunion publique, la mise en scène est encore plus prononcée puisque n'est présent sur scène, pour représenter la Commission, que D. Moyen, chargé d'animer en quelque sorte les discussions.

D'autres procédés ont pu par ailleurs être utilisés pour marquer la mise à distance des deux institutions. Ainsi, par exemple, lors de la présentation au Public du dossier du maître d'Ouvrage par Yves Massenet, Directeur Régional de l'Équipement, lors de la Réunion Publique de Gujan-Mestras, Dominique Moyen a quitté sa place sur scène pour aller s'asseoir dans les gradins.

Les auditions d'acteurs socioprofessionnels ne connaissent pas le même formalisme. En particulier, la « mise à distance » entre les deux institutions n'est pas exprimée aussi clairement.

Différents facteurs peuvent expliquer cette différence, la plus importante étant très certainement le fait que les auditions ont souvent eu lieu dans les locaux de « l'audités ». Toutefois, lorsque l'audition avait lieu à la CPDP, le formalisme n'était pas immédiatement recherché. La disposition des lieux (une grande table autour de laquelle s'assoient les différents acteurs de la rencontre) peut expliquer la difficulté à réaliser le jeu de scène.

On peut également supposer que l'absence de publics lors de ces rencontres obligeait moins à une mise en scène de l'indépendance de la Commission, symbolisée alors par d'autres éléments (par exemple le fait que la rencontre ait lieu dans les locaux de la CPDP et non dans ceux de la DRE, ou encore l'arrivée dans des véhicules et à des moments différents des deux institutions, etc.)

La mise en scène de l'indépendance de la CPDP est par ailleurs illustrée par les procédés d'échange eux-mêmes.

Une analyse des types d'échange qui ont lieu lors des réunions publiques montre ainsi qu'une grande partie des interactions s'effectue soit directement entre les intervenants et D. Moyen, soit entre les intervenants et le maître d'Ouvrage, mais souvent en utilisant le relais de la CPDP.

Ainsi, le nombre d'échanges directs, c'est-à-dire sans qu'il y ait reformulation des questions ou interventions d'un membre de la CPDP, entre le public et l'Équipement reste très limité au cours d'une réunion publique.

Dès lors, tout se passe comme si les échanges devaient passer par le filtre « temporisateur » de la CPDP.

En outre, la CPDP intervient parfois elle-même directement afin de faire préciser le Maître d'Ouvrage. Ainsi, concernant le schéma des services collectifs transports et le Livre Blanc des transports européens :

« _ [...] est-ce qu'il est possible, en quelques mots, M. Baillet ou M. Criqui, de dire quel est, non pas le contenu, non pas le détail, mais qui fait quoi et qu'est-ce que ça évoque, qu'est-ce que ça contient ? C'est possible ? C'est possible en deux mots ? Je ne sais pas, vous vous débrouillez ...

_ Juste sur le principe sans entrer dans les détails [...], Donc on ne s'est pas posé la question [...], on s'est dit [...]

_ « on », c'est national ?

_ Oui. Un schéma national ? Les schémas sont nationaux.

_ Nationaux et intermodaux ?

_ Voilà ! [...]

_ C'est ce que je voulais faire préciser.

_ Maintenant comment dire, je trouve très intéressante la question que vous posez de l'opposition entre les termes « contournement routier » et « contournement autoroutier » [...]

_ Bien. Je vous remercie.

_ Je vous remercie d'avoir soulevée la question maintenant.

_ Je vous remercie. [...] »

échange entre D. Moyen et Gérard Criqui, RP Talence – Médoquine

Ce type d'échange, plutôt réguliers lors des réunions publiques, manifeste à la fois l'indépendance de la Commission vis-à-vis du Maître d'Ouvrage, mais également son souhait de permettre un échange transparent et le plus compréhensible possible.

Malgré cette mise en scène, il a été difficile parfois pour la Commission à la fois d'affirmer son rôle, mais également de faire comprendre qui elle était vraiment dans le Débat.

Ainsi, la Commission a été très régulièrement prise à partie sur des sujets qui concernaient directement le projet, obligeant Dominique Moyen à expliquer en cours de Débat le rôle de la Commission :

« Si vous le permettez, on va poser la question à ceux qui peuvent vous répondre parce que je pense qu'à la base, il y a confusion entre la commission particulière du débat public, qui n'est pas le Ministère des transports. Je ne suis pas le ministère des transports. Monsieur Sadran est là avec sa bonne volonté, ses compétences et son intelligence pour aider le débat public. Monsieur Pointud pareil. Nous ne sommes pas le ministère des transports, nous sommes une autorité indépendante qui a pour mission d'essayer de faire en sorte que vous soyez informés et que nous puissions débattre, et qu'ensuite, je puisse transmettre vos observations au ministère. Que ce soit bien clair, ce n'est pas à moi que vous posez la question, je n'ai pas de données là-dessus. En revanche, vous, Monsieur Criqui, vous avez peut-être des possibilités de répondre directement à Monsieur ».

D. Moyen, RP Talence - Médoquine

Ou encore,

« Je ne voudrais pas diminuer la qualité intellectuelle de mes partenaires de la Commission mais ils ne réfléchissent pas, ils écoutent. Ils transmettent au Ministre. On ne leur demande pas d'avoir un avis, on leur demande d'être de bons transmetteurs. Alors nous vous écoutons avec attention, cela demande de la réflexion, mais ça n'est pas nous qui allons conduire les décisions ».

D. Moyen, RP Libourne

Malgré ces fréquents rappels, la Commission n'est parvenue que difficilement à faire comprendre qu'elle ne devait, en particulier, pas émettre d'avis sur le sujet.

Sur ce point, la confrontation avec les journalistes a pu être parfois difficile. En effet, intéressés en particulier par la question du tracé qui serait choisi, et plus généralement par la fait de savoir « s'il y a plus de gens pour ou plus de gens contre », les journalistes sont revenus très régulièrement, en particulier lors de conférences de presse ou de points presse, pour demander à la Commission ce qu'il allait advenir du projet.

La place ambiguë de la Commission, qui écoute mais ne rend pas d'avis, correspond effectivement mal au schéma plus classique de l'action publique. Ce rôle d'interlocuteur muet a ainsi obligé la Commission à user de différentes stratégies pour réaffirmer sa place et son rôle.

La place exacte de la Commission est ainsi restée souvent mal perçue par les publics tout au long du Débat. Ainsi, lors de la réunion publique du 17 novembre par exemple, certaines personnes ont manifesté, en quittant la réunion, leur interrogation sur l'identité des personnes présentes sur la scène, évoquant précisément les membres de la Commission autre que Dominique Moyen qui, parce que présent à toutes les réunions publiques, mais également dans les médias, était quant à lui plutôt bien identifié.

Des intervenants devenus des « quasi-professionnels » du Débat n'ont, semble-t-il, eux-mêmes pas intégré la différence qui pouvait exister entre la Commission et le Maître d'Ouvrage. Ainsi, cette confusion était encore au cœur de certaines interventions alors que l'essentiel des réunions en public avait déjà eu lieu :

« _ [...] Le 2^{ème} point, Monsieur le Président, c'est que là on ne parle pas d'aujourd'hui, on parle de l'avenir. Expliquez moi. On nous dit « le trafic va doubler et ça va poser un problème énorme au niveau de la rocade ». Mais, Monsieur le Président, regardez, cette question de flux est toute simple [...]

_ Je vous répète ce que je vous ai déjà dit à plusieurs reprises, je ne suis pas l'auteur du dossier, l'auteur du dossier, c'est Monsieur Yves Massenet [...] »

D. Teisseire, association Trans'Cub et D. Moyen, RP Gujan-Mestras

Cette mise en scène du Débat Public n'est pas le seul fait de la Commission particulière. Si c'est bien elle qui doit le plus sûrement marquer son indépendance et la qualité des échanges, les autres acteurs participent également de ce jeu.

3. Maître d'ouvrage, élus, associations ... Sur la mise en scène des interlocuteurs du Débat.

Le Maître d'ouvrage, qui présente aux différents publics son projet, doit lui aussi manifester régulièrement son ouverture à l'échange et aux propositions formulées par les uns et les autres.

« Mais je peux vous l'assurer, le maître d'ouvrage, que je représente, reste modeste et accueillant aux idées. Mon équipe se tient à la disposition de la Commission particulière du débat public ; elle est attentive, ouverte et accueillante par avance aux idées qui vont s'exprimer. Elle présentera le projet et tous les éléments d'information que nous avons rassemblés. Notre mission, durant ce débat, c'est d'informer, pas de prendre parti ».

Y. Massenet, Séance d'ouverture du 2 octobre 2003.

Les réponses aux questions posées par le public permet également de réaffirmer l'ouverture d'esprit du maître d'Ouvrage.

Lors de la première réunion publique, organisée à Talence le 15 octobre, la mise en scène du bon vouloir de chacun a été strictement organisée. Il s'agissait en effet, pour la Commission, comme pour le Maître d'Ouvrage, de montrer aux différents publics présents que le Débat n'était pas joué d'avance.

Ainsi, lors de cette réunion, le représentant du maître d'Ouvrage a très régulièrement marqué l'intérêt qu'il portait pour les questions posées :

« En fait je voudrais remercier, au nom du maître d'ouvrage, donc de la direction régionale de l'équipement, les gens qui ont posé ces questions, parce que se sont les questions de base avec lesquelles nous nous sommes confrontés depuis plus d'un an »

« oui, merci de cette question, elle est aussi légitime, comme la précédente ».

« je crois que c'est typiquement le genre de question et de remarque qu'il est intéressant de noter et de creuser. »

« Alors, Monsieur le Maire, c'est une contribution très intéressante que vous avez apportée »

« c'est une question extrêmement importante que vous posez et effectivement, comme vous l'avez dit, nous en sommes conscients ».

Le Maître d'ouvrage n'est pas le seul à devoir ainsi affirmer son ouverture. Les élus des grandes collectivités, qui avaient déjà affirmé leur soutien au projet, ont dû eux-aussi marquer tout au long du débat leur intérêt pour celui-ci, mais également leur capacité d'écoute.

« Le débat en question m'intéresse parce qu'à travers le débat, il y a enrichissement mutuel, et ce n'est pas uniquement au niveau strictement philosophique, mais aussi par rapport à un devenir de la population de ce territoire, et dans les délais les plus proches ».

A. Renard, Conseiller Général du canton de Saint-Savin, Président de la communauté de communes du canton de Saint-Savin, Blaye.

La séance d'ouverture, organisée le 2 octobre, est parfaitement significative de la nécessité pour l'administration, mais également pour les élus, d'affirmer l'utilité et l'importance du Débat Public.

Lors de cette Réunion, était en effet présent les notables les plus importants de la Région. Etaient ainsi présents Alain Géhin, Préfet de la Région aquitaine et de la Gironde, mais également Philippe Madrelle, président du Conseil Général de la Gironde, Alain Rousset, Président du Conseil Régional, Pierre Ducout, Député-Maire de Cestas, Dominique Ducassou, adjoint au Maire de Bordeaux, représentant Alain Juppé, Marcel Cazale, président du Conseil Economique et social, le représentant du Président de la Chambre régionale de Commerce et d'Industrie, etc. qui tous ont pris la parole. Aucune autre réunion publique n'a connu une telle affluence de notables.

En présence également du Président de la Commission Nationale du débat public, et de l'essentiel des médias locaux, cette séance d'ouverture avait bel et bien pour objectif de mettre en scène le Débat public, et de lui donner une importance majeure dans le processus d'élaboration d'un projet d'envergure.

Les associations elles-même doivent se mettre en scène.

La représentation des associations est ainsi une question qui est revenue régulièrement. Alors que la représentativité des élus n'est ni discutée ni critiquée, les associations quant à elles estiment souvent nécessaire de s'affirmer comme représentatives.

Cette représentativité les oblige parfois à se conformer à la posture que l'on attend d'elles. Ainsi, les associations ont-elles quittées leur vocation initiale de contestation pour revêtir le rôle respectable de Collectif représentant une population opposée au projet. La réunion du 17 novembre a vu ainsi les représentants du Collectif être présent sur la scène, et tenir un discours conforme à ce qui était attendu d'eux, alors que d'autres membres de ce même collectif ont pu apparaître comme plus virulent. On a pu ainsi constater l'effet classique de l'institutionnalisation dans un rôle.

Outre la représentativité, la création d'un Collectif, et sa réception comme interlocuteur privilégié par la CPDP, permet également d'édulcorer la dimension conflictuelle des sujets du Débat. Tout se passe alors dans le Débat comme s'il n'y avait plus de conflit, mais des personnes ouvertes au dialogue.

Par ailleurs, comme nous avons pu le montrer pour marquer la distinction entre le Maître d’Ouvrage et la CPDP, l’espace est utilisé par tous les acteurs pour introduire un jeu de scène.

Ainsi, les associations, opposées au projet comme favorable à celui-ci, sont très souvent réunies en petits groupes, donnant ainsi une impression de force, de masse, à leurs interventions³⁵.

Les associations ne sont pas les seules à jouer ainsi de l’espace laissé au public. On constate par exemple que les élus, quand ils sont présents et qu’ils peuvent prendre place (lors de la réunion publique organisée à Blaye, la salle était trop petite, dès lors, la répartition de la salle a été quelque peu faussée comparativement à d’autres réunions publiques), sont souvent situés sur-le devant, au plus près de la Commission et du maître d’ouvrage.

Le Débat public apparaît donc bien comme une mise en scène organisée très soigneusement. De la composition de la Commission particulière du Débat public à l’organisation pratique des réunions publiques, en passant par l’usage de technique discursive, le Débat Public est un moment au cours duquel il est nécessaire de mettre en scène non un projet, mais bien un idéal d’interaction.

Cette construction scénique du Débat apparaît à la fois comme une nécessité de la procédure elle-même, encore récente elle a besoin de se mettre particulièrement en scène, mais cette construction pourrait être analysée également comme une technique communicationnelle, dans le sens où elle est créée pour favoriser, ou faire en sorte que, des échanges puissent avoir lieu.

³⁵ La présence plus importante de personnes prenant la parole pour affirmer leur opposition au projet ne permet pas effectivement d’être aussi catégorique pour les associations favorables au projet que celle qui s’y opposent. L’observation des partisans ou des opposants au projet s’est appuyée notamment sur les applaudissements qui ont pu faire suite à certaines interventions parfaitement répertoriables.

Dès lors, la mise en scène et le jeu d'acteur que représente le Débat public peuvent à la fois être perçus comme une construction d'un décor et comme un procédé de communication direct, qui s'ajoutent aux échanges discursifs qui ont lieu.

La mise en scène permet donc de faire communiquer autant qu'elle communique.

La communication est essentielle au Débat Public. Dès lors il convient d'étudier ici les usages plus précis qui sont faits non de la scène, mais de la parole.

II. Le forum du débat : légitimité et légitimation de la parole

La capacité à généraliser, en suivant certaines règles, constitue sans conteste une condition d'accès légitime aux débats publics³⁶. Face à cette aptitude à la généralisation, tous les acteurs d'un débat public ne sont pas égaux, et la perception des prises de parole en est modifiée.

Le passage du particulier au général est un exercice difficile, qui symbolise parfaitement la superposition de registres multiples de la parole mis en oeuvre par les acteurs du débat. Ainsi, les différents intervenants lors des réunions publiques en particulier, vont faire appel à la fois à un registre local, qui les resitue dans le contexte immédiat du projet, mais également à des références discursives, qui le resitue dans un contexte plus général, favorable à la nécessaire montée en généralité.

Il est intéressant de regarder de plus près cette prise de parole, et la capacité à la montée en généralité, dans elle apparaît être un déterminant essentiel du débat public. Dominique Memmi a ainsi réalisé, dans le cadre d'une réflexion sur le Comité National d'Ethique,

³⁶ voir notamment L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991

créée en 1983, une sociographie des locuteurs, tendant à montrer l'inégal accès à la généralité, à différencier « celui qui monte à l'universel et celui qui n'y monte pas »³⁷.

L'exigence de généralisation constitue en outre un principe d'exclusion et d'inclusion des interlocuteurs du débat public. En effet, poser que le débat se déroule à un certain degré de généralisation, c'est aussi exclure ceux qui ne veulent, ou qui ne peuvent pas réaliser cette montée en généralité.

Dès lors, l'usage de la parole relève d'une stratégie d'interaction particulière que le Débat Public ne fait qu'accentuer. Il est donc ici essentiel de s'y arrêter, ce que nous ferons en deux temps : le premier concernera la façon dont la présentation des interlocuteurs peut être une façon de justifier sa parole, la seconde reviendra plus généralement sur les registres de langage.

1. De la justification par la présentation.

Lors des réunions publiques, la mise en scène du débat supposait que chaque intervenant se présente. Dès lors, cet exercice peut être considéré comme un moyen de poser d'emblée son intervention dans le jeu des interactions.

Différents registres d'identification peuvent ainsi être utilisés.

Par exemple, l'un des intervenants réguliers du débat, Denis Teisseire, de l'association Trans'Cub, a régulièrement posé son intervention dans une forme offensive. Ainsi, après une intervention qui demandait en particulier aux associations d'être réalistes, il se présente ainsi :

« Denis Teisseire, Association Trans'Cub. Je le dis pour la personne qui est devant, et qui est intervenue tout à l'heure, l'Association Trans'Cub c'est celle qui a obtenu l'abandon du métro et la réalisation du Tramway à Bordeaux. C'est celle qui a obtenu l'abandon du pont

³⁷ D. Memmi, « Celui qui monte à l'universel et celui qui n'y monte pas. Les voies étroites de la généralisation éthique », *Espaces Publics mosaïques, Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, sous la direction de B. François et E. Neveu, Coll. Res Publica, PUR, 1999.

aux Quinconces et la réalisation du franchissement Lucien Faure et elle a joué un rôle décisif dans l'abandon du métro à Strasbourg, puisqu'on en a parlé, dans la réalisation du tramway. Monsieur, ne dîtes pas a priori que nous ne sommes pas réalistes ! [...]

D. Teisseire, RP Libourne.

Cette approche offensive, qui pose d'emblée l'intervention qui suit comme critique et opposée à la réalisation du projet, l'intervenant en question l'a utilisée très régulièrement, lors de différentes réunions publiques, retraçant ainsi les « faits d'arme » de son association.

A l'inverse, dans un débat qui se veut courtois et compréhensif, certains intervenants vont souhaiter mettre en avant, au moment où ils prennent la parole, le fait qu'ils peuvent comprendre les préoccupations d'autres intervenants ayant des positions opposées.

Ainsi, lors de la Réunion publique de Libourne, plusieurs intervenantes, opposées au projet de contournement autoroutier, se sont présentées comme « mères de familles ». Pour y faire face, et exprimer sa compréhension, un autre intervenant utilisera la même approche, mais pour soutenir un point de vue inverse :

« M. Ratel, Président de la CCI de Libourne, chef d'entreprise, père et grand-père de famille avec une petite fille de huit mois seulement, donc très conscient des préoccupations des mères de famille que j'ai entendues ».

Y. Ratel, Président de la CCI de Libourne, RP Libourne.

La présentation de l'interlocuteur peut servir d'autres desseins. Ainsi, certaines associations vont jouer sur le registre de la représentativité :

« Marie-Antoinette Paris, Présidente de l'Association DURRABLE, 400 membres »

MA Paris, RP Libourne

ou

« Xavier Grazide, cadre administratif de l'union Entre-Deux-Mers et membre de l'association Assfalte [membres du collectif Bordeaux Incontournable] Il faut signaler que ce collectif, une vingtaine d'association, voire de fédérations, signifie qu'il est mandaté, je

pèse mes mots, par des milliers d'adhérents sympathisants, dont bon nombre résident dans l'Entre-Deux-Mers, puisque l'Union de l'Entre-Deux-Mers est membre de ce collectif et que c'est 25 associations, en terme de poids conférés à certaines paroles et de fonctionnement démocratique, je pense que ça n'est pas à minimiser [...] je ré-insiste sur le poids relatif des différentes contributions [...] »

X. Grazide, RP Libourne.

Les élus eux-mêmes utilisent la présentation qu'ils donnent de leurs fonctions afin de situer précisément leur intervention, ou tout simplement pour justifier le fait qu'ils prennent la parole lors d'une réunion publique.

Ainsi, afin de faire face à d'éventuels critiques sur la présence et la prise de paroles par les élus, ceux-ci mettent parfois en avant une fonction qui apparaît comme moins politique, ou plus directement intéressée par le sujet évoqué au moment de leur intervention :

« Je n'ai pas envie de prendre la parole sur le sujet, je suis là pour écouter et je parle en tant que maire de Saint-Germain et surtout en tant que Président de la Mission Locale pour l'emploi des jeunes [...] »

JJ Corsan, Maire de Saint-Germain, RP Lesparre

« Je veux simplement dire ici, parce que parfois être là simplement en tant que citoyen, n'ayant pas accepté cette charge, et je ne ferais pas part de mon point de vue personnel. Donc, je vais intervenir en tant que Président du Pays Libournais ».

A. Marois, Président du Pays Libournais, Maire de Saint-Denis-De-Pile, RP Libourne.

« J'essaierai de rester dans le rôle de représentant cynégétique. Je profiterai des débats avec les élus pour m'exprimer en tant que Maire de Carcan ou de Conseiller régional d'Aquitaine »

H. Sabarot, Président de la Fédération de Chasse Gironde, Maire de Carcan, Conseiller Régional d'Aquitaine, Réunion du 17 novembre.

Enfin, la présentation peut aussi servir à légitimer le discours qui va suivre, et à le positionner dans un style « d'où je parle ». Ainsi, avant d'aborder des discours qui

pourraient paraître techniques, il semble nécessaire de justifier du fait que l'on parle « en connaissance de cause » :

Ainsi, un chercheur, par ailleurs élu régional, précisera sa position professionnelle afin que son intervention ne soit pas seulement vu comme une analyse politique, mais aussi comme une intervention scientifique, et partant bénéficiant d'une certaine « vérité scientifique » :

« Jean-Pierre Dufour, Président des Verts Gironde, physicien, Directeur de recherche au CNRS [...]»

JP Dufour, réunion du 17 novembre, avant un exposé technique sur l'effet de serre.

De même, la déclinaison de l'identité permet de justifier l'intervention par le sérieux du discours, mais également par la connaissance d'expériences ou de savoirs relatifs au sujet débattu.

« Klaus Pietri, chercheur allemand en neurobiologie à l'INSERM [...] Dans ce débat, j'ai l'impression, je suis de l'extérieur de ce pays, je suis allemand d'origine de la Sarre, j'ai vécu un certain temps à Hambourg et à Seattle pendant plusieurs années. A Hambourg j'ai vécu les mêmes propos et discussions il y a 25 ans [...] »

K. Pietri, RP Langon.

Dès lors différents registres de la présentation peuvent être ainsi définis. Sans être exhaustifs, et en s'en tenant à cette rapide analyse, on peut ainsi considérer que les intervenant ont fait usage de différents registres de légitimation de la parole par la présentation:

- le registre offensif : il s'agit de se présenter d'emblée comme opposé au sujet abordé
- le registre compréhensif : en utilisant des schèmes de présentation similaire à ceux auxquels on s'oppose, on marque son ouverture.
- Le registre thématique : en se situant sur un seul aspect du sujet, il permet de limiter d'éventuelles critiques

- Le registre légitimant : en faisant référence à des connaissances professionnelles ou d'expériences vécues, il permet ici aussi de désamorcer une lecture critique de l'intervention.

Cette classification sommaire mériterait bien entendu d'être approfondie par une étude plus précise, en particulier par l'analyse d'autres Débats.

Cette nécessité de dire « d'où on parle » ne concerne pas uniquement la « carte d'identité », mais également l'inscription géographique du discours. En se présentant comme connaissant le territoire, ou au contraire ne le connaissant pas, les intervenants peuvent également justifier leur intervention ou en délégitimer d'autres.

Nous l'avons vu précédemment (intervention de X. Grazide, RP Libourne, cité ci-dessus), s'inscrire dans le territoire légitime également la parole en se présentant comme représentatif d'une partie de la population du territoire concerné.

Ainsi, le renvoi au territoire intervient régulièrement, pour un projet qui prétend justement avoir une influence sur les territoires « de l'Europe à la Gironde ».

Cet usage du territoire comme moyen de légitimation de la parole se fait également par opposition à d'autres territoires.

« Je souhaite que les politiques ne parlent pas du Médoc quand on est en Haute-Gironde, le désenclavement du Médoc, c'est aux Médocains de le choisir »

E. Puyjalon, Blaye.

« Il ne faudrait pas que Bordeaux vienne faire le débat, le petit débat du bassin d'Arcachon ... Il ne faudrait pas que Bordeaux nous le confisque en plus »

MH des Esgaulx, Députée du Bassin d'Arcachon, RP Gujan-Mestras.

Enfin, pour les élus, l'inscription dans le territoire permet de parler au nom de, et ainsi de légitimer également leur intervention au cours d'une réunion publique, renvoyant parfois à des qualificatifs étonnants tels que celui de « médocains authentiques » :

« Je ne sais pas, pas plus que qui que ce soit dans la salle, où est l'exacte vérité, mais il y a aussi dans la salle des médocains authentiques qui partagent ces préoccupations de développement tous les jours. Qui les ressentent dans leur travail, dans leur façon de vivre et constatent que non seulement ils ont les mêmes difficultés que les bordelais pour circuler dans Bordeaux, mais qu'ils ont une carence supplémentaire, dans ce sens qu'isolés comme ils le sont de l'axe nord-sud, ils n'ont aucune chance de développement économique raisonnable, de contrôle respectueux de l'environnement. »

Vice-Président du Conseil Général, RP Lesparre

Au-delà des usages de la présentation, différents registres de langage sont utilisés pour accéder au Débat de façon plus légitime.

2. Montée en généralité et témoignages : les registres de la parole.

Parce que l'objectif du Débat est avant tout de recueillir des avis et des opinions, et dans une forme qui doit permettre le dialogue et les échanges, la construction d'une argumentation apparaît comme une condition, sinon une exigence, pour qui souhaite participer pleinement au Débat Public.

Le débat Public oblige à l'élaboration d'argumentations cohérentes et pouvant être mises en discussion. Ainsi, un simple non, s'il est pris en compte, n'a pas le même impact qu'un non argumenté, voire rédigé.

La nécessité d'argumenter permet en outre de justifier, pour les partisans comme pour les opposants au projet, sur la base d'éléments souvent techniques, et de fonder ainsi en raison leurs positions.

Yves Mansillon considère ainsi que dans le Débat Public toutes les opinions sont recevables à deux conditions :

«La première, c'est qu'elles soient exprimées dans le respect de l'autre, respect d'autrui, respect des idées d'autrui, que le débat se déroule de façon sereine et convenable. [...] deuxième condition : que ces opinions soient argumentées. C'est important de dire « je suis

pour », « je suis contre », c'est évidemment beaucoup plus important et beaucoup plus intéressant de dire « je suis pour parce que » et c'est en donnant des arguments qu'on permet au débat de progresser ».

Y. Mansillon, séance d'ouverture du 2 octobre.

Cette exigence d'argumentation n'est pas sans effet sur la construction de la parole. On peut en fait considérer qu'au moins trois facteurs obligent à une montée en généralité du discours :

- l'exigence d'argumentation
- la publicité des échanges
- la complexité du sujet.

Bien entendu, cette montée en généralité ne concerne pas, dans les faits, la totalité des prises de parole, mais l'essentiel des interventions structurées et abordant effectivement le sujet du Débat semble y répondre.

La montée en généralité peut être analysée comme relevant de différents registres d'action, en particulier dans le cadre de la justification publique.

Luc Boltanski et Laurent Thévenot ont ainsi conduit un travail sur les disputes activant la critique et la justification des personnes dans des espaces publics, c'est-à-dire sous le regard et les demandes d'explication des autres membres de la collectivité³⁸.

Pour les deux auteurs, de fortes contraintes de légitimité et de généralité des arguments pèsent sur ces débats publics, ce qui conduit les personnes concernées à dépasser la situation particulière au sein de laquelle elles sont engagées.

Dans cette perspective, les deux auteurs ont pu modéliser différents registres généraux de justifications, chacun de ces registres se référant à une conception différente du bien commun et de la justice. Ils évoquent ainsi des justifications civiques, industrielles, par l'opinion, domestique, marchande, etc.

³⁸ L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

L'étude de cette approche devrait permettre d'apporter un éclairage intéressant sur le Débat public. Nous nous en tiendrons dans ce travail à évoquer deux registres centraux de justification utilisés par les intervenants du Débat Public, le témoignage et « l'éthique » mais un approfondissement devrait être envisagé. Nous revenons auparavant sur ce qui peut, dans le cadre de ce Débat Public, expliquer la montée en généralité.

a. De la généralité du sujet en débat ...

Cette montée en généralité est facilitée par le fait que le Débat Public porte sur l'opportunité du projet³⁹ – mais en aurait-il été autrement alors même que cette question n'aurait pas fait partie du sujet ? – et sur des questions qui restent encore très floues. Il s'agit là effectivement d'une différence fondamentale avec l'enquête publique par exemple, qui irrémédiablement renverra elle à d'autres registres de justification.

En particulier, l'absence de discussion sur un trajet précis – il ne s'agissait que d'évoquer le « parti ouest » ou le « parti est », symbolisé par « deux bananes » sur les documents du débat – a très certainement limité le nombre de prise de position de type NIMBY par exemple⁴⁰.

A ce titre, le Débat a été plusieurs fois remis en question par des intervenants du fait, justement, qu'il n'abordait pas ces questions de tracés.

« Nous avons besoin de savoir exactement qui va être touché, de près ou de loin, par ce grand contournement. Et c'est là qu'une étude plus précise des avantages et inconvénients de l'un ou de l'autre côté aurait mérité d'être apportée pour que l'on puisse discuter de manière un petit peu plus précise aujourd'hui ».

C. Arnathau, Maire de Montussan dans l'Entre-Deux-Mers, RP Libourne

³⁹ La question de l'opportunité du projet est une nouveauté introduite par la Loi « Démocratie de proximité » du 27 février 2002. Auparavant, rien n'obligeait à ce que cette question soit effectivement abordée.

⁴⁰ Les positions de type « NIMBY » - Not In My Back Yard - n'ont pas été absentes du débat, certaines délibérations de communes pourraient y être assimilées, mais, plus généralement, ce sont plutôt des positions de type YIMBY – Yes in My Back Yard – qui ont prévalu et lorsque cela s'avérait utile pour les intervenants.

Ainsi, pour certains, l'absence de discussion sur le tracé rendait quasi caduc le Débat Public :

« C'est très bien un grand débat, bravo ! la démocratie est impeccable, mais les deux bananes dont vous avez parlé j'aurais voulu que ce soit des haricots verts fins, que vous précisiez un petit peu plus le tracé de cette banane, savoir où le grand contournement va passer, est ou ouest, mais que vous donniez des précisions avant d'engager un grand débat sur une grande banane Est ou ouest

_ Vous voulez qu'on pose la question tout de suite ?

_ Oui, mais je sais que ça va être inéluctable aussi, vous n'allez pas vouloir répondre sur cette question et vous allez vouloir éviter la question

_ Madame, non, je ne vous laisse pas dire ça parce que vous atteignez à l'honnêteté des interlocuteurs qui sont là. On va les écouter sur le tracé d'accord, ne faisons pas de procès d'intention.

_ Je suis d'accord, mais vous allez dire que le grand débat se situe en amont, alors que la problématique, elle, se situe après, quand on va savoir où il va passer ».

C. Brac, élue d'une commune de l'Entre-Deux-Mers, échange avec D. Moyen, RP Libourne

Par ailleurs, de nombreux citoyens, qui s'étaient déplacés pour assister au Débat, ont pu faire part de leur déception de ne pas voir cette question abordée. Venus pour s'informer, plusieurs d'entre eux sont partis avant la fin des échanges en affirmant qu'ils étaient là « pour savoir où ça allait passer ».

De même, plusieurs Mairies de la Communauté Urbaine ont été contactées au cours de ce Débat par des citoyens pour savoir si le grand contournement allait passer par chez eux⁴¹.

Cette absence de discussion précise sur un tracé en particulier a pu déstabiliser un certain nombre de citoyens potentiellement intéressés par le sujet. C'est que le Débat Public justement, parce qu'il pose la question de l'opportunité et du principe même d'un projet, s'apparente effectivement à une procédure qui diffère en substance de l'action publique traditionnelle.

⁴¹ Cette observation a pu être faite par le rédacteur lui-même, alors qu'il effectuait une mission en Mairie de Blanquefort.

En particulier, le Débat Public s'inscrit dans une logique de discussion qui diffère du modèle substantialiste de l'action publique⁴². Dès lors, on peut considérer que c'est justement le fait que le Débat pose la question du principe d'un projet qui amène les intervenants qui souhaitent pleinement y participer à une montée en généralité.

b. ... à la montée en généralité du débat

Posant la question de l'opportunité même du projet, et se refusant d'être précis dans les réponses concernant le tracé du futur contournement, le Débat Public a très rapidement pris une tournure de Débat portant sur les choix de société.

Concrètement, la question des choix de vie a constitué un registre de langage utilisé par les personnes opposées au projet, et qui répondait à un autre registre plus proche celui-là du témoignage. Compte tenu de la présence bien plus importante lors des réunions publiques de personnes opposées au contournement autoroutier, l'appréciation du Débat est peut-être biaisée en la matière. Il n'est pourtant pas inutile de revenir quelques instants sur ces deux registres de la parole.

Le registre du témoignage a été essentiellement utilisé par les défenseurs du projet, qu'ils soient associatifs, élus ou simples citoyens.

Le témoignage est utilisé de trois façons différentes. Il peut ainsi servir d'illustration passagère pour conforter un discours :

«[...] Nombre de personnes ici vont travailler chaque matin à Bordeaux, et connaissent les difficultés que l'on sait. Ce n'est plus tolérable, on ne sait plus aujourd'hui combien de temps, combien d'heures on met pour faire 45 ou 50 kilomètres. Pour aller à l'aéroport de Mérignac, je pars deux heures avant, et il m'arrive de manquer l'avion. Donc le grand contournement est nécessaire, [...] »

B. Madrelle, Député – Maire de Blaye, RP Blaye

⁴² Voir notamment, pour une analyse du modèle substantialiste de l'action publique dans une mise en perspective du Débat Public, S. Rui, *La démocratie en Débat. Les citoyens face à l'action publique*, p. 32-42.

Le témoignage peut également constituer à lui seul l'intervention. Présenté de façon expéditive, il vise à rappeler en particulier les opposants au projet à la réalité quotidienne :

« Je souhaiterais, à toutes les personnes qui ont parlé jusqu'à maintenant et sont absolument contre les projets de contournement, je leur souhaiterais d'être dans un taxi Renault tous les matins de 7 heures à 9 heures pour faire Saint-André de Cubzac / Mérignac ».

V. Contour, viticulteur, RP Blaye.

Enfin, et c'est l'usage qui a été le plus souvent fait du témoignage, il sert à lui seul d'argument. Marie-Antoinette Paris, et les autres membres de l'association DURRABLE, favorables au projet, ont ainsi, très régulièrement, limité leurs interventions au témoignage de leur vie quotidienne :

« Nous sommes carrément enclavés, je suis mère de famille, il y a une incidence, dont on ne peut pas débattre, mais des crèches ont été contraintes d'ouvrir le matin à 7 heures 45 ; enfin, il y a une qualité de vie pour les enfants qui est déplorable, des journées trop longues. Idem pour les usagers de la route, on vit dans le stress permanent, la crainte de l'accident, on a plus d'une heure et demie [...], réellement on a plus d'une heure et demi de trajet le matin, quotidiennement c'est l'enfer ! [...] le grand contournement pour nous c'est un cri de survie, je n'hésite pas à le dire et sans cela je ne sais pas ce qu'il adviendra de notre région ».

MA Paris, D.U.R.R.A.B.L.E., RP Libourne

Les quelques témoignages des personnes opposées au projet ne sont pas utilisés dans le même but. En effet, alors que les défenseurs du projet y ont recours pour rappeler au public du Débat la difficulté qu'il y a à vivre parfois sans ce contournement, le témoignage des opposants sert plutôt à décrire une situation, économique en particulier, qu'il considère comme absurde. Dès lors, il s'agit moins d'un témoignage que d'une illustration.

Les intervenants qui utilisent ce procédé ne s'impliquent pas aussi directement dans la situation qu'ils rapportent, ils la citent en soutien à un argumentaire qui, bien souvent, à pour objectif de faire penser que d'autres solutions existent.

Ce type d'illustration intervient dans des prises de parole qui appellent souvent à repenser, plus globalement, le fonctionnement de la société. C'est pour ce type d'intervention que l'on peut considérer que la montée en généralité est la plus forte.

En effet, le Débat Public, parce que posant la question du principe même de la réalisation du projet de contournement autoroutier, amène les opposants à se positionner non sur le registre de la réalité quotidienne, mais sur celui, plus général, du « vivre ensemble ».

« Pourquoi inéluctable ? parce que des choix politiques sont faits, d'un certain développement, mais un développement qui profite à qui ? on se le demande ! Pourquoi est-ce que la vraie question n'est pas : pourquoi tout ce transport ?[...]c'est qu'il faut arrêter ça ! Raisonner différemment ! Alors, « utopie » on va nous répondre ! Non ! pas du tout, simplement une volonté de ne pas aller contre un mur que tout le monde dénonce ».

J. Riffaud, Confédération Paysanne, RP Lesparre

Le Débat Public est ainsi l'occasion de mettre en discussion des sujets qui ne concernent pas très directement le projet lui-même, mais des questions d'ordre plus général, éthiques et environnementales.

Les acteurs sont bien entendu conscients de la distance qui existe entre ce qu'ils promeuvent, par exemple la baisse des rejets en CO₂, l'aide au maintien des activités et de la consommation à l'endroit où elle est produite, etc., et le Débat lui-même.

Dès lors tout se passe comme si le Débat Public pouvait être utilisé comme une tribune permettant la sensibilisation d'un plus grand nombre à ces problématiques éthiques. L'objectif est alors autant de rappeler au Maître d'Ouvrage qu'il est nécessaire de prendre en compte telle donnée environnementale ou de rappeler aux décideurs qu'ils peuvent encore faire un choix de société, que de pouvoir présenter au « grand public » ces idées nouvelles de développement.

Ce type d'argumentaire pose problème au Débat Public. Il en pose à ceux qui l'utilise, qui sont bien conscient de la difficulté à le faire entrer très directement dans le champ du Débat...

« quel projet de société veut-on pour demain ? [...] effectivement ce n'est pas dans le cadre du débat public, c'est un débat de société. [...] Voilà ces quelques réflexions et je pense qu'il y a vraiment un débat de fond et d'organisation de la société à réfléchir ».

B. Fontan, responsable du Parti Communiste sur le Libournais, RP Libourne

... mais il en pose aussi à la CPDP, qui doit organiser un débat sur un sujet précis :

« Je constate aujourd'hui, comme tous les jours, c'est qu'il y a un fort besoin d'expression de choix de société, en amont du projet qui est présenté. Ca me paraît complètement légitime. On peut le faire, mais on ne l'a pas préparé. Cela ne fait pas parti du dossier, il n'y a pas d'éléments qui permettent d'organiser facilement un débat là-dessus, mais il faudrait peut-être inventer quelque chose ».

D. Moyen, Langon.

La CPDP se voit ainsi parfois investie d'un rôle différent de celui qu'elle prétend avoir, et certains intervenants ne manquent pas de lui confier une mission qui relèverait peut-être effectivement d'un Comité d'Ethique ...

« [...] le constat et les prévisions déclinées pour 2020 découlent de la gestion économique actuelle et des évolutions qu'entendent lui appliquer ceux que j'appellerai les décideurs [...] C'est pour cela que j'ai demandé de rechercher la « maladie » qui nous avait amené à cette souffrance afin de faire un bon diagnostic pour ne pas rédiger une ordonnance qui aggraverait le mal. [...] Force est de constater que depuis la libéralisation des marchés et des marchandises, ce qui se développe dans les pays industrialisés, ce sont la misère et la pauvreté dues à une précarisation galopante qui touche tous les aspects de la vie humaine [...] Ces propos ne sont pas déconnectés du sujet qui nous intéresse. Pourquoi ? [...] Si je lis attentivement tous les compte-rendus du débat, les interventions faites et je remarque que la place de l'Être humain, au présent et surtout au futur (signe du dépassement de l'individualisme), est une constante. [...] J'invite la Commission, entendue au sens de ses membres, à accompagner la remontée des expressions publiques de bien faire entendre aux décideurs qu'ils doivent prioriser la place de l'Homme dans la décision qu'ils devront prendre ».

J. Lapeyre, contribution individuelle.

Enfin, ce type d'argumentaire pose un réel problème au Maître d'Ouvrage qui se trouve désemparé pour répondre à des questions pour lesquelles il n'a que peu de réponses à faire,

et qui doit dès lors s'en sortir en ramenant la discussion sur des aspects plus précis du sujet :

« Je ne vais pas rentrer dans le détail des problèmes de société que comme tous citoyens on comprend bien, mais sur la question précise qui a été posée [...] »

G. Criqui, DRE, RP Libourne.

Cette montée en généralité, qui se traduit par des interventions portant sur la définition de choix de vie, est une conséquence immédiate du Débat Public. Si ces interventions peuvent être considérées comme faisant partie du cahier des charges du projet (qui constitue la troisième question posée par le Débat), elles doivent plutôt être considérées comme un registre de justification de la parole, qui s'adapte à un contexte organisationnel particulier.

Le Débat Public en effet est une procédure particulière car elle ne pose pas encore de questions concrètes aux publics, comme peuvent le faire des Conseils de quartier⁴³ ou encore, dans le domaine de l'aménagement du territoire, les enquêtes publiques⁴⁴ par exemple. Le Débat Public, en s'en tenant à la discussion sur les principes, favorise une prise de parole des opposants non sur des aspects très précis du projet – ils le font aussi, mais essentiellement pour demander des précisions ou noter des erreurs ou des oublis, moins pour argumenter contre le projet lui-même - mais sur une opposition de principe elle aussi.

Alors que le discours peut parfois paraître abstrait, ou plutôt déconnecté des questions concrètes du Débat, la présentation, la « carte d'identité » donnée par l'intervenant, permet de le resituer dans le contexte immédiat du sujet, que ce soit par son lieu d'habitation, ou par la profession. Ainsi, par le territoire ou par la reconnaissance sociale, les intervenants parviennent à légitimer un discours parfois très général, mais qui leur permet d'accéder à la scène du débat sans risquer les critiques de type NIMBY (Not In My Back Yard)

⁴³ Sur les conseils de quartier, voir par exemple S. Lévêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris », in C. Neveu, *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999

⁴⁴ C. Blatrix, « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », in J. Chevallier, *La Gouvernabilité*, CURRAPP/PUF, p. 11-25.

Nous avons évoqué au début de cette partie les travaux de L. Boltanski et L. Thévenot. Il nous semble qu'une lecture du Débat Public plus approfondie, et s'inspirant des travaux menés par ces deux auteurs, pourrait permettre un éclairage intéressant sur les registres de justification utilisés lors des Débats Publics. Nous n'avons pu le faire effectivement pour ce travail, mais nous tenons à souligner l'intérêt que représenterait cette approche pour un travail ultérieur.

L'étude de ces différents répertoires de langage montre que le Débat Public est bien un moment privilégié de communication. En étudiant ce qui a pu mettre à mal cette communication lors du Débat, nous nous proposons maintenant de montrer aussi quelques limites effectives du Débat Public.

III. Le Débat Public : « un temps communicationnel » ?

Les représentations qui sont faites des Débats Publics le place dans la grille d'analyse des rapports entre savoir et politique proposé par Jürgen Habermas⁴⁵. Comme le rappelle Myriam Bachir, Habermas définit un modèle, qu'il qualifie de « pragmatique », et qui s'inscrit dans la perspective idéale d'une société démocratique. Le modèle « pragmatique » s'oppose ainsi aux modèles dans lesquels l'accent est mis sur le primat de la décision politique (décisionnisme) et le modèle technocratique qui renvoie à la décision prise par une « intelligentsia scientifique » qui prétend prendre la décision dictée par la « logique des choses ».

Le modèle pragmatique de J. Habermas propose ainsi un « dialogue tripartite entre savoir, politique et opinion publique » (L. Ferry), accordant une place prépondérante à l'espace public perçu comme espace à vocation pédagogique.

⁴⁵ J. Habermas, *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Denoël, 1973, cité dans M. Bachir, Op. Cit.

Dans le modèle pragmatique, l'opinion publique organisée librement doit pouvoir se former à la raison en prenant part à la « discussion démocratique ».

Ce modèle théorique résiste mal à l'observation pratique⁴⁶. Le Débat Public n'échappe pas à cette critique, alors même que la théorie habermasienne semble constituer un cadre d'analyse pertinent pour en percevoir certains enjeux.

En effet, alors que J. Habermas parle d'un espace public largement ouvert à l'opinion public, le Débat Public est, par définition, limité.

Par ailleurs, les interlocuteurs du débat sont sélectionnés. La participation au Débat Public demande un investissement bien réel pour ceux qui veulent s'y intéresser. Investissement en moyen, en temps de présence, en analyse des différentes paroles, en rédaction de réponse, etc. Tout se passe en fait comme si le Débat Public ne concernait que des citoyens vertueux, qui pouvaient se consacrer pleinement à un exercice de « démocratie continue » (Rousseau).

L'organisation des Colloques, ou encore l'organisation d'auditions par la CPDP, deux des « outils du Débat » perçus comme les plus pertinents, introduisent un processus de sélection des interlocuteurs en fonction de leurs capacités et de leur représentativité.

S'organise ainsi un système de sélection qui crée, d'un point de vue formel, des porte-paroles, qui ont la possibilité (en terme de capacité organisationnelle, intellectuelle, mais également en terme de perception comme tel par la CPDP) d'exprimer leur point de vue au-delà des seules réunions publiques.

Dès lors, le Débat Public institue également un contexte organisationnel dans lequel tous les acteurs ne sont pas égaux. En montrant ici deux autres critiques faites au Débat, nous pouvons essayer de montrer les limites du « temps communicationnel », et, partant, peut-être approfondir certaines critiques du modèle « pragmatique » proposé par J. Habermas.

⁴⁶ Plusieurs auteurs en font le constat : Y. Sintomer et L. Blondiaux, *Politix*, Op. Cit., ou encore M. Bachir, Op. Cit. par exemple.

1. Erreurs de communication et importance du « temps communicationnel ».

Le Débat Public a été posé d'emblée comme un moment d'information et de communication. Dès lors, tout se passe comme si la notion même de communication avait suffisamment de crédit pour fonder en légitimité la future décision.

L'importance que revêt alors la communication dans le Débat Public ne se limite pas aux échanges qui ont lieu au cours des réunions ou des auditions organisées par la CPDP. Elle passe également par les différents outils mis à disposition par la Commission et le Maître d'Ouvrage pour favoriser l'information des citoyens.

L'importance de la communication et de l'information dans le Débat Public amène alors à stigmatiser toute erreur de communication, ou toute faute qui biaiserait la pédagogie qu'est censée organiser le Débat.

Outre quelques remarques particulières sur certains outils d'information utilisés par la CPDP et le Maître d'Ouvrage, et qui relèvent plus de l'anecdote, comme la mise en cause d'Internet et de sa présentation comme outil majeur du Débat par exemple ...

«_ Je n'ai pas Internet, comment je fais pour avoir les réponses, parce qu'il y a plein de gens qui n'ont pas Internet.

_ vous savez vous pouvez toujours nous écrire, donnez nous votre adresse. On peut vous écrire. Si vous posez une question, on vous répondra par écrit.

_ Je donnerai l'adresse de tous les gens qui n'ont pas Internet »

Echange entre JP Chaveau et D. Moyen, RP Libourne

... des erreurs de communication, ou présentées comme telles, ont été particulièrement stigmatisées par les personnes opposées au projet de contournement autoroutier de Bordeaux.

Le dossier du Maître d'ouvrage a ainsi été critiqué car il ne semblait pas proposer d'alternative à un contournement autoroutier. Cette présentation du Débat, comme

n'ouvrant la discussion uniquement que sur les modalités d'une solution unique, pose problème au Débat lui-même.

a. Le dossier du Maître d'ouvrage.

Le Dossier réalisé par le Maître d'ouvrage, et intitulé « Débat Public. Contournement autoroutier de Bordeaux », « a été mis au point par la Direction Régionale de l'Équipement d'Aquitaine, maître d'ouvrage délégué du Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du Tourisme et de la Mer. La démarche préparatoire a été conduite dans le cadre du projet territorial de l'État en Gironde, c'est-à-dire en partenariat étroit entre les services de l'État, sous la coordination du Préfet de Région. La production du dossier a été confiée au centre d'Études techniques de l'Équipement du Sud-Ouest » (introduction au dossier, p.7).

Ce document est nécessaire pour l'information du public. Ainsi, pour Dominique Moyen,

« Le présent document, réalisé par le Maître d'Ouvrage du projet, constate, envisage, argumente, donne des éléments de réflexion sur [les] trois questions. Il constituera la matière première du débat qui sera enrichi par les apports des participants ».

D. Moyen, Préface au dossier du Maître d'Ouvrage.

Le Dossier est effectivement primordial pour le Débat. En vulgarisant, tout en essayant d'être suffisamment complet, il « doit permettre à chacun, spécialiste ou non, de forger son opinion et de la faire valoir durant le Débat ». (**dossier du maître d'Ouvrage, p. 7**)

Le dossier est donc très clairement présenté par le Maître d'ouvrage comme un outil d'information :

« Ce dossier est donc fait pour informer, pas pour convaincre ».

Y. Massenet, DRE, Séance d'ouverture du 2 octobre 2003.

Pourtant, si le dossier a sans conteste constitué une source d'information pour le « grand public », il a également été critiqué à maintes reprises. Le dossier est ainsi présenté par certains intervenants du Débat comme partiel, mais surtout partiel :

« On essaie de nous faire avaler des couleuvres, pour noyer un peu le débat. La solution [Est ou Ouest ?] a été plus ou moins décidée, en tout cas telle qu'elle est présentée par le ministère dans les documents. Je pense sincèrement que si le choix n'avait pas été fait, le document aurait été présenté bien différemment. En tout cas, on aurait pu mettre en valeur et je pense différemment les différentes options, ce qui n'est pas à mon avis le cas ».

B. Fontan, responsable du Parti Communiste dans le Libournais, RP Libourne

Le projet est ainsi présenté d'emblée, dès le titre du dossier, mais également dans l'intitulé même du Débat Public, comme un projet de contournement « autoroutier » de Bordeaux.

Cette présentation des discussions, comme ne devant aborder que la seule voie autoroutière, a été vivement critiquée, le Débat Public étant ainsi mis à mal par ceux qui ne voyait alors aucune autre alternative proposée :

« [...] le projet de contournement autoroutier de Bordeaux est-il opportun ? Comment se fait-il que le dossier – préfacé par M. Moyen – soit intitulé : CONTOURNEMENT AUTOROUTIER DE BORDEAUX⁴⁷ ? De quel droit la commission se permet-elle de répondre à la première question (alors qu'elle prétend le contraire) sans consultation du public ? Où est l'indépendance de la commission ? Pourquoi ne fournir au grand public que l'avis d'une seule partie (la DRE) qui n'a pas abordé tous les aspects du projet dans un dossier nettement indigeste pour le citoyen lambda dont je fais partie ? »

P. Galin, contribution individuelle.

Cette absence d'alternative est ainsi interprétée comme une fermeture du Débat. Alors que les intervenants souhaitent pouvoir s'exprimer sur des choix vastes – nous l'avons vu en deuxième partie notamment lorsque nous avons évoqué la montée en généralité et les discussions sur le « comment vivre en ensemble dans un avenir meilleur » -, la présentation du sujet du Débat comme ne mettant en discussion que la seule réalisation autoroutière a pu être interprétée, et conforter, ceux qui considéraient le Débat comme « déjà joué d'avance ».

⁴⁷ Nous avons conservé la typographie utilisée par le rédacteur de la contribution.

L'utilisation du mot « inéluctable », ou le ressenti des opposants qui ont interprété la présentation du maître d'ouvrage comme conduisant « inéluctablement » à la réalisation d'un contournement autoroutier, conduit ainsi à remettre en cause le Débat lui-même.

Ainsi, les erreurs de communication ou les déficits de pédagogie qui sont systématiquement signalés, ont aussi pour but, pour les opposants, de neutraliser, voire de délégitimer, au maximum la parole présentée.

La discussion porte alors sur ce que doit être précisément le dossier du Maître d'ouvrage. Support nécessaire à l'information du public sur les enjeux en question, le dossier porte également un projet, « une intention » de faire. Dès lors, certains mettront en cause l'objectivité du Maître d'ouvrage, qui se voit ainsi accusé de jouer un double jeu : sensé donner l'ensemble des cartes du jeu, il défendrait en même temps un projet dans lequel il aurait tout intérêt.

Dès lors, il est apparu comme nécessaire, pour le Maître d'ouvrage, de justifier régulièrement de la valeur du dossier :

« Le dossier du débat est sans ambiguïté, le dossier du débat du maître d'ouvrage. Là-dessus il n'y a pas d'ambiguïté. Pour qu'il y ait débat, il faut bien qu'il y ait présentation du projet, donc nous présentons le projet, et le débat public c'est précisément les droits d'expression sur la présentation d'un projet. Le dossier n'a pas à constituer le débat par anticipation, il est la présentation d'un projet et il est soumis au débat ».

Y. Massenet, DRE, RP Langon.

Le nombre important de critiques formulées sur le dossier montre combien l'information et la communication sont essentielles pour le Débat.

b. Sur l'importance de la communication dans le Débat Public.

Ces discussions sur le dossier du Maître d'ouvrage peuvent être considérées comme des erreurs d'information. Mais la communication étant le nœud du Débat, qui consiste

effectivement avant tout à « informer le public », la moindre faille dans le schéma informatif pose effectivement problème.

Ainsi, au-delà du seul dossier du maître d'Ouvrage, ce sont ses conséquences qui sont critiquées :

« Ce qui est regrettable, c'est l'information initiale. Le premier Journal du débat a été distribué à grande échelle et ne contenait que des données provenant du maître d'Ouvrage et donc ça a pu, d'une part, décourager certains qui se sont dits « puisque le grand contournement est inévitable, laissons faire », et puis ça n'a pas réellement informé les citoyens sur tous les enjeux de ce Débat Public et de ce projet. [...] Les mêmes personnes [qui avaient reçu le premier Journal du Débat] n'ont pas eu les autres informations ».

Membre du Collectif Bordeaux Incontournable, entretien réalisé le 21 janvier 2004.

C'est donc bien la stratégie d'information qui est ici mise en cause. Ces problèmes de communication ont été bien perçus avant le Débat par la CPDP :

« [...]si vous voulez, [la Direction Régionale de l'Équipement] elle avait considéré que les motifs de la situation de maintenant jusqu'au contournement était une donnée, vous voyez dans le rapport, on vous dit qu'il y aura tant d'augmentation de trafic, y'aura telle augmentation de chemin de fer, telle augmentation, etc. ils ont considéré que c'était une donnée, et que à partir de cette donnée y'avait l'évidence du contournement. Les gens n'ont pas vu ça du tout, ils ont considéré que cette partie là, c'était ça le débat, c'était en fait là qu'avait lieu le débat, et c'est de ça qu'ils voulaient discuter. [...] »

CPDP, entretien réalisé le 21 janvier 2004.

La CPDP n'a ainsi pas hésité à apporter sa touche à la modification du dossier du maître d'ouvrage afin de permettre une ouverture du Débat :

« Si vous voulez, j'ai fait des réflexions à l'Équipement sur le titre même du débat, sur le contournement autoroutier de Bordeaux, et on doit à Jacques Baggio [Secrétaire Général de la CPDP] le fait d'avoir rajouté « sur le projet » de contournement autoroutier de Bordeaux. [...] et je pense que si on m'avait suivi, mais on m'a dit que c'était trop tard, le document, le dossier, le débat se serait intitulé « Les problèmes de transport en Aquitaine et en Gironde », généralement, et c'est bien la question générale à laquelle on est arrivé.

[...] j'ai quand même eu une part dans la rédaction du dossier, je le dis parce que s'il y a 3 points d'interrogation et 3 questions, c'est parce que j'ai mis 3 points d'interrogation, parce qu'ils allaient faire un dossier dans lequel y'avait le projet de contournement, le passage par l'est, par l'ouest, etc. et y'avait pas de points d'interrogation, y'a pas de débat si y'a pas de points d'interrogation [...] »

D. Moyen, entretien réalisé le 21 janvier 2004.

Dominique Moyen a donc parfaitement ressenti le fait que cette erreur de communication, ou considérée comme telle, a pu fausser le Débat. Finalement, la quatrième question posée par le Compte-Rendu de la CPDP, qui pose la question d'une politique multimodale pour les transports en Aquitaine⁴⁸, est analysée comme celle qui aurait du être celle du Débat lui-même :

« [...] ce qu'il aurait fallu dire, « vu les problèmes, etc., quelle politique multimodale machin, etc. etc., deuxièmement dans cette politique multimodale machin, machin, ne doit-on pas envisager un contournement autoroutier, et si on l'envisage par l'est ou l'ouest. Voilà. A ce moment-là, on aurait eu un débat beaucoup plus clair parce que les opposants au contournement ils se seraient arrêtés en disant oui, il y a un problème de politique de transport et d'aménagement, mais il y a d'autres solutions que le contournement autoroutier, d'autres auraient dit non, il n'y en a pas d'autres, et à ce moment-là ils seraient passés à autre chose [...] ».

D. Moyen, Entretien réalisé le 21 janvier 2004.

Ces discussions et remarques sur l'importance de l'information initiale présentée par le Maître d'ouvrage en particulier, précise donc parfaitement l'importance du Débat Public comme « instant communicationnel ».

Le Débat Public ne peut se limiter à l'organisation des échanges et au recueil des positions, il doit également permettre que la discussion se passe ouvertement.

Dès lors, le Débat Public est parfaitement ressenti comme un temps de communication, qui doit permettre une mise en discussion, pour ne pas dire une mise en délibération, sereine et suffisamment élargie du projet présenté.

⁴⁸ Voir compte-rendu de la CPDP pour l'intitulé précis de cette « quatrième question »

Ces diverses critiques du Débat Public semblent en fait rappeler combien, moins que les échanges peut-être, c'est bien l'information à destination du public qui constitue le cœur de la procédure.

2. Pour un débat contradictoire

La Commission Nationale du Débat public reconnaît la difficulté à définir précisément le Débat Public. Institution récente, elle n'a pas eu effectivement l'occasion encore d'être bien connue de tous. C'est pourquoi, elle pose d'emblée le premier rapport annuel qu'elle a rendu en mars dernier comme une tentative d'explicitation du Débat Public :

« Le terme même de « Débat Public », qui est celui attribué par la loi à une procédure précise, peut être confondu avec ceux de « débat national », « grand débat », voire « débat public », dont le langage courant, le langage des médias et le langage officiel font usage. [...] Ce premier rapport est donc l'occasion privilégiée de décrire et de faire connaître ce qu'a été la volonté du gouvernement et du législateur, ce qu'a été l'action de la Commission nationale du Débat Public, pour la traduire dans les faits ».

Rapport annuel 2003 de la CNDP, p. 6

Malgré cette volonté d'explicitation, il n'est jamais donnée de définition précise du Débat Public qui ne soit procédurale, voire descriptive.

Ainsi, lors de la séance d'ouverture du Débat Public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux, Yves Mansillon, Président de la CNDP définit le Débat Public en décrivant ce qui doit s'y passer :

« Le débat public fait participer le public à l'élaboration de la décision. Qu'est-ce que ça veut dire ? Que ça ne transfère pas la responsabilité de la décision. Le débat public n'est ni le temps ni le lieu de la décision. [...] C'est un temps intermédiaire, préalable avant la décision. Le public y participe disais-je, qu'est-ce que ça veut dire ? D'une part pendant ce temps là qu'il a le droit d'être informé, complètement, honnêtement et d'autre part qu'il a

le droit de s'exprimer, de faire valoir un certain nombre de considérations [...]. Et tout cela à un moment où rien d'irréversible n'a été arrêté, où les options restent ouvertes ».

Y. Mansillon, séance d'ouverture du 2 octobre.

On s'aperçoit en fait que le terme même de « Débat Public » n'est jamais précisément explicité. Dès lors, les acteurs du Débat vont profiter des différentes interprétations possible du terme pour manifester leur incompréhension des échanges qui s'opèrent lors des réunions publiques en particulier.

Ainsi, certains intervenants vont critiquer le Débat Public en le présentant comme une simple « conférence » :

« _ [...] j'avais lu que c'était un débat, ça s'appelle débat public, je ne sais pas si c'est pour donner un avis sur le sujet ou simplement pour entendre, écouter, comment le projet va être mené.

_ Pour l'instant c'est vous qui avez la parole.

_ J'ai l'impression d'assister à une conférence qui nous explique comment le projet va se dérouler. Dans la salle je n'ai pas l'impression qu'il y ait un assentiment pour ce projet là, je n'ai pas l'impression que cet assentiment soit pris et compte et noté. Je n'ai pas entendu jusqu'à présent dire : oui cette question est pertinente, oui on va en tenir compte, sur les problèmes de ferroutage c'est pas possible à cause de l'économie, sur les problèmes on ne veut pas continuer dans ce style de consommation et de société, on nous dit : « on va attendre que quelque chose nous tombe du ciel peut-être que si d'ici 20 ans cela a changé, on changera ». Dans la salle ce n'est pas ce qu'on dit, on ne dit pas qu'on attende que ça nous tombe du ciel, on veut que vous fassiez remonter on ne veut pas de ce contournement dans ce mode de fonctionnement de la société [...] Moi j'aimerais entendre une parole qui dise, j'entends ce que vous dites, et non pas, ce que vous dites n'est pas possible, ne va pas dans la situation actuelle, pourra peut-être changer un jour mais peut-être, on verra. J'aimerais entendre que vous entendez ce que les gens disent ici et je n'ai pas l'impression que les gens soient entendus.

_ Cela me désole. Mais vous êtes écoutée. Je vous précise que tout ce que vous dites là, sera dans le compte-rendu exhaustif qui sera mis sur Internet et que l'ensemble de tous les compte-rendus exhaustifs seront communiqués au ministère. Vous ne prêchez pas dans le désert, vous dites votre opinion, vous êtes écoutée, et le débat c'est fait pour ça ».

intervenante et D. Moyen, RP Blaye.

Le terme de « débat » prête effectivement à confusion. Alors qu'il pourrait sous-entendre un échange argument contre argument, le Débat Public tel qu'il est mené rejoint plutôt un moment d'information et de recueil de positions⁴⁹.

Dès lors, les associations, et en particulier le Collectif opposé à la réalisation du Contournement, vont, dès le lancement public du Débat, mettre en cause le fait que le Débat ne soit pas contradictoire.

« Nous sommes dans un débat public, et c'est tout à fait normal qu'il y ait un débat contradictoire [...] On aurait aimé avoir un dossier qui présente les thèses opposées. Le représentant de l'Etat ici est dans une position complètement ambivalente puisqu'il est là à la fois comme garant de la concertation et, en même temps, il est maître d'ouvrage. Ce débat public est très souhaitable, on est tout à fait d'accord, mais ça démarre quand même de manière assez déséquilibrée ».

S. Charbonneau, universitaire, militant associatif, membre du Collectif Bordeaux Incontournable, séance d'ouverture du 2 octobre

Cette demande d'un « débat contradictoire » va revenir très régulièrement. Tout se passe alors comme s'il y avait une réelle différence de perception entre ce qu'est la procédure du « Débat Public », et la perception qu'en ont les opposants au projet. En particulier, les opposants, qui souvent deviennent des « professionnels » du Débat, considèrent que le Débat confond information et discussion :

« _ le débat public est-ce que c'est uniquement je vous pose des questions et vous y répondez ou est-ce qu'on a des échanges d'avis et d'expériences, parce que moi, j'ai un petit problème, je suis un peu frustrée. On dirait que si j'ai une interrogation, et bien j'attends la réponse des représentants de l'Etat, seulement comme il n'y a pas de débat contradictoire, je suis un peu dans l'expectative des résultats.

_ Vous posez des questions, ça veut dire que vous avez des interrogations. Si on peut y répondre, quand même c'est bien. C'est de l'information ...

_ Alors pourquoi le débat est une information, pourquoi c'est pas un point de vue à débattre justement ?

_ Mais, ce sont des points de vue à débattre. Est-ce que j'ai refusé la parole à quelqu'un qui avait une position à apporter ?

⁴⁹ Voir chapitre 1.

_ Monsieur, ce n'est pas votre intégrité qui est en cause, mais la forme de l'échange qui est en cause.

_ Madame, je vous remercie de votre modération mais moi, je regrette qu'à cet instant, sur ce débat, contournement ou pas contournement, il n'y ait pas eu une position qui soit exprimée de bout en bout si j'ose dire. Est-ce qu'il y a quelqu'un, moi j'ai du temps, est-ce que quelqu'un a du temps pour apporter une contribution ... Vous, Madame ? »

D. Moyen et J. Gardelle, élue municipale au Pian-Médoc, RP Talence-Médoquine

Ainsi, le « Débat Public » se voit mis en parallèle avec d'autres procédures bien plus formalisées, et qui supposent un affrontement entre projet. La référence au débat contradictoire qui a lieu dans l'enceinte judiciaire a ainsi pu être mise en avant pour délégitimer le « Débat Public » :

« Je pose la question à la Commission, et j'aimerais avoir une réponse : Est-ce que vous estimez que les conditions d'un véritable débat sont établies ? Est-ce que vous ne pensez pas au contraire qu'on a un débat complètement inégal et que l'on a un discours de l'Etat qui est plus proche de la propagande que de l'objectivité ? Moi je vous demande de répondre clairement à ces questions. Ce que je sais, c'est que si vous allez devant le Tribunal Administratif, vous avez un principe fondamental : le principe du contradictoire. On écoute une partie, ensuite l'autre, là, ça n'est pas le cas. Nous avons en face de nous, pourquoi je dis débat inégal, une brochette de personnes intelligentes payées depuis plus d'un an, c'est ce qu'ils ont dit la dernière fois, pour développer ce projet. On a un document où les avantages de ce projet sont développés, mais les inconvénients nulle part, c'est en cela que je dis que ce document n'est pas objectif. Je demande à la Commission : qu'entendez-vous faire pour donner une réelle chance à un point de vue différent ? Est-ce que la Commission est prête à financer des études, à nous donner – au collectif Incontournable et d'autres associations – des moyens pendant des mois, d'étudier des alternatives sérieuses ? [...] Fondamentalement : qu'est-ce que la Commission va faire pour qu'il y ait un vrai débat ? »

D. Teisseire, Association Trans'Cub, membre du Collectif Bordeaux Incontournable, RP Lesparre

Tout se passe donc comme si, alors que la CPDP considère l'information comme le moment essentiel des réunions publiques, les associations d'opposant attendaient plutôt un échange argument contre argument.

La Réunion Publique du 17 novembre, organisée au Palais des Congrès de Bordeaux, était présentée comme le moment où, justement, les échanges devaient se faire. La CPDP, qui considérait ce temps comme la « troisième phase » du Débat, après la séance d'ouverture et la phase d'information, présentait en effet cette réunion comme « une réunion d'expression des positions des instances socio-économiques et associatives en séance plénière [permettant] un échange entre elles et le public » (Compte-rendu final de la CPDP, p. 8).

La réunion s'est effectivement présentée ainsi dans un premier temps. Après une présentation des positions d'acteurs présent sur la scène, des échanges ont été engagés qui ont permis une discussion et la confrontation entre arguments.

Pourtant, et ceci tient très certainement au fait que le Débat Public s'adresse non seulement au public présent physiquement, mais aussi aux lecteurs potentiels des rapports finaux, le « Débat Public » s'est à nouveau orienté vers le recueil de positions.

« Oui mais ce genre de débat contradictoire, d'argument contre argument, je pense que si vous pouviez dire votre opinion sur le contournement, ça m'intéresserait plus, parce que là le temps passe [...] »

D. Moyen, 17/10/03 à un représentant des transporteurs qui souhaitait répondre aux arguments du Collectif

Ainsi, c'est bien une perception différente du Débat qui est en jeu dans ces différents échanges. Compte tenu du fait que son travail consiste d'abord à permettre l'information du public, et ensuite à recueillir les positions qui veulent bien s'exprimer, la CPDP organise un débat qui vise à rendre public les avis des uns et des autres. A l'inverse, les associations d'opposant, qui souhaitent pouvoir répondre avec la même précision au projet présenté par la Maître d'Ouvrage, veulent faire du Débat un débat contradictoire qui mettrait en présence deux projets différents, soumis à discussion.

On touche ici peut-être le cœur du Débat. Tout se passe en effet comme si deux conceptions différentes de la participation étaient en jeu. D'un côté, la CPDP, en respectant sa mission, et le cadre réglementaire défini par la Loi, vise d'abord l'information et la participation du plus grand nombre. Elle s'inscrit dans une logique de « démocratie participative ».

De l'autre côté émerge avec les revendications d'un débat plus contradictoire, une autre lecture de la participation, qui supposerait une implication plus directe des acteurs dans la définition du projet, voire dans la décision qui sera prise à l'issue du processus. Cette lecture, qui recherche dans le Débat Public un moment de discussion et d'échange, s'apparente plus à une logique en terme de « démocratie délibérative », entendue au sens de délibération comme moment d'échange et de discussion de la décision publique.

Nous avons indiqué en introduction que, si les deux termes de délibération et de participation pouvaient être liés très logiquement, ils ne le sont pas nécessairement. En particulier, la délibération ne suppose pas la participation de tous.

Ainsi, Jon Elster a pu montrer, en étudiant les processus délibératifs des deux assemblées constituantes françaises et nord-américaines à la fin du XVIIIe siècle que le huis clos favorisait la qualité de l'argumentation alors que la publicité des débats laisse plus de place à des affrontements figés et à la surenchère⁵⁰.

Dans le cadre qui est le notre, il semblerait donc que les associations opposées à la réalisation du projet tentent de mener la discussion sur le champ de la délibération. Cette volonté de dépasser le seul moment participatif peut ainsi révéler le Débat Public comme un moyen pour elles de faire pression sur la décision.

Ainsi, alors que la tentation référendaire n'a été que peu présente lors de ce débat, et rarement du fait d'une association – il s'agissait plutôt de l'expression d'un « citoyen lambda » -, le désir de délibération semble marquer une modification dans leur répertoire d'action : elles privilégierait la présence dans les discussions décisives – au sens d'ouvrant à la décision – plutôt que l'affirmation de l'opposition par la manifestation ou la menace démocratique » -c'est-à-dire la formulation de discours tendant à montrer qu'elles sont représentatives d'une majorité de la population par exemple.

Cette évolution dans le registre de la mobilisation n'est bien sûr qu'une hypothèse qu'il conviendrait, bien entendu, d'approfondir.

⁵⁰ Jon Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Science Politique*, 44 (2), 1994.

Toujours est-il que cette analyse montre combien la perception de l'échange en cours lors d'un Débat Public influe sur les échanges eux-mêmes.

En particulier, le manque de définition précise, au sens de définition de dictionnaire, de ce qu'est un « Débat Public » permet une mobilisation sur la procédure du Débat elle-même, et sur une mésentente entre acteurs de ce qui doit se jouer au sein du forum.

Les discussions sur ce que signifie pour chacun des acteurs le mot « Débat » confirme en fait les attentes différentes que l'on avait déjà vu émerger dans notre premier chapitre.

La « mise en délibération » de décisions politiques peut induire plusieurs changements liés par exemple à l'intégration de nouveaux acteurs, à la multiplication des lieux de décision ou la forme prise alors par le processus de décision lui-même.

Les changements ainsi mis en forme peuvent contribuer à faire du Débat Public un exemple de « démocratie participative ». Pourtant, les limites sont bien réelles, et pointées par l'ensemble des acteurs.

Ainsi, les écarts entre la théorie et le fonctionnement concret des procédures peuvent parfois conduire à interpréter le recours croissant à la participation et à la délibération dans une optique purement fonctionnaliste.

L'analyse du Débat Public en termes purement fonctionnalistes amène à considérer cette procédure comme n'ayant pour seul objectif que l'efficacité, facilitée par la mise en scène de l'acceptation sociale de la décision. Ainsi, en participant, les associations seraient éloignées de leur vocation initiale de contestation, alors même que les gouvernants parviendraient à maintenir les grandes lignes de leurs politiques publiques. La délibération

leur offrirait en outre l'avantage de stabiliser les configurations d'acteur et d'évaluer les rapports de force.

La distance prise avec la décision – rien n'oblige le ministre à suivre les résultats publiés dans le compte-rendu de la CPDP – semble conforter cette analyse.

La théorie du soupçon peut constituer une approche parfois séduisante pour l'analyse des procédures de démocratie délibérative ou participative. En reprenant l'analyse bourdieusienne, le Débat Public pourrait ainsi être analysé comme entretenant la domination du système, les participants au débat n'ayant pas accès au sens de leur propre pratique. Au-delà, certains auteurs parleront volontiers de la manipulation de l'opinion publique, les procédures participatives ne servant que de poudre aux yeux pour donner aux citoyens l'illusion d'un « mieux démocratique », alors même que les dominants poursuivent leurs œuvres. Cécile Blatrix analyse par exemple les procédures de démocratie participative comme un instrument permettant de détourner l'attention des publics des véritables enjeux⁵¹. L'analyse des objectifs du Débat tendrait à conforter cette approche.

Cette lecture nous paraît être trop réductrice. En particulier, elle omettrait les apports en sous main du débat. Or tout se passe comme si justement c'étaient ces apports du débat, par l'effet « participationniste », qui font du Débat une procédure encore valorisée.

Sandrine Rui analyse quant à elle la mise en délibération en ayant recours à une sociologie de la formation de l'acteur⁵². Elle envisage ainsi « l'entrée en concertation comme une expérience sociale », renvoyant en particulier aux travaux de François Dubet⁵³ : « Il s'agit de voir comment la participation au débat public favorise ou enrayer un processus propre à définir l'autonomie de l'acteur, c'est-à-dire à un faire un sujet. [...] Dans quelle mesure la mise en discussion publique des choix collectifs permet-elle à ceux qui y prennent part de résister à toute forme d'aliénation, de maîtriser le sens de leur propre action et leur rapport au monde ? »

⁵¹ C. Blatrix, *La démocratie participative de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, Université de Paris I.

⁵² Op. Cit. *La Démocratie en Débat*. P. 63-66

⁵³ F. Dubet, *Sociologie de l'expérience*, Paris, Seuil, 1993

Cette approche du débat public n'est pas sans intérêt, et les travaux de Sandrine Rui ont l'avantage de resituer le débat public ni dans la théorie du soupçon, ni dans l'enthousiasme exacerbé pour la démocratie, en recentrant l'analyse sur les acteurs du débat, et la perception qu'ils peuvent avoir de leur participation à ce type de procédure.

Nous n'avons pas fait le même choix. D'abord pour une raison purement matérielle, qui tient à la méthode et aux techniques de recherche que nous avons employées, mais également au sens général de notre étude.

Il est indéniable que le Débat Public favorise la continuation du système de domination, ne serait-ce que par la difficulté pour tous, et en particulier les catégories dominées, à participer à ce type de procédure, technique et lourde en temps et en engagement personnel.

Mais on ne peut pour autant nier la portée politique réelle d'une telle procédure. Pour autant que l'on soit particulièrement critique, voire soupçonneux, vis-à-vis d'une telle procédure, on se doit d'admettre que la seule existence d'un nouveau forum, dans lequel les choix publics sont discutés par de nouveaux acteurs, et à laquelle peut avoir, potentiellement, accès un plus grand nombre, n'est pas sans influence sur la conduite de l'action publique.

En reprenant la distinction opérée par J. Campbell⁵⁴ à propos du processus de création institutionnelle, on pourrait considérer que l'institutionnalisation du Débat Public relève plus d'une « logique de convenance sociale » que d'une « logique purement instrumentale ».

Dès lors, il convient, nous semble-t-il de s'arrêter aussi sur les effets induits par cette procédure particulière de Débat Public.

⁵⁴ J-L. Campbell, « Institutional Analysis and the Role of ideas in political Economy », communication au séminaire sur l'Etat et le capitalisme depuis 1900, Harvard, 1995, cité dans M. Bachir, Op. Cit.

Chapitre 3 – Des effets de la « rhétorique délibérative »

Les analyses purement fonctionnalistes rendent mal compte des apports d'une procédure telle que le Débat Public.

Outre des effets non négligeables en terme d'éclairage des enjeux du projet, de l'introduction sur la scène politique de nouveaux acteurs, et de la publicité des échanges, le Débat Public produit par lui-même une dynamique bien réelle.

Alors que le Débat a connu une crise de légitimité lors de l'annonce successive au Comité Interministérielle d'Aménagement du Territoire (CIADT) du 18 janvier 2003, et alors que cette « erreur » a remis en lumière la distance qui pouvait exister entre les différentes perceptions du Débat, la procédure est restée valorisée par une grande partie des acteurs du Débat.

Dès lors, tout se passe comme si l'invocation d'une procédure participative donnait par elle-même naissance à une obligation de respecter cette seule invocation. Jon Elster parle ainsi de la « force civilisatrice de l'hypocrisie »⁵⁵.

Ce sont de ces effets « participationnistes » que nous allons maintenant parler, en évoquant au préalable la crise du CIADT et les différentes interprétations du Débat Public qui ont semblé émerger.

⁵⁵ J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Science politique*, 44 (2), 1994.

I. Le CIADT ou les distances d'interprétation du Débat Public

Le Débat public sur le Projet de Contournement autoroutier de Bordeaux a connu, avec celui qui était organisé sur le projet de liaison autoroutière Amiens – Lille – Belgique – (A 24), une perturbation inédite dans l'histoire, certes récente, de la procédure.

A l'issue du Comité Interministériel d'Aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre, le communiqué de presse a ainsi fait état, parmi les projets qui seront « réalisés ou engagés d'ici 2012 », de la réalisation du contournement autoroutier de Bordeaux, et du lancement des études concernant l'A 24.

Si le texte final qui précise les 50 projets décidés par le Gouvernement à l'issue du CIADT renvoie effectivement aux Débats Publics en cours, le communiqué de presse, par lequel un grand nombre d'acteurs du Débat ont eu connaissance de la décision, n'y faisait nullement référence.

Cette irruption du Gouvernement dans le Débat Public a provoqué des réactions très diverses et dans des orientations très variées. Celles-ci peuvent être analysées comme exprimant le plus clairement les interprétations de chaque acteurs concernant la valeur et l'intérêt porté au Débat.

Concernant le Débat sur le Projet de Contournement Autoroutier de Bordeaux cette annonce du CIADT a provoqué directement la démission des membres de la Commission particulière le 31 décembre, à l'exception notable du Président⁵⁶ qui a décidé de rendre effectivement le compte-rendu du Débat :

« La Commission particulière du débat public constate que le gouvernement, en prenant la décision de réaliser le contournement avant même la fin du débat public, sans en avoir reçu le bilan et donc sans avoir pu en tenir compte, manifeste ainsi son manque d'intérêt pour le débat sur les trois questions indissociables les unes des autres. Les membres de la Commission particulière du débat

⁵⁶ Cela n'a pas été le cas pour le Débat Public sur l'A 24. Le fait que ce projet ne soit évoqué que pour un lancement des études et non une « réalisation » a pu minimiser la portée de l'annonce du CIADT le concernant.

public s'estiment donc fondés à cesser immédiatement l'animation du débat public qu'ils jugent n'avoir plus lieu d'être. Toutefois, ils estiment que le Président de la commission particulière doit rester en fonction. En effet un compte rendu du débat mérite d'être produit et adressé à la Commission nationale. La Commission particulière marquera ainsi son attachement au débat public prévu par la loi et honorera les démarches de tous ceux qui ont voulu être informés, qui se sont déplacés, se sont exprimés en réunion publique ou par d'autres voies et qui ont fourni des contributions écrites argumentées [...] »

Communiqué de la CPDP après le CIADT.

Pour clore le Débat Public, la Commission nationale a organisé sous la présidence de Yves Mansillon, président de la CNDP, et de ses deux vice-Présidents, Philippe Marzolf et Georges Mercadal, une réunion de synthèse et d'explication le 15 janvier 2004, en présence de M. Parisé, Directeur des Routes au Ministère de l'Équipement.

La présence du Président de la CNDP et de ses deux vice-Présidents, dont les déplacements communs sont rares, suffit à témoigner de l'importance qu'a revêtu pour le Débat Public, cette réunion, et plus généralement l'épisode du CIADT : c'est que ce Comité Interministériel a posé très concrètement la question de la valeur de la procédure de Débat Public.

1. Le CIADT et les réactions des différents acteurs.

A l'issue du CIADT, les élus locaux, qui portaient et défendaient le projet parfois depuis plusieurs années, se sont, bien entendu, félicités de voir ainsi actée la réalisation du contournement autoroutier de Bordeaux :

« C'est pour moi une grande satisfaction parce que, après tant d'années de bataille et de solitude, j'ai lancé le premier cette idée il y a pratiquement 20 ans aujourd'hui. Donc, c'est pour moi un grand jour ».

Ph. Madrelle, Président du Conseil Général de la Gironde, France 3 Aquitaine, 19 décembre 2003.

La réalisation du contournement autoroutier de Bordeaux a été annoncée lors d'un CIADT présenté par certains comme « très Aquitain » (X. Darcos). Dès lors, certains élus locaux

n'ont pas manqué de faire sous-entendre les pressions qui ont eu lieu pour aboutir à ce résultat :

« il a fallu peser très fort sur le financement et jusqu'au dernier moment car il y a eu des arbitrages très serrés. Sur ce plan, je n'apporterai aucun démenti à ceux qui diront que j'ai peut-être eu plus d'influence que d'autres ».

A. Juppé, Député-Maire de Bordeaux, Président de la Communauté Urbaine de Bordeaux, Sud-Ouest du 19 décembre.

Concernant le Débat, Philippe Madrelle et Alain Rousset en particulier ont tenu à marquer, malgré leur satisfaction des décisions annoncées, l'attachement qu'ils pouvaient avoir pour le Débat Public, en dénonçant la façon dont l'annonce de la réalisation du projet avait été faite.

Malgré tout, les « trois grands » élus ont souhaité, au lendemain de la démission des membres de la CPDP, rappeler que celle-ci ne devait pas avoir d'influence sur l'intérêt qu'ils portaient au projet. Ils ont ainsi tenus une Conférence de Presse commune, qualifiée d'exceptionnelle par la presse.

La démission des membres de la CPDP n'a pas été interprétée de la même façon par tous. Alors que certains ont vivement apporté leur soutien à ce choix des commissaires, certains citoyens ou associatifs ont voulu signifier leurs incompréhensions :

« Quel dommage de terminer ce débat par une démission. Certes, le gouvernement s'est engagé pour ce contournement. Pouvait-il en être autrement ? A quoi sert de mobiliser les énergies si ce n'est pour continuer à ne rien faire. [...] Votre travail a été remarquable sur le plan informatif, et par votre position, vous décrédibilisez la démarche en même temps les choix du gouvernement ».

JC Gaudinière, Contribution individuelle.

Si pour ceux qui se félicitaient avant tout de voir le projet se réaliser, le Débat avait vraiment eu lieu, il n'en a pas été de même pour d'autres acteurs du Débat pour qui, « l'intention de faire » (M. Parisé, Directeur des Routes au Ministère de l'Équipement) annoncée lors du CIADT délégitime complètement le Débat Public sur le Projet de Contournement autoroutier de Bordeaux.

Ainsi, le Collectif Bordeaux Incontournable, dans un communiqué de presse intitulé « Contournement autoroutier de Bordeaux ou contournement du débat public ? L'imposture démocratique » indique :

« C'est pourquoi [les associations] approuvent la démission de la Commission particulière, qu'elles tiennent à féliciter de cette décision, tout en soulignant que du fait de cette interruption, elles ne sauraient reconnaître une quelconque légitimité aux conclusions que certains voudront tirer d'un débat avorté ».

Communiqué de presse du collectif Bordeaux Incontournable, 5 janvier 2004.

Les associations ne sont pas les seules à poser la question de la crédibilité de la procédure de Débat Public. Certains citoyens ont ainsi fait part de leur stupéfaction de voir ainsi le Débat se terminer de cette façon :

« Est-ce que par hasard on nous prendrait pour des andouilles ?[...] Après les annonces retentissantes de Raffarin de Matignon concernant les grands projets sur les infrastructures de transports, on ne peut qu'être assurés un peu plus que nous avons tous été dupés en long, en large et en travers (comme je le craignais depuis le début ...). Comment peut on encore croire au simulacre de débat mis en place par la CPDP après ces déclarations. Il y a peu de mots pour qualifier une telle attitude : le gouvernement et tous ses sbires, une fois de plus, nous prennent pour des moins que rien : ouvertement, il bafoue le principe même de la démocratie. A quoi a donc servi toute cette mascarade de débat public ? Pourtant, de nombreux signes avaient alerté quant à la bonne foi de la CPDP et à la prise en compte de toutes les voix exprimées [...] Messieurs de la CPDP, si vous ne trempez pas dans cette magouille, peut-être aurez vous le courage – si ça vous est encore possible – de vous en retirer la tête haute !!! MESSIEURS, JE NE VOUS SALUE PAS⁵⁷ ... »

P. Galin, contribution individuelle.

L'annonce faite à l'issue du CIADT a par ailleurs provoqué des réactions parfois très virulentes, de membres de la Commission, comme Joël Aubert interrogé par la presse, mais également de la presse elle-même :

⁵⁷ Nous avons reproduit la typographie utilisée dans la contribution.

« Je suis en colère. Pourquoi ? Parce que je vis ça comme citoyen qui trouve que c'est une occasion manquée. Faire vivre le débat dans un cadre autre que celui du politique, traditionnellement c'est une bonne chose. Ça permet aux gens de s'exprimer, de venir à la rencontre d'autres citoyens qui n'ont pas le même avis et qui échangent avec eux. Il y avait dans ce débat ceux qui subissent les conséquences de l'explosion du trafic routier dans cette agglomération, et puis il y avait ceux qui, pour des raisons qui étaient extérieures à cela et par rapport au développement du trafic routier, l'effet de serre, disaient « nous on ne veut pas de ce contournement ! ». Je trouve que c'était extrêmement important que ceux qui étaient pour et ceux qui étaient contre soient capables d'échanger des points de vue dans un cadre qui n'était pas le cadre classique. Tout ça nous voulions en tenir compte, l'exprimer dans un rapport qu'il était prévu de remettre le 15 février au plus tard et ensuite le ministre prenait sa décision. Mais les gens s'étaient parlés et nous avons entendu ce qu'ils avaient à dire.

_ journaliste : et quand aujourd'hui on dit que c'est une maladresse de la part du gouvernement, vous, vous dites que c'est même un peu plus que cela ...

_ Ecoutez, vous n'êtes pas innocents. Je pense que vos auditeurs, vos téléspectateurs ne le sont pas non plus. Ils ont bien vu qu'il y avait des échéances politiques prochaines, qu'en effet c'était une tentation d'annoncer la couleur dans ce contexte-là. Mais je dis que ce n'est pas sérieux. A vrai dire, beaucoup pensaient que ce contournement se ferait même si la question de fond c'était oui ou non. Nous, nous avons entendu, nous avons relaté ce que nous avons entendu : les avis défavorables et des gens hostiles. Bon, on savait que ce contournement se ferait, enfin il avait de grandes chances de se faire, mais au moins que l'on aille au bout d'une procédure légale qui a été mise en place pour écouter les gens dans un cadre différent de celui qu'ils connaissent d'habitude. J'ai entendu beaucoup de choses intéressantes sur la question des transports, de leur évolution, qui n'étaient pas forcément liées immédiatement à la réalisation d'un ouvrage mais tout cela était en amont. Est-ce que l'on va accepter 20 000 camions demain pour traverser notre région sans autre forme de procès ? Les gens sont venus témoigner que c'était un vrai problème. Ceux qui sont en responsabilité, y compris à l'Équipement, les ont entendues. Ils ne pouvaient pas faire comme s'ils ne les entendaient pas. C'était l'occasion aussi pour eux de les entendre. Ils n'étaient pas là pour dire leur point de vue, ils étaient là pour entendre. Vous voyez ce qui est important ? Des choses comme ça on les a vues au fil des réunions émerger des discussions. Et puis, il y avait ceux qui vivaient tous les jours des difficultés et qui disaient : mais on n'est pas d'accord avec vous parce qu'on pense que ce contournement, il va contribuer à faciliter notre accès à l'agglomération ; c'est parfois plus compliqué que cela, mais enfin ils le pensaient et ils avaient bien le droit de le penser puisqu'ils le subissent.

Je dis qu'on est dans quelque chose d'autre. On est dans un exercice d'apprentissage mutuel et comme on semble avoir fait fi de cet apprentissage mutuel, je suis en colère en effet, c'est une manière de gouverner qui s'apparente plus au caporalisme qu'au bon exercice de la démocratie. C'est une manière d'autoritarisme et moi je suis contre. Je pense que notre démocratie souffre de ça très profondément sans quoi les gens iraient plus nombreux voter élection après élection ».

Joël Aubert, Wit FM, 06/01/04

« Autant de personnes potentiellement déçues par ce qui semble être aujourd'hui un simulacre de démocratie participative. En clair, un débat bidon à l'opposé de la volonté affichée de décentralisation ».

Laura Pargade, TV 7 Bordeaux, 06/01/04

La virulence de ces propos, et on pourrait renvoyer à d'autres réactions ou écrits⁵⁸, révèle parfaitement le fait que « l'erreur de communication » qu'a pu constituer le CIADT est révélatrice de conceptions du Débat public très différentes selon les acteurs.

En particulier parce qu'elle est le fait d'une décision gouvernementale, et qu'elle intervient peu de temps avant une échéance électorale, cette annonce est une annonce politique. Dès lors, c'est bien la valeur et la conception du Débat Public lui-même qui sont ainsi interrogées. Or, les différentes positions prises à l'issue de cette « faute du gouvernement » semblent révéler des conceptions radicalement différentes.

2. Le CIADT ou la mise en perspective de la valeur d'un Débat Public

La valeur du Débat Public a été remise en question à l'issue du CIADT. En effet, les réactions des différents acteurs nous montrent combien la procédure est vécue différemment par les uns et les autres.

La Commission particulière n'avait eu de cesse, tout au long du Débat, de montrer son honnêteté, en réaffirmant que le débat n'était pas un faux débat, que ce soit sur les tracés...

⁵⁸ Par exemple à la « Carte Blanche » dans Sud-Ouest du 26 janvier 2004 : « Pour un Débat Public », Pierre Sadran

« Si vous voulez une confiance, s'il y avait des tracés et qu'on ne les avait pas mis dans le rapport, je ne serais pas là »

D. Moyen, RP Talence Médoquine

... ou sur l'intérêt même du Débat :

« J'observe ce soir d'une certaine manière que nous tentons d'organiser [le débat], je crois avec beaucoup d'honnêteté intellectuelle. J'ai découvert un homme qui a fait une carrière de haut fonctionnaire, je partage avec lui une ambition d'honnêteté intellectuelle par rapport au débat. Donc le débat n'est pas pipé, même si vous pouvez avoir de très légitimes insatisfactions, d'ailleurs le maître d'ouvrage lui-même en tient compte à tous moments [...] dire que le débat est clos et en tout cas qu'il ne permet pas de rebondir, je trouve que ça n'est pas écouter l'autre. Moi je vous écoute et j'aimerais que vous croyiez à notre bonne foi ».

J. Aubert, RP Libourne

« J'observe quand même que, s'il n'y avait pas de débat public, on ne serait pas là pour le critiquer. Et qu'on ne serait pas là pour écouter et débattre sur les projets, les avant projets du Ministre de l'Équipement ».

D. Moyen, RP Libourne

Ces marques de sincérité de la CPDP avait permis au Débat de se dérouler sereinement. Ainsi, les associations d'opposants, parfois très critiques sur le Débat à son lancement, l'avaient progressivement intégré, devenant des relais d'information efficace du Débat lui-même :

« [Les associations du Collectif Incontournable] ont joué le jeu de la participation en s'appropriant la procédure du Débat Public, qui présente un grand progrès du point de vue démocratique. [...] »

Communiqué de presse du Collectif Bordeaux Incontournable après la démission des membres de la CPDP, 5 janvier 2004.

De même, la participation du Collectif lors de la réunion du 17 novembre et la réalisation d'un diaporama expliquant son point de vue montrent que le Débat Public avait su intégrer la contestation.

Dès lors, l'annonce du CIADT semble avoir brisé un lien de confiance tissé entre elles et la CPDP, voire entre elles et le Débat Public plus généralement :

« Il y avait pas mal de monde dans le milieu associatif qui dès le départ a pensé que les jeux étaient faits et que donc [le Débat] était destiné à amuser la galerie. Ensuite, face à la bonne volonté de la Commission on a révisé un petit peu nos positions, et puis la décision du CIADT nous a ramené très sèchement à la réalité : effectivement les choses étaient faites, mais c'est pas pour autant que la Commission était complice d'une mascarade, je pense qu'elle a été aussi victime que toutes ces personnes. [...] On commençait juste à y croire au Débat Public et à ses vertus, on croit toujours à ses vertus mais, à sa pertinence, quand on a été un peu réveillé par une douche froide ».

Membre du collectif Bordeaux Incontournable, entretien réalisé le 21 janvier 2004.

Le Débat Public n'est donc pas remis en cause par ces associations, qui admettent qu'elles participeront à d'autres Débats « avec la même naïveté » (membre du Collectif Bordeaux Incontournable) ; au contraire, cette annonce a pu les conforter dans leur impression initiale.

Finalement, c'est plus du côté des élus que cette annonce a en fait mis en lumière les interprétations divergentes du Débat et de son intérêt.

Ainsi, alors que l'opportunité du projet était une des questions, si ce n'est la question posée par le Débat Public, certaines interventions d'élus dans la presse laissent penser que la question du principe du projet ne devait pas en constituer le cœur :

« Ceux qui pensent qu'il y a débat sur l'opportunité ne vont pas souvent utiliser la voiture ou alors ce sont des privilégiés qui auront la chance à partir de dimanche de ne pouvoir circuler que dans le centre de Bordeaux en tramway. Mais pour les banlieusards de Bordeaux que je suis en tant que charentais maritime, je vous assure que le contournement de Bordeaux, on en a vraiment envie »

D. Bussereaud, Secrétaire d'Etat aux Transports, France 3 Aquitaine, 19 décembre.

Cette réaction du Secrétaire d'Etat aux transport, dont le poste laisse à penser une connaissance suffisamment fine du projet, tend à montrer que la question même de la réalisation du contournement autoroutier ne méritait pas d'être mise en discussion. Dès lors, tout se passe comme si certains élus ne voyaient dans le Débat Public qu'une enquête

publique en amont. Pour eux, la question centrale devait être celle des tracés, et partant du cahier des charges du projet :

« Le gouvernement est tout à fait libre de manifester ses intentions. Personne ne peut lui contester ce droit. Il a précisé bien entendu que ça ne privait pas le débat de son sens et que la commission pouvait parfaitement exprimer son point de vue. S'il était négatif le gouvernement en tiendrait compte bien entendu. Et puis ce qui est important au-delà du principe, c'est de se prononcer sur les modalités : quel est le tracé, quelle est la nature de la voie ? Il y a un grand champ de discussions et de concertation sur ce plan-là.

Je voudrais quand même rappeler qu'il y a quand même éventuellement l'avis de la commission ; je dis éventuellement car personne ne le connaît ; d'un autre côté il y a la position du gouvernement, du Conseil Régional, du Conseil Général, du Conseil de la communauté urbaine, ça fait du monde ça ! Ca fait de la légitimité démocratique. Alors il faut aussi en tenir compte dans un débat public ».

Alain Juppé, Wit FM, 6 janvier 2004.

Cette intervention d'Alain Juppé est révélatrice de plusieurs choses. En effet, elle met en avant le fait que la question centrale pour le Député maire réside bien dans la discussion du tracé et de la nature de la voie, c'est-à-dire une mise en discussion technique, qui correspond peu au débat public tel qu'il semble devoir se dérouler – on peut renvoyer par exemple à l'analyse que nous avons pu faire précédemment sur la montée en généralité au cours du débat - , mais par ailleurs cette réponse du maire de Bordeaux marque une conception de la CPDP qui n'est pas celle défendue par la Commission elle-même.

Cette position est peut-être révélatrice de certaines crispations d'élus par rapport à cette procédure.

Ainsi certains élus avaient déjà fait part de leurs doutes quant au Débat Public lors des discussions sur le projet de Loi « Démocratie de proximité ».

Ainsi, M. Detraigne, sénateur et élu du département de la Marne, en évoquant le Débat sur le projet de réalisation d'un troisième aéroport a pu exprimer ses doutes sur le Débat Public:

« j'ai eu tout le loisir d'observer les malentendus que peut faire naître un tel exercice de démocratie directe mal maîtrisée. Tous les débats auxquels j'ai participé entre avril et octobre ont servi l'expression, parfois houleuse et excessive, des opposants en tous genres, les responsables publics ne parvenant à se faire entendre que s'ils s'exprimaient dans le même sens. Ces débats ont finalement débouché sur une décision prise par avance. Le débat public avait plus pour objectif de se donner bonne conscience que d'éclairer le choix. La démocratie directe ne s'improvise pas. L'intérêt général ne correspond pas nécessairement à la somme des intérêts particuliers qui s'expriment dans ces débats. De nombreux malentendus risquent d'alourdir la prise de décision sur de grands projets. Il importe de clarifier ce débat, d'en fixer clairement l'objet et les limites, ce qui n'était de toute évidence pas le cas pour [ce] débat [...] »

extrait du Compte-rendu analytique officiel du Sénat n°46, 9 janvier 2002, col. 33.

Première lecture au Sénat de la Loi relative à la « Démocratie de Proximité »

Par ailleurs, le Débat Public est mis, comme le montre également l'interview d'Alain Juppé, en opposition avec la Démocratie représentative.

Cette crainte de voir la « démocratie participative » mettre à mal la « démocratie représentative » avait également fait l'objet de discussion lors du vote de la Loi « Démocratie de Proximité ».

En effet, si lors de cette discussion pour l'adoption de la Loi « Démocratie de Proximité », le Titre IV relatif à la « participation du public à l'élaboration des grands projets » n'a pas retenu particulièrement l'attention des Parlementaires⁵⁹, on peut néanmoins remarquer que certains élus ont jugé nécessaire de rappeler « la primauté de la démocratie électorale sur la démocratie participative ».

Concernant la perception du Débat, M. Patrick Lassourd, rapporteur pour la Commission des affaires économiques du Sénat, a tenu à préciser qu'il fallait « garantir un équilibre entre le souci légitime d'associer le public et la nécessité de préserver la responsabilité de la décision qui doit appartenir, en dernier ressort, à la collectivité publique compétente ou au maître d'ouvrage ». Ainsi, il a estimé que « le débat public [doit] permettre d'expliquer

⁵⁹ Comparativement à d'autres propositions du texte comme l'élection au suffrage universel direct des conseils communautaires par exemple.

le projet au public, bref remplir son rôle pédagogique, sans remettre en cause la légitimité de la démocratie représentative ».

Dès lors c'est bien, une nouvelle fois, la question de la définition même du Débat Public qui est ainsi posée.

Le Débat Public se voit ainsi ramené à une conception purement utilitariste, qui semble peu se satisfaire des observations faites du déroulement et des perceptions du Débat Public lui-même.

On peut dès lors considérer, comme l'écrivent Yves Sintomer et Luc Blondiaux⁶⁰, que « si certains dispositifs prétendent délibératifs et participatifs [continuent] de s'apparenter à des techniques stratégiques dilatoires ou à des formes de marketing politique, leurs commanditaires prennent le risque, ce faisant, de détruire l'idéal de démocratie dont ils se réclament et de miner ainsi les fondements du type de légitimité qu'ils recherchent ».

L'annonce faite à l'issue du CIADT a permis de mettre en lumière diverses interprétations faites par les différents acteurs de ce qu'est pour eux un débat Public.

Alors que certains élus ne semblent y voir qu'une étape dans le processus d'élaboration de la décision, les associations opposées au projet au contraire y voient un moment crucial et déterminant permettant de jouer effectivement sur la décision qui peut être prise.

Il ne s'agit pas ici d'affirmer que les élus qui portaient le projet déconsidèrent le Débat, mais plutôt qu'il n'y voit pas autre chose qu'une concertation permettant de faire un projet dont la légitimité et l'acceptabilité sociale seraient plus fortes.

⁶⁰ « L'Impératif Délibératif », *Politix*, n°57, Délibération et Démocratie, 2002

Nous l'avons vu dans d'autres parties de notre étude, cette interprétation du débat est à mettre en parallèle avec celle qui est faite dès l'origine et dès l'institutionnalisation de la procédure.

Pourtant les réactions, parfois virulentes des associations opposées au projet, mais également des membres de la Commission particulière du Débat public, montrent que le Débat Public va au-delà de ces objectifs et crée une dynamique propre. C'est de cette dynamique qu'il convient maintenant d'analyser.

II. Débats Publics et effets participationnistes

On l'a vu précédemment, le Débat Public n'a nullement été rejeté dans son principe par les associations, ni par certains ou membres de la CPDP, alors même que pouvait être mise en cause sa crédibilité.

Dès lors, tout se passe comme si le Débat Public, malgré une crise qui a pu rappeler, pour certains, que le Débat n'avaient pas forcément les objectifs qu'il prétend avoir, devait être valorisé pour lui-même, pour la dynamique participationniste qu'il semble favoriser.

1. Pour le Débat Public, malgré tout.

Les associations opposées au projet, et qui auraient pu voir dans le CIADT une confirmation de leur expectative initiale face au Débat, restent persuadées, après cet épisode, de l'utilité d'un tel Débat :

« Le Débat a été utile malgré tout [...] : il est possible qu'il y ait quand même des fonctionnaires consciencieux qui vont se rendre compte qu'il y a peut-être des idées qui ont été avancées pendant le Débat qui sont dignes de considération et qu'il faut réexaminer certains schémas de développement. Je pense que ça aura été utile, en revanche ça aura été très coûteux pour les citoyens [...] »

Membre du Collectif Bordeaux Incontournable, entretien réalisé le 21 janvier 2004.

La participation au Débat Public apparaît comme incontournable pour les associations opposées au projet. Alors qu'elles n'hésitent pas, au début du Débat, à mettre en avant les carences de la procédure, voire à déclarer que « les dés sont pipés », ou à critiquer le rapport inégal qui existe entre les moyens du Maître d'ouvrage et les leurs, les associations n'ont pas refusé d'y participer.

Comme le note déjà Cécile Blatrix⁶¹ pour le projet de TGV Est, « tout en percevant clairement le caractère ambivalent du développement de ces procédures de consultation [...], les responsables associatifs les considèrent comme une avancée de la démocratie.

« Ah ça oui que le Débat Public c'est vraiment un progrès dans la démocratie participative, c'est vraiment une procédure positive [...] ».

Membre du Collectif Bordeaux Incontournable, entretien réalisé le 21 janvier 2004

Ainsi, alors que le Débat aurait pu être décrédibilisé, les associations opposées au projet vont, au contraire, faire en sorte que le Débat s'en trouve grandi.

Tout comme les membres démissionnaires de la Commission qui espèrent que cette démission aura une vertu pédagogique ...

« Si la démission de la CPDP, qui a cependant tenu à ce que son président reste en fonction pour restituer la richesse des échanges, a suscité quelque émotion, il faut y voir une pédagogie en faveur du débat public. En sortant un carton jaune lors de l'irruption intempestive d'un joueur qui ne figurait pas sur la feuille de match, elle a cherché, pour l'avenir du débat, à améliorer la connaissance de la règle du jeu ».

P. Sadran, « Pour un Débat Public », carte blanche, dans Sud-Ouest du 26 janvier 2004.

... le Collectif opposé au projet a souhaité lui aussi montrer qu'il était possible « d'aider » le Débat. Ainsi, ces associations ont refusé de participer à la réunion organisée par la CNDP pour clore le Débat le 15 janvier mais ont tenu à rencontrer Y. Mansillon, Président de la CNDP en personne afin de soutenir la CNDP elle-même :

⁶¹ C. Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, 2002, p. 79-102.

« Si on a pris des positions un peu dure c'est dans l'intérêt de la Commission Nationale, si on accepte que les Débats Publics qui prennent une mauvaise tournure soient arrêtés en cours de route et qu'ils servent à rien, ben finalement ça équivaut à dire que la CNDP est un machin inutile ».

Membre du Collectif Bordeaux Incontournable, entretien réalisé le 21 janvier 2004.

Dès lors, tout se passe comme si, alors que le Débat aurait pu être finalement décrédibilisé, celui-ci était en fait toujours autant valorisé par l'ensemble des acteurs qui y ont participé.

Des marques de déception ont bien été formulées de voir ainsi le Débat « bafoué » mais, malgré tout, les intervenants ne rejettent pas, en principe, le Débat.

Au contraire, quel que soit l'acteur du Débat, le Débat semble avoir été utile « malgré tout ».

Ainsi, pour le Maître d'Ouvrage :

« Comme toute concertation, quelle qu'elle soit, et le Débat Public, je crois pouvoir le dire, n'y a pas échappé, le projet ou l'idée de projet ne ressort pas du Débat comme il y est rentré, c'est évident, enfin c'est évident, ça pourrait sembler péremptoire mais en tous cas il s'avère que c'est le cas. [...] [Le débat a apporté] plusieurs choses. C'est ce qui permettra d'écrire le cahier des charges du projet en fait, ça c'est clair. Ca veut dire que ce qui est nouveau, et ça c'est pas seulement lié au Débat, c'est lié à l'organisation de l'administration en général, c'est qu'il y a un renfort de la fonction de maîtrise d'ouvrage. La notion de programme devient de plus en plus forte, et tant mieux, ça me paraît vital [...] et puis il y a le côté culturel aussi la dedans, on sort d'une matière, d'une administration, l'Equipement, qui est technique [...] et c'est là qu'on travaille sur la communication [...] et c'est comme ça que l'environnement prend de plus en plus de place, c'est comme ça que le respect des milieux, humains ou autres, prend de plus en plus d'importance [...] Je crois que le Débat Public va complètement dans le sens de l'évolution culturelle que les maître d'ouvrage doivent adopter. [le Débat a apporté quelque chose à laquelle le maître d'ouvrage n'avait pas pensé], c'est pas un scoop, mais je pense, j'espère, que la décision du ministre en fera état [...] ».

Chef de projet Direction Régionale de l'Equipement, réalisé le 24 mars 2004.

La Commission Particulière elle-même, pourtant mise à mal après le CIADT, a quand même rendu son rapport, souhaitant marquer ainsi « son attachement au Débat Public

prévu par la Loi ». L'émergence d'une « quatrième question » aurait par ailleurs prouvé, selon la CPDP, que « le Débat [avait] eu lieu ».

Le Débat Public a donc, semble-t-il, été utile pour tous. Malgré une crise qui a ébranlé les fondements de la procédure, le Débat est toujours valorisé.

Il est intéressant alors de s'interroger sur ce qui semble ainsi modifier les façons de faire des acteurs et qui partant, amène à croire au Débat quand même.

En refusant ainsi une analyse purement fonctionnaliste du Débat, on peut essayer d'analyser les « effets participationnistes », c'est-à-dire la dynamique induite par la mise en œuvre d'une procédure telle que le Débat Public, qui vise à associer de nouveaux acteurs aux choix publics.

2. Sur la dynamique du Débat Public.

Si la mise en scène d'un « Etat modeste », voire d'un « Etat réflexif », s'est imposée dans un contexte de crise de légitimation de la décision publique et que la « mise en discussion » représente en quelque sorte une « sortie de crise » qui tendrait à rendre gouvernable l'action publique, on ne peut pour autant se limiter à cette seule analyse.

Compte tenu de la méthode de recherche utilisée pour faire cette étude, et en particulier sur le fait qu'il n'a pas été possible de suivre le projet en amont du Débat Public, ni d'approfondir les suites qui seront données au Débat, il peut être difficile de bien appréhender la dynamique créée par la procédure de Débat.

Malgré tout nous présenterons ici des pistes de réflexions, qui mériteront bien entendu d'être approfondies par la suite.

Tout d'abord, le Débat Public semble bien reposer la question du politique, et, au-delà, celle d'une redéfinition de l'action publique.

a. Le Débat public et la mise en question du politique.

Le Débat Public, comme les autres procédures de mise en délibération, s'il participe bien d'une re-normalisation politique, peut également être interprété comme modifiant les représentations de la et du politique.

Ainsi, à la différence des différents Comités analysés notamment par Myriam Bachir⁶², le Débat Public peut s'apparenter à un retour à l'idéal politique.

Quelques interventions ou contributions ont ainsi invité le politique à une forme de sursaut. Loin de dénier à la politique son rôle essentiel d'organisateur de la société, le Débat Public a pu être un moyen pour proposer de nouvelles voies d'action :

« Les enjeux ? Je crois que l'enjeu principal de ce projet est de montrer qu'un gouvernement est capable de piloter l'économie et de maîtriser la conjoncture plutôt que d'en subir les diktats ».

R. Pouyfaucou, contribution individuelle

« Je fais confiance aux hommes politiques (même aux femmes) pour écouter, pour discerner, pour choisir la meilleure solution sachant qu'ils n'ont pas le droit à l'erreur pour l'avenir de nos enfants et de nos petits enfants ».

P. Brunaud, contribution individuelle

Par ailleurs, le Débat Public peut être vu comme une représentation du processus politique idéal. Ainsi, la distinction entre le temps de l'information et celui de la discussion, dont fait état le calendrier du Débat, peut être perçu comme un moyen de réaliser l'idéal politique de sagesse.

⁶² M. Bachir, « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action publique », dans *Espaces Publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, B. François et E. Neveux (dirs.), Coll. Res Publica, PUR, 1999, p. 167-184.

Dans le Débat Public qui nous intéresse ici, la CPDP n'a ainsi souhaité rencontrer les instances politiques que dès lors que les élus avaient pu entendre ce que les citoyens avaient à dire.

« En participant aux réunions comme celle d'aujourd'hui, [les élus] prennent un peu la température, ils entendent les opinions et cela doit leur permettre de les conforter ou de les renforcer dans leurs idées et arguments, je pense que ce sera efficace ».

D. Moyen, RP Lesparre.

Au-delà de cette reformulation d'un processus politique idéal, certains élus n'ont pas hésité à profiter du Débat pour reposer la question du politique en général lors du débat Public :

« Pour moi la question de fond c'est de partager ensemble l'idée que l'intérêt général ce n'est plus une vérité assénée dont l'Etat serait a priori forcément le plus proche, ce n'est pas ça l'intérêt général. L'intérêt général c'est une fabrication collective, avec des idées, des points de vue différents qui vont se confronter pour fabriquer justement, ensemble, la meilleure réponse possible pour l'intérêt des populations actuelles et des populations futures. [...] Je crois que c'est cette question qui nous est posée avec le débat public. Il ne faut pas se tromper parce que si on se loupe sur cette question, c'est encore le fossé entre les institutions, le politique et les concitoyens qui va se creuser ».

JJ Paris, Vice-Président du Conseil Général de la Gironde, Séance d'ouverture du 2 octobre 2003.

« Je pense que ce mot, élu, pose problème peut-être et je suis de plus en plus interrogatif sur cette distance qui semble s'être créée entre élus et citoyens. Le fait d'être élu, j'ai entendu le mot pouvoir, je n'ai pas le sentiment que ça me donne des pouvoirs, ça me donne des responsabilités, et ça me donne pour l'instant sur ce projet beaucoup d'interrogations ».

A. Marois, Président du pays Libournais, Maire de Saint-Denis-De-Pile, RP Libourne

Ainsi, le Débat Public, loin de remettre en cause la politique semble offrir au contraire des voies pour en modifier les représentations.

Mais cette redéfinition du politique au moment du Débat n'est peut-être pas l'effet participationniste le plus direct, celui qui pourrait expliquer la valorisation qui est faite d'une procédure qui pourtant a pu être dénigrée.

Une autre piste de réflexion peut ainsi être ouverte par la modification des registres et répertoire d'action de l'action publique.

b. Débat Public et modification de l'action publique.

Le Débat Public modifie en effet profondément les registres et répertoires d'action de l'action publique. Myriam Bachir⁶³, en étudiant les consultations publiques, considère également une telle transformation ; elle la perçoit sous trois angles.

Tout d'abord la consultation publique modifierait les registres de la parole publique, la consultation apparaissant comme une nouvelle source de légitimation politique.

Ensuite, la transformation peut être observée dans le style décisionnel, voulu plus lisible et plus ouvert. Elle permet en outre de réduire les incertitudes, et de simuler les réactions aux futures décisions.

Enfin, la consultation publique s'inscrirait dans un cadre plus général de socialisation politique, « pouvant favoriser de nouvelles formes de sociabilités politiques et d'autres dispositions citoyennes ».

Il nous semble que ces trois axes peuvent parfaitement être adaptés pour une lecture du Débat Public.

En effet, nous l'avons montré, le Débat Public oblige à une modification de la parole. Parce qu'il a lieu en public, parce qu'il porte sur des questions de principe notamment, le Débat Public amène les différents intervenants à repenser leurs façons d'intervenir publiquement.

⁶³ M. Bachir, Op. Cit.

La nécessité d'argumenter les positions oblige ainsi, par exemple, les associations à rechercher de nouvelles façons de faire partager leur désapprobation, ou, au contraire, à faire comprendre facilement l'intérêt du projet quand elles y sont favorables.

De même, l'introduction sur la scène décisionnelle de nouveaux acteurs, clairement identifiés et reconnus, comme la mise en politique de questions qui en étaient auparavant écartées, ou qui du moins n'avaient pas un tel écho, peut conduire à un bouleversement de la hiérarchie des arguments perçus comme légitimes, modifiant ainsi substantiellement les répertoires de l'argumentation légitime.

Cette transformation a été parfaitement bien ressentie par les associations opposées au projet de contournement autoroutier, qui ont ainsi mesuré combien le Débat public obligeait à une nouvelle maîtrise de la légitimation des projets :

« [le Débat Public] peut apporter [aux projets] une certaine légitimité, ou au contraire leur enlever une certaine légitimité. [...] Si le grand contournement se fait malgré tout ce qui a été dit, et malgré toutes les objections qui ont été apportées par les participants au Débat, il sera encore moins légitime que s'il n'y avait pas eu de Débat Public ».

Membre du Collectif Bordeaux Incontournable, entretien réalisé le 21 janvier 2004.

Par ailleurs, le Débat Public modifie le processus décisionnel. Non seulement les obligations imposées par la Loi obligent le Maître d'Ouvrage en particulier à faire connaître publiquement ses choix, mais encore, le Débat public, parce qu'il organise un recueil de positions, oblige également les différents acteurs concernés, et en particulier les instances organisées telles que les collectivités locales ou les instances socio-économiques, à prendre clairement position sur le projet.

Dès lors, le processus décisionnel apparaît comme plus transparent, moins opaque, et chacun est censé pouvoir connaître la position des autres, évitant ainsi un écueil du mode d'action plus substantialiste de l'action publique, qui pouvait conduire à la réalisation d'un projet sans que celui-ci n'ait été préalablement porté à la connaissance du plus grand nombre.

Enfin, on peut considérer que le Débat public amène une modification en profondeur de la socialisation politique.

Le Débat Public représente ainsi un lieu d'apprentissage politique autant pour les associations présentes que pour les administrations, et en l'occurrence l'Équipement, qui se voient impliqués dans un univers, ouvert sur le public, auquel ils ne sont pas habitués, et qui oblige à une prise de parole effective.

« _ On tombe sur le phénomène culturel, c'est-à-dire que comme on est des fonctionnaires habitués à travailler dans l'ombre, comment on passe de l'ombre à la lumière [...] C'est plus culturel que technique en fait. Et au bout du compte le travail, y compris le travail interministériel, nous a beaucoup aidé [...]

_ Le Débat Public a représenté pour vous une nouvelle manière de travailler ...

_ C'est évident que la préparation du Débat a introduit, ce qui allait complètement dans le sens de ce qu'on appelle le management par projet, complètement transversal, où on met à plat les projets avec tous ceux qui sont concernés, le plus tôt possible, et culturellement c'est très important par ce que ça remet à plat y compris le système hiérarchique des administrations, c'est évident puisque là [...] c'est une hiérarchie des fonctions, des missions, donc c'est dans ce sens que c'est culturellement différent. Et donc à mon avis le Débat est un formidable catalyseur du changement d'esprit dont, à mon avis, doivent faire preuve les administrations pour s'adapter »

Chef de Projet Direction Régionale de l'Équipement, entretien réalisé le 24 mars 2004.

Le même phénomène d'adaptation peut être observé au sein des associations, même si on ne peut pour autant estimer que le Débat Public épuise les autres formes de mobilisation.

L'annonce faite à l'issue du CIADT, et les perceptions dont elle a pu faire l'objet en particulier de la part du Collectif d'opposant, fausse peut-être le jeu. Les associations ont ainsi affirmé ne plus reconnaître le Débat Public, et partant, elles semblent être retournées dans des actions plus traditionnelles, en particulier la menace de recours contentieux.

« Les associations du Collectif se réservent enfin de donner une suite contentieuse à la situation inacceptable créée par la décision gouvernementale »

Communiqué de presse du Collectif Bordeaux Incontournable, 5 janvier 2004.

Par ailleurs, l'annonce du CIADT aura peut-être eu un effet inverse de celui escompté. Loin d'avoir permis de canaliser la contestation, le Débat Public aura accéléré l'organisation d'un Collectif d'opposant varié et structuré, qui a su utiliser le Débat Public comme instrument de légitimation, procédure qui les aura en outre exercé à la construction d'un argumentaire technique et posé en raison. Cette structuration, qui semble être appelé à durer...

« Le collectif va-t-il se poursuivre après ce Débat ?

Oui certainement. Le but, c'est d'essayer de faire entendre raison à nos dirigeants, de faire en sorte que ce contournement ne se fasse pas dans ces conditions là, et donc le Collectif existera tant que le projet existera ».

Membre du Collectif Bordeaux Incontournable, entretien réalisé le 21 janvier 2004.

... ne peut qu'avoir une influence sur les mobilisations futures.

Plus généralement, on notera ici que le Débat n'épuise en rien les oppositions. Ainsi, il est intéressant de noter que, dans une Région particulièrement viticole, la profession vitivinicole a été très peu présente lors de cette mise en discussion du projet.

Si une rencontre a bien eu lieu avec le CIVB (Comité Interprofessionnel des Vins de Bordeaux), les viticulteurs sont peu intervenus au cours du Débat. Le fait que le Débat ne concerne pas un tracé précis, et reste dans l'argumentation générale, explique très certainement cette absence.

Aussi serait-il intéressant d'étudier la façon dont la profession viticole interviendra au moment des études préliminaires et de l'enquête publique.

Comme le fait effectivement Cécile Blatrix⁶⁴, il serait intéressant de pouvoir ici adopter un niveau d'analyse qui dépasse le seul Débat Public. Cette posture de recherche permettrait de mieux appréhender l'enchevêtrement de procédures et de mobilisation. A ce titre, un approfondissement de « l'histoire du projet » pourrait s'avérer intéressant.

⁶⁴ *Politix*, 57, 2002, Op. Cit.

Au-delà, une étude et un suivi des procédures à venir concernant le projet de contournement autoroutier de Bordeaux permettrait de resituer le Débat Public dans le processus global de décision.

Cette approche offrirait également la possibilité d'étudier de façon plus a propos les effets du Débat sur les mobilisations collectives, et la prise en compte des résultats de celui-ci dans la réalisation du projet.

Pour Hubert Blanc, Conseiller d'Etat et ancien Président de la CNDP :

« la concertation en amont est une exigence contemporaine de la démocratie ; elle est aussi une condition de l'efficacité. Elle oblige chacun à être meilleur : le décideur quand il doit faire comprendre ses choix, l'ingénieur quand il doit défendre ses solutions techniques, l'opposant qui ne peut plus se contenter d'une orchestration bruyante de l'indignation et du procès d'intention, mais doit dire lui aussi le pourquoi et le comment des solutions qu'il préconise »⁶⁵.

Au-delà de cette obligation « d'être meilleur » le Débat Public a donc bel et bien des effets qui vont au-delà des seuls attendus de la procédure.

Jon Elster parle de la « force civilisatrice de l'hypocrisie »⁶⁶ pour désigner le fait que la mise en œuvre d'une procédure, présentée et justifiée de façon démocratique, oblige finalement les auteurs de cette procédure à respecter cette justification. Nous ne pouvons que faire l'hypothèse que le Débat Public confirme cette analyse.

On peut se demander par exemple, si le fait pour le Ministre de préciser dans la décision consécutive au Débat Public⁶⁷ qu'un « dispositif d'information et d'échange sera mis en place afin d'assurer la participation du public à toutes les phases d'élaboration du projet » et par ailleurs qu'un « dispositif régulier d'information et d'échange sur la politique multimodale des transports et l'avancement des grands projets concernant l'Aquitaine [serait] mis en place » ne correspond pas justement à cette « force civilisatrice de l'hypocrisie » ?

⁶⁵ H. Blanc, « La concertation en amont, une exigence contemporaine de la démocratie », in *Le Débat Public : une réforme dans l'Etat*, dir. Serge Vallemont, L.G.D.J., coll. Systèmes Droit, 2001, p. 41-56

⁶⁶ J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Science politique*, 44 (2), 1994.

⁶⁷ Décision du 14 mai 2004 consécutive au débat public relatif au projet de contournement autoroutier de Bordeaux, article 2 et 3.

Conclusion

Si l'étude des objectifs du Débat Public tendrait à confirmer certaines théories du soupçon, renvoyant à une manipulation des dominés par les dominants, dominants qui parviendraient à permettre une plus grande acceptabilité des décisions publiques en instituant des procédures participatives, il semble que se limiter à une telle lecture du Débat serait par trop peu limitée.

L'étude des interactions introduites par le Débat permet ainsi, parfois de conforter une approche « soupçonneuse », mais également de mettre en évidence une dynamique du Débat.

La création d'une institution ouvrant la discussion sur les choix publics semble effectivement impulser la création d'un forum délibératif, au sein duquel les citoyens pourraient effectivement prendre connaissance, et être confrontés à la création d'une décision publique.

Pour autant, et conformément à l'un des objectifs que nous nous étions fixés, à savoir confronter les théories délibératives « au terrain », on ne peut considérer que le Débat Public est une traduction de ces théories.

En effet, la délibération est valorisée par les tenants de la démocratie délibérative (J. Habermas et al.) pour trois arguments forts.

Tout d'abord, la délibération permet la production d'une information nouvelle. Comme le fait remarquer Bernard Manin, « aucun individu ne peut anticiper et prévoir toutes les perspectives depuis lesquelles les questions d'éthique et de politique seront perçues par des individus différents, et aucun individu ne peut prétendre posséder toute l'information pertinente sur une décision qui affecte tout le monde ».

Ensuite, la délibération inciterait à une montée en généralité nécessaire à la discussion publique. Ne serait-ce que par « la force civilisatrice de l'hypocrisie » (J. Elster), la

délibération permettrait d'atteindre a maxima un consensus de base sur les valeurs essentielles de nos sociétés pluri-culturelles, a minima des « désaccords délibératifs » dans lesquels les citoyens pris par la discussion seraient tenus par un respect mutuel.

Enfin, la délibération serait une source à la fois normative et factuelle de légitimité dans la mesure où elle favoriserait le respect de tous les acteurs et la prise en compte de leurs arguments. Néanmoins, comme le rappelle Loïc Blondiaux et Yves Sintomer⁶⁸, les conditions requises sont délicates à obtenir, puisque, comme l'écrit J. Cohen⁶⁹, il faudrait que « les délibérations soient inclusives et publiques, [car] nul ne peut être exclu : toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises ont des chances d'y accéder et d'y participer ».

Si certains aspects de la théorie peuvent trouver leur traduction « dans le terrain », on ne peut pour autant considérer que le Débat Public épuise parfaitement la « démocratie délibérative » dans sa version idéale.

En effet, cette « démocratie délibérative » idéale suppose que tous les citoyens puissent participer également, c'est-à-dire avec une compétence égale, à la prise de parole publique, et par ailleurs que la délibération se déroule dans des conditions qui permettent effectivement le déroulement sans entrave de la discussion : c'est ce que Jürgen Habermas appelle la « situation de discours idéale ». Ce n'est pas le cas du Débat Public, qui organise bien une sélection des citoyens, ne serait-ce que par la compétence à prendre la parole par exemple.

Finalement, la confrontation de la théorie à l'étude de terrain que nous avons essayée de mener dans ce mémoire montre combien il est difficile de n'aborder le Débat Public que par l'angle des théories qui lui servent pourtant de justification.

Il est en effet nécessaire, pour une compréhension plus fine du Débat, et partant de bon nombre de procédures participatives, d'étendre l'analyse à d'autres approches.

⁶⁸ *Politix*, 57, *Démocratie et Délibération*, « L'Impératif Délibératif », 2002

⁶⁹ J. Cohen, « Deliberation and Democratic Legitimacy »

Ainsi, par exemple, si la discussion sur les choix publics est devenue une exigence forte de l'action publique contemporaine, cette « mise en discussion » du politique, au-delà des assemblées délibérantes traditionnelles, et qui se concrétise sous des formes variées, enquête publique, consultation, négociation, concertation, évaluation, audition, Débat Public..., aussi bien au niveau local que national, témoigne d'une réelle modification des modalités de l'action publique, et de la légitimité des décisions prises par les gouvernants.

Alors que le pouvoir politique avait longtemps suffi à lui-même pour sceller la légitimité d'une décision, tout se passe aujourd'hui comme si cette légitimité était à nouveau remise en débat, au profit d'une nouvelle légitimation des décisions qui s'exprimerait par l'institutionnalisation de procédures renvoyant aux notions de « démocratie délibérative » ou de « démocratie participative ».

Cette inflexion de la légitimité des décisions semble ainsi renvoyer plutôt à la notion de gouvernabilité, dans un Etat que certains qualifieront d'Etat « réflexif ».

La question essentielle ici est alors celle posée également par Myriam Bachir⁷⁰ pour la consultation publique, à savoir le questionnement sur les sources de l'autorité politique, et en particulier sur ce qui confère de la légitimité à ce type d'arrangements institutionnels.

Or, la légitimité repose d'abord sur la constitution de croyances. Dès lors, il conviendrait également d'aborder les procédures participatives sous l'angle d'approches plus cognitivistes.

Au-delà, nous l'avons vu dans notre troisième chapitre, le Débat Public semble produire par lui-même des effets sur différents registres de l'action publique, de la mobilisation à la socialisation politiques des acteurs par exemple. Il conviendrait donc ici aussi d'avoir une autre lecture théorique du Débat Public.

⁷⁰ M. Bachir, « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action publique », dans *Espaces Publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, B. François et E. Neveux (dirs.), Coll. Res Publica, PUR, 1999, p. 167-184.

Notre étude ne prétend donc pas épuiser les approches possible du Débat. Au contraire, elle ne doit être vue que comme un premier travail, posant quelques hypothèses, qu'il conviendrait, bien entendu, d'approfondir.

Par ailleurs, on ne peut que rappeler ici que l'étude que nous avons ici menée ne concerne que le Débat Public sur le Projet de Contournement Autoroutier de Bordeaux, et sous certains de ses aspects seulement !

La relative liberté d'organisation du Débat, les différences bien réelles qui peuvent exister entre les projets débattus, montrent combien les analyses que nous avons ici esquissées ne peuvent être considérées que comme des hypothèses de travail, qu'il faudra confronter à d'autres Débats Publics, mais également à d'autres procédures participatives.

Dès lors, nous ne devons considérer ce mémoire que comme une invite à une étude plus approfondie.

Bibliographie.

Bevort A., *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Po, Bibliothèque du citoyen, 2002.

Blondiaux L., G. Marcou, Rangeon F. (dir), *La Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.

Blondiaux L., Sintomer Y. (dir), « Démocratie et Délibération », *Politix*, 57, 2002.

Blatrix C., « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », in Chevallier J. (dir), *La Gouvernabilité*, CURAPP/PUF, p. 11-25., 1996

Blatrix C., *La Démocratie participative de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse Paris 1, 2000.

Blatrix C., « L'enquête publique, victime du débat public ? », *Pouvoirs Locaux* n°62, septembre 2004 (à paraître)

Boltanski L., Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Boy D., « Les nouveaux modes de délibération », in Perrineau P., *Le désenchantement démocratique*, L'Aube, p. 291-307.

Boy D., Donnet-Kamel D., Roqueplo P., « Un exemple de démocratie délibérative : la conférence française de citoyens sur l'usage des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 4-5, p. 779-809.

Boy D., « Société Civile et société politique. L'expert citoyen et le citoyen expert », Les Nouvelles dimensions de la citoyenneté, *Cahier Français* n° 136, p. 20-26.

Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.

Chevallier J., *L'Etat Post-Moderne*, L.G.D.J., Coll Droit et Société. MSH, 2003.

Commission Nationale du Débat Public, *Rapport Annuel 2003*

Corcuff P., *Les Nouvelles Sociologies*, Nathan Université, Coll. 128, 1995.

Duran P., *Penser l'action publique*, Partis, LGDJ, 1999.

Elster J., *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998.

Fourniau JM., « La portée des contestations du TGV Méditerranée », *Ecologie et politique*, n°21, p. 61-75, 1997.

- François B., Neveu E.** (dirs), *Espaces Publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses universitaires de Rennes, Coll. Res Publica, 1999.
- Gaudin JP.**, *L'action Publique. Sociologie et Politique*, Presses de Sciences Po, Coll. Amphi, 2004.
- Gaxie D.**, *La Démocratie représentative*, Montchrestien, Coll. Clefs/Politique, 2003.
- Habermas J.**, *L'espace public*, Payot, Paris, 1993.
- Habermas J.**, « Sur le droit et la Démocratie. Note pour un Débat », *Le Débat*, 1997.
- Habermas J.**, *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, trad. Par R. Rochlitz et C ; Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997
- Levêque S.**, « La politique locale à l'épreuve de la Démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le Xxème arrondissement de Paris », in Neveu C., *Espace Public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, l'Harmattan, 1999.
- Mabileau A** (dir.), *A la recherche du local*, L'Harmattan, 1993.
- Malaquin M.**, *L'administration routière et la mise en place des pratiques de concertation dans la conduite des projets routiers. Recherche sur la perte d'emprise du modèle normatif de l'action administrative*, Mémoire de DEA, Université de Paris Dauphine, 1998.
- Manin B.**, *Principes du Gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, 1995.
- Manin B.**, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 33, 1985.
- Muller P.**, *Les Politiques Publiques*, PUF.
- Muller P.** « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, p. 275-297, 1992.
- Rollant R.**, « Le Débat Public : faire pour dire ou dire pour faire ? Le cas du grand contournement de Bordeaux », *Pouvoirs Locaux* n° 62, septembre 2004 (à paraître)
- Revue française de Science Politique**, 44 (5), octobre 1994, controverse.
- Rui S.**, *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin, 2004.
- Sadran P.** « La mise en débat de la démocratie locale », *Pouvoirs Locaux* n° 62, septembre 2004 (à paraître)
- Sadran P.**, « La république des Proximités contre la démocratie participative », *Pouvoirs locaux*, n° 59, décembre 2003.

Vallemont S., *Le Débat Public : une réforme dans l'Etat*, Edition L.G.D.J., Coll Systèmes Droit, 2001

Zémor P., *Pour un meilleur Débat Public*, Presses de Science Po, Coll. La Bibliothèque du Citoyen, 2003.

1. Textes législatifs relatifs au Débat Public

2. Calendrier du Débat public

3. Extraits du compte-rendu du Débat Public sur le Projet de contournement autoroutier de Bordeaux, Commission particulière du Débat Public

4. Décision du Ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer consécutive au débat public relatif au projet de contournement autoroutier de Bordeaux

⁷¹ Il ne s'agit ici que des annexes nécessaires à une compréhension immédiate du mémoire. Un deuxième document devrait le compléter.