

Le dialogue environnemental à l'épreuve des « GP2I »

Il y a près d'un an, le décès tragique du militant écologiste Rémi Fraisse sur le site du barrage contesté de Sivens mettait en lumière le regain de contestation que connaissent les projets d'aménagement et la montée du concept de « Grand Projet Inutile et Imposé » (GP2I) pour désigner l'objet des conflits. Progressivement, cette terminologie a été mobilisée pour caractériser une diversité de projets toujours plus grande. Fin 2014, l'association France Nature Environnement dénombre même 104 "projets nuisibles en France", en interrogeant : "Où sont les autres Sivens?" sur carte collaborative où chacun pouvait venir identifier un nouveau conflit et lui assigner le qualificatif de GP2I¹.

Le cadrage militant induit par cette étiquette est une tentative pour unifier la diversité des opposants et de situations, de les inscrire dans une perspective de convergence nécessaire pour les aider à légitimer leur action tout en se dégageant du NIMBY (pour *Not In My Back Yard*, ou « pas dans mon jardin ») dans lequel cherche bien souvent à les inscrire les promoteurs des projets. En qualifiant les projets d'inutiles et d'imposés, les opposants justifient un changement d'échelle des luttes : s'opposer à un projet ne pourrait ainsi plus être circonscrit à un cas situé mais contribuerait à une échelle européenne ou mondiale à une remise en cause du système dans lequel s'inscrivent les projets et les conséquences à priori néfastes qu'ils induisent sur l'environnement et le mode de vie souhaité. Cette montée en généralité est rendue visible dans le slogan utilisé par les opposants à l'aéroport de Notre Dame des Landes « Non à l'aéroport et à son monde ». La critique portée articule deux axes : l'un de l'ordre de l'économie politique (la dénonciation du système qui rend possible ces projets), l'autre socio-politique (sur la manière dont sont gérés ces projets et la place des citoyens dans ce processus).

La multiplication des situations de blocages a poussé les pouvoirs publics à mettre en place une commission parlementaire, présidée par le sénateur Alain Richard, chargée de faire des propositions pour rénover le dialogue environnemental « après Sivens »². Dans ce cadre, des représentants des opposants aux GP2I ont été auditionnés. En amont, ces derniers ont produit un document de synthèse regroupant leurs critiques à l'égard du débat public tel qu'il fonctionne actuellement en France. Il nous semble que cette posture d'enquête critique interroge en profondeur le fonctionnement du dialogue environnemental en France. **Dans cette communication notre travail consiste donc, à partir d'une étude des documents produits par les opposants aux GP2I, pour faire ressortir une série de points problématiques dans le fonctionnement du débat public.** Ainsi, après avoir analysé le concept de GP2I et le cadrage militant qu'il induit, nous tenterons d'explicitier le rapport à la démocratie participative qui en découle avant d'en tirer un certain nombre de leçons sur le fonctionnement actuel du débat.

¹ <http://www.fne.asso.fr/fr/nos-actions/sivens/dautres-sivens/>

² http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Richard_3062015.pdf

1) Qu'est-ce que les GP2I ?

Comme l'a récemment rappelé l'ouvrage de l'historien François Jarrige « Technocritique » (2014), le progrès et l'innovation sont indissociables de leurs critiques. L'association quasi mécanique dans le discours entre « modernité industrielle » et « progrès social », notamment depuis la période des Trente Glorieuses, a été systématiquement contestée par des acteurs critiques dénonçant l'idéologie incorporée dans la technique et le manque de recul de la société sur les choix collectifs qu'ils impliquent. Ces critiques se sont souvent mobilisés autour du déploiement territorialisé des technologies. De fait, les grands projets d'aménagements ont toujours suscité leurs lots de conflits, plus ou moins violents. Que ce soit autour d'infrastructures de transports ou énergétiques (Fourniau, 2011). Ces conflits se traduisent presque toujours par des retards considérables dans la réalisation des projets, générant pour l'aménageur des coûts supplémentaires.

Certains combats restent d'ailleurs emblématiques et constituent une référence pour les mouvements militants qui s'en sont largement inspirés pour structurer leurs répertoires d'action. C'est notamment le cas du mouvement autour de l'extension d'un parc militaire sur le causse du Larzac entre 1971 et 1981 qui a contribué à la structuration du mouvement altermondialiste français. Entre 60 et 100 000 personnes sont ainsi venues soutenir, de manière pacifique, les paysans locaux opposés au projet, contribuant ainsi à donner une portée nationale et historique. À la même époque environ, dans l'ouest de la France, le conflit autour du projet de centrale nucléaire de Plogoff (à proximité de la pointe du Raz dans le Finistère) a également suscité une forte mobilisation des militants contestant « l'intérêt général » du projet. À force de manifestations, parfois violentes, ces derniers ont réussi à faire plier l'Etat qui a décidé d'abandonner le projet. Ces exemples de victoires des opposants se sont imposés symboliquement dans l'imaginaire collectif en valorisant les luttes basées sur des cas très spécifiques, fortement ancrés dans un « milieu » qui « entre en rébellion » (Chateauraynaud, 2011).

Face à ces situations, la réponse des aménageurs a été de tenter de caractériser les opposants comme les défenseurs d'intérêts particuliers, en leur assignant une étiquette de NIMBY. Dans cette optique, l'opposition serait, de fait, circonscrite aux riverains qui refuseraient de voir leur environnement modifié par le déploiement des projets (Jobert, 1998). Progressivement, au tournant des années 2000, les opposants ont fait évoluer leurs répertoires critiques en montant en généralité pour légitimer leurs refus de voir les projets émerger, « ni ici, ni ailleurs ». Ce mouvement s'est accompagné d'une nouvelle étiquette pour désigner la lutte, désormais qualifiée de lutte contre les « grands projets inutiles et imposés » (GP2I). Ce qualificatif permet une montée en généralité dans la mesure où il introduit dans son périmètre l'enjeu des choix de société qui habitent l'ensemble des techniques maillent notre existence : les déchets radioactifs, les autoroutes ou les aéroports... Bien qu'ayant des objets différents, les GP2I contestent tous de grandes installations qui incarnent le progrès, la croissance, cet avenir socio-

technique souvent présenté comme nécessaire. Cette posture convergente est explicitée dans ce texte de présentation des opposants à l'aéroport nantais :

« Et paradoxalement, on s'en fout, de cet aéroport, ça aurait pu être une autoroute, une centrale nucléaire, une prison, la dernière usine d'une multinationale quelconque, fut-elle de Haute Qualité Environnementale. Si on vient ici, c'est pour lutter contre tout ce qui nous révolte, pour prendre la lutte contre l'aéroport comme un moyen de s'opposer au mythe de la croissance et du progrès, au productivisme et au salariat, à un "état démocratique" qui ne tient que par sa police... Bref, à un modèle de civilisation »³.

L'étiquette de GP2I joue un rôle de cadrage militant, elle répond aux besoins des opposants de se fédérer autour d'une cause commune pour dépasser les particularismes. Elle permet de caractériser ce qui unit des opposants à des projets très variés pour incarner une lutte *au nom de* la dénonciation d'un système qui rend possible ce type de projet. L'objectif est de réussir à s'unir en dépassant la juxtaposition de revendications, à ne pas donner l'effet d'un catalogue bariolé. En effet, les objets de luttes sont très différents, les trajectoires militantes des acteurs varient d'un cas à l'autre et chacun mobilise ses propres stratégies sur le terrain pour parvenir à ses fins. Tous n'ont pas l'historicité des mouvements antinucléaires (Topçu, 2013) qui se sont notamment joints au mouvement autour du projet de centre d'enfouissement des déchets nucléaires à Bure dans la Meuse, et les militants sont à la recherche d'une forme de légitimité à leur action en rendant visible un mouvement de convergence entre les luttes. Cette étiquette permet également aux militants d'obtenir de la visibilité dans l'espace public, d'être identifiés à une cause donnée et de bénéficier de sa légitimité.

Dans la constitution de cette étiquette et des répertoires d'action qui lui sont associés (notamment la création des ZAD), les forums sociaux européens ont joué un rôle clé, notamment avec la tenue de forums thématiques dédiés aux GP2I. Le premier Forum a été organisé en août 2011 à Venaus (Val de Susa, Italie), à l'initiative du Mouvement No TAV (contre le projet de Tunnel Lyon-Turin), le 2^e s'est tenu à Notre Dame des Landes en 2012 ; le troisième s'est tenu à Stuttgart en 2013 ; le 4^{ème} a eu lieu à Rosia Montana (Roumanie), haut lieu de lutte contre les gaz de schistes, du 8 au 11 Mai 2014. Cette expérience internationale a permis d'enrichir la réflexion sur les luttes en puisant dans les répertoires altermondialistes. Cette recherche de changement d'échelle et de diffusion du concept est clairement annoncée dans le communiqué final du second forum : *« Nos luttes concrètes, leur convergence font émerger aujourd'hui le concept de Grands Projets Inutiles et Imposés. Nous voulons expliquer et populariser largement ce concept »⁴.*

³ <http://lutteaeroportnddl.com/textescontributions/contre-laeroport-et-son-monde-laeroport-qui-cache-la-foret-brochure-ecrite-par-les-occupant-e-s-de-la-zad/>

⁴ <http://forum-gpii-2012-ndl.blogspot.fr/2012/07/declaration-de-cloture-du-2eme-forum.html>

Parler de GP2I a de multiples implications. Le qualificatif de « grand » fait référence à la violence des bouleversements engendrés par les projets de grande taille qui modifient profondément l'environnement des habitants. Il permet d'interpeler sur le dimensionnement des projets, dans quelle mesure doit-on favoriser les infrastructures de grandes tailles ? Parler de projets « inutiles » insère de fait les projets dans une vision du monde et un champ de valeurs qui le fonde. Il s'agit d'insister sur le clivage entre ceux qui trouvent « utiles » ce type d'innovation (les multinationales, les pouvoirs publics, les experts éloignés du terrain) et les autres, *a priori* le plus grand nombre. La référence permet de former deux camps qui ne se structurent pas autour de la proximité du projet par rapport au lieu de vie. Enfin parler de projets « imposés » cherche à montrer le rapport de pouvoir dans lequel s'inscrivent les choix effectués : la position dominante de certains conduirait à un déni de démocratie, confisquée par une élite, qui agirait au détriment des intérêts du plus grand nombre. L'argument oligarchique permet de remettre en cause la légitimité des projets qui seraient conçus sans tenir compte de leur utilité sociale.

Ainsi, les GP2I articulent une critique de l'ordre de l'économie politique qui remet en cause le système (capitaliste) dans lequel sont insérés les projets et une critique socio-politique sur la manière dont ils sont gérés en France. La critique économique insiste sur les inégalités sociales et la corruption associées aux politiques d'aménagement, aux contradictions que représente l'investissement massif dans ces grands travaux en ces périodes où les discours sur la sobriété énergétique colonisent l'espace public (Comby, 2015). La critique plus politique insiste sur le danger que représente pour nos démocraties la confiscation par un petit nombre de la formulation de l'intérêt général en contestant le fonctionnement de nos institutions. Qualifier un projet de « GP2I » permet d'insister sur le manque de transparence et de démocratie dans le choix qui conduit à sa construction, cela rend compte du refus du « monde » qui lui est associé. En plus de cette dimension fortement critique, les « GP2I » renvoient à la défense de certaines valeurs et conceptions du monde en invitant à repenser la manière dont sont gérés nos territoires, les différentes échelles de démocratie et le développement d'un mode de vie compatible avec les enjeux environnementaux et climatiques qui seraient menacés par les projets. De nombreux projets sont désormais considérés comme des « GP2I », parmi les plus connus on pense au projet d'aéroport du grand ouest, à Notre Dame des Landes. Pour ses opposants il s'agit d'un projet « surdimensionné » (il existe déjà un aéroport à Nantes) qui ne répond donc pas à un besoin (il serait donc « inutile ») et a été « imposé » par les pouvoirs publics malgré les mobilisations. La construction d'un aéroport serait incompatible avec la représentation du « milieu » que se font les opposants : il reviendrait à privilégier le béton au détriment des zones humides et des terres agricoles. Le local doit donc être protégé au nom d'un idéal plus large.

II) Quels rapports les « GP2I » entretiennent-ils avec la démocratie participative?

Les relations entre les opposants et les espaces de concertation autour des projets sont souvent tumultueuses. Dans un premier temps, les débats publics organisés par la

Commission Nationale du Débat Public (CNDP) ont été conçus comme une réponse à la multiplication des conflits autour des projets d'aménagements (Revel et al, 2007). Pourtant, de nombreux débats sont contestés, chahutés, voire empêchés. On peut prendre l'exemple du débat public de 2013 à Bure sur l'enfouissement des déchets nucléaires⁵ ou plus récemment autour du Center Parc de Poligny. L'argument principal des opposants pour perturber les débats consiste à affirmer que lorsque le débat est ouvert, les conditions ne sont en réalité pas réunies pour qu'une véritable discussion puisse se tenir et, de fait, la démocratie participative et technique ne serait qu'un leurre pour faire croire que les asymétries de ressources peuvent être compensées par les procédures. C'est le point développé par les tenants d'une critique radicale dans le débat comme autour du projet d'enfouissement des déchets nucléaires où les collectifs Bure stop 55, Mirabel Lorraine ou Bure Zone Libre qui s'opposent à la « solution participative » qui leur est proposée :

« Le collectif Meuse BURESTOP 55 dénonce cette nouvelle tromperie : le débat public annoncé n'aura de débat que le nom car tout est déjà décidé !

Attention, la méga-campagne de communication sur le débat commence demain mercredi 6 décembre à Bar-le-Duc.

Un pseudo-débat qui concerne qui ?

Les Meusiens et les Haut-marnais qui vont subir directement les nuisances, alors que les déchets nucléaires concernent la population française tout entière.

Un pseudo-débat qui ne doit pas faire illusion

Nombre d'habitants pensent encore que ce débat va enfin lever les tabous et poser LA question essentielle : enfouir ou ne pas enfouir. En réalité, ce pseudo-débat ne portera pas du tout sur cela. Pour le gouvernement, pour l'Andra et pour les producteurs de déchets atomiques, l'enfouissement est déjà acté, à BURE »⁶.

Leurs refus de débattre est motivé par le fait que pour eux l'enjeu n'est pas tant de discuter des modalités d'enfouissement et de la configuration du centre de Bure, que d'avoir l'opportunité de remettre en cause le principe même de l'enfouissement, voir du nucléaire dans son ensemble. On assiste à un refus de problématiser la controverse, de mettre en avant certains éléments au détriment d'autres. Yannick Barthe (2006) propose une distinction qui nous semble heuristique pour comprendre ce phénomène entre une conception des conflits « indivisible », qui souhaite traiter du problème dans son ensemble et ceux plus « divisibles » qui se prêteraient à la négociation. On peut donc concevoir la position critique de certains acteurs dans les débats comme l'affirmation d'une posture indivisible. Ainsi, comme l'a montré Brice Laurent sur les nanotechnologies (2010), les dispositifs participatifs sont bien souvent considérés comme faisant partie du problème global à traiter et doivent donc être empêchés. Les débats publics encourageraient la division et faciliteraient donc l'acceptation sociale du problème en discutant de la transformation d'un laboratoire en centre de stockage sans interroger la gouvernance de la filière ni le fait même de continuer à produire des déchets.

⁵ Pour plus de détails sur ce débat et sa contestation voir Mabi, 2014.

⁶ <http://www.sortirdunucleaire.org/Communique-du-collectif-Bure-STOP>

Face au manque d'efficacité de la concertation institutionnalisée et son incapacité à arrêter les projets, certains militants ont choisi de s'impliquer physiquement pour empêcher le démarrage des travaux et permettre d'inverser le rapport de force. C'est le mouvement des ZAD, les « zones à défendre ». Ce terme est le résultat d'une lutte sémantique, les ZAD sont à l'origine un instrument administratif, des zones d'aménagements différées, dont l'acronyme a été réinvesti par les opposants pour mieux signifier leur appropriation de l'espace et leur volonté de s'opposer à l'aménagement des territoires concernés. La première ZAD s'est développée à Notre Dame des Landes avant que le concept et les méthodes d'oppositions qu'il incarne soient repris par des opposants à différents projets à travers la France, comme celles du Testet contre le barrage de Sivens ou la ferme des Bouillons à Rouen contre le développement d'un hypermarché Auchan. La multiplication des blocages et les affrontements physiques qui en découlent ont connu leur paroxysme avec la mort tragique du militant écologique Rémi Fraisse sur le site du barrage du Sivens le 26 octobre 2014. Suite à cet événement et à l'émotion qu'il a suscitée, le Président de la République François Hollande a affiché sa volonté de « rénover le débat public en France » et de repenser le dialogue environnemental comme il l'a affirmé en ouverture de la conférence environnementale le 27 novembre 2014 :

« Sivens exige donc d'accomplir des progrès supplémentaires dans la participation des citoyens dans l'élaboration de la décision publique. [...] Tout doit être fait pour que, sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alternatives soient posées, que tous les enjeux soient pris en compte, mais que l'intérêt général puisse être dégagé [...] J'ai demandé au gouvernement d'engager un chantier sur la démocratie participative de manière à ce que, sur les grands projets, nous puissions avoir toutes les garanties, et qu'il ne puisse plus y avoir de contestation avec des formes inacceptables de violence car la violence est toujours inacceptable. [...] Toutes les parties prenantes seront entendues et le Conseil national de la transition énergétique (sic) sera associé à cette réflexion.»

C'est dans cet esprit qu'il a confié à une commission spécialisée du Conseil National de la Transition Écologique (CNTE), présidée par le sénateur Alain Richard, le soin de produire un rapport (remis en juin 2015) intitulé « *Démocratie environnementale : débattre et décider* » susceptible de faire émerger un certain nombre de pistes pour penser l'évolution du débat public en France. Lors des travaux de cette commission de nombreux acteurs ont été auditionnés, parmi eux 13 membres et représentant-e-s de mouvements citoyens opposés à des projets inutiles et imposés, des « GP2I ». En préparation de leur audition ces collectifs, réunis au sein d'une plateforme, ont produit un document support qui propose un diagnostic critique du fonctionnement de la démocratie participative dans le champ de l'environnement. Pendant près de 6 heures, les opposants ont ainsi pointé les défaillances des procédures dans chacun des dossiers en cause afin de montrer combien ces limites qu'ils pointent conduisent à des situations de blocages qui mettent en danger la démocratie participative dans le champ de l'environnement. Ce texte (ci-contre) comprend 3 « règles d'or » pour cadrer le

fonctionnement du débat et une vingtaine de propositions pour améliorer son fonctionnement. Ce document permet d'apprécier le point de vue des opposants sur les procédures de démocratie environnementale et de pointer un certain nombre de limites du débat public « à la française ». On peut notamment noter qu'il articule une critique « des défauts structurels » des procédures, et des « mauvaises pratiques » des acteurs publics et des porteurs de projets.

III) Quelles leçons pour le débat public ?

Comme nous l'évoquons les propositions des collectifs en lutte contre les « GP2I » nous permettent de rendre compte d'un certain nombre de limites du fonctionnement actuel du débat public en France.

La première d'entre elles concerne **la difficulté soulevée par la définition du périmètre du débat** : quelle place accorder à la montée en généralité dans des débats souvent centrés sur les projets ? Les projets sont encastrés dans de nombreuses politiques publiques qui engendrent de fortes interdépendances, on ne peut discuter des projets sans en tenir compte. Ces interdépendances contraignent fortement la définition de l'utilité publique des projets, tant remise en cause par les opposants. Définir collectivement ce qui est « utile » ne peut se faire qu'en discutant les politiques associées. Comment discuter de l'opportunité de la création d'un aéroport sans interroger les politiques de transport ? Comment envisager l'installation d'éoliennes sans discuter des choix de transition énergétique ? Penser le besoin qui justifie la création d'une infrastructure exige que le public maîtrise le contexte dans lequel la décision doit être prise. Cette difficulté est renforcée par la pratique du « saucissonnage » (proposition n°3) dénoncé par les opposants aux « GP2I » qui consiste à ne pas examiner le projet dans son ensemble lors d'un débat. Les pouvoirs publics multiplient les concertations sur des segments, empêchant une discussion plus large du projet de son contexte.

La question du rapport à la décision qu'entretiennent les débats est également questionnée. Dans le modèle classique, les débats sont chargés de faire une photographie des relations, de faire l'inventaire des arguments, mais sans les hiérarchiser. Ce bilan où tout est mis sur le même plan est ensuite présenté au décideur, qui arbitre, prend ce qu'il souhaite, à condition de justifier par écrit ses choix. Ainsi, tout est cadré pour que le décideur politique garde la main sur le processus, sorte de prix à payer pour que le débat ait lieu. Les parlementaires gardent le monopole de la hiérarchie des arguments, symbole de son pouvoir. Cet argument est un des moteurs principaux de la critique radicale qui ne perçoit pas le débat comme un espace d'expression pluraliste lui permettant de peser sur le débat. Le débat n'est perçu que comme un rouage d'un mécanisme, « envoyé au front » pour faire accepter le principe de l'enfouissement à travers un débat sur les modalités. Les citoyens expriment globalement un rejet de l'arbitraire, et la sensation d'être mis devant le fait accompli disqualifie la légitimité politique de la décision au lieu de la renforcer... Cette défiance

3 règles d'or :

I) **Reconnaître la place des citoyens, leurs compétences, leurs capacités à produire des analyses et des propositions alternatives et ce dès le début du processus, c'est à dire dans la définition de l'utilité publique.**

«Permettre aux citoyens d'entrer dans une forme d'égalité d'arguments, ce qui ne veut pas dire que toutes les idées se valent et que les opinions sont équivalentes.» François Hollande

II) **Affirmer et mettre en pratique une transparence totale.**

«Cette transparence est la première condition de la démocratie participative» François Hollande

III) **Fonder les décisions sur l'objectivité et la vérité**

« Il y a de l'expertise, de la science ! » François Hollande

Propositions :

A) Défaut structurels des procédures de débats actuelles et des enquêtes publiques

Utilité

- 1- Ne faire porter le premier temps de la concertation que sur l'expertise du besoin censé justifier le projet. Mettre en place des lieux de débat le plus en amont possible (ex : prospective territoriale, conférence annuelle avec les populations et leurs représentants dont les associations)
- 2- Présenter plusieurs solutions crédibles et alternatives pour répondre au besoin s'il est avéré. Et admettre que des solutions peuvent venir des citoyens. Les élus argumentent souvent de leur légitimité électorale pour réfuter le droit des citoyens à s'opposer à un projet en oubliant que dans une démocratie éclairée où les citoyens sont responsables et compétents, le vote ne peut pas être un chèque en blanc et que le débat est à faire vivre pendant toute la durée des mandats électifs.

La pratique du saucissonnage :

- 3- Faire cesser immédiatement le « saucissonnage » des procédures, d'ailleurs en contradiction avec les directives européennes. Le projet doit être évalué dans son ensemble et l'utilité publique ne peut être prononcée avant.

L'impact environnemental :

- 4- Intégrer l'analyse environnementale globale au moment de la comparaison entre les différentes solutions

Évolution d'un projet :

- 5- Reprendre les procédures de concertation en cas de modification substantielle du projet après déclaration d'utilité publique

Conformité des avis :

- 6- Obliger le Préfet à respecter les avis rendus lors des enquêtes publiques sous réserve que celles-ci soient améliorées comme nous le proposons.

Périmètre et accessibilité des documents :

- 7- Permettre une réelle appropriation des dossiers par le public (accessibilité pour tous, délais allongés, vulgarisation du dossier, explicitations contradictoires et critiques...). Le dossier d'enquête publique devrait être accessible sur Internet au moins 4 mois avant le début de l'enquête.
- 8- Obliger par voie réglementaire à publier une liste minimale des documents devant figurer dans l'Enquête publique, notamment tous les avis rendus lors de l'instruction du dossier.

Indépendance de l'étude environnementale :

- 9- Déconnecter financement des études environnementales et donneur d'ordre. Confier la supervision de l'expertise environnementale à des scientifiques indépendants avec un accès pour le public au dossier et à toutes les pièces...

Recours juridiques :

- 10- Pour les projets nécessitant une déclaration d'utilité publique (DUP), rendre systématiquement suspensifs les recours juridiques contre les divers arrêtés. Cela implique que les travaux ne puissent pas démarrer durant les deux premiers mois suivants la DUP afin de permettre de déposer un recours avant travaux. Afin de clarifier la légalité d'un projet dans des délais raisonnables, la procédure doit imposer un jugement dans un délai d'un an maximum après le dépôt du recours.

Évaluation des procédures :

- 11- Mettre en place un registre des projets réalisés et en cours. Dresser un bilan de leur conformité par rapport aux lois fondamentales (Eau, Transition, énergétique, transport, planification...) comparer l'évaluation socio-économique attendue et les résultats réels (coûts finaux, conséquences sur l'emploi). Ce travail doit être conduit de manière contradictoire et en impliquant la société civile.

B- Pratiques et habitudes inacceptables des porteurs/acteurs des projets

Conflits d'intérêts :

Transparence :

- 12- Lutter réellement contre tout conflit d'intérêts, les déclarer s'ils sont impossibles à éviter (problème de l'expertise). Garantir un fonctionnement contradictoire des études et expertises pour limiter l'effet de conflit d'intérêts larvé ou inconnu ou en cours d'établissement.
- 13- Permettre l'accès à tous les documents comme le prévoit la convention d'Aarhus... et surtout l'idée même de démocratie.

Mensonges :

- 14- Sanctionner les manipulations et mensonges, en engageant la responsabilité personnelle des différents acteurs.

Contre-expertise :

- 15- Permettre l'égalité des financements pour les expertises contradictoires
- 16- Organiser la participation des citoyens aux démarches d'expertise (Rédaction du cahier des charges, suivi de l'étude).

Rapports aux élus et aux autorités administratives :

- 17- Demander aux Assemblées d'élus de ne pas se prononcer avant d'avoir entendu, de manière formelle, solennelle et sérieuse les différents points de vue. Permettre aux habitants, collectifs, associations d'être entendus par tous les élus, dans les assemblées, entre le moment de la première information et leur vote.
- 18- Faire en sorte que le vote éclairé soit une réelle obligation, notamment sur les montages financiers et leurs conséquences, par des présentations diverses et contradictoires.
- 19- Interdire strictement l'utilisation de l'argent public pour des actions d'accompagnement financier lors de l'exposition de grands projets auprès du grand public et s'apparentent le plus souvent à du lobbying... ou affecter les mêmes montants à l'ensemble des mouvements d'opposition. Interdire strictement toutes promesses d'accompagnement financier lors de l'exposition de grands projets aux collectivités, afin de ne pas interférer dans le jugement et la prise de décision finale des élus locaux.
- 20- Publier, enfin, les décrets d'application de la convention d'Aarhus. Et faire vivre son esprit !

Source : *Plate-forme proposée par les mouvements d'opposition aux Grands Projets Inutiles Imposés : 3 grands principes ; 20 propositions concrètes*, consultable sur le site du ministère : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-travaux-de-la-commission.html#Les contributions aupr s de la Commission sp cialis e sur la d moc ratisation du dialogue environnemental](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-travaux-de-la-commission.html#Les%20contributions%20aupr%20s%20de%20la%20Commission%20sp%20cialis%20e%20sur%20la%20d%20mocratisation%20du%20dialogue%20environnemental)

Ou sur des sites associatifs, comme celui de l'ACIPA : <https://www.acipa-ndl.fr/actualites/communiqués-de-presse/item/544-une-plateforme-de-20-propositions-et-3-regles-d-or-pour-un-veritable-debat-public-et-un-changement-des-pratiques-en-matiere-de-concertation-a-ete-presentee-samedi-14-mars-au-ministere-de-l-environnement>

est évidemment accentuée lorsque les avis administratifs émis (notamment lors des enquêtes publiques) ne sont pas suivis. La demande de rendre suspensif les recours juridiques rend compte de cette même réalité : trop souvent les travaux avancent sans que soit pris en compte la temporalité juridique. Lorsque ceux-ci donnent raison aux opposants, il est déjà trop tard et impossible de revenir en arrière. La confiance des citoyens dans les processus de décisions est alors fortement altérée.

La temporalité des débats est également problématique : beaucoup de concertation ne sont-elles pas organisées trop tard ? Ne faudrait-il pas remonter en « amont » ? Ces questions sont bien difficiles à résoudre. Plus généralement, les débats se mettent en place à moment « T » qui représente une épreuve supplémentaire dans le temps long de controverses qui ont commencé avant l'ouverture d'un espace de discussion et qui se prolongeront après. Or, sa problématisation donne l'illusion, au moins temporairement, d'une unité de temps et d'espace qui lui permet d'organiser la discussion sur certains thèmes bien cadrés, sur une période relativement courte alors que les acteurs s'inscrivent dans une temporalité beaucoup plus longue. Ces difficultés compromettent la capacité du débat à éclairer les décideurs et avoir de véritables effets en termes politiques, pourtant l'une des missions essentielles que lui fixe la loi. En effet, se contenter de permettre l'expression d'une multitude de points de vue sur un segment du sujet à un moment donné, même de manière contradictoire, ne peut suffire à peser véritablement sur les décisions, dans la mesure où les décideurs sont bien obligés de considérer les différents dossiers dans un même mouvement afin de mettre en cohérence la politique publique et la dimension industrielle.

La quatrième limite mise en avant par le document est le fait que **les procédures rendent les points de vue « artificiellement » comparables**. En effet, la procédure mise en place a tendance à ne retenir que le contenu des points de vue et des propositions exprimés sans prendre en compte l'ancrage situé des groupes préalablement concernés qui s'intègrent dans des « milieux » particuliers. Cette conception concourt à créer un espace apparemment homogène dans lequel les positions sont artificiellement rendues comparables sans qu'elles aient les mêmes objectifs. Il semble pourtant important dans les débats de prendre en compte l'incommensurabilité des questionnements qui peuvent avoir un ancrage sensible très important (sur les caractéristiques du projet et sa territorialisation par exemple) quand d'autres sont résolument axiologiques et peuvent interroger les politiques publiques française ou européennes. Faire une équivalence entre ces points de vue est un exercice périlleux qui apparaît nécessairement réducteur et arbitraire pour bien des acteurs. Certains dossiers soulèvent des enjeux si variés que les protagonistes n'ont parfois plus l'impression de parler de la même chose et ne parviennent pas à dialoguer. Ainsi, la mise en débat a tendance à fixer des entités et des concepts qui ne le sont pas et qui n'ont pas forcément vocation à l'être. Le débat public sur ces questions donne l'impression que les problèmes doivent être réglés « ici et maintenant » dans un espace donné, alors que la régulation des sciences et technique passe par une multitude d'arènes dans laquelle se construit la mise en société, autour de multiples « indécisions » (Barthe, 2006). Cette

limite explique en partie la difficulté à faire cohabiter les arguments des militants et ceux des élus dans un même débat porteurs de visions du monde extrêmement différentes.

Le statut des arguments porté par les différents acteurs est interrogé. Discuter de certains sujets fortement complexe (à l'image du nucléaire) nécessite de prendre du temps, de multiplier les entrées, de pouvoir mobiliser un argument, l'éprouver et le retravailler pour le faire évoluer, afin de prendre en compte les évolutions tant scientifiques et techniques que celles du contexte sociopolitique. Or, tous les acteurs ne peuvent évidemment pas suivre les dossiers sur la durée et ne sont donc pas à égalité au départ de la discussion. Ainsi, si certains sont associés tout au long du processus, d'autres acteurs profanes ne bénéficient que de fenêtres ponctuelles comme les débats publics. Tous les arguments ne sont donc pas passés par les mêmes épreuves, notamment scientifiques et politiques. Le présupposé du débat public est que la discussion collective est en mesure de construire la légitimité des arguments, d'où qu'ils viennent. Mais force est de constater que dans le débat, tous ne sont pas au même degré de maturation et si certains comme les maîtres d'ouvrages, les institutionnels et les associatifs confirmés sont déjà bien avancés, d'autres demandent à être accompagné plus longuement pour qu'ils gagnent en légitimité et puissent émerger dans l'espace public du débat. C'est normalement le rôle des organisateurs de débats qui sont censés rendre visibles les arguments afin qu'ils puissent être confrontés à ceux des acteurs institutionnels. Mais comme le pointent les opposants aux « GP2I » les difficultés d'accès aux documents empêchent le débat de jouer ce rôle, faisant, de fait, la part belle aux acteurs les mieux informés. Les conflits d'intérêts pointés dans le document (les élus aux multiples casquettes etc) et le manque de transparence qui en découlent perturbent les processus de structuration des arguments. Les demandes pour le développement d'une contre-expertise citoyenne, contradictoire mettent en lumière cette limite et l'impératif de favoriser la montée en compétence du public pour faciliter son inclusion.

Enfin, la lecture du document pointe un effet pervers sur lequel il convient de s'interroger. Plus le débat est riche et plus le débouché politique du débat qui voudrait trancher pour n'en sélectionner qu'une partie est rejeté par la société. **Il y a donc une difficulté importante des procédures à rendre compte de la richesse des échanges.** Cette difficulté est accentuée par la diversité des objets qui sont soumis à une même procédure. En effet, on ne débat d'une ligne de chemin de fer avec les mêmes outils que pour un centre d'enfouissement des déchets nucléaires, chaque dispositif a ses propres finalités et des capacités différentes à restituer le contenu des discussions. Ainsi débattre de l'implantation d'un parc éolien dans le cadre d'un débat CNDP peut donner l'occasion aux publics d'échanger sur la politique énergétique française mais les conclusions du débat se recentreront principalement sur le projet afin de pouvoir venir nourrir l'enquête publique qui suivra (Mabi 2014).

Conclusion :

La lutte contre les « GP2I » a acquis une certaine visibilité qui a modifié les cadres de l'opposition aux projets d'aménagement du territoire. Penser les luttes dans cette

perspective invite à prendre en compte une volonté de convergence entre les luttes sociales et environnementales, d'associer la défense d'un environnement, d'un « milieu » situé avec des valeurs universelles. Cet appel aux valeurs rend compte d'une montée en puissance de l'incommensurabilité des positions exprimées qui ne peuvent être réduites pour trouver un accord. Dans ce cadre, la démocratie participative a-t-elle les ressources pour faire dialoguer les différentes parties ?

S'ils n'en remettent pas en cause le principe, les opposants aux « GP2I » ont violemment critiqué les modalités du dialogue qui leurs sont proposées ainsi que l'exploitation qu'en font les acteurs publics et les porteurs de projets. Le document qu'ils ont produit et la série de propositions qu'il contient permettent d'interroger en profondeur le fonctionnement du débat public en France. De cette étude, outre une série d'améliorations procédurales souhaitables, on peut tirer le constat d'une absence de confiance dans les règles proposées, dans le fonctionnement de la démocratie. Dans le discours des acteurs, les termes de « vérité » et de « mensonges » sont régulièrement mobilisés, relatant la difficulté à définir un cadre partagé pour organiser un dialogue multipartite sur ces sujets. Il reste un important travail à la fois institutionnel et citoyen pour y parvenir et les travaux de la Commission Richard n'y suffiront évidemment pas.

Clément MABI

Docteur Sciences de l'information et de la communication
UTC Compiègne
Laboratoire Costech/Équipe EPIN

Bibliographie :

- BARTHE Yannick, (2006), *Décider sans trancher*, Paris, *Economica*
- CHATEAURAYNAUD Francis, (2011), *Argumenter dans un champ de force. Essai de balistique sociologique*, Paris, Petra.
- COMBY Jean-Baptiste, (2013), *La question climatique. Genèse et dépolitisation d'un problème public*, Paris, Raisons d'agir
- FOURNIAU Jean-Michel, (2011), «L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public», *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 70-93
- JARRIGE François, (2014), *Technocritiques. Du refus des machines à la contestation des technosciences*, Paris, La Découverte.
- JOBERT Arthur, (1998), « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, pp. 67-92
- MABI Clément (2014), *Le débat public à l'épreuve du numérique. Entre espoirs d'inclusion et contournements de la critique sociale*, Thèse en Sciences de l'Information et de la Communication, UTC Compiègne.
- REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, HERIARD-DUBREUIL Benoît, et LEFEBVRE Rémi, (dir.), (2007). *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- TOPCU Sezin (2013) *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*, Éditions du Seuil