

Peut-on débattre de tout et avec tout le monde ?

Etude des débats CNDP et de leurs publics

Clément Mabi, Costech (UT Compiègne),

Résumé :

Cet article s'intéresse à l'étude des débats publics organisés par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) et aux logiques d'activation de ses publics. Il s'agit de s'interroger sur sa capacité à prendre en charge certaines thématiques dites « technoscientifiques » et les conflits qu'elles portent. Si sa méthodologie semble fonctionner pour discuter de certains projets, on constate la difficulté de la Commission pour organiser des débats sur des thématiques plus sensibles comme le nucléaire ou les nanotechnologies qui incluent, en plus des problématiques techniques, des enjeux sociopolitiques. Ces expériences difficiles remettent-elles en question le modèle du débat public ? Y-aurait-il des objets technoscientifiques trop complexes ou trop conflictuels pour être débattus dans ce type de dispositif ?

Pour répondre à ces questions nous réalisons une analyse des dispositifs de prises en charge proposés par la CNDP afin de comprendre comment les objets « mettent à l'épreuve » les procédures. Nous avançons l'idée qu'un « impensé méthodologique » limiterait l'ouverture axiologique des dispositifs (la mise en discussion de la dimension substantielle des objets) contrairement aux attentes de publics qui souhaitent élargir le débat. Autrement dit il y aurait un décalage entre les ressorts de la mobilisation des publics et les ressources offertes par la CNDP pour organiser la discussion. Cet impensé serait particulièrement visible autour de l'implémentation d'outils en ligne dans les dispositifs, la difficulté à mettre à profit leurs caractéristiques traduisant la difficulté de la CNDP à rencontrer les publics des thématiques débattues.

May we discuss about everything and with everyone?

Study of the CNDP debates and their public

Abstract:

This paper aim to focus on the study of public debates organized by the French Commission for Public Debate (CNDP) and the activation of its publics. If its methodology seems to work to discuss some « projects », we can see that the organization is more difficult for some technoscientific objects like nuclear issues or nanotechnologies. Are those experiences a major concern for the model of public debate promoted by the CNDP? Can we say that some objects are too conflicting for being discussed in those debates?

To answer to those questions, we have realized an analyse of the arrangement promoted by the CNDP to deal with different objects in order to understand how the objects put to the test procedures. We are working on the idea that there is a « methodological unthought » which is limiting the axiological opening of the arrangements, unlike the matter of concern of some publics who aim to expand the debate. In other words there would be a gap between public expectations and the resources offered by the CNDP to organize the discussion. This unthought is particularly visible about the implementation of online tools in the CNDP arrangements. We would like to prove that the challenge to build on their characteristics is reflecting the difficulty of the CNDP to adapt to public.

Peut-on débattre de tout et avec tout le monde ?

Étude des débats CNDP et de leurs publics

Clément Mabi, Costech (UT Compiègne)

Depuis sa création avec la loi « Barnier » en 1995 et sa réorganisation suite à la loi « Démocratie et Proximité » de 2002, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a organisé un nombre important de débats sur des thématiques très variés. Dans son rapport d'activité 2011¹ la Commission Nationale met largement en avant ce bilan globalement positif et rappelle l'originalité de son modèle qui constitue une expérience inédite de démocratie participative « à la française »².

Lorsque l'on étudie le déroulé des débats, on constate une assez grande variété des situations. Dans la plupart des cas, à l'exception notable du débat nationale sur les nanotechnologies de 2009, la procédure a pu se tenir « administrativement parlant » : les réunions ont eu lieu, les avis ont été récoltés, un compte rendu a été produit et la vie du projet a pu continuer. Mais en réalité, certains cas, comme par exemple ceux de Notre Dame des Landes sur le nouvel aéroport nantais, la LGV PACA ou celui sur la ligne Très Haute Tension Maine-Contentin ont entraîné de très vives oppositions et ont suscités de nombreuses interrogations sur la capacité du dispositif à véritablement introduire une part de régulation démocratique dans des choix d'ordre scientifiques et techniques. Ces critiques se basent notamment sur l'argument qu'on ne peut se contenter de débattre sur des projets sans laisser la possibilité aux participants d'évoquer les dimensions substantielles qu'ils soulèvent. Lors de la discussion d'un projet d'aménagement du territoire la politique sectorielle est bien souvent interrogée par les participants, soulevant ainsi de nombreuses questions axiologiques qui contribuent à la légitimité démocratique du débat. Peut-on réellement débattre de l'opportunité d'un nouvel aéroport sans laisser aux participants l'opportunité d'interroger l'organisation de la politique nationale de transport ? Ne risque-t-on pas de leur donner l'impression que le débat intervient à la fin du processus, pour régler les questions d'acceptations sociales ? Or, ces questionnements plus généraux peinent à être traités dans les procédures proposées par la CNDP qui ne prennent pas pleinement en compte le fait que les projets pour lesquels elle est saisie découlent souvent du développement « d'objets technoscientifiques » qui rassemblent différentes dimensions, à la fois techniques mais aussi sociopolitiques. Dans cette conception de l'innovation, il s'agit de poser un regard particulier sur la science qui considère la dimension hybride et socialement construite des objets techniques (Latour, 1991) tout en tenant compte des rapports étroits qu'entretiennent le monde économique et celui des sciences et techniques (Hottois, 1984). Le modèle du débat public CNDP s'en trouve-t-il pour autant remis en cause ? Plus largement, l'innovation technologique est-elle toujours compatible avec l'ordre démocratique ? L'étude des processus de mise en discussion des technosciences nous amène également à nous interroger sur les dispositifs de débats en eux mêmes, sur leur capacité à organiser la discussion politique sur ces sujets, à configurer les rapports de force entre acteurs et à donner de la visibilité à leurs arguments. Ces dispositifs questionnent également les rapports qu'entretiennent nos sociétés avec les sciences et

¹ Disponible ici : http://www.debatpublic.fr/docs/rapport_annuel/2013/10ans-service-du-debatpublic/sources/indexPop.htm

² Voir Revel et al, *Le débat public une expérience française de démocratie participative* (2007)

techniques. Dans quelle mesure l'étude du modèle CNPD nous permet-elle d'explorer notre capacité collective à prendre en charge les questions et les enjeux associés (politique de long terme, écologie...)?

Dans cet article nous souhaitons montrer que certains objets technoscientifiques « mettent à l'épreuve » les procédures, dans leur matérialité, et influent sur le processus de formation des publics des débats. Notre hypothèse est que dans certains cas il y aurait un problème d'adéquation entre la procédure statutairement proposée par la CNPD pour discuter de projets d'aménagement et les attentes des publics qui se mobilisent en partie pour inclure dans le débat les valeurs associées et des dimensions plus axiologiques. Ce décalage fait que la commission a ensuite des difficultés pour construire sa légitimité à faire débattre sur certains objets car, de fait, elle n'est pas équipée pour prendre en charge la diversité des publics et leurs attentes.

Nous postulons qu'en plus des limites intrinsèques au modèle politique du débat public il y aurait une forme « d'impensé méthodologique », de manque de réflexivité, de la part des concepteurs des débats, perturbant la prise en charge de certains objets technoscientifiques. En fait, il semble que la commission peine à prendre en charge la pluralité des publics susceptibles d'être concernés et à leur fournir des outils adaptés pour intégrer le débat. Les méthodologies adoptées pour discuter de projets ne seraient pas remises en question pour traiter des thématiques les plus conflictuelles et la capacité du dispositif à favoriser la mobilisation de certains publics, plus que d'autres, trop largement sous-estimée. Cet impensé est particulièrement sensible pour ce qui concerne l'usage du numérique dans les débats publics. La CNPD mobilise de plus en plus d'outils de participation en ligne, sans véritablement anticiper les publics qu'ils sont en capacité de mobiliser ni intégrer pleinement les possibilités du non-présentiel dans ses réflexions stratégiques pour élargir le public du débat. La procédure proposée poursuivrait un certain nombre d'objectifs, notamment légaux et administratifs, sans chercher à s'adapter aux spécificités des publics concernés par les thématiques.

Pour étudier ces dispositifs nous proposons une approche à la croisée des sciences de l'information et de la communication (SIC), de l'étude des sciences et des techniques (STS) et de la science politique. Les données que nous mobilisons sont issues de plusieurs sources : une enquête de terrain réalisée dans le cadre de notre travail doctoral (étude de cas des débats publics d'Ivry sur la rénovation d'un incinérateur, du projet de parc éolien en mer des Deux Côtes et sur le projet CIGEO sur le centre d'enfouissement des déchets nucléaires), de notre participation à un contrat de recherche Concertation Décision Environnement³ qui nous a permis d'étudier en détail le débat d'Ivry, mais aussi la participation à une étude mandatée par la CNPD sur les usages du web à travers l'analyse d'une série de débats publics (Ivry, les Deux Côtes, Penly 3, Castres-Toulouse, Nanotechnologies, Ligne Nouvelle Paris Normandie (LNPN) et le débat sur le terminal méthanier de Dunkerque) ainsi que des missions d'évaluations effectuées pour le compte de plusieurs Commission Particulière du Débat Public (CPDP) (Ivry, les Deux Côtes et AquaDomitia). Ces différentes entrées dans le terrain nous ont permis d'avoir accès à de nombreuses données internes à la CNPD et d'acquérir une vue d'ensemble du fonctionnement de l'institution, de ses choix stratégiques et de ses rapports aux publics.

³ voir le rapport complet : <http://www.concertation-environnement.fr/content/view/79/>

I) La problématisation des objets technoscientifiques par les dispositifs

Organiser un débat public peut être considéré comme une opération de mise en relation entre un objet technoscientifique et ses publics qui consiste à le rendre accessible sous une forme discutable grâce à la construction d'une médiation par la CNDP. A la suite des travaux en STS, l'objet technoscientifique est ici compris dans une approche latourienne, proche du concept des « *issues* » anglophones, comme un construit normatif, un assemblage d'éléments hétérogènes, humains et non-humains (des substances, des perspectives scientifiques, des attentes de publics...). Cette perspective a l'avantage d'enrichir notre compréhension de l'objet et d'y inclure directement la dimension controversée et conflictuelle engendrée par la complexité des technosciences. Cette ouverture est pour Bruno Latour (2005) l'occasion de marquer le passage des « *matters of fact* », faits scientifiques a priori indiscutables et symboles du modernisme aux « *matters of concern* » qui représentent la dimension « discutable » des objets et leur complexité sociotechnique. La définition des objets ainsi perçus est susceptible d'évoluer en fonction des « épreuves » qu'ils traversent et de la manière dont ils sont discutés. La discussion au sein des débats publics est une de ces épreuves que Brice Laurent (2012) considère comme une des possibles « technologies de démocratie » qui contribuent à la mise en société des objets technoscientifiques. A travers la « mise en procédure » de l'objet, ce dernier se trouve « problématisé »⁴, au sens de Michel Foucault, ce qui légitime l'implication dans sa définition de certains segments du public qui voient le lien qui les relie à l'objet explicité et leur « concernement » mis en forme. Ce processus contribue ainsi à la sélection et à la hiérarchisation des publics susceptibles de s'impliquer. Par exemple, discuter dans un débat de la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame des Landes ne va ainsi pas concerner le même public selon qu'on présente le projet comme une étape incontournable pour le développement de la région ou comme un symbole d'une époque non respectueuse de l'environnement et de l'écosystème local.

Pour capter ce processus, il nous semble que les SIC possèdent des outils théoriques encore peu mobilisés dans les études sur la participation et qui permettraient de renouveler l'approche des procédures en contribuant à élargir la palette des effets possibles des dispositifs. En effet les SIC ont développé une longue tradition d'étude des médiations et de leurs richesses, notamment à travers le concept de dispositif de médiation⁵ qui permet de faire tenir dans un même mouvement ses dimensions institutionnelles, techniques et symboliques. Adopter un « point de vue communicationnel » sur les dispositifs de débat public nous permet de mettre l'accent sur ce qui s'y déroule, jusque dans la matérialité du dispositif, sans négliger la confrontation des contextes sociaux engendrée par la participation (traditionnellement traitée par les STS) ni la dimension symbolique des procédures telle qu'étudiée en science politique. La procédure de débat CNDP est ainsi considérée comme un espace institutionnel qui organise le débat ; mettre l'accent sur sa dimension technique nous invite à prendre en compte la matérialité des formats d'expression (l'objet n'est pas problématisé de la même manière en fonction des possibilités d'expression offertes aux participants) ; et à considérer comment sa dimension symbolique intègre la manière dont il organise les relations entre les acteurs qui participent à la discussion en étudiant les phénomènes d'actualisation de la médiation (ce que les participants font vraiment du

⁴ voir sur ce sujet les travaux de Y. Barthe (2006) ou B. Laurent (2010)

⁵ La revue *Hermès* lui a par exemple consacré un numéro : « Le dispositif entre usage et concept », n°25, 1999

dispositif). Ces dernières sont analysées au sein d'un dispositif sociotechnique, espace où se déroulent les interactions entre les acteurs et où se construit le sens. Il est considéré comme une entrée dans la complexité du monde social (Davallon, 2004) qu'il participe à rendre accessible aux acteurs (Peeters et Charlier, 1999). La relation entre les acteurs et l'environnement dans lequel ils évoluent se trouve recomposée par les éléments issus de son propre parcours introduits lors de la médiation. Le dispositif a une dimension performative (Denis, 2006) qui lui permet à la fois de faire exister l'objet pour les participants, de lui donner une réalité sémiotique dans le cadre situé du débat (ce qui n'est pas nommé n'existe pas) et de donner une matérialité à un modèle politique qui rend possible sa discussion. C'est cette dimension performative qui lui permet de mettre en forme le concernement des publics - nous parlerons de « mise en forme dispositifivité du concernement » - et ainsi de contribuer à la sélection et à la hiérarchisation des publics. Si l'on prend l'exemple du débat d'Ivry sur la rénovation d'un incinérateur, l'objet débattu prend une forme précise, celle donnée par le projet du maître d'ouvrage sous la forme d'un cahier des charges techniques (il est alors problématisé), dont la définition évolue avec les échanges entre participants qui ont pour certains tenté de faire le lien avec les enjeux du Grenelle de l'environnement. Dans le même temps, le dispositif permet de faire exister un modèle particulier de démocratie participative : le cadre juridique général du débat public ajusté, « traduit », par les acteurs de terrains. Ainsi, la dimension technique de la définition proposée a légitimé la participation d'un public avec un bon niveau d'information préalable (des techniciens des déchets et des associatifs qualifiés) ce qui a eu pour effet d'enrichir sa définition avec des points de précisions techniques. Les enjeux politiques plus généraux, liés à la politique des déchets, et plutôt susceptible de favoriser la mobilisation d'un public plus large, n'ont pas réussi à s'imposer dans le débat.

Dans les débats, la problématisation est souvent centrée sur les projets et légitime de manière inégale le concernement axiologique des participants. Ce processus détermine largement le périmètre du débat, ce sur quoi va pouvoir se porter la discussion, et laisse plus ou moins la possibilité aux acteurs de mettre à l'épreuve le projet discuté. C'est pendant sa problématisation que les acteurs qui se sentent concernés vont évaluer le degré d'ouverture et de transparence du débat en préparation. Si tout semble joué d'avance, la mobilisation risque d'être faible et l'opposition vive... Concrètement, les commissions particulières en charge de l'organisation des débats (CPDP) peuvent jouer sur deux variables pour mettre en procédure les objets : le cadrage qu'elles construisent pour définir le périmètre du débat et le *design* de la procédure, c'est à dire les choix qu'elles font en terme de formats d'expression (les outils de participation à destination des participants). En fonction de l'équilibre proposé, la prise en charge de l'objet rendra plus ou moins compte de sa complexité sociotechnique ce qui contribuera éventuellement à configurer des « prises » à destination des publics pour explorer l'objet. Le positionnement de ces « curseurs » par la CPDP a lieu en partie lors du travail de préparation du débat public, en amont. Cette dernière est chargée d'effectuer une évaluation de la situation et du contexte dans lequel va se dérouler le débat en allant à la rencontre des acteurs afin de les impliquer et de faire émerger les principales thématiques qui constitueront, pour le public, le cœur du débat. Cette phase est cruciale : c'est à ce moment que la CPDP décide par exemple de la place qu'elle va accorder à la dimension substantielle du projet débattu (l'ouverture axiologique du cadrage) et des formats d'expression qu'elle va mettre à la disposition des publics (le débat se passera-t-il uniquement dans des réunions publiques ou comprendra-t-il des espaces en ligne ?).

Le cadrage est un concept de SHS, souvent naturalisé dans les discours des acteurs, qui désigne un processus de délimitation de l'objet du débat pour en rendre publics certains aspects. Il doit donc être déconstruit afin d'être mobilisé par le chercheur (Châteauraynaud, 2011) et il en ressort que c'est plus un outil pour le chercheur qu'une véritable réalité sociale (Céfaï, 2007). Dans notre travail la notion renvoie au processus de construction du sens par les acteurs et à la manière dont celui-ci rend plus ou moins légitime l'expression d'un concernement dit « sensible » (basé sur l'expérience des individus et leur rapport au territoire) ou d'un concernement plus « axiologique » (basé sur les valeurs associées au projet et renvoyant à une dimension plutôt substantielle). Le cadrage se matérialise dans la proposition de sens contenue dans le dossier du maître d'ouvrage et mise en forme par la commission et il tient compte des logiques d'actualisation par les participants. Sa construction est une étape essentielle du travail de la commission, qui doit faire en sorte de garder les questions ouvertes pour qu'elles soient débattues. Les CPDP doivent en théorie mettre en discussion une définition de l'objet à la fois compatible avec les options du maître d'ouvrage et les attentes du public. Ainsi, s'il y a concurrence entre des propositions de définitions différentes, elles ne sont pas sur le même plan (Marres, 2007) et le public est souvent dans une posture de contestation des cadres proposés par le maître d'ouvrage ou la CPDP. Par ce processus se joue une configuration des relations de pouvoir entre acteurs qui voient certaines dimensions de leur concernement légitimé (Jasanoff, 2005) dans la mesure où cela oriente le sens des interactions entre les participants.

Le *design* de la procédure joue également un rôle important. Il réfère aux choix effectués par la commission en termes d'équipement mis en place pour que l'objet puisse être discuté en fonction du cadrage proposé. Dans notre travail, le terme *design* est mobilisé pour désigner les choix matériels effectués par la CPDP dans la configuration des formats d'expression. Ainsi dans l'analyse du design nous observons par exemple la place accordée aux réunions publiques : quelle localisation, quelle configuration de la salle (estrade, lumière, place du public...) ? Nous nous intéressons également aux choix faits en matière de mobilisation des outils en ligne : quelles possibilités de participation le site offre-t-il ? Encourage-t-il la confrontation des opinions et le dialogue ? Favorise-t-il plutôt l'information des publics ? L'objectif est de montrer que les choix techniques effectués traduisent l'ambition politique des concepteurs (Benvegna, 2006) et leur conception de la citoyenneté (Monnoyer-Smith, 2010). Dans les situations fortement conflictuelles, la tentation est grande pour la CPDP de garder le contrôle sur les échanges et de limiter un maximum la spontanéité du dialogue en verrouillant les possibilités d'interaction (Allain, 2007).

Il est important de noter que l'équilibre à trouver entre le *design* et le cadrage est nécessairement subtil et n'est en aucun cas une recette miracle pour réussir la prise en charge d'une problématique : les choix effectués en terme de design ne reflètent pas complètement ce que peut produire un dispositif en terme d'implication des publics dans un débat et le cadrage ne peut pas non plus déterminer à lui seul la portée des échanges entrepris au sein des « communautés débattantes » qui se forment pendant les procédures. Le déroulé de la concertation, l'épreuve, réintroduisant une part d'incertitude dans le processus de discussion de l'objet. C'est donc à travers la combinaison des choix en termes de cadrage et de design mais aussi de leur possibilité d'actualisation par les participants que se construisent les problématisations et sont activés les publics du débat. Pour le moment les acteurs de terrain n'ont pas encore complètement trouvé la formule de cette chimie complexe et les expérimentations se

multiplient pour améliorer les formes de la prise en charge. Comme le rappelle Francis Chateauraynaud sur son blog⁶, la recherche produit des travaux sur l'ethnographie de la participation (Céfaï, 2013) qui relayent la pluralité des expériences des publics et retracent finement leur implication dans les dispositifs, confirmant ainsi les présupposés de l'approche pragmatiste. Mais ce travail n'est pas encore remonté aux acteurs qui mobilisent la figure du « grand public » dont de multiples discours valorisent « l'engagement », étape obligée pour la construction du consensus social, prenant ainsi le risque d'occulter l'extrême diversité des ressorts de la mobilisation des publics. Cette vision uniformisante influence leur manière de constituer les dispositifs : bien souvent les CPDP anticipent le *design* pour le « grand public », sans véritablement tenir compte des spécificités et des stratégies des différents groupes. Le cadrage proposé n'a pas non plus la capacité de prendre en compte la variété des motifs de concernement et d'engagement des publics, reléguant ainsi la spécificité des publics au statut d'impensé.

II) De la difficulté de faire évoluer les procédures : les limites d'une réflexion en terme d'équipement

En vingt ans d'existence, la CNDP a cherchée à obtenir une certaine cohérence méthodologique, conformément à sa mission qui consiste à « *élaborer une méthodologie générale en matière de concertation avec le public, au fur et à mesure de son expérience, qu'elle tiendra à disposition sous la forme d'avis et de recommandation*⁷ ». Les débats publics ont désormais une façon de faire relativement identifiée : les CPDP une fois nommées déterminent les modalités de participation du public qui a « *le droit de poser des questions et d'obtenir des réponses ; il peut formuler des observations, des critiques, des suggestions sur tous les aspects du projet*⁸ » et elles organisent la présentation publique du projet par le maître d'ouvrage (principalement sous la forme de réunions publiques et de l'animation des réunions et de la création d'un site web, assorti d'un système de question/réponse et de la production de documents d'accompagnement). A la fin du débat la CPDP produit un compte rendu, document par lequel elle rend compte de la diversité des points de vue exprimés pendant le débat. Ce type de dispositif s'est progressivement mis en place pour capter un public au concernement « sensible », qui au delà du bien commun, voit son environnement modifié par un projet qui doit être intégré sur son territoire et se sent suffisamment concerné par le débat pour se mobiliser. Le public est ainsi progressivement assimilé à la figure du riverain.

Dans son cahier méthodologique, si la CNDP regrette d'ailleurs la difficulté à mobiliser le public de manière générale elle précise que « *tel semble être le cas pour des sujets dont les habitants ne voient pas précisément les conséquences directes et immédiates sur leurs conditions de vie quotidienne*⁹ ». Dans ses textes officiels, la CNDP affirme que lorsque le débat est construit autour de problématiques localisées et centrées sur les projets le public à tendance à se mobiliser plus largement, et que ceux qui sont directement concernés par le projet auront tendance à se déplacer aux réunions publiques. Le cadrage et le *design* des procédures de débat public se sont donc progressivement adaptés pour rechercher cette proximité, *a priori* synonyme de mobilisation. Les débats sont principalement organisés autour d'une série de réunions publiques qui permettent de cibler un territoire, « d'entendre » ses principaux acteurs... et de rendre l'accès plus

⁶ Voir Chateauraynaud, « de la formation des publics à la rébellion des milieux »

http://concertation.hypotheses.org/911#identifiant_24_911

⁷ Document interne à la CNDP « Origines et missions », p5.

⁸ Rapport d'activité CNDP, 2010-2011, p13

⁹ Cahier méthodologie de la CNDP, « Abcédairé du débat public », entrée « public », p78

difficile à d'autres. En effet, la CPDP, par le choix des lieux de réunions, délimite le territoire au sein duquel il est légitime d'intervenir, le territoire concerné par le débat. Ces choix sont lourds de conséquences comme le souligne le président de la CPDP du terminal méthanier de Dunkerque : « *La difficulté d'un débat c'est son périmètre : est-ce que vous vous limitez au site ? Est-ce que vous allez régionalement ? À cent kilomètres ?¹⁰* ». Les conséquences de ces choix sur le public qui va se déplacer aux réunions publiques est important : dans la méthode mise en place, un périmètre réduit implique un *design* « orienté territoire » qui favorise l'expression locale. On peut noter que cette approche territoriale traduit une forme de hiérarchisation des publics : l'habitant est privilégié par exemple par rapport à tous ceux qui ne peuvent pas forcément se rendre aux réunions (le propriétaire d'une résidence secondaire, les usagers d'une infrastructure routière ou ferroviaire qui ne résideraient pas dans la zone traversée mais en seraient tout de même usagers, etc).

Cette méthodologie entraîne également un risque de « fracture participative » induite par le modèle de participation de la CNDP qui peine à répondre à ses missions en termes d'inclusion des citoyens : le public participant des débats semble largement composé d'amateurs déjà bien éclairés, voire à un cercle de professionnels directement concernés par la thématique du débat. Les méthodes et outils mobilisés (principalement des réunions publiques) ont pour effet de favoriser ceux que la commission nomme des « acteurs » : les associations, les élus et les organismes socioprofessionnels¹¹ préalablement concernés. Le présupposé est que ces « acteurs » pourront venir renforcer « *le public faible* » (Eliasoph, 1998) des profanes grâce à une introduction dans le débat d'éléments critiques sur le projet du maître d'ouvrage. Dans la pratique, cette distinction acteurs/profanes pose problème dans la mesure où elle met à mal le principe d'égalité entre participants, constitutif du débat public¹². Favoriser l'expression de positions argumentées pour venir éclairer le grand public offre l'opportunité à ces « acteurs » de se mettre en scène pour rendre visible leurs positions, au risque d'accaparer les différentes modalités d'expression (monopolisation de la parole en réunion publique, multiplication des cahiers d'acteurs par plusieurs groupes affiliés, etc). Ce phénomène renforce le sentiment d'exclusion de certains groupes et complique la discussion de la complexité des objets technoscientifiques. Certains enjeux et thématiques associées aux projets sont ainsi moins bien représentés que d'autres dans le débat, renforçant encore une fois le manque de légitimité de la CNDP à organiser la concertation sur les projets.

Face à ce défi de légitimité, la Commission a progressivement initié une réflexion sur ses possibilités d'équipements (approche par le *design*) et la politique à mener pour améliorer la présence du public. Le présupposé derrière cette réforme est qu'internet est susceptible d'améliorer l'inclusion du public et de favoriser l'exploration de la controverse en lui donnant de nouveaux outils pour s'informer. Mais cette tentative de réforme est complexe à mettre en place sur le terrain. En effet, la question est rendue encore plus difficile, si l'on dépasse l'apparente cohérence de façade, par la forte indépendance des CPDP par rapport à la Commission Nationale. La CNDP dans son organisation est obligée de composer avec ceux qui acceptent d'aller sur le terrain organiser les débats. Sur le terrain les citoyens et les acteurs sont en contact avec les

¹⁰ Entretien président CPDP Dunkerque, 24/06/2012

¹¹ *Cahier méthodologie de la CNDP*, « Abcédairaire du débat public », entrée « acteur » p9 et 10

¹² La CNDP s'appuie sur une série de principes : égalité entre participants, argumentation des contributions, transparence des échanges et neutralité de la Commission. Dans les textes, l'égalité est définie comme : « *toute personne concernée par le projet doit pouvoir participer au débat et la CPDP doit s'assurer que chacun puisse y parvenir dans des conditions semblables* », *Cahier Méthodologique n°3* p11.

CPDP, qui assume largement le bon déroulé des débats, et l'institution censée piloter le débat public en France n'a que peu de visibilité. La décision finale des choix d'équipements appartient donc aux présidents de CPDP et la boîte à outils mobilisée dépend de leurs conceptions du débat et de leur niveau de connaissance du numérique. De fait, il est alors difficile d'imposer des choix méthodologiques et de communication aux présidents des CPDP. Cette difficulté est en partie héritée des faiblesses constitutives de l'institution en elle-même. Elle n'a que peu de moyens de contrôles sur leurs choix et n'a d'ailleurs pas la possibilité à l'heure actuelle d'imposer une approche uniforme du débat. La commission se contente donc de « suggérer » et de mettre à disposition des outils et les présidents de CPDP s'approprient ce qu'ils pensent le plus adapté à leurs débats.

La question de l'équipement a révélé des tensions entre trois conceptions « idéaltypiques » de la participation du public dans les débats, trois grandes manières de faire qui se traduisent par certains choix d'équipement et un rapport au numérique particulier. La première met en œuvre des dispositifs de participation qui semblent favoriser le recueil de questions et d'avis sur le projet et donnent la priorité au dialogue direct entre le maître d'ouvrage et les membres du « grand public ». Cette vision ne cherche pas à favoriser l'échange entre citoyens, ou entre ceux-ci et les acteurs institutionnels et experts, en vue d'une reformulation collective de l'intérêt général. Ceux qui se déplacent peuvent s'exprimer et voir leurs avis pris en compte. Elle encourage plutôt l'expression de préférences, permet d'« évaluer » l'acceptabilité sociale des projets mis en débat et s'inscrit dans la tradition des enquêtes publiques, telles qu'elles précédaient la mise en place de la CNDP. C'est l'approche traditionnelle du débat public, relativement « consultative » conforme à la tradition administrative française. Une seconde vision part du postulat que le plus important dans un débat est de faire le tour des arguments, nous parlerons de « modèle argumentatif ». Elle fait écho aux théories de la démocratie délibérative, qui valorisent les vertus des discussions argumentées au sein de l'espace public et l'émergence attendue de manière sous-jacente de formes « *d'intelligence collective*¹³ ». Cette vision du débat s'éloigne nettement des modalités de l'enquête publique pour s'inspirer des panels de citoyens ou des sondages délibératifs qui valorisent des formes d'expertises citoyennes. Dans cette optique, la commission doit faire en sorte de proposer le dispositif le plus ouvert possible pour avoir accès à la diversité des arguments. La constitution du répertoire d'arguments sur le projet n'impose pas nécessairement la présence d'un public très nombreux, l'objectif est ici d'élire le meilleur argument, qui peut être porté par un acteur faiblement représentatif au sens traditionnel. La condition de réussite est de tenir des réunions là où la critique sociale est forte, pour lui apporter la contradiction et faire émerger des arguments qui sont d'habitude peu entendus. C'est la vision par exemple portée par Georges Mercadal, ancien Vice Président de la CNDP, et président de la CPDP du débat sur les déchets nucléaires de 2006. Dans ce débat il avait ainsi insisté pour que la première réunion se tienne à Bure, là où les citoyens étaient directement confrontés au problème des déchets. Pour ces deux premières approches, la réunion publique est le principal format d'expression pour le public, pour aller au plus près de lui et engendrer des dynamiques collectives susceptibles de faire évoluer l'argumentation des acteurs. Pour ces acteurs, Internet ne semble pas en mesure de fournir de possible prolongement à ces dynamiques et ne peut constituer qu'un support d'information nécessaire pour mettre des documents à disposition du public.

¹³ Dans son cahier méthodologique, la CNDP décrit « l'intelligence collective » comme « *le recours à l'expertise plurielle, l'élaboration de scénarios, la mise en exergue de controverses* », p 56

La dernière conception du débat s'appuie sur des dispositifs qui favorisent plus nettement les échanges multipartites entre citoyens, acteurs institutionnels, experts et maîtres d'ouvrages. C'est une conception « inclusive » du débat, portée par certains présidents de CPDP, comme Philippe Marzolf, également ancien vice-président, qui avance que pour que la délibération puisse se tenir et que les arguments soient récoltés dans leur diversité il est nécessaire que le public soit présent en nombre pour légitimer le débat et les discussions qui s'y tiennent. Ce défi du nombre rend donc crucial la question de l'équipement : il faut trouver les outils pour avoir le plus de citoyens possibles. Ainsi, c'est progressivement, c'est les tenants de la ligne dite « inclusive » qui ont poussé pour inclure du numérique dans la boîte à outils des CPDP. Pour contrer le surinvestissement des lieux de participation par les « acteurs », la mise en place d'outils de participation en ligne a été perçue comme un moyen d'ouvrir le débat au grand public ou tout au moins d'élargir ses modalités d'implication¹⁴ (Monnoyer-Smith, 2010 ; Mabi, 2011). Sur les différents débats organisés par Philippe Marzolf, différentes expérimentations ont été tentées, sans être forcément relayées au niveau national ni particulièrement pensées en fonction des thématiques débattues. Au fur et à mesure des débats, les équipes tentent d'améliorer les dispositifs pour donner la possibilité à un public toujours plus large de s'exprimer, sans forcément penser les spécificités de chaque cas. Cette politique menée au « coup par coup », sans réel retours d'expérience global traduit bien les difficultés politiques de la CNDP en général, chaque président est libre d'expérimenter mais la capitalisation n'est pas organisée. Les différentes visions du débat cohabitent, trouvent des terrains d'expérimentations, sans que le modèle global en bénéficie et les CPDP ne bénéficient pas des retours des autres pour mieux prendre en charge leurs publics.

Du fait de ces tensions entre les différents modèles, la réflexion sur l'équipement n'a pas été menée en fonction des publics susceptibles d'être concernées par la thématique débattue, en se demandant par exemple quels auraient pu être leurs besoins et les barrières à lever pour les inclure dans le débat. La réflexion stratégique de fond sur l'inclusion n'a pas été associée à celle sur l'équipement qui a été menée de manière isolée. Ce constat renforce notre hypothèse d'un « impensé méthodologique », autour de la manière de prendre en charge les publics concernés par les thématiques débattues dans toute la diversité de leurs concernements. On veut faire venir le « grand public », on met en place des outils pour qu'il s'exprime, mais sans réellement anticiper *qui* sera ce public. La réflexion sur l'équipement n'a pas été associée à celle sur le périmètre le plus adéquat pour mobiliser les groupes concernés, notamment en intégrant des questionnements plus substantiels dans les débats. La question de savoir qui allait utiliser les outils en ligne, n'a pas été clairement posée.

Faute de cette recherche d'équilibre entre *design* et cadrage, les innovations techniques introduites risquent fort de ne pas produire l'effet escompté. Si Internet semble plein de promesses en termes d'inclusion, la littérature relève bien les risques de faire de la politique « comme d'habitude » si l'on dissocie les outils d'une réflexion politique sur le sujet (Wright et Street, 2007). En effet, le potentiel démocratique des technologies numériques n'est pas dans les technologies en elles-mêmes mais dans la manière dont elles sont mobilisées, dans leur *design*. Dans le cas présent, les outils numériques viendraient s'intégrer dans les procédures sans pour autant susciter l'inclusion de publics au concernement plus axiologique et contribuerait à entretenir le débat, « comme d'habitude ».

¹⁴ On pourrait citer d'autres initiatives comme celle de coupler débat public et conférence de citoyens dans le cadre du débat sur la politique des transports dans la vallée du Rhône (débat VAL)

III) Quand la procédure est confrontée aux objets technoscientifiques

Comme nous l'avons déjà évoqué, la CNDP est sollicitée pour prendre en charge des projets qui découlent de différents objets technoscientifiques et tous les débats ne se déroulent pas de la même manière, loin s'en faut. Comment expliquer ces variations ? Là aussi, la sociologie pragmatiste a bien montré l'importance du passage par « l'épreuve » et du rôle de la confrontation des acteurs et de leurs points de vue dans la tournure que peut prendre un débat. C'est en partie la position défendue par les auteurs « d'Agir dans un monde incertain » (Callon *et al.*, 2001). Sur le terrain les acteurs ont une capacité d'action et d'ajustement de leurs comportements qui maintient une part d'incertitude quant aux conclusions du débat. Pourtant il nous semble que d'autres facteurs doivent être pris en compte, notamment la nature de l'objet technoscientifique débattu et sa configuration dans l'espace public. En effet, comme le montre le travail de Bruno Latour (2005) ou celui de Noortje Marres (2012), toutes les entités matérielles ne contiennent pas la même ressource politique et ne suscitent pas la même capacité à susciter de la discussion. Cette dimension dialogique dans des projets issus du monde scientifique est essentielle pour comprendre la prise en charge « socio-technique » des technosciences dans les débats publics CNDP. En fonction de leurs caractéristiques, tous les objets n'ont pas la même capacité à susciter de la discussion et tous n'ont pas la même charge conflictuelle. Certains d'entre eux ont une portée agonistique forte, d'autres semblent plus consensuels. Ils n'activent donc pas les mêmes logiques de concernement des publics, ne favorisent pas l'engagement des mêmes groupes concernés. Dans les dispositifs, ces objets sont ensuite problématisés, comme nous l'avons vu précédemment, ce qui contribue à organiser la discussion et à faire ressortir certains aspects susceptibles de légitimer l'engagement des publics. Mais les objets sont plus ou moins faciles à problématiser, à canaliser dans un dispositif. L'étude des confrontations à la procédure nous permet alors d'interroger la démocratie « en train de se faire » (Laurent, 2010) et d'identifier ses ressources pour prendre en charge la complexité sociotechnique des objets.

Sur le terrain on peut distinguer plusieurs situations-types. D'abord, les objets qui activent peu de « matters of concern ». Dans certains débats les objets débattus ne soulèvent pas d'aspects véritablement conflictuels et ne sont pas sujets à d'intenses discussions par un nombre important de participants. C'est par exemple le cas du débat qui s'est tenu à Ivry autour de la rénovation de l'incinérateur de déchets entre le 4 septembre et le 28 décembre 2009. Le maître d'ouvrage est le SYCTOM, le syndicat de gestion des déchets d'Ile-de-France qui souhaite agrandir la capacité de traitement du site pour prendre en charge un bassin versant plus large. L'objet est abordé à travers la rénovation de l'incinérateur déjà intégré dans l'environnement des Ivriens, sans véritable proposition alternative, ce qui ne contribue pas à la mobilisation des publics : au total moins de mille personnes ont assisté à ce débat¹⁵, faisant la part belle aux « acteurs » préalablement concernés par le monde des déchets. La problématisation est très forte avant le débat et donne l'impression d'un projet « déjà ficelé » et d'un débat « tardif » comme l'a regretté la CPDP¹⁶. Le travail de la commission particulière, présidée par Philippe Marzolf, revient ici plus à déplier l'objet pour mettre en discussion certains points et essayer de leur faire « rencontrer » leurs publics. Conformément à sa stratégie d'expérimentation, le dispositif mis en place s'inscrit dans une logique d'innovation en

¹⁵ Voir le compte rendu du débat, p 47 http://www.debatpublic-traitement-dechets-ivry.org/IMGS/BILAN_COMPTE_RENDU/COMPTE_RENDU_DEBAT.PDF

¹⁶ Compte-rendu débat Ivry, p13

terme d'équipement. De nombreux outils de participation en ligne sont proposés en plus des réunions publiques : on peut par exemple noter l'usage inédit d'un blog, pour faciliter l'expression des citoyens et permettre la diffusion de contenus audio et vidéo.

A l'instar d'autres débats fortement dominés par les « acteurs », le dispositif a été largement investi par les groupes qui utilisent les arènes du débat comme des « scènes d'exposition », afin de faire valoir leurs revendications dans l'ensemble des espaces à leur disposition. Nous avons entre autres montré que l'investissement des arènes était différencié (Mabi et Monnoyer-Smith, 2012), les associatifs ayant par exemple largement investi les débats en ligne pour compenser un accès limité à la tribune. Le blog a largement été utilisé pour faire valoir leurs positions officielles et légitimer leurs discours face à un maître d'ouvrage qui s'est contenté de sa présence aux réunions publiques. Le numérique a été utilisé ici pour compléter le débat en salle et permettre aux acteurs les plus investis de procéder à quelques ajustements stratégiques, sans véritablement susciter l'inclusion de nouveaux publics. Le dispositif au *design* innovant proposé par la CPDP a été conçu pour récolter le point de vue d'une diversité importante de citoyens mais le cadrage est globalement resté centré sur le projet (il était difficile d'élargir véritablement le débat au delà de l'incinérateur). Le débat s'est donc déroulé devant un public relativement restreint qui n'a pas pleinement investi les possibilités offertes par le dispositif à travers son *design*, la construction du cadrage de l'objet ayant limité le débat aux modalités de mise en place du projet. Il n'est donc pas ici question d'éventuels débordements et la méthodologie CNDP n'est pas réellement remise en cause par un objet dont la problématisation ne favorise pas l'engagement d'une grande variété de groupes concernés. Internet a effectivement été un « plus » pour les acteurs investis, mais sans favoriser l'inclusion de nouveaux publics.

Dans d'autres cas, l'objet arrive dans le débat de manière moins « stabilisée » (Barthe, 2006), plus controversée, offrant ainsi plus de prises à la discussion pour des publics aux sources de concernement variées. La prise en charge est alors plus délicate et demande un travail d'ajustements plus important pour que le débat puisse se tenir dans des conditions qui permettent à plusieurs publics de cohabiter. C'est par exemple le cas du débat sur le projet de parc éolien en mer des Deux Côtes qui s'est tenu dans la région du Tréport entre le 28 avril et le 10 septembre 2010. Ce type de débat est inédit : dans la mesure où il n'existe pour le moment aucun autre projet de ce type en France, sa portée est largement nationale (Brugidou et Jobert, 2011). Son rapport à la politique publique est également complexe : il se situe en amont d'un appel d'offre national qui doit être lancé l'année suivante comme l'a regretté publiquement la CNDP dans une de ses délibérations¹⁷. De plus l'éolien en France est un objet controversé, suscitant depuis une dizaine d'années diverses mobilisations, articulant des contestations territorialisées et d'autres plus orientées vers la politique publique qui l'accompagne (Nadaï et Labussière, 2010). Ainsi, dans le débat du Tréport, l'objet tel qu'il est construit au moment du débat active le concernement de catégories très diverses d'acteurs, qui souhaitent à la fois débattre du projet et de ses implications en termes de politique publique.

Les risques sont multiples pour la CNDP si elle souhaite éviter que l'objet de ce débat ne lui échappe. Elle ne peut pas véritablement se contenter de faire débattre uniquement

¹⁷ La CNDP a regrettée dans sa décision du 2 juin 2010 cette saisie sur projet, en rappelant qu'elle serait de nouveau saisie pour le même type de projets après l'appel d'offre. La commission aurait donc souhaitée organiser un débat d'orientation, par façade maritime plutôt que de multiplier les débats projets.
<http://www.debatpublic.fr/docs/communiquedections/communiquedeccioncndp-2-juin-2010.pdf>

sur le projet du maître d'ouvrage au risque de voir la dimension nationale de la problématique lui échapper, mais elle ne peut pas non plus trop ouvrir son cadrage au risque de déborder du périmètre juridique de sa saisie. La marge de manœuvre est étroite (Mabi, 2012). Pour relever ce défi, la CNDP a ainsi décidé la nomination de l'expérimenté Philippe Marzolf à la tête de la CPDP. Toute la difficulté est de parvenir à rester dans le cadre du projet, sans négliger les enjeux axiologiques et de faire cohabiter les différents publics concernés. Sur ce point le travail de préparation et de construction du cadrage a joué un rôle décisif : on peut par exemple noter l'ouverture fournie par les questions du débat, qui laissent une place à la discussion thématique : « Faut-il développer l'éolien en mer face aux Côtes d'Albâtre et picarde ? Si oui, à quelles conditions au vu des différents usages de la mer ? » et « Le projet de parc éolien des Deux Côtes répond-il à ces enjeux et ces contraintes ? ». Cette stratégie d'ouverture a été renforcée par la mise en place d'un dispositif qui comporte une forte composante numérique dans son *design*. En plus de sa mission d'information (mise en ligne des documents du débat), le site propose un système de retransmission des réunions et différents formats d'expression (espaces de discussions thématiques, avis écrits ou vidéos, cahiers d'acteurs, système de questions/réponses, système d'annotation textuelle Co-ment...) afin de faire place à l'expression de différents publics..

La fréquentation du débat a été plutôt importante : plus de 6000 personnes en réunions et environ 33 000 visites sur le site, avec 325 avis déposés dans les forums. L'analyse détaillée du débat montre qu'en plus des « acteurs » traditionnels attendus pour un tel projet, le « grand public » s'est largement déplacé et que ces segments du public ont pu se côtoyer dans un dispositif qui a su capter la pluralité des motifs de concernement (Mabi, 2012b). Le débat a été mené en suivant la méthodologie établie pour discuter des projets mais les outils en ligne ont ici trouvé une place particulière en rendant possible la cohabitation des publics. Le modèle classique a été mis à l'épreuve mais la CPDP a réussi à en exploiter les ressources pour qu'il puisse se tenir sans compromettre le principe du débat public, notamment en permettant l'expression de tous dans un même cadre. Contrairement à ce qui a pu être redouté en amont, la conflictualité de l'objet n'a pas empêché la tenue du débat. On peut expliquer ce phénomène par la relative absence dans la discussion des réseaux anti-éoliens terrestres qui préfèrent peut-être voir les éoliennes en mer que sur terre.

La troisième catégorie d'objets englobe ceux que le dispositif de débat public ne parvient pas à prendre en charge du fait de leur complexité sociotechnique et de la trop forte intensité conflictuelle qu'ils dégagent. Ce type d'objet cristallise une telle intensité de conflits que la dimension controversée devient secondaire, on ne peut plus en discuter dans un cadre dialogique. Aussi, la CNDP peine à les problématiser dans le cadre d'un dispositif de débat organisé pour des projets, ce qui entraîne des « fuites » du dispositif et un « déplacement » du politique dans d'autres arènes (Marres, 2005). Nous analyserons ici plus particulièrement le cas du débat CIGEO, actuellement en cours (15 mai- 15 décembre 2013), sur un projet de centre de stockage géologique des déchets nucléaires HALV à Bure dans la Meuse. Porté par l'Agence Nationale de Gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA), le projet est bâti sur le postulat que la couche d'argile de 120m d'épaisseur qui recouvre le site sera suffisante pour confiner les déchets radioactifs le temps qu'ils diminuent en dangerosité... soit quelques centaines de milliers d'années.

Le débat est difficile, et ce pour plusieurs raisons. Il y a d'abord un problème de temporalité par rapport au débat national sur la transition énergétique qui se tient en

parallèle : de nombreux opposants déplorent que le débat CIGEO se tienne alors que le débat sur la transition énergétique n'est pas encore achevé. L'argument semble imparable « que pèsent 6 mois de décalage pour un projet qui nous engage pour des siècles ? »¹⁸ et il ternit l'image du débat avant même qu'il ne commence en donnant l'impression que la filière nucléaire n'est pas incluse dans la réflexion globale de la politique énergétique. Cette tension montre à quel point les enjeux nationaux ont envahi le débat CIGEO.

Le niveau de technicité du projet est également très élevé : pour saisir tous les enjeux il est important d'avoir des connaissances suffisantes en géologie, physique nucléaire, techniques minières... A l'instar des questions sur le réchauffement climatique (Mabi et Massit-Folléa, 2013), les citoyens risquent de ne se saisir que de l'écume des questions et de traduire les enjeux à travers des éléments intuitivement appréhensibles (comme par exemple les valeurs associées au projet et le parti-pris pour ou contre le nucléaire).

Il y a ensuite l'antériorité des tentatives de débats sur le nucléaire et plus particulièrement sur les déchets de la filière, qui constituent un « point dur » pour les opposants. On peut ici proposer l'hypothèse que le débat est difficile sur un objet qui a déjà une histoire longue avec l'ordre démocratique, pleine de conflits, de négociations aboutissant à des équilibres toujours instables. Que peut la procédure de débat public sur un objet dont la trajectoire est longue, émaillée de conflits radicaux et parfois violents ? Comme le montrent les travaux de Sezin Topçu (2013), les anti-nucléaires sont des publics bien formés, rompus aux règles de la contestation face à une filière traditionnellement caractérisée par l'absence de transparence. Le niveau de conflictualité toléré par les acteurs étant déjà élevé, on pourrait prolonger le parallèle historique en faisant référence aux travaux de Georges Mosse (2000) sur l'acculturation des sociétés européennes à la violence de guerre suite à la grande guerre de 14 qui montrait combien le retour des soldats à la vie civile avait contribué à augmenter le seuil de violence « socialement accepté ». Ici il s'agirait de saisir combien les différents conflits qui émaillent l'histoire de l'atome en France accoutument les acteurs aux affrontements violents. Cette inscription dans le temps long du nucléaire fait dire à certains acteurs que leur implication dans CIGEO valide la stratégie des pouvoirs publics assimilée à un passage en force anti-démocratique.

Ce débat est également marqué par le précédent du débat de 2006, premier débat d'orientation de la CNDP, portant sur « le choix du mode de gestion des résidus ultimes de l'industrie nucléaire, qui restent hautement radioactifs pendant des dizaines de milliers d'années »¹⁹. La CPDP était alors dirigée par Georges Mercadal, acteur historique du débat public en France. Les résultats ont été controversés : la CNDP, qui a su imposer la thématique du risque, a vu à cette occasion son périmètre élargi et des éléments clés de la question du nucléaire ont été mis sur la table, des associations anti-nucléaire ont notamment pu avoir accès à des documents sensibles sur l'industrie nucléaire, relatifs à sa sécurité.

Pour autant des zones d'ombres subsistent, notamment sur la portée réelle du débat. En effet, plusieurs options concernant le traitement des déchets étaient discutées et le débat n'avait pas abouti à recommander l'une ou l'autre de ces solutions, il avait

¹⁸ Pour plus d'informations sur le sujet voir le site de FNE : http://www.fne.asso.fr/fr/debat-public-sur-le-projet-cigeo-bure-quoi-du-debat-sur-la-transition-energetique-63.html?cmp_id=33&news_id=13124

¹⁹ Voir le compte rendu du débat : <http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-dechets-radioactifs/documents/compte-rendu-cpdp.html>

seulement préconisé des demandes d'approfondissement sur l'éventualité d'un entreposage pérennisé. La loi de 2006 a cependant fini par trancher en faveur du stockage en profondeur, solution la plus à même, selon les parlementaires, d'assurer « la sécurité des générations futures ». Ce choix législatif a donné aux acteurs qui s'étaient investis dans le premier débat public CNDP la sensation d'un coup d'arrêt, d'où une forte réticence à participer au nouveau débat sur les modalités d'enfouissement des déchets.

La CNDP est largement consciente du risque : il s'agit de rouvrir un débat sur une thématique où les positions sont très instituées et où le débat parlementaire a déjà eu lieu. La fenêtre d'ouverture ressentie en 2006 semble s'être refermée. De plus la CPDP présidée par Claude Bernet a effectué son travail préparatoire sans l'assistance complète de la CNDP alors en pleine période de transition²⁰. Si les grandes ONG nationales ont bien été contactées, les collectifs locaux, traditionnellement hostiles à l'ANDRA, ont-ils tous été approchés ? Quelles sont les concertations réalisées en amont auprès des acteurs de terrain ? Les conditions ont-elles été réunies pour ramener tout le monde à la même table ?

Tous ces éléments font que CIGEO est rapidement devenu une occasion de « remettre sur le métier » la controverse, pour relancer de manière conflictuelle la problématique des déchets en la transformant en une « scène d'exposition » des arguments anciens et nouveaux. Cette tactique a contribué à faire « exploser » le dispositif proposé par la CPDP qui n'a pas les ressources suffisantes pour créer un cadre légitime face aux attaques radicales dont le projet est la cible. Dans une sorte de surgissement du politique, le débat lui-même devient le théâtre du rapport de force entre les acteurs de la controverse.

Au départ, le dispositif proposé par la CPDP est classique : il articule un site web avec des fonctionnalités participatives et une série de réunions locales. Mais la méthodologie traditionnelle de la CNDP, orientée vers les projets et le territoire, est ici mise en défaut par la congruence entre la « rébellion des milieux » pour reprendre un terme de Francis Chateauraynaud et des concernés axiologiques qui se transforment progressivement en une forme de critique sociale portée contre le modèle de développement énergétique et la conception de l'innovation soutenue par les technosciences. Parmi les opposants, on retrouve les grandes associations comme France Nature Environnement (FNE) ou le réseau Sortir du nucléaire, et des associations plus locales comme Bure Zone Libre, le collectif d'association Bure Stop 55 ou le collectif CIGEOUT. Le 23 mai 2013, la réunion d'ouverture fut bloquée par 200 opposants au bout de 15 minutes et où des élus furent pris à parti. Face à ce constat, la CPDP, en accord avec la nouvelle équipe de la CNDP suspendirent *sine die* les réunions et organisèrent un ensemble de débats contradictoires filmés et diffusés en direct sur le web, assortis d'un « forum citoyen » en ligne. L'innovation se fait une fois de plus par le *design*, sans véritablement faire évoluer le cadrage de l'objet proposé, largement contraint par la loi : le débat doit se tenir sur le projet *stricto sensu*, alors que les participants souhaitent, une fois de plus, débattre des enjeux axiologiques qui sont désormais associés à une forme de critique sociale issue des territoires concernés.

L'usage du web est celui d'une sorte de « rustine » pour permettre la bonne tenue du débat. On peut par ailleurs s'interroger sur sa mobilisation pour contourner, voire atténuer la critique sociale en permettant l'expression de préférences dans un mini-

²⁰ La nouvelle équipe a été nommé en mars 2013 : http://www.debatpublic.fr/cndp/organisation_contacts.html

espace public « artificiel », car coupé de l'environnement social où s'expriment les conflits. Si les conditions de production de l'expression sont de fait apaisées (notamment par une modération à priori), nous observons que les normes de la communication proposées dans les espaces web et les valeurs qui y sont associées ne sont toujours pas adaptées au recueil du concernement des participants qui souhaite pouvoir s'exprimer sur la thématique générale du nucléaire. Ce décalage est relayé par les opposants comme le collectif CIGÉOUT qui, bien que n'étant pas foncièrement hostile au débat public en lui-même²¹, se fait le relais des expériences de censure vécues sur le site de la CPDP en publiant les sujets recalés et les échanges privés avec la CPDP pour justifier la non-publication²². Cette perspective anti-censure, ce besoin d'espaces d'expression alternatifs est instructif quant au niveau de défiance envers les institutions en général et la CPDP en particulier. Les opposants ont le sentiment d'être dans un cadre figé, construit en leur défaveur et difficile à remettre en cause pour imposer la discussion de scénarios alternatifs se démarquant des voies tracées pour des intérêts économiques : « {nous nous opposons} parce que le coût estimé de CIGéo est monstrueux : un million d'euros par jour pendant un siècle. Soit 35 milliards d'euros »²³. Le projet CIGEO est ainsi vu comme un problème *en soi*, dans toute sa complexité sociotechnique. Le débat est vu par les opposants les plus radicaux comme une tentative de mettre en discussion certains aspects du projet, sans laisser l'opportunité de rejeter d'un bloc l'ensemble. Les opposants sont dans une posture de critique radicale où le débat est une part du problème, tout comme la gouvernance du nucléaire en France avec un rôle opaque des pouvoirs publics, le financement de la filière... bref, le refus du monde associé au projet. Il s'agit de ne pas « tomber dans le piège » de la concertation et d'alerter les citoyens sur les enjeux plus larges dans lesquels s'inscrivent le projet en refusant d'être instrumentalisé comme public d'un débat servant à renforcer la légitimité du projet.

Conclusion :

La prévention et la gestion des conflits ouverts étaient l'un des objectifs de la CNDP lors de sa création comme l'a montré Cécile Blatrix (2002). Pourtant, il semble bien difficile de réussir à proposer une médiation qui permette aux publics des objets technoscientifiques de débattre sans risquer que les tensions éclatent et rendent l'échange impossible. En lui-même, l'instrument de politique publique représenté par la CNDP est ambigu. D'une part, il comporte d'importants défauts intrinsèques à sa mise en place, comme sa difficulté à faire venir les citoyens « ordinaires » dans les débats, à mobiliser au-delà des cercles préalablement concernés. Mais on doit également souligner qu'il a contribué à faire exister des formes relativement inédites de participation du public à la discussion de projets liés aux technosciences, notamment en termes d'ouvertures à des parties prenantes moins institutionnalisées à l'instar d'associations locales. Nous sommes typiquement ici face à la problématique du verre d'eau que l'on peut voir à moitié plein et que d'autres verront à moitié vide...

Dans ce cas, doit-on prendre le risque de poursuivre l'institutionnalisation de la participation comme le suggère Loïc Blondiaux (2008) ? Le jeu en vaut-il la chandelle ? Bien entendu, l'étude des débats CNDP fait écho à des critiques formulées à l'égard du

²¹ Elle invite en effet à la participation au débat, mais à certaines conditions :

<http://www.cigeout.com/fr/accueil/pourquoi-cigeout.html>

²² On retrouve sur leur site les échanges pour savoir s'il est légalement possible de qualifier CIGEO de « crime » : <http://www.cigeout.com/fr/analyse-du-contenu-du-site-du-debat-public/les-sujets-censures-par-la-cpdp.html>

²³ <http://www.cigeout.com/fr/accueil/pourquoi-il-ne-faut-pas-enfourir.html>

modèle délibératif, en particulier celles sur la dimension agonistique de la démocratie et l'irréductibilité des conflits en son sein (Mouffe, 1999 ; Young, 2000). Force est de constater que cette institutionnalisation, notamment sous la forme du débat public, ne parvient pas à totalement pacifier l'expression démocratique. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure ce mouvement eut-été souhaitable, tant cela peut apparaître comme une tentative d'instrumentaliser l'expérience démocratique. Sur le terrain, les intérêts défendus sont parfois si divergents que la CNDP a d'énormes difficultés à les mettre en dialogue et son modèle de participation du public est régulièrement mis à l'épreuve par les objets technoscientifiques qu'elle prend en charge. Il semble que lorsque les thématiques atteignent un certain niveau de conflictualité, on ne puisse plus vraiment les considérer comme des controverses où l'on peut explorer différentes options, mais bien comme des conflits dans lesquels les intérêts sont tellement polarisés que l'approche dialogique se trouve mise en difficulté. Le risque est important de voir ces espaces de concertation finalement mobilisés comme des techniques de gouvernement, qui organiseraient les relations entre savoir et pouvoir à l'avantage des pouvoirs publics ou des *lobbies*. Cette thématique de la participation comme forme de gouvernementalité, récemment mise en avant par un dossier de la revue *Participations*, ouvre un champ de recherche fécond pour les études du domaine. Le rôle de la matérialité des dispositifs, particulièrement numériques, reste encore largement à travailler.

Pour autant, s'opposer à la tenue même du débat est-elle la seule posture légitime pour les opposants ? Certains acteurs au contraire réclament des espaces pour s'investir dans les procédures et y faire exister leurs points de vue. Dans tous les cas l'épreuve du débat public est une occasion de publiciser ses positions et de contribuer à l'histoire longue de controverses en allant chercher des acquis sur certains points. Les procédures délibératives ont au moins comme avantage de révéler au public et d'introduire dans l'espace public les arguments des acteurs et leurs positionnements. Cette confrontation organisée permet à chacun de peser ses forces et d'éprouver les rapports de pouvoir qui structurent la mise en société des objets technoscientifiques.

Si les procédures de débats sont mises à l'épreuve par les technosciences qu'elles doivent mettre en discussion, toutes ne le sont pas avec la même intensité. Certains débats vont pouvoir se contenter de déployer un cadrage orienté sur les projets et se contenter d'un équipement tourné vers les réunions publiques, qui va leur permettre de récolter les avis de publics au concernement « sensible », c'est à dire directement impacté car lié au milieu dans lequel va s'implanter le projet. Le débat va avoir pour principal objectif la territorialisation du projet et va activer un public de riverains ou de participants aux concernements préalables forts. Nous avons présenté dans cette catégorie le débat d'Ivry, qui a principalement concerné des acteurs locaux. Pour d'autres, à l'instar du débat des Deux Côtes, la difficulté va être de faire une place à des publics avec un concernement plus axiologique qui vient complexifier la portée des débats. On est ici clairement en situation de controverse, qui suscite de la discussion. Les ressources du dispositif vont être mobilisées pour que le débat puisse se tenir en autorisant la cohabitation des différents publics : le cadrage a laissé l'opportunité de discuter de la thématique de l'éolien pour mettre en perspective le projet et les formats d'expression choisis ont pu être mobilisés par tous. La dernière catégorie que nous avons présentée est celle des objets technoscientifiques qui contiennent une telle charge conflictuelle qu'il semble risqué pour le modèle CNDP que nous connaissons d'organiser leur mise en discussion. Le cas de CIGEO est emblématique de ce problème : le projet qui

est présenté au débat semble déjà relativement établi et finalement assez peu discutable quant à son opportunité (les déchets seraient « déjà là ») et le nucléaire a en France une historicité telle que ce genre de débat « en bout de chaîne » semble promis à l'échec. Les citoyens à l'échelle du pays ne se sont pas mis d'accord sur les valeurs axiologiques associées et les intenses controverses dont elles font l'objet ont conforté la légitimité d'une opposition plus locale, en confrontation directe avec le projet de l'ANDRA. Cette opposition n'était d'ailleurs pas forcément opposée au débat public par principe mais la problématisation proposée par la CPDP n'a pas suffisamment mis en avant le fait que les enjeux du territoire seraient mieux défendus dans le cadre du débat que sans lui.

D'une manière générale on observe que les débats publics se sont progressivement adaptés pour faciliter l'expression d'un public riverain ou spécialisé sur des projets d'aménagement du territoire. Depuis quelques années, et particulièrement depuis les lois grenelles, on assiste à une volonté d'élargir les compétences de la CNDP pour lui permettre de prendre en charge des questions de société. Mais en a-t-elle les ressources ? Vouloir intégrer dans son périmètre des discussions plus axiologiques est une opération délicate qui ne peut pas uniquement passer par une évolution de son équipement. Traiter de thématiques plus larges, implique d'accueillir de nouveaux publics aux attentes différentes et pour le moment rien n'indique que la CNDP soit en mesure d'évoluer pour prendre en charge des technosciences sociotechniquement complexes, à l'instar du nucléaire et de ses déchets tout en assurant la possibilité d'un élargissement du public et d'un débat serein. L'usage d'internet est encore balbutiant et traduit largement la difficulté de la CNDP à proposer un modèle de débat public qui soit à la fois adapté à ses publics réels et en capacité d'aller en chercher de nouveaux. Le déploiement de nouveaux outils ne peut en soi être considéré comme une stratégie d'inclusion du grand public. Pour avoir une chance de porter ses fruits l'inclusion d'outils numérique doit s'inscrire dans une stratégie globale sur les conditions nécessaires à l'inclusion du public. Ainsi, il nous semble que le plus important soit de faire de l'espace de débat un lieu ouvert, où chacun puisse s'exprimer en confiance et avec les outils qui lui conviennent. Tant que des choix clairs ne seront pas faits pour tenter de dépasser les incertitudes et définir ce qu'on attend du débat et les sources de sa légitimité élargie, celui-ci restera à la merci de la configuration des technosciences et des critiques radicales qui bien souvent les accompagnent.

- ALLAIN S., (2007) « La conduite d'un débat public sur un projet d'infrastructure : une activité de médiation spécifique. Réflexions à partir du débat public Francilienne » in REVEL, M., BLATRIX, C., BLONDIAUX, L., FOURNIAU JM., HERIARD-DUBREUIL, B., LEFEBVRE R., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte,
- BARTHE Y., (2006), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.
- BECK U.,(2001) *La Société du risque*, Flammarion, Paris.
- BENVENU, N., (2006) « Le débat public en ligne. Comment s'équipe la démocratie dialogique? », *Politix*, vol.3, n°75, p.103-124.

- BRUGIDOU, M., ET JOBERT, A., (2011) « Débat local, processus national - Le premier débat public sur un projet d'éolien en mer en France », Journée d'étude du GIS participation, 21 octobre 2011 http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-1_jobert_brugidou.pdf
- BLATRIX, C., (2002) ; « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, vol. 15, n°57, 2002, pp. 79-102.
- BLONDIAUX L., Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ?. Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines, *Raisons politiques* 2008/02, n° 30, p. 131-147.
- CALLON.M, LASCOURMES P., BARTHE, Y., (2001), *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 358p
- CHATEAURAYNAUD F., 2011, *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Editions Pétra.
- CEFAÏ, D., (2007), *Pourquoi se mobilise-t-on ?*, Paris, La Découverte.
- CEFAÏ D., (2013), « Ethnographie de la participation », *Participations*, De Boeck, Paris
- DAVALLON, J., (2004) « Objet concret, objet scientifique, objet de recherche », *Hermès*, 38, pp 30-37
- DENIS, J., (2006) « Préface : Les nouveaux visages de la performativité », *Études de communication*, n°29, pp 8-24.
- ELIASOPH, N., (1998), *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge Press.
- LATOUR B. et WEIBEL, P., (ed), (2005), *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*, Boston, MIT Press
- JASANOFF S., (2005) *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- JOBERT, A., (1998), « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*. Vol. 11, N°42.
- LAURENT B., (2010) *Les politiques des Nanotechnologies*, Léopold Mayers, Paris
- LAURENT B., (2012), « Des assemblages incertains aux technologies de démocratie : deux modalités de l'expérience démocratique », *Quaderni*, n°79, p.81-98.
- MARRES, N., (2005) *No Issue, No Public: Democratic Deficits After the Displacement of Politics*, Doctoral Dissertation, Université d'Amsterdam.
- MARRES N., (2007). [The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy](#). *Social Studies of Science*, 37, pp. 759-780.
- MARRES N., (2012). *Material Participation: Technology, the Environment and Everyday Publics*. Basingstoke: Palgrave.
- MABI C., (2011), « Les conceptions de la participation citoyenne inscrites au sein d'un dispositif de concertation. », Actes de la *journée doctorale du Congrès du*

Groupement d'Intérêt Scientifique Participation, http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_4-3_clement_mabi.pdf

- MABI C., (2012) (b), « Identifier les « programmes d'action » des dispositifs de délibération en ligne avec Latour » *Congrès Société Québécoise de Sciences Politiques*, Ottawa, 23 mai 2012
- MABI C., (2012) (c), « Pour une approche communicationnelle des dispositifs de participation citoyenne », *Congrès de La Société Française des Sciences de l'information et de la communication*, Rennes, 1^{er} juin 2012
- MABI C., et MASSIT-FOLLEA F., (2013), « La gouvernance des biens communs », *Communication* [En ligne], Vol. 31/2 | 2013, <http://communication.revues.org/4403>
- MONNOYER-SMITH L., MABI, C. (2012). "Les arènes du débat public. Comprendre les logiques de mobilisations des différentes arènes de discussion par les acteurs du débat public", Colloque International ICA Europe, Roubaix, 7-9 mars.
- MONNOYER-SMITH, L., (2010), *Communication et délibération : enjeux technologiques et mutations citoyennes*, Paris, Hermès.
- MOSSZE, G., *La Brutalisation des sociétés européennes. De la Grande Guerre au totalitarisme*, Hachette littérature, 2000
- MOUFFE, C., (1999), *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism ?* », *Social Research*, vol. 66, N°3,
- NADAÏ A., et LABUSSIÈRE O., (2010) *Acceptabilité sociale et planification territoriale : éléments de réflexion à partir de l'éolien et du stockage du CO2*, in *Le captage et le stockage du CO2 : enjeux techniques et sociaux en France* ; (dir). de Minh Ha Duong et de Naceur Chaabane. Paris : Quae.
- PEETERS H., ET CHARLIER P., (1999) « Contributions à une théorie du dispositif », *Hermès*, n°25, pp15-22
- PESTRE D., (2013) *A contre sciences. Politiques et savoirs des sociétés contemporaines*, Seuil, Paris.
- REVEL, M., BLATRIX, C., BLONDIAUX, L., FOURNIAU JM., HERIARD-DUBREUIL, B., LEFEBVRE R., (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte,
- TOPÇU, S., « Atome, gloire et désenchantement : résister à la France nucléaire avant Mai 1968 » in C. Pessis, S. Topçu, C. Bonneuil (dir.), *Une autre histoire des Trente Glorieuses. Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte, 2013, p. 189-209.
- YOUNG, I. M., (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press
- WRIGHT, S., STREET, J., (2007), "Democracy, Deliberation and Design: the case of Online Discussion Forum", *New Media and Society*, vol.9, 5, pp. 849-869.