

# **Pourquoi délibérer ? Le cas du débat public portant sur le grand contournement de Bordeaux**

*Article inédit. Mis en ligne le 26 janvier 2010.*

**Christophe Prémat**

*Docteur en sciences politiques et chercheur associé au SPIRIT (UMR 5116, CNRS, IEP Bordeaux).*

## **Plan**

La procédure du débat public en France

Les stratégies argumentatives des acteurs

Le débat public et la décision politique

*Références bibliographiques*

« L'acte de juger implique à la fois l'acquisition d'une opinion et sa mise en application » (Dewey, 2004 : 155). Pour pouvoir être en position de juger une décision et ses effets, il est nécessaire d'avoir débattu des enjeux sous-jacents. La procédure de débat public a été instaurée en France pour permettre aux citoyens de se saisir des questions relatives à la transformation de leur environnement. En réalité, l'idée est d'impliquer les citoyens et de légitimer des politiques publiques sur des sujets sensibles, à l'instar de l'opportunité de la construction d'infrastructures de transport. Ces politiques ont un impact pour les territoires concernés, puisqu'elles engendrent des opportunités de développement économique, mais aussi des nuisances écologiques (Faure, 1989 : 78). Si la démarche est incontestablement novatrice, les contours de cet instrument restent trop flous et sont pris dans l'architecture des échelons territoriaux : les interférences politiques (prise de décision) rendent-elles ce type d'instrument inefficace ? En d'autres termes, le débat public est-il condamné à rester un simple outil de légitimation au sein d'un univers marqué par la concurrence des pouvoirs politiques entre eux (État, collectivités territoriales) ?

Notre contribution repose sur une étude de cas précise, à savoir l'ensemble des discussions ayant jalonné le débat public sur le grand contournement autoroutier de Bordeaux entre septembre et décembre 2003. Nous avons effectué une observation participante reposant sur l'étude des diverses manifestations (colloques, ateliers, prises de positions médiatiques, entretiens, cahiers d'acteurs) organisées pendant ces quatre mois de débat public. Comme le souligne Jean Copans, « mot à mot l'expression d' "observation participante" est un non-sens. L'observation implique peut-être la participation, c'est-à-dire la présence, mais encore faut-il qu'elle soit techniquement et socialement permise et possible. D'autre part, l'observation n'est pas que visuelle, elle est aussi "auditive" » (Copans, 2005 : 36). Il s'agit de repérer les stratégies argumentatives des acteurs du débat pour savoir comment si celui-ci a donné lieu à un échange de points de vue. Le débat public est-il institué pour désamorcer des conflictualités potentielles et légitimer un projet qui connaît des oppositions locales ? Y a-t-il un dialogue avec échanges de positions entre experts, profanes et institutionnels ? (Callon, Barthe, Lascoumes, 2001). Il sera intéressant de repérer l'évolution des comportements des responsables politiques selon leur sphère d'influence au cours de ce débat public.

Nous décrirons dans un premier temps la procédure et le cadre des débats ayant eu lieu, puis nous effectuerons une analyse des stratégies communicationnelles des acteurs afin de cerner la relation entre l'exercice de délibération collective et la décision politique.

## LA PROCEDURE DU DEBAT PUBLIC EN FRANCE

Depuis la fin des années 1970 ont été institués un certain nombre de dispositifs de participation visant à impliquer les citoyens dans le débat politique et à rendre l'information sur les opérations d'aménagement accessible à tous (Hélin, 2001 : 96). Nous citerons en particulier la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, la loi Bouchardeau n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, la circulaire Bianco n°92-71 du 12 décembre 1992 relative aux grands travaux d'infrastructure du ministère de l'Équipement et la circulaire Billardon de 1993 portant sur les procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques d'EDF. Elisabeth Rémy a travaillé sur des débats publics organisés en Normandie entre 1989 et 1994 autour de projets de révision des lignes à haute tension EDF (Rémy, 1995 : 137). D'autres problèmes environnementaux (gestion des déchets publics) ont fait l'objet de lois (loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement) et de concertations locales spécifiques (Nevers, Couronne, 2004 : 3). Sur le plan international, des conventions ont rappelé l'importance de la participation du public aux débats sur les questions liées aux transports et à l'environnement (proposition 10 du sommet de Rio de 1992<sup>1</sup>, Convention d'Aarhus de 1998). En France, une charte de la concertation a été éditée le 5 juillet 1996 sur les questions environnementales, elle a été renforcée par la charte de l'environnement de 2005. L'effervescence des dispositifs de concertation cache une réflexion pas toujours très aboutie sur la manière d'associer les publics aux opérations d'aménagement.

La loi n° 92-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement a créé une instance spécifique pour la conduite des débats publics, à savoir la Commission Nationale du Débat Public (décret d'application n° 96-388 du 10 mai 1996)<sup>2</sup>. Cette instance veille au bon déroulement de la procédure qui s'étend et garantit l'impartialité des débats et l'expression des points de vue différents<sup>3</sup>. Dépendante à l'origine du ministère des Transports, la Commission est une autorité indépendante depuis 2000. Concrètement, la CNDP est saisie pour l'organisation d'un débat spécifique relatif au transport sur un territoire donné. Elle crée alors une commission particulière du débat public chargée de cette logistique sur une période de quatre mois. Les conclusions de la commission particulière seront actées par la commission nationale qui les transférera à l'autorité politique et administrative chargée de prendre une décision. Le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002, relatif à la CNDP, définit les différentes thématiques concernant la protection de l'environnement susceptibles d'être soumises à un débat public. La création d'autoroutes ou de routes express, l'élargissement de routes à deux ou trois voies, la création de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'infrastructures de pistes d'aérodromes et d'infrastructures portuaires, la création de lignes électriques, de gazoducs, d'oléoducs, d'installation nucléaire, de barrages hydroélectriques, le transfert d'eau de bassin fluvial, les équipements industriels et les équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques (coût supérieur à 300 millions d'euros) peuvent faire l'objet d'un débat public.

.....

<sup>1</sup> La proposition 22 du sommet de Rio insiste sur la dimension vitale des collectivités locales dans la mise en œuvre du développement durable, d'où le développement des agendas 21 destinés à mettre en œuvre une démarche de développement durable au niveau local (Larssen, 2001 : 181)

<sup>2</sup> Pour la suite de l'article, nous utiliserons l'abréviation CNDP.

<sup>3</sup> Article 121-1 du Code de l'Environnement.

L'objectif de cette procédure est de rassembler tous les acteurs concernés par le débat public spécifique, à savoir les promoteurs du projet, les associations, les élus locaux (régions, départements, communautés de communes et communes) ainsi que les citoyens intéressés. « Ces citoyens et organisations peuvent [...] apporter une contribution, c'est-à-dire en quelque sorte prendre part, partager le pouvoir sur les affaires publiques » (Falise, 2003: 56). De 1997 à 2007, il y a eu 37 débats publics conduits en France grâce à des commissions particulières de débat public créées à cet effet : 7 débats sur des projets liés au transport d'électricité et de nucléaire (exemple : débat sur les lignes à très haute tension France-Espagne entre le 21 mars et le 14 juillet 2003), 12 projets sur des débats autoroutiers (exemple : la question du grand contournement de Bordeaux), 6 sur des projets de ligne ferroviaire (exemple : ligne grande vitesse Bordeaux-Toulouse du 8 juin au 25 novembre 2005), 7 débats sur des politiques de transport (exemple : extension du tramway T3 à Paris, du 30 janvier au 15 mai 2006) et 5 sur d'autres projets (exemple : projet de terminal méthanier sur la commune de Verdon-sur-Mer)<sup>4</sup>.

Pour le cas qui nous concerne, le gouvernement a demandé à la commission de l'éclairer sur trois questions, à savoir l'opportunité d'un contournement autoroutier de Bordeaux, son tracé (Est ou Ouest) et le cas échéant le cahier des charges du projet. Le débat devait avoir lieu le 15 septembre 2003 mais a été reporté au 2 octobre (Décision n° 2003 / 37 / CAB / 6) en raison d'une décision du Tribunal administratif de Bordeaux ayant invalidé le marché en cours d'attribution à une entreprise de conseil en communication. Il y a eu 11 réunions publiques (3000 participants) et 15 cahiers d'acteurs. Le débat public sur le grand contournement a été marqué par sa rapidité (2 octobre au 18 décembre) et son intensité (réunions en des lieux différents, les problématiques et les points de vue variant d'un territoire à l'autre). Nous avons étudié quelques brèves séquences d'échanges de points de vue au cours de ces manifestations que nous nous proposons d'analyser sous l'aspect interactionniste. L'objectif est de décrire la définition des cadres de la discussion (principes, règles de la communication, échanges) pour rendre compte de la qualité de la délibération collective.

### **LES STRATEGIES ARGUMENTATIVES DES ACTEURS**

L'observation participante menée sur le débat du grand contournement autoroutier de Bordeaux part d'une description des lieux du débat, une analyse interactionnelle des acteurs ainsi que des traductions écrites postérieures du débat (MacLaverly, Halpin, 2008 : 198). Pour cela, nous avons varié le répertoire d'étude en effectuant des entretiens avec les acteurs impliqués, des entretiens semi-structurés (Tardif, Zourhlal, 2005 : 90) lors des débats (colloques, journées d'étude) et rédigé un « journal d'itinérance » (Barbier, 1996 : 94) retraçant quotidiennement l'évolution des discussions. Les entretiens semi-structurés diffèrent de l'entretien face à face, de l'intervention socio-éducative ou de l'intervention sociologique. La recherche documentaire et de contacts est très importante en amont pour préparer cette entrevue. Il ne s'agit pas du récit d'une simple observation ni d'un entretien face à face mené en fonction d'objectifs, mais plutôt d'une discussion moins formelle au cours de laquelle les acteurs parlent de leur pratique sans forcément savoir que ces témoignages sont retranscrits. La synthèse de ces approches permet d'analyser des situations de débat et les postures des acteurs au cours de l'exercice de la délibération.

.....

<sup>4</sup> Synthèse effectuée par Jean-Michel Fourniau (20 avril 2008) à partir de plusieurs sources.

Le débat public met en scène une subjectivation du lien politique, c'est-à-dire que les acteurs réagissent en tant qu'ils sont directement concernés par l'opération d'aménagement (Fourniau, 2007). Même si la procédure est censée garantir un équilibre entre les positions, elle donne l'occasion à la participation du public d'émerger au sein d'une temporalité restreinte. Parmi les acteurs du débat sur le grand contournement, nous avons distingué les acteurs impliqués pleinement dans le processus (associations de défense de l'environnement, le collectif Bordeaux incontournable par exemple<sup>5</sup>, certains ingénieurs), les acteurs ponctuels (élus locaux et associations proches du lieu du débat qui souhaitaient intervenir pour se faire entendre une fois dans les quatre mois) et les observateurs (journalistes, experts, étudiants). Ces prises de position sont réunies dans des cahiers d'acteurs permettant d'identifier les grandes lignes de débat. Comme le souligne Sandrine Rui, « dans notre démocratie, tout processus décisionnel renvoie toujours à un ordre institutionnel symbolique constitué de "places vides" que des acteurs empiriques peuvent occuper dès lors qu'ils remplissent les conditions pour le faire – conditions elles-mêmes fixées par cet ordre symbolique » (Rui, 2004: 155). L'investissement en temps (disponibilité, acteurs collectifs impliqués) est important dans l'approfondissement du débat, son suivi et la remontée effective des revendications. Le débat a été l'occasion d'un exercice de maîtrise collective comme le souligne le compte-rendu : « sur l'ambiance du débat, il y a peu à dire puisque, à part quelques rares mouvements d'humeur en réunion publique, quelques attaques personnelles vite éteintes et quelques rares lettres peu amènes, aucun reproche grave n'a été fait à la Commission et aucun incident ni de manifestation organisée n'ont eu lieu (mais il est vrai que ceux qui n'étaient pas contents ont pu choisir le silence ou l'abstention...). Au contraire, une fois la confiance établie entre les partenaires du débat et la Commission (notamment sur le sujet de la sincérité des points d'interrogation du ministre, sur l'attention portée à l'écoute de tous les points de vue et sur le sérieux de l'organisation), le climat des échanges a été bon. Il semble qu'il était de meilleur en meilleur au fur et à mesure du déroulement du débat. La Commission a pu constater l'évolution et l'enrichissement mutuel des opinions » (Compte-rendu du débat public, 2 octobre 2003 – 15 janvier 2004 : 8).

Le fait de rappeler constamment les règles et le rôle de la Commission a permis de désarmer les formes de défiance à l'égard de la conduite du débat. Le compte-rendu montre que l'exercice a été l'occasion pour les acteurs impliqués de s'écouter, de dialoguer et de faire valoir leurs points de vue. Certains débats ont été plus techniques que d'autres à l'instar des ateliers organisés à l'université de Bordeaux II le 20 novembre 2003 portant sur des thématiques précises et confrontant directement le point de vue des ingénieurs et celui des spécialistes de l'environnement issus du monde académique et des associations de défense. Le débat a été ponctué par des séances plénières de confrontation devant le grand public (réunion du 17 novembre au Palais des Congrès de Bordeaux) où la Commission était représentée sur une estrade avec le public en face (Rollant, 2004 : 57). Dans le même temps, les acteurs présents aux débats ne se faisaient pas d'illusions quant à l'issue des débats. Nous avons remarqué un respect des conditions de l'exercice avec la reconnaissance du rôle et de l'utilité de la commission en même temps qu'un doute sérieux sur l'issue du débat. « Je viens du bec d'Ambès, on est concernés par ce débat, il y a des choses intéressantes, mais c'est toujours pareil. On sait que c'est déjà décidé en haut, ils vont tranquillement s'asseoir dessus. On dépense des millions pour organiser un débat,

.....

<sup>5</sup> Les associations sont présentes en tant qu'acteurs collectifs, leurs membres se relaient individuellement selon la localisation des débats.

mais c'est pour la forme » (Entrevue semi-structurée avec l'un des acteurs en marge du colloque organisé le 20 novembre 2003). D'autres insistent sur la nécessité de lutter du point de vue de l'argumentaire pour que les divergences de positions émergent. « Dans cet atelier, il y a de nombreux ingénieurs du ministère de l'Équipement, ils sont là pour défendre le projet bouclé en amont et nous le faire avaler, mais il faut démystifier ces stratégies. Il faut être sérieux sur les questions environnementales et proposer des contre-arguments, sinon la messe est dite » (Entrevue semi-structurée avec l'un des acteurs après l'atelier portant sur l'environnement du 20 novembre 2003). Les acteurs reconnaissent l'espace du débat comme une arène nécessaire à la confrontation des opinions. Il ne s'agit pas tant de construire une argumentation synthétique que de restituer la pluralité des options. Le compte-rendu des débats fait apparaître des suggestions et une quatrième question non prévue initialement. Les intervenants « ont évoqué les capacités des voies maritimes et fluviales ; les disponibilités ferroviaires et leur usage, d'autres réalisations routières que le simple contournement. Ils ont aussi parlé des conflits d'intérêts entre le trafic de transit et les déplacements propres à la grande agglomération. Ils ont donc ouvert le débat à l'ensemble des composantes d'une politique des transports en Aquitaine, en Gironde et dans l'aire urbaine entre maintenant et 2020 » (Compte-rendu du débat public, 2 octobre 2003 - 15 janvier 2004 : 50).

Les stratégies argumentatives des acteurs engagés (qu'ils soient pour ou contre dans les questions proposées) ont consisté à enrichir le débat et à affiner les arguments. Par exemple, la fédération des chasseurs de la Gironde opposée au projet a exposé son point de vue en rejetant le plan, mais en tendant la main à la recherche de solutions alternatives viables : « elle sera toujours un partenaire constructif dans la recherche des solutions les moins inadaptées » (Document reçu le 26 novembre 2003 par la Commission). Le débat public est en fait un exercice confrontant les opinions entre elles, avec une triade (associations, élus et experts). Du côté des opposants, on trouve une majorité d'élus locaux (maires ruraux, associations de protection de l'environnement, spécialistes des questions environnementales) du côté des promoteurs, on trouve des élus du conseil général et du conseil régional, des associations d'usagers et des entreprises ainsi que des ingénieurs et des spécialistes de la question des transports. La mise en scène du débat est guidée par une lutte argumentative, la relation entre la prise de parole des intervenants et les cahiers d'acteurs étant décisive. Du point de vue de l'analyse interactionnelle, il n'y a pas eu d'inversion des opinions, mais un affinage progressif des argumentaires éclairant la cohérence du discours des acteurs. Les ateliers ont permis à ces interactions de mettre en mouvement cette confrontation à l'instar de cet échange entre un ingénieur (intervenant A) défendant l'hypothèse du contournement et un spécialiste de l'environnement (intervenant B) sur la question du vison d'Aquitaine avec en arrière-plan le modérateur C de l'atelier chargé du compte-rendu et de la synthèse pour le colloque du 20 novembre 2002 organisé à l'université de Bordeaux II.

« A : nous avons pris en compte, dans l'hypothèse d'un tracé par l'Ouest, la question des territoires et des zones humides.

B : pardon.

C : excusez-moi, monsieur, s'il vous plaît, pour la clarté du débat, présentez-vous afin que nous sachions au nom de quoi vous parlez (interruption). J'en profite, vu que l'exercice de la synthèse est délicat, pour demander à quelques personnes de bien vouloir me faire remonter leurs notes afin que je sois le plus juste possible dans la restitution des échanges.

B : je m'appelle B, je suis maître de conférences en gestion de l'environnement. J'attire votre attention sur un point essentiel qui n'est pas clairement apparu, me semble-t-il, dans ce débat, celui des espèces protégées d'Aquitaine. Il existe une espèce, le vison d'Aquitaine,

protégée par le plan Natura 2000 et que l'on ne trouve qu'en Aquitaine, dans certaines zones humides. Le contournement, et là-dessus, j'attends les éclaircissements de A, empêcherait à ces animaux de circuler et à terme, c'est l'ensemble des zones humides qui serait menacé. L'hypothèse du tracé à l'Ouest est une aberration.

C : je vais demander à A de répondre à cette question, sur la protection des zones humides et les espèces rares.

B : comme je l'ai dit précédemment et comme il est explicitement démontré dans le document du maître d'ouvrage, cette question est traitée. Nous avons même pensé à créer des tunnels sous l'autoroute pour que ces espèces puissent traverser sans aucun risque. (*Rires dans la salle*)

*Au fond (plusieurs voix s'élèvent) :* c'est pas sérieux ! La question n'est pas là, c'est scandaleux.

C : s'il vous plaît, je vous demande de bien respecter les intervenants et de suivre le bon fonctionnement que nous avons adopté depuis le début du débat public » (colloque du 20 novembre 2003).

En analysant cette séquence interactionniste de l'atelier portant sur l'environnement à l'aide du logiciel de lexicométrie Tropes, nous avons un style plutôt énonciatif avec 37 % de verbes exprimant une action (verbes factifs) et 28 % de verbes portant sur une déclaration au sujet d'un état (verbes déclaratifs). Les connecteurs reliant les parties du discours caractérisent plutôt le but et les modalisations (adverbes nuancant ou impliquant le locuteur) sont marquées par l'intensité. Du point de vue de l'usage des pronoms, nous remarquons l'utilisation fréquente du pronom Je (42 %) suivi du vous (16 %). Cela illustre le fait que nous avons des postures de revendication avec l'émergence d'une scène argumentative où les acteurs s'affrontent (expression d'un acteur et demande d'explication au maître d'ouvrage). A est sollicité par B pour qu'il apporte des précisions sur un débat technique, le plan Natura 2000 renvoyant aux espèces rares protégées par l'Union Européenne. Le rôle du modérateur C est révélateur de la manière dont les débats sont conduits et distribués. C désamorce les conflits pouvant émerger sur une question sensible (affrontements environnementalistes / ingénieurs) en rappelant les règles de la procédure. Pour reprendre les fonctions linguistiques détaillées par Jakobson, la fonction conative ou référentielle est utilisée par les protagonistes A et B (Jakobson, 1963 : 214) alors que la fonction métalinguistique (analyse des codes, ici en l'occurrence ceux qui sont propres à la procédure) est le propre de C. Comme l'écrit Jürgen Habermas, « le locuteur associe à chaque énonciation effective la prétention selon laquelle l'expression symbolique employée est susceptible d'être comprise dans la situation donnée » (Habermas, 1995 : 76). Dans cet échange, nous avons à la fois des précisions, un échange d'informations entre A et B, c'est B qui mène l'offensive et apporte des informations peu prises en compte par le document de référence produit par le maître d'ouvrage. Apparaît ici un conflit d'opinion entre les deux protagonistes de cette séquence sur l'impact environnemental du grand contournement. L'échange est en même temps attendu puisque les acteurs en confrontation ont préparé leur lutte à distance, il y a simplement des ajustements communicationnels selon la question technique posée (Martel, 2000 : 118). Pour reprendre le modèle triadique de la dialogique transactionnelle de Gilbert Dispaux (Dispaux, 1984 : 13-61) avec une distinction entre des jugements d'observation, des jugements de valeur et des jugements prescriptifs. Nous avons ici les trois modalités avec l'observation (repérage des espèces rares), le jugement de valeur (les espèces rares et les zones humides où elles habitent) et la prescription (ces espèces rares sont protégées par le plan Natura 2000). Cette séquence est assez représentative du type d'échanges ayant eu lieu lors de ce débat public spécifique. Romain Rolland distingue pour sa part trois registres utilisés au cours du débat public sur le grand contournement, le registre offensif

permettant de se présenter d'emblée comme opposé au sujet abordé, le registre compréhensif utilisant des schèmes de présentation similaires à ceux auxquels on s'oppose en marquant une ouverture et le registre thématique où l'intervenant se limite à un aspect du sujet (Rollant, 2007 : 178-188).

Les ateliers ont été l'occasion d'avoir des groupes plus petits entrant dans le vif du sujet avec moins de discours portant sur l'organisation et la conduite des discussions. De plus, ils ont révélé la manière dont les acteurs s'approprièrent de manière différente la logique participative. Lorsqu'elle n'est pas à leur avantage, les acteurs n'hésitent pas à reformuler une nouvelle définition du phénomène participatif en évoquant facilement les manipulations des débats et le décrochage entre la délibération et la décision. Comme le souligne à juste titre Cécile Blatrix, « la construction sociale du phénomène participatif relève ainsi d'une compétition entre acteurs aux positions et logiques différentes pour imposer leur conception de la "démocratie participative" » (Blatrix, 2000 : 48). Pour récapituler la position des acteurs au sein de ce débat public, du côté des opposants, nous avons une majorité d'élus locaux (maires ruraux, associations de protection de l'environnement, spécialistes des questions environnementales) du côté des promoteurs, nous trouvons certains grands élus locaux, des associations d'usagers et des entreprises ainsi que des ingénieurs et des spécialistes de la question des transports. Certains responsables politiques ont changé de position par rapport au contournement autoroutier par la suite en raison des coûts à assumer par les collectivités territoriales : c'est le cas du président du conseil général socialiste de Gironde, Philippe Madrelle, et du président socialiste de la région d'Aquitaine, Alain Rousset<sup>6</sup>. Il est à souligner que le rôle d'internet a été de prolonger le débat en confortant les positions des acteurs dominants (promoteurs et opposants) et de structurer un certain nombre d'arguments ; de cette manière, les acteurs engagés ont pu renforcer leur poids dans le débat (Suraud, 2001 : 216). L'analyse des séquences argumentatives du débat est aussi à analyser en fonction des échos portés par la presse et par les sites internet des acteurs engagés. La communication face à face est ainsi amplifiée et les sites internet ont pour avantage de rappeler les enjeux du débat et le positionnement des acteurs (Aigrain, 2005 : 16).

## LE DEBAT PUBLIC ET LA DECISION POLITIQUE

Le débat public sur le contournement autoroutier a permis une confrontation et une maturation des opinions. Si l'on reprend les critères définis par Habermas pour les normes délibératives, on peut considérer que la discussion a eu lieu, les participants ayant à cœur de faire-valoir leurs positions respectives. Certes, le philosophe est préoccupé par trouver une norme universelle de communication. Nous reprenons ici les critères normatifs en les appliquant aux procédures participatives et aux espaces de la concertation, ce qui n'est plus l'objet de recherche d'Habermas. De ce point de vue, les confrontations ont permis une circulation de la parole qui n'a pas été monopolisée par les experts. Pour évaluer la relation entre le cadre de discussion et les échanges entre les participants, nous avons repris les critères de la bonne délibération (Talpin, 2004 : 84) :

- 1) La délibération doit s'effectuer sous une forme argumentée, c'est-à-dire à un échange de propositions et à leur examen critique.
- 2) La délibération doit être inclusive et publique. Formellement, nul ne peut être exclu du processus délibératif.

.....

<sup>6</sup> Entretien avec Alain Rousset dans le *Sud-Ouest*, 17 mars 2009.

- 3) La délibération doit être exempte de contraintes externes.
- 4) La délibération doit être exempte de contraintes internes. Chaque participant doit avoir une chance égale de prendre la parole, de faire une proposition ou de critiquer la position d'un autre. Seule la force du meilleur argument doit régir les débats.
- 5) La délibération doit pouvoir être indéfiniment poursuivie ou reprise. Aucune décision collective n'est irrévocable.
- 6) Le but de la délibération est l'accord le plus large, voire le consensus, entre les participants autour d'une décision commune. Mais pour parvenir à décider collectivement on doit se résigner à accepter le principe du vote à la majorité.
- 7) Aucune question ne peut être soustraite au débat public. En particulier les questions relatives à la répartition inégale des ressources, qui influence largement les capacités discursives des individus, doivent être abordées au cours de la délibération collective (Habermas, 1997 : 397 et sqq.)

Selon ces critères, nous pouvons reconnaître que la procédure de débat public a contribué à filtrer le type de contributions au sens où les échanges ont été travaillés avec le primat à la confrontation d'opinions argumentées. Les cahiers d'acteurs permettent d'archiver l'ensemble des opinions et le site internet, avec la présence d'un modérateur, a permis de veiller au suivi des débats en dehors des séances organisées. Si le débat public a permis de structurer des opinions collectives et de pacifier quelque peu les relations entre les acteurs opposés, il ne supprime pas le conflit et s'inscrit dans un type de démocratie transactionnelle : « la démocratie est un processus pacifique pour résoudre les conflits et parvenir à une décision acceptable par tous. Elle relève de la transaction sociale car elle est un échange d'idées, de biens et de services. Cet échange est source de conflits sur la juste part de chacun, d'où la nécessité de négocier. Si cette description est admise par toutes les théories de la démocratie, la transaction sociale braque le projecteur sur le conflit. Loin d'être un accident, le conflit est le pain quotidien de la vie sociale. La négociation le réduit sans le supprimer » (Blanc, 2006 : 34). L'exercice du débat public se situe à mi-chemin d'une démocratie délibérative et d'une démocratie dialogique visant à renforcer le dialogue entre les experts (industriels, scientifiques), les élus, les décideurs et les citoyens (Callon, 2001). Alors que la délibération suppose l'établissement de règles de discussion, la démocratie dialogique est davantage centrée sur le processus de formation des opinions. La forme du débat public n'est pas encore précise, certainement à cause du fait qu'elle reflète des questions de politique publique prises dans l'architecture territoriale complexe : les politiques publiques ne se posent pas dans les mêmes termes au niveau national et au niveau local.

Là où le bât blesse, c'est en revanche la relation entre la délibération collective et la prise de décision, d'autant plus que le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire avait annoncé le 18 décembre 2003 que le projet de contournement autoroutier serait réalisé d'ici 2012 (Débat public sur le projet de contournement autoroutier de Bordeaux, bilan dressé par le président de la CNDP). Cette prise de décision n'a pas surpris les acteurs du débat qui avaient au cours des séances publiques anticipé ce genre de réactions. En revanche, elle a eu des incidences sur la crédibilité de la procédure elle-même. En effet, le débat public est largement perçu comme insuffisant dans la démarche participative. Il permet de cadrer des discussions, mais les acteurs estiment qu'une démarche participative doit combiner plusieurs instruments, avec des instruments permettant d'influencer plus directement la prise de décision. Lors d'un entretien avec l'un des membres d'une association opposée au contournement autoroutier,

celui-ci nous a fait part de sa déception et de sa détermination à jouer toutes les cartes de la démocratie participative : « on réclame le référendum local. La seule conclusion d'une démocratie participative est le référendum. Pendant le déroulement du débat, nous étions sur le fond et pas sur la forme. Maintenant que la décision est prise, on est en plein dans la forme » (Entretien effectué le 24 mars 2004 avec l'un des membres du collectif « Bordeaux incontournable »). Une nouvelle étape a été entamée après la fin des discussions, celle portant sur les mobilisations collectives visant à influencer la décision et à manifester une opposition claire. Lors du débat public organisé en 2006 à propos du projet ferroviaire Bordeaux-Espagne, nous avons posé une question à la commission particulière du débat public concernant la possibilité d'un référendum régional qui viendrait clore la phase participative du débat public. Notre question (question n°75) posée le 5 septembre 2006 fut la suivante : « est-il possible d'organiser un référendum régional sur ce problème qui engage l'avenir de la région ? » Nous savions que nous obtiendrions une réponse négative, mais nous tenions à analyser l'argumentaire de la réponse : « Le débat public défini par la loi de 2002 intervient avant toute décision. Il a pour but d'informer la population concernée du projet, de la faire s'exprimer sur le projet sous forme de questions / réponses, de positions, d'avis pour éclairer le mieux possible le maître d'ouvrage pour que celui-ci prenne sa décision sur la suite à donner en toute connaissance de ce qui aura été dit dans le débat public. Vous pouvez vous exprimer en nous écrivant, en consultant régulièrement notre site internet, et aussi en participant aux débats publics organisés dans votre région »<sup>7</sup>. La commission rappelle les limites de la procédure, elle ne se prononce pas sur d'autres modalités de décision, elle vise à approfondir les argumentaires.

Pourtant, la décision prise avant la fin du débat public a eu un effet négatif sur la procédure de débat public. Le débat sur la ligne grande vitesse Bordeaux – Toulouse a vu la contestation des règles mêmes de la procédure. Lors de la réunion de lancement du 7 septembre 2006 au Palais des Congrès de Bordeaux, des acteurs associatifs se sont présentés avec un bâillon pour justifier l'inégalité de l'accès à la parole. La contestation de ces règles tient au fait que le précédent débat public s'est achevé par la démission de la Commission Particulière du Débat Public qui a protesté contre le fait que la décision avait déjà été prise en haut lieu sans qu'elle en soit informée<sup>8</sup>. La suite du débat a été marquée par l'annulation de la décision ministérielle du 14 mai 2004 concernant l'étude du projet du contournement autoroutier de Bordeaux (délibération du tribunal administratif de Bordeaux n°0603435 du 1<sup>er</sup> mars 2007). Le débat public sur le contournement autoroutier de Bordeaux a eu des conséquences sur l'ensemble des exercices de concertation locale et a révélé des tensions entre les élus locaux concernés par le projet (maires des petites communes situées à proximité du projet de tracé de l'autoroute), les grands élus locaux divisés (président de la Communauté Urbaine de Bordeaux, élus du conseil général et du conseil régional...) et le Ministère des Transports. Ce dernier avait contesté le 24 avril 2007 la délibération n° 0603435 du tribunal administratif de Bordeaux. Le 5 décembre 2008, la Cour Administrative d'Appel a contredit le jugement du tribunal administratif de Bordeaux et a validé la procédure du débat public. Le problème ne repose pas tant sur la forme interne de la procédure, mais son opportunité au moment où les décisions étaient

.....

<sup>7</sup> Réponse rédigée par la CPDP le 18 septembre 2006.

[http://www.debatpublic-projetferroviaire-bordeaux-espagne.org/actualite/questions\\_reponses.html?id=2](http://www.debatpublic-projetferroviaire-bordeaux-espagne.org/actualite/questions_reponses.html?id=2) Site consulté la dernière fois le 14 février 2009.

<sup>8</sup> Lors de la séance du 7 septembre 2006, Alain Rousset, président du conseil régional d'Aquitaine, a rappelé le fait qu'on ne pouvait « pas se permettre de rater ce débat public du fait de l'échec du débat précédent sur le grand contournement ».

prises. Le dossier sera porté prochainement au Conseil d'État et traduit le fait que le débat public a néanmoins permis de révéler les tensions entre l'État, les associations et les collectivités territoriales (les élus restant partagés selon leur intérêt dans le projet). Plus de cinq années après la fin du débat public, la question fait clivage, les collectifs contre le contournement sont encore mobilisés même si le projet n'est absolument plus à l'ordre du jour. Le bénéfice du débat public est qu'il a permis de structurer sur le long terme des associations créées par rapport à la question du contournement. Ces structures ne disparaîtront pas tant que les enjeux du débat ne seront pas définitivement clos ; de plus, les membres de ces collectifs sont susceptibles de s'engager au sein d'autres mobilisations environnementales. Du côté des acteurs institutionnels, les autorités locales ont appris à gérer l'exercice du débat public et à voir les conflits potentiels entre les pouvoirs publics au sujet de ce type d'infrastructure.

Les limites de cet exercice délibératif touchent également au contrôle étroit de la procédure. Deux écoles théoriques s'affrontent, les tenants d'une vision communicationnelle de la démocratie et ceux promouvant une forme de créativité sociale. Pour ceux se réclamant volontiers d'une posture habermassienne, le fondement rationnel est obtenu dans l'activité communicationnelle : c'est au terme d'un accord et d'un dialogue poursuivi que les acteurs négocient le sens de leur action et l'établissement de normes universelles. Les exercices délibératifs mettent alors en évidence le lien entre des normes préalablement définies et des procédures institutionnalisées. La procédure du débat public permettrait en ce sens de régler le comportement des acteurs pour qu'ils parviennent à l'établissement de normes et de critères de discussion susceptibles de faire émerger une évaluation claire du projet afin d'aider les décideurs. L'autre approche de l'exercice délibératif insiste plutôt sur l'aspect de créativité collective à l'instar d'Hans Joas (Monnoyer-Smith, 2003 : 64-65). « Le concept de participation recouvre aujourd'hui ce que les tendances à la privatisation ont laissé subsister du désir de vivre directement et publiquement sa socialité, d'exercer une activité créative et efficace au sein de la communauté. En participant aux organisations et aux institutions politico-culturelles, ainsi qu'aux mouvements sociaux qui constituent les bases mouvantes de la démocratie, l'individu peut allier de façon indissoluble la poursuite rationnelle de ses intérêts, l'obligation morale et l'épanouissement créateur » (Joas, 1992 : 269). Le débat public donne une dimension cognitive aux mobilisations collectives sur un sujet donné, puisqu'il enregistre les organisations et institutions qui sont pour ou contre le projet d'aménagement. Ce type de participation structure d'une autre manière l'espace public. Selon nous, l'approche communicationnelle correspond davantage au profil du débat sur le contournement autoroutier de 2003 dans la mesure où la procédure a été rigoureusement définie pour que les discussions puissent avoir lieu sur les aspects principaux du sujet. En revanche, le parasitage avec la décision prise avant la fin du débat public a révélé une déconnection véritable entre la délibération collective et la décision prise par le gouvernement. Ce hiatus a jeté un discrédit important sur la procédure elle-même qui n'est devenue que l'une des étapes dans la mise en scène de la lutte entre les partisans et les opposants de ce projet.

L'institution du débat public en France est loin d'être inutile dans le sens où elle met en scène un conflit d'opinions tout en essayant de le dédramatiser et de minorer ses aspects passionnels. Le débat approfondit l'échange d'argumentaires et donne une idée juste de la situation d'affrontement (la distribution du pour et du contre selon les organisations). Le débat public portant sur le contournement de Bordeaux a vu des séquences interactionnistes montrant la manière dont les acteurs s'affrontent et échangent des

arguments, mais son issue a cruellement mis en évidence le manque de lien entre le processus délibératif et la décision prise par les responsables politiques qui du même coup délégitime la procédure. Le débat est un supplément délibératif, mais il ne peut se suffire à lui-même. Les entretiens avec des acteurs de ce débat public révèlent qu'il doit être complété par d'autres instruments de participation pour pouvoir avoir un impact plus fort sur la prise de décision. Le débat public sur le contournement autoroutier n'a pas clos les polémiques, il a bien au contraire permis aux associations de se structurer dans le temps et aux responsables politiques de prendre la mesure de la diversité des intérêts en jeu. Le débat public sur le contournement autoroutier de Bordeaux de 2003 a eu un impact sur l'organisation des autres débats publics dans la région et sur les exercices de concertation en matière d'aménagement du territoire.

**REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

- Aigrain, Philippe (2005), « Usages citoyens des technologies de l'information et de la communication », des outils qui ne doivent pas faire écran », *Territoires*, mai 2005, pp. 15-18.
- Barbier, René (1996), *La Recherche-Action*, Paris, Économica.
- Blanc, Maurice (2006), « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la Société*, n°69, pp. 25-38.
- Blatrix, Cécile (2000), *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV, processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat, Université de Paris I.
- Callon, Michel, Barthe, Yannick, Lascoumes, Pierre (2001), *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, éditions du Seuil.
- Copans, Jean (2005), *L'enquête et ses méthodes, l'enquête ethnologique de terrain*, Paris, éditions Armand Colin.
- Dewey, John (2004), *Comment nous pensons*, Traduit de l'anglais par Ovide Decroly, Paris, éditions du Seuil, coll. « Les Empêcheurs de penser en rond ».
- Dispaux, Gilbert (1984), *La logique et le quotidien. Une analyse dialogique des mécanismes de l'argumentation*, Paris, éditions de Minuit.
- Faure, Alain (1989), « Le trousseau des politiques locales », *Politix*, vol. 2, n°7, pp. 73-79.
- Falise, Michel (2008), *La démocratie participative, promesses et ambiguïtés*, Paris, éditions de l'Aube.
- Fourniau, Jean-Michel (2007), « "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », dans Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, Rémi Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, Seuil, pp. 67-77.
- MacLaverty, Peter, Halpin, Darren (2008), « Deliberative Drift: the Emergence of Deliberation in the Policy Process », *International Political Science Review*, vol. 29, n°2, pp. 197-214.
- Habermas, Jürgen (1995), *Sociologie et théorie du langage*, trad. Franç. R. Rochlitz, Paris, Armand Colin.
- Habermas, Jürgen (1997), *Droit et démocratie*, trad. Franç. R. Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard.
- Hélin, Jean-Claude (2001), « La concertation en matière d'aménagement. Simple obligation procédurale ou changement de culture ? », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 21, n°1, pp. 95-108.
- Joas, Hans (1992), *La créativité de l'agir*, trad. Franç. P. Rusch, Paris, éditions Le Cerf.
- Larssen, Christine (2001), « Développement durable et démocratie locale : mise en œuvre d'Agendas 21 locaux au Danemark », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 21, n°1, pp. 181-188.
- Martel, Guylaine (dir.) (2000), *Autour de l'argumentation. Rationaliser l'expérience quotidienne*, Québec, éditions Nota Bene.
- Monnoyer-Smith, Laurence (2008), « La pratique délibérative comme invention du politique », *Sciences de la Société*, n°69, pp. 51-69.

Nevers Jean-Yves, Couronne Pierre (2004), *Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage*, rapport final, Centre d'Étude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir (CERTOP).

Rémy, Elisabeth (1995), « Apprivoiser la technique. Débat public autour d'une ligne à haute tension », *Politix*, vol. 8, n°31, pp. 136-144.

Rollant, Romain (2004), *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 en science politique, IEP Bordeaux.

Rollant, Romain (2007), « De la légitimation des acteurs à la légitimité du débat public », dans Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, Rémi Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp. 178-188.

Suraud, Marie-Gabrielle (2008), « Le net ou la clôture de l'espace public. Débats sur l'accident industriel de Toulouse », *Réseaux*, 2003/2, n°118, pp. 211-236.

Talpin, Julien (2004), « Élitisme et délibération dans la pensée politique de Pierre Bourdieu : pour une Realpolitik de l'universel », *Sens Public 1*, pp. 73-89.

Tardif, Maurice, Zourhlal, Ahmed (2005), « Enjeux et difficultés de la diffusion de la recherche sur l'enseignement entre les milieux scolaires et universitaires » dans *Les Sciences de l'éducation. Pour l'ère nouvelle*, vol. 38, n°4.