

Paul de Brem

► Laurence Monnoyer-Smith, vous êtes vice-présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP) et professeure des universités en sciences de l'information et de la communication. La CNDP a été le témoin de débats difficiles, au cours desquels des personnes, qui étaient en faible nombre, mais tout à fait déterminées, sont parvenues à perturber la tenue de certaines réunions. Comment une autorité indépendante comme la CNDP imagine-t-elle les débats à venir ? Selon quelles formes, quelles modalités ? Comment faire en sorte que ceux-ci soient tout de même possibles ? ◀

De la juste place du débat public institutionnalisé dans les questions sciences-société

Laurence Monnoyer-Smith



Vice-présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP), 244, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris, France.
laurence.monnoyer-smith@debatpublic.fr

Merci beaucoup pour cette invitation qui va me donner l'occasion de faire un point sur nos réflexions actuelles à la Commission nationale du débat public (CNDP) sur l'évolution des rapports entre sciences et citoyens et, d'une façon beaucoup plus générale, sur les relations entre politiques, citoyens, scientifiques, dans les différentes formes que le débat public peut prendre. Effectivement, dans chacun des débats que nous organisons, très diversifiés, nous sommes confrontés très régulièrement à des questions scientifiques et techniques, qui sont plus ou moins controversées, mais très régulièrement présentes.

Je vais d'abord effectuer un retour en arrière, en commençant par le diagnostic de ce qui fonctionne bien et de ce qui a beaucoup changé depuis la création de la CNDP, je parlerai ensuite des questions qui se posent aujourd'hui.

Créée en 1995, la CNDP est une autorité administrative indépendante depuis 2002, qui a beaucoup évolué en 12 ans. Nous avons donc maintenant une expérience, qui n'est pas négligeable et sommes face à des évolutions extrêmement importantes. Quelles sont-elles et quels en sont les points positifs ?

Tout d'abord, il faut dire que la Commission a organisé plus de 70 débats publics depuis 1997, dont la grande majorité après 2002, ce qui est énorme ! Finalement, assez peu d'entre eux ont été perturbés. On peut regretter que reviennent systématiquement les mêmes exemples, dont les

débats ont posé de gros problèmes, tels les nanotechnologies et les déchets radioactifs.

La grande majorité des débats publics se déroulent dans une atmosphère de discussions, d'échanges, de partage, même s'il y a des questions qui sont récurrentes, notamment celles du rapport entre le débat et la décision. L'activité est extrêmement intense, dans une atmosphère qui n'est pas systématiquement délétère, loin de là, avec une montée en compétences des associations, des Organisations non gouvernementales (ONG) qui participent régulièrement aux débats, des maîtres d'ouvrage qui, en interne, organisent maintenant des séances de formation ou ont des services spécifiques au débat public, à la concertation, à la démocratie participative. Il s'opère donc, finalement, un changement organisationnel au sein même des collectivités locales, des ministères, des grandes administrations ou parmi les entreprises privées qui sont également des maîtres d'ouvrage avec lesquels nous organisons des débats publics. Ils réalisent l'importance de ces actions pour l'évolution de la qualité des projets.

Un autre acquis très important est la professionnalisation croissante des parties prenantes, des acteurs de la participation, c'est-à-dire des cabinets de conseil divers et variés qui se sont montés. Ils sont d'ailleurs organisés au sein de ce qu'on appelle aujourd'hui l'Institut de la concertation, réseau informel de chercheurs et d'acteurs, qui contribuent localement, dans les territoires, à la tenue de ces différents types de concertation (dans les domaines de l'urbanisme, de l'environnement, etc.) et qui contribuent à ce que ces concertations tentent de respecter une forme de déontologie, des chartes, des conditions de mise en œuvre relativement sincères. Il y a une forte demande sociale de participation, qui s'est accrue depuis 2002, où l'on



voit une montée en compétences des citoyens. Cela a été très bien décrit par les sociologues, notamment cette compétence du citoyen profane qui ne l'est plus tant que cela, puisque nous sommes tous des profanes de quelque chose dans les débats où nous sommes présents. Donc, une forte demande sociale de participation, de lien à la décision, d'implication dans les choix qui sont faits, qu'il s'agisse d'infrastructures ou, plus largement, de choix sociétaux à moyen ou long terme.

Il y a également la reconnaissance de cette intelligence collective. Nous l'avons évoqué ce matin, et Michel Callon, notamment, a insisté sur le fait que nous avons remis en cause cette notion d'intérêt général, dont l'administration, les décideurs, une forme d'élite, seraient dépositaires parce qu'ils auraient une façon de considérer ou de voir les choses au nom de tous. Cette conception est aujourd'hui largement battue en brèche au profit d'une reconnaissance de cette expertise partagée, de cette intelligence collective qui reconnaît l'importance de l'échange, de la participation et de la délibération pour l'amélioration, tant des projets que des politiques publiques. Il y a la reconnaissance de cette validité normative du principe démocratique participatif, comme étant une assise de la légitimité. La légitimité ne relève plus du savoir, du sachant ou même de certaines instances, mais elle relève de la mise en commun, du partage et d'un certain respect de la procédure, même si elle ne peut pas s'épuiser dans la procédure, bien entendu.

Il faut quand même rappeler que la France est riche de très nombreux projets qui se réalisent, en dépit de certaines formes de résistance à l'innovation. Pas seulement des projets d'autoroutes dont on connaît l'histoire tumultueuse, mais des grandes entreprises, des infrastructures industrielles, qui s'organisent et, en tout cas, trouvent des éléments d'amélioration dans le débat. Le droit de la participation s'ancre très profondément maintenant dans notre code de l'urbanisme, dans celui de l'environnement et dans notre Constitution. Je rappelle que nous avons ratifié la convention d'Aarhus, convention de 1998, dont la participation est un des trois piliers. Et, aujourd'hui, la France est un des très bons élèves de cette convention. Nous avons donc un paysage difficile et compliqué, mais nous avons tout de même un certain nombre d'acquis qu'il me paraît important de rappeler, puisque c'est là-dessus que peut, à mon avis, se construire l'avenir, sans oblitérer ce qui pose problème.

Qu'est-ce qui pose problème ? On l'a déjà rappelé ce matin et tout le monde partage ce diagnostic : crise de confiance, instrumentalisation des procédures, des conceptions alternatives du monde que viennent défier ces technologies... On parlait des technologies du vivant ce matin. Ces conceptions du monde s'affrontent, elles se sont toujours affrontées, ce n'est pas nouveau. Les conceptions du monde ne sont pas apparues avec les biotechnologies, les OGM ou les nanotechnologies ; elles existent depuis toujours. Elles existaient au moment du nucléaire, rappelons-nous les grands débats qui ont eu lieu dans cette histoire de l'invention, la mise au point de la bombe atomique. Nous l'avons vu dans les années 1960, dans les années 1970 et dans les années 1980. Les technologies et l'innovation technique portent en elles-mêmes des conceptions différentes du monde et viennent réveiller ces différents conflits. Ce n'est donc pas un élément nouveau auquel nous aurions à faire face aujourd'hui de façon spécifique.

Qu'est-ce qu'il y a de nouveau aujourd'hui ? On pensait que la mise en place de ces dispositifs participatifs, que leur inscription dans notre

droit positif allait permettre de régler tous ces différents conflits, ou en tout cas allait permettre de mettre en discussion ces conceptions du monde diverses et variées. Peut-on parler d'un échec ? En tout cas aujourd'hui, on peut en établir le bilan. Nous ne sommes pas du tout face à un échec, nous sommes face à un révélateur. Plus vous mettez de la participation, plus vous mettez de la discussion, plus vous réveillez des conflits et plus vous permettez aux individus qui portent ces visions du monde différentes de les exprimer. On sait que les procédures participatives sont instrumentalisées par tout le monde et c'est de bonne guerre. Elles sont instrumentalisées par les élus qui essayent de promouvoir leurs projets, par les scientifiques qui essayent de promouvoir leurs recherches, par les ONG et les autres parties prenantes qui essayent d'utiliser cette tribune médiatique. C'est exactement ce qui s'est passé à propos du projet de Bure, puisque ceux qui ont empêché le débat public de se tenir de façon normale ou en tout cas relativement pacifique sont aujourd'hui à la table des négociations avec l'Agence nationale pour la gestion des déchets publics (ANDRA), comme pour les Comités locaux d'information et de surveillance (CLIS). Je veux bien qu'on utilise les médias pour se valoriser, mais ces structures sont aujourd'hui dans une dynamique de discussions pas faciles, conflictuelles ; cependant, cette dynamique a le mérite d'exister.

Qu'est-ce qui change aujourd'hui ? Effectivement, nous sommes dans une période de crise économique, qui fait que les fondements essentiels de la décision partagée et du débat public sont mises au défi de façon relativement forte sur trois plans.

D'abord, c'est très cher. Évidemment, en période de crise économique, passer du temps à payer des dispositifs participatifs... Oui, parce que la démocratie, cela coûte cher, c'est plus cher que la dictature ! À certains égards, ce que l'on met dans la discussion, on ne le met pas dans les prisons ou on ne le met pas dans des dispositifs policiers, et c'est en général beaucoup plus cher.

Deuxièmement, c'est trop lent. Évidemment, discuter, c'est plus lent que de prendre rapidement des décisions.

Troisièmement, c'est trop technique, parce que toutes ces questions scientifiques sont éminemment complexes et difficiles à s'approprier, en particulier pour les profanes.

Nous sommes donc aujourd'hui à une espèce de tournant et, à mon avis, à un moment décisif. Que faire ? Est-ce que l'on dit : « On a essayé la participation, cela ne marche pas, donc on va essayer de passer à autre chose ; on va tous les techniciser, les "procéduraliser", travailler en petits cénacles, etc. » Ou alors, on va approfondir, on va essayer de trouver un certain nombre de solutions pour approfondir les formes de la participation et, si on les approfondit, comment ? Comment

tenter de répondre à ces verrous que j'ai juste soulignés, qui sont aujourd'hui apparus au bout d'un certain nombre d'années ?

Analyser, diversifier et institutionnaliser les débats

Je vais défendre trois idées, relativement rapidement. Première idée : nous avons fondamentalement besoin aujourd'hui, non pas de revenir sur les formes de participation, car elles prennent des formes extrêmement variées et s'intéressent à des publics très divers, mais de les analyser, certainement de les diversifier et, c'est extrêmement important, de les institutionnaliser. Pourquoi ? Parce que la participation n'est pas une action naturelle, personne ne va, la fleur au fusil, participer à des débats publics. J'ai un cas extrêmement récent en tête. Vous avez tous entendu parler des mobilisations autour des *Center Parks*, qui appartiennent au groupe *Pierre et Vacances* aujourd'hui empêtré dans des territoires, autour de centres qui ont obtenu – on peut d'ailleurs s'interroger sur l'obtention de ces autorisations diverses et variées – des autorisations de construction. Cela provoque des conflits extrêmement forts. Ils sont venus nous voir, alors qu'ils ne sont pas du tout légalement obligés de nous saisir, en disant : « Écoutez, sur les deux derniers projets, on est en très grandes difficultés, on se rend compte que notre mode de fonctionnement n'est pas le bon, d'où notre saisine, auprès de vous, Commission nationale du débat public, pour organiser des débats publics sur les deux prochains centres que nous aimerions construire. » Ils n'y étaient pas obligés, mais ils le font parce qu'ils se rendent compte que c'est absolument nécessaire.

Il en est de même pour la construction de parcs éoliens en mer, offshore, au large du Tréport. Il y a déjà eu un débat public sur un projet en 2010. Ils reviennent en nous disant : « Pour ce projet-là, c'est un projet techniquement compliqué et on se rend bien compte qu'il y a des enjeux territoriaux extrêmement forts. On a besoin de vous. Le territoire a besoin de vous. Vous êtes une institution neutre, venez nous aider à organiser ce débat public. »

Nous avons donc véritablement besoin d'un espace, d'une institution neutre qui vienne organiser une médiation entre les porteurs de projet, la société civile et les différents acteurs intéressés par ces projets. Ce caractère obligatoire du débat public est une forme de protection, c'est une espèce de zone sanctuarisée où l'on essaye de mettre en œuvre les conditions d'un échange et d'un accompagnement, à la fois des territoires et des maîtres d'ouvrage, pour faire en sorte que l'on trouve des voies, pas forcément des points de consensus, mais en tout cas que l'on mette en évidence les nœuds, les verrous à la discussion, les points importants qui doivent faire l'objet de discussions relativement approfondies. C'est le premier point, la nécessité d'un approfondissement et la nécessité du maintien de cette institutionnalisation du débat public.

Définir les conditions du débat public institutionnalisé

Deuxième idée : il est important de bien définir les conditions du débat public institutionnalisé. La terminologie débat public comme nous l'avons évoqué ce matin peut prêter à confusion. C'est une sémantique extrêmement floue ; il y a d'autres formes de débat public. Ici, je parle du débat public institutionnalisé. Pour que celui-ci puisse avoir lieu de façon relativement sereine, il faut définir son périmètre de pertinence.

Il faut d'abord définir des zones de « discutabilité ». Ce n'est pas un très joli terme, mais je l'emprunte à un chercheur relativement connu dans le domaine, Yannick Barthes, qui l'a défini, en essayant de montrer que, au-delà de la rationalité technique, c'est le fonctionnement par projet de nos grandes entreprises et de nos institutions qui fait qu'il y a une espèce d'inéluçabilité à la mise en œuvre du projet. Le travail de la CNDP est de tenter de voir quels sont ces aires, ces espaces, ces zones de discussions qui peuvent être aménagés dans les projets. Cela nécessite un important travail en amont de définition, d'élaboration et d'étude de contextes, tant sur les territoires qu'avec le maître d'ouvrage, pour l'aider lui-même à sortir de son mode de raisonnement. Ce n'est pas une critique, c'est bien normal, quand on porte un projet, on définit le contexte dans lequel il s'inscrit, les différentes contraintes ; comment répondre à ces contraintes et quelles sont les techniques à mettre en œuvre ? On a là une espèce de présentation en entonnoir du projet et, encore une fois, c'est bien normal pour pouvoir le défendre et en valider la pertinence. Tout le rôle de la Commission est de faire un peu exploser ce cadre, pour essayer de comprendre la complexité de ce processus décisionnel et de montrer quelles sont les marges de manœuvre. Existence-elles ? Sur le territoire, comment est-ce qu'on explique où on en est aujourd'hui du processus décisionnel extrêmement intriqué depuis le niveau international jusqu'au niveau régional, puisque nous avons un enchevêtrement de contraintes juridiques qui viennent contribuer à cadrer de façon serrée les projets ? Très souvent, nous trouvons des marges de manœuvre, puisqu'il arrive régulièrement que les projets éclatent ou soient remis en question de façon assez fondamentale, parfois de façon un peu brutale, par un trait de plume ministériel, ce qui peut aussi se produire. Cela montre bien qu'il n'y a pas d'inéluçabilité dans un certain nombre de choix, du moins jusqu'à un certain degré.

Il faut ensuite évaluer le niveau de « concernement » du public. De quoi s'agit-il ? On parlait ce matin des différents types de publics qui rentrent dans le débat. Il est extrêmement difficile d'organiser un débat sur un sujet pour lequel il n'y a pas encore de maturité au plan de l'information du grand public. Sur certaines questions, cela reste confiné dans des cercles restreints autour des laboratoires, autour de certaines associations qui ont une conscience un peu plus acérée que celle du grand public sur les questions que l'on doit aborder.

Et, où en est le grand public aujourd'hui ? Qui est complètement intégré ou qui a commencé à s'intégrer dans ces discussions ? En fonction de ce niveau de concernement, il faut adapter les modalités de débat, voire éventuellement y renoncer ou dire : « Ce n'est pas de notre ressort, il faudrait passer par une grande campagne médiatique, il faudrait passer par d'autres dispositifs que ceux que la loi nous



reconnaît aujourd'hui, même si l'on peut faire évoluer cette loi et, à certains égards, nous y appelons aujourd'hui. »

Troisième point : il faut adapter le débat public aux processus décisionnels. Nous souffrons en France d'une espèce de tropisme wébérien, qui consiste à imaginer qu'il y a quelque part une décision qui est prise. Mais nous l'avons bien rappelé plus avant, le fonctionnement actuel de nos institutions comme celui de la recherche scientifique fait que nous sommes sur une multiplicité de processus décisionnels et de microdécisions qui se prennent à des échelles extrêmement variables, au niveau européen, au niveau national et au niveau régional. Voilà pour ce qui concerne la loi. Voyons ce qui se passe sur le plan de la recherche scientifique et des questionnements qu'elle peut engendrer. Il y a des formes de débat public qui doivent s'instaurer sur un temps long, en fonction de l'évolution des modèles de décision qui vont progressivement se mettre en place dans un temps long. Voilà pourquoi, il est absurde d'attendre d'un débat public de 4 mois la solution à des problèmes décennaux. On ne peut pas dire « on va donner à la Commission nationale du débat public le soin de régler les problématiques des déchets radioactifs », cela est impossible. Pourquoi ? Parce que nous savons, notamment en ce qui concerne les déchets radioactifs, que nous sommes sur un processus qui dure à peu près 40 à 50 ans, voire plus, et que nous ne connaissons pas la suite des événements. Nous savons bien que de multiples contraintes ou de multiples surprises scientifiques ou de type environnementaux peuvent faire évoluer le cours de ces programmations qui sont toujours potentiellement évolutives. Ce débat public doit donc s'inscrire dans le temps, avec des grands moments de partage, quatre mois de débat public et puis, ensuite, des concertations, et puis encore des arènes d'échanges, qui ne sont pas forcément complètement publiques, mais qui regroupent un certain nombre d'institutions, d'associations ou de parties prenantes plus restreintes. Et puis, à nouveau, des grands rendez-vous publics, dans lesquels doit être prise en compte la survenue possible d'événements, comme par exemple, une évolution dans les valeurs, une évolution dans la sensibilité des publics, de nouvelles découvertes scientifiques, autant d'événements qui nous obligent à remettre régulièrement sur le tapis ces questions d'opportunité.

En fait, c'est évolutif. Nos territoires évoluent, ils se réorganisent, y compris sur le plan économique, sur le plan environnemental et nous avons des sensibilités différentes. Par conséquent, réorganiser et restructurer souvent sur un temps plus long, porter cette mémoire de l'évolution des discussions et l'archiver à la Commission nationale pour les débats qui relèvent de nos compétences ; nous pensons que nous pouvons jouer ce rôle de porteur de mémoire sur un temps long, dans lequel le débat public constituerait un moment fort et, ensuite, d'autres formes de concertation sur le temps long.

Garantir la pluralité des espaces de débat

Troisième idée qui me paraît importante et que je partage avec Jean-Yves Le Déaut : la reconnaissance de cette nécessaire multipolarité des espaces de débat public en France, pour en prendre en charge la pluralité (espaces scientifiques, espaces publics, espaces politiques, espaces juridiques). Il y a des lieux de discussions qui correspondent à des lieux de maturité différente sur les questions qui sont objets de controverse. Ces différents espaces doivent être portés par des institutions différentes qui doivent s'articuler entre elles : le Comité national consultatif d'éthique ; l'Office parlementaire d'évaluation

des choix scientifiques et techniques sur des politiques à long terme et sur leur évaluation ; la Commission nationale du débat public, qui organise toute une ingénierie procédurale de débats, qui va relativement en profondeur, et plus avant sur le territoire, pour aborder toutes ces questions-là. Donc, multipolarité des espaces dont on n'a pas encore suffisamment pensé l'articulation, la pluralité et la bonne circulation des différents publics entre eux. Tous n'ont pas le même niveau de maturité. Cela veut dire qu'il faut les porter et utiliser, sur le terrain, la congruence et la synergie entre toutes ces énergies créatrices extrêmement fortes en France, c'est-à-dire travailler main dans la main avec les centres de culture scientifique et technique, notamment avec des initiatives telles que le consortium des petits débrouillards, qui travaille sur le terrain à une appropriation et à une acculturation scientifique et technique. Et également avec d'autres publics ; je pense notamment à l'administration qui, elle aussi, a besoin d'une acculturation forte dans ces domaines-là et dans le domaine de la participation. Nous avons donc un travail important à faire et nous le faisons avec eux à la Commission nationale. Je pense aussi aux entreprises privées qui jouent un rôle extrêmement important dans la recherche, mais aussi dans le débat public, puisqu'elles sont les maîtres d'ouvrage de toute une série de projets.

Ces trois dimensions me paraissent extrêmement importantes. C'est pour cela que me semblent malvenues toutes les critiques sur certaines institutions qui ont été exprimées aujourd'hui et que j'ai évoquées au début de mon propos. Il me paraît plus utile de réfléchir à leur articulation, pour prendre en charge ces différents moments et ces différents publics, pour que ces questions scientifiques et techniques soient abordées sur le long terme.

Je voudrais conclure en disant que le conflit n'est pas une maladie de nos démocraties. Le conflit c'est aussi le droit d'alerte. C'est également parce que nous sommes en démocratie que nous devons permettre à certaines associations de jouer le rôle de veilleur, même si parfois elles nous dérangent, même si on les trouve radicales. Nous devons essayer de circuler sur cette ligne de crête, la nécessité de maintenir ces institutions et une certaine forme de tolérance, tout en restant extrêmement exigeants ; une tolérance vis-à-vis de l'existence de ces conflits et, en même temps, sans doute, un comportement relativement strict lorsqu'on estime que les conditions d'échanges sont réunies pour donner lieu à un débat public et non pour se laisser déborder par des minorités qui peuvent être extrêmement radicales. ♦

LIENS D'INTÉRÊT

L'auteur déclare n'avoir aucun lien d'intérêt concernant les données publiées dans cet article.

TIRÉS À PART

L. Monnoyer-Smith