

Utilité publique et “démocratie participative” : pour une approche pragmatique du débat public

Cécile Blatrix

La réforme de l'utilité publique qui devrait aboutir prochainement au vote de la loi “Démocratie de Proximité” est centrée sur l'amont du processus de décision, avec la volonté de porter le nombre de débats organisés sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public à une vingtaine chaque année. Cette réforme s'inscrit dans une tendance au développement de formes de débat public mettant en scène des citoyens “profanes” et visant à compléter le fonctionnement représentatif de la démocratie par une logique participative. Des débats publics sont ainsi organisés sur des sujets et sous les formes les plus variés, à travers des procédures et des pratiques plus ou moins institutionnalisées, à l'échelon national comme à l'échelon local : citons à titre d'exemple le grand débat national organisé préalablement au vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995¹, la conférence de citoyens sur l'utilisation d'Organismes Génétiquement Modifiés dans l'Agriculture², la consultation Juppé de l'été 1996 sur le canal Rhin-Rhône³, ou encore l'actuelle Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International (DUCSAI)⁴. L'institutionnalisation de procédures de débat public comme éléments d'une “démocratie participative”, s'appuie sur un changement de conceptions quant au statut du citoyen, auquel est de plus en plus reconnue une forme de compétence politique et un droit de regard sur l'action des gouvernants⁵. Mais que recouvre en pratique cette reconnaissance d'un droit à la participation ?

- ¹ Sur cette consultation, voir Samuel Racine, “Le Préfet contre les notables. Le grand débat sur l'aménagement du territoire dans les méandres institutionnels locaux”, in Daniel Gaxie, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris, L'Harmattan, 1997, p. 49-77.
- ² Daniel Boy, Dominique Donnet Kamel, Philippe Roqueplo, “Un exemple de démocratie participative : la conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 50(4-5), août-octobre 2000, p. 779-809.
- ³ José-Frédéric Deroubaix, “‘Lira bien qui lira le dernier’ : des palimpsestes socio-techniques dans la construction de l'(in)utilité publique du canal Rhin-Rhône”, *Société Française*, n°12/13, (63-63), oct.-nov. 1998, p. 35-46.
- ⁴ Sur cette démarche on peut consulter le site web www.ducsai.org.
- ⁵ Voir Cécile Blatrix, *La “démocratie participative”, de mai 68 aux mobilisations anti - TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de Doctorat en Science Politique de l'Université Paris I – Panthéon Sorbonne, 2000, 611 pages.

Répondre à cette question est d'autant plus difficile que toute une mythologie démocratique est sollicitée dès qu'il est question de participation des citoyens à la décision publique. Les démarches dites participatives renvoient ainsi à des images fortes et positivement connotées et font l'objet d'un discours normatif les assimilant souvent sans plus d'examen à un progrès de la démocratie. De fait, ceux qui mettent en avant la "démocratie participative" semblent toujours bénéficier des profits liés à l'idée d'innovation et d'avant-garde démocratique. Cette mythologie démocratique ne peut donc être prise comme instrument d'analyse pour aborder ces procédures, mais bien comme un objet d'analyse, afin de cerner en quoi elle constitue une ressource, et dans quelle mesure elle s'accomplit en pratique. Évaluer la portée de la réforme de l'utilité publique impose alors d'élargir le regard au-delà des seuls débats Barnier, pour appréhender les modifications et l'"empilage de procédures"⁶ qui affectent le processus de décision dans son ensemble.

Un rapide retour sur le contexte dans lequel s'inscrit la réforme de l'utilité publique est nécessaire (I) si l'on veut se donner les moyens d'en évaluer la portée (II) et les effets (III).

DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE AU DÉBAT PUBLIC : UNE REMONTÉE VERS L'AMONT

La réforme de l'utilité publique s'inscrit dans un contexte où la participation des principaux intéressés à l'élaboration des décisions publiques tend à devenir une exigence incontournable. Il s'agit tout à la fois de démocratiser la décision, d'obtenir une "meilleure décision", et de "meilleurs projets", et enfin d'assurer une mise en œuvre facilitée par l'adhésion des acteurs à une décision qu'ils ont contribué à formuler⁷. L'administration apparaît désormais "remarquablement peu sûre d'elle-même"⁸, et c'est finalement un "principe de précaution"⁹ qui semble caractériser l'action publique¹⁰.

Tout se passe comme si seule une rationalité de type procédural permettait désormais la légitimation des décisions publiques, à travers la mise en place de lieux de négociation permettant un ajustement des intérêts¹¹. D'une conception substantialiste de l'intérêt général, on passe ainsi à une conception procédurale, évolution marquée notamment par l'arrêt Ville Nouvelle Est du 28 mai 1971 et le développement de la théorie du bilan. L'utilité publique doit être désormais appréciée au cas par cas et on ne peut plus se contenter de définir l'intérêt général simplement par opposition aux intérêts particuliers. Cette conception procédurale de l'utilité publique affecte le déroulement des enquêtes publiques elles-mêmes à travers la conception que certains commissaires enquêteurs se font désormais de leur rôle¹².

- 6 Jean-Claude Hélin, "La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovations", *Revue Juridique de l'Environnement*, (2), 1995, p.226.
- 7 CURAPP, *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF, 1975, 220 pages.
- 8 Gérard Marcou, Jean-Louis Thiébault, *La décision gouvernementale en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 121, à propos de l'élaboration de la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991.
- 9 Pierre Lascoumes, "La précaution, nouveau standard de jugement", *Esprit*, novembre 1997, p. 129-140.
- 10 L'apparition de lois à caractère expérimental est un autre signe de cette tendance. Voir Charles-Albert Morand (dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p.119-152. Catherine Mamontoff, "Réflexions sur l'expérimentation du droit", *Revue de Droit Public*, n°2, 1998, p. 351-371. Gilles Hubert, José-Frédéric Deroubaix, "Une loi peut-elle être expérimentale ? Évaluation environnementale et gestion des milieux aquatiques", *Aménagement et Nature*, septembre 1999, n°134, p. 196-205.
- 11 Voir sur ce point Niklas Luhmann, *La légitimation par la procédure*, Presses de l'Université Laval/Cerf, 2001, 247 pages.
- 12 Ces conceptions varient sensiblement selon les trajectoires et les dispositions des commissaires enquêteurs Xavier Piechaczyk, "Les rôles des commissaires enquêteurs et l'intérêt général". *Politix*, n°42, 1998, p. 93-122.

C'est dans ce contexte qu'en décembre 1993 Huguette Bouchardeau, dans un rapport au Ministre de l'Environnement Michel Barnier, dresse le bilan de "sa" loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement. Tirant les enseignements des premiers débats Bianco, Huguette Bouchardeau suggère la généralisation d'un tel débat amont, à toutes les grandes opérations avec la mise en place d'un organisme indépendant de l'administration comme du maître d'ouvrage sur le modèle du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement québécois (BAPE)¹³.

En créant une Commission Nationale du Débat Public, la loi Barnier du 2 février 1995 reprend en partie ces recommandations et consacre la démarche instaurée par la circulaire Bianco¹⁴. L'idée qui préside à la généralisation de ce type de débat est qu'en organisant un débat suffisamment en amont, on diminue les risques de contestation ultérieurs : "Contrairement à ce qu'on peut penser de prime abord, tout le temps passé en amont d'un projet à discuter, à se respecter, à écouter, y compris des gens d'opinion très opposée à la sienne, c'est autant de temps que l'on gagne en évitant polémiques, litiges ou procès"¹⁵.

La mise en place de la Commission Nationale du Débat Public constitue une tentative de pallier les insuffisances de l'enquête publique, jugée trop tardive dans le processus de décision pour être crédible. De fait l'enquête publique semble avoir pour caractéristique de se dérouler sans public. Cette procédure reste largement méconnue : d'après une enquête réalisée en 1988 par un organisme de protection de la nature, 6 % des personnes interrogées ont réellement participé à une enquête¹⁶. Un commissaire enquêteur évaluait ainsi à 85 % la proportion d'enquêtes faisant l'objet d'une "carence totale ou partielle de public"¹⁷. Cependant, comme l'indique bien le rapport Bouchardeau, la réalité de l'enquête publique recouvre des réalités contrastées. Si toute une série d'enquêtes semblent passer inaperçues, une minorité d'entre elles ont acquis une célébrité médiatique du fait des mobilisations qu'elles ont suscitées (TGV Méditerranée, Tunnel du Somport...). Dès lors on peut se demander si ce n'est pas la présence de public, plutôt que son absence, qui constituerait un dysfonctionnement de la procédure. L'enquête publique apparaît comme une procédure solennelle à la fois à travers les différents procédés d'information censés la signaler au public, et par son déroulement concret, qui font de la participation une démarche potentiellement coûteuse et très inégalement répartie. L'observation du fonctionnement des enquêtes publiques met ainsi en évidence le rôle central des associations dans la participation. Tout se passe comme si les enquêtes publiques ne trouvaient un public que lorsque des associations prennent en charge le travail d'information et de

13 Huguette Bouchardeau, *L'enquête publique. Rapport au ministre de l'environnement*, miméo, Paris, décembre 1993, 30 pages et annexes.

14 Circulaire n°92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

15 Michel Barnier, *JOAN*, 6 décembre 1994, p.8314.

16 Enquête Union Midi Pyrénées Nature et Environnement, voir *L'enquête publique, Bulletin de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs*, n°11, avril 1991, p. 16.

17 Michel Chaumet, *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Les Editions Juris-Service, 1993, p. 70.

mobilisation¹⁸. Mais même dans ce cas de figure, l'on assiste à une situation paradoxale : les participants ne sont pas considérés comme représentatifs par les commissaires enquêteurs, mais paraissent ne témoigner que du caractère très marginal de l'opposition. Tout se passe comme si l'on déduisait du caractère limité de la participation, une approbation du projet par le reste de la population. Les opposants deviennent ainsi à leur insu les porte-parole d'une majorité silencieuse réputée favorable au projet. Les avis défavorables restent ainsi exceptionnels. En tout état de cause, leur portée est limitée puisqu'ils ne suffisent même pas à l'octroi d'un sursis à exécution¹⁹.

L'organisation d'un débat public bien en amont de l'enquête publique permet donc de débattre du projet à un moment où il n'est pas encore "ficelé" et peut être sérieusement amendé, voire abandonné. Qu'en est-il dans les faits ? Dans quelle mesure le débat public diffère-t-il de l'enquête publique du point de vue du public ? Il apparaît que la participation au débat public est, sous plusieurs rapports, limitée. Ce qui ne signifie pas que la prolifération de procédures de débat public soit sans effet sur la manière dont se prennent les décisions.

18 Voir Cécile Blatrix, "Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique", in Jacques Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 299-313.

19 Raphaël Romi, "Les pratiques de concertation en matière d'environnement", in CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 149-159.

20 Ont fait l'objet d'un débat Barnier : l'extension du port du Havre (novembre 1997-mars 1998), le projet de ligne à Très Haute Tension entre Boutre et Carros dans le Verdon (mars à septembre 1998), le projet d'autoroute A32 entre Nancy et Metz (avril à juillet 1999), la branche Sud du TGV Rhin-Rhône (mars à juin 2000).

21 L'enquête publique touche un public d'autant plus important qu'elle s'applique à des projets très divers, énumérés par le décret du 23 avril 1985 dans une liste suffisamment vaste pour donner lieu à 10 000 à 15 000 enquêtes par an. Voir René Hostiou, Jean-Claude Hélin, *Droit de l'enquête publique*, Paris, Moniteur, 1993, 393 pages.

UN DÉBAT PUBLIC BORNÉ

L'observation des débats Bianco et Barnier organisés autour du projet de TGV Rhin-Rhône, montre que la "remontée vers l'amont" qui caractérise le débat public, ne suffit pas à dépasser les logiques qui se manifestent à travers le fonctionnement de l'enquête publique. Tout comme l'enquête, le débat est inégalement public. Quant à son articulation au processus de décision, elle est encore plus problématique.

Un débat inégalement public

Première limite au débat public : au-delà d'une forte visibilité qui conduit à un effet d'amplification, le nombre des projets soumis à un débat public amont reste limité. Ainsi depuis le 4 septembre 1997, date de l'installation de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) par Dominique Voynet, quatre débats publics Barnier ont été organisés, soit un rythme d'un débat par an²⁰. Dans le même temps, on peut évaluer à 40 000 le nombre d'enquêtes publiques qui ont eu lieu dans toute la France²¹. Ainsi l'enquête publique tant décriée reste le seul moment où une consultation du public est obligatoire pour la grande majorité des projets d'aménagements ou d'urbanisme.

Serions-nous passés d'enquêtes publiques sans public à des débats publics avec public ? C'est ce dont semble témoigner la relative affluence lors des réunions publiques organisées dans le cadre des débats Bianco ou Barnier, qui conduit maîtres d'ouvrages, organisateurs et commentateurs à conclure au succès du débat. Ici, il convient de souligner que le choix de la réunion publique comme modalité privilégiée d'organisation du débat est en conformité avec les attentes du champ médiatique. La presse peut montrer des salles à peu près pleines et un public attentif, vision qui tranche avec la mauvaise réputation des enquêtes publiques, plus difficiles à montrer, et moins adaptées à un traitement médiatique de la "démocratie participative".

Or cette célébration du débat, qui renvoie à des préoccupations différentes pour les médias et les maîtres d'ouvrages, tend à masquer les inégalités de participation à celui-ci, et l'absentéisme d'une large partie du public²². Le public du débat public est en effet un public de représentants : les élus y côtoient des représentants des organismes consulaires et des responsables associatifs. La participation est donc surtout le fait de représentants élus ou de représentants d'intérêts organisés, et le grand public est souvent à la fois enrôlé et tenu à distance.

En outre, même pour ceux qui prennent effectivement part au débat, on ne débat pas à armes égales. On n'entre pas dans le débat au même moment, ni de la même façon. Les prises de paroles n'y ont pas toutes la même durée, ni le même poids. Pas plus que l'enquête publique, la procédure du débat préalable n'est neutre. Elle est utilisée par ses metteurs en œuvre pour publiciser le soutien au projet. De par son organisation concrète, le débat constitue davantage une mise en scène de l'intérêt du projet et de la mobilisation des collectivités territoriales intéressées, à destination des décideurs, qu'une "épreuve de vérité" qui, par les vertus de la délibération publique, permettrait de découvrir le "meilleur projet". Bref, il ne suffit pas de décréter le primat de la raison et de l'argumentation pour empêcher d'autres mécanismes sociaux de jouer. On ne peut déduire de l'existence d'un droit à la participation, et de lieux de débats ouverts à tous, l'usage effectif et égalitaire de ce droit et de ces lieux.

Pas plus que l'enquête publique, le débat ne parvient à toucher le grand public. De fait, il reste marqué par la prégnance de la division du travail politique, qui sépare des initiés, actifs et disposés à s'occuper des affaires publiques, et des profanes, qui s'estiment souvent peu concernés et manifestent peu d'intérêt pour ces procédures²³. Le débat est donc inégalement public, à tel point que l'on peut penser que l'écart se creuse, entre la minorité des "citoyens participants", qui

22 Nous nous appuyons ici principalement sur l'observation des débats Bianco et Barnier organisés autour du projet de TGV Rhin-Rhône. Voir Cécile Blatrix, *Thèse citée*.

23 Sur cette division du travail politique, voir Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, 269 pages.

dispose aujourd'hui d'une multitude de moyens extrêmement divers pour se faire entendre, et la majorité des citoyens pour qui la seule forme de participation reste le vote. Ce constat selon lequel le développement des procédures participatives creuse les inégalités de participation, doit toutefois être relativisé dans la mesure où ces procédures participatives n'offrent qu'une participation fort limitée à la décision.

Participer à la décision ou participer au débat ?

La logique de la construction sociale de la thématique participative tend à un phénomène de focalisation de l'attention sur ces instances publiques, qui conduit souvent à surestimer leur importance, et à négliger le poids persistant d'arènes beaucoup plus centrales²⁴. Il s'agit davantage d'une participation à la discussion publique, dont le lien avec la décision reste souvent obscur.

Les procédés de débat public présentent des points communs et traduisent une même conception idéalisée de la démocratie, privilégiant la délibération comme mode de production de l'accord. Que l'on considère les débats Barnier, les sondages délibératifs, ou les "conférences de consensus", il s'agit de créer les conditions d'une situation idéale de débat public dans laquelle les participants sont placés dans des conditions d'accès égal à la parole et discutent, et de faire émerger ce que serait "l'opinion publique" si elle était informée et avait la possibilité de délibérer sur les questions posées.

Les travaux de Jürgen Habermas sur la "démocratie délibérative"²⁵ sont souvent convoqués pour rendre compte des expériences de débat public dans une vision intellectualiste où l'épreuve de la discussion suffit à résoudre les conflits²⁶. La question de l'articulation de ces procédures avec le processus de décision est un point aveugle dans bon nombre des travaux qui s'inspirent de l'approche prescriptive propre à la philosophie politique pour rendre compte de ces expériences. Or le statut de ces délibérations pose problème²⁷. Quelle que soit la procédure considérée, les expériences en la matière montrent qu'il ne s'agit pas de participer à la décision, mais bien à la discussion précédant la décision, sans qu'un lien précis soit nécessaire entre discussion et décision qui peuvent renvoyer à des organes différents. La conférence de citoyens organisée en France sous la responsabilité de l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) au mois de juin 1998 sur l'utilisation des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) dans l'agriculture et dans l'alimentation illustre jusqu'à la caricature ce phénomène, puisque c'est après avoir annoncé sa décision d'autoriser la mise en

24 Nous reprenons ici la distinction entre les "arènes" réservées au cercle des décideurs, et les "forums" plus largement ouverts au public. Voir Bruno Jobert, "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, avril 1992, vol. 42, n°2, p. 219-234.

25 Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris, Gallimard, p. 169. Voir aussi Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Gallimard, 1987. Jürgen Habermas, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion, 1999 (1991), 202 pages.

26 "La discussion rationnelle est supposée être publique et discursive, accorder des droits de communication égaux aux participants, requérir sincérité et interdire toute sorte de force autre que la faible force du meilleur argument" Jürgen Habermas, "Sur le droit et la démocratie. Notes pour un débat", *Le débat*, n°97, novembre-décembre 1997, p. 45.

27 D'autant plus que le terme de délibération comporte en France un double sens : il sert à désigner aussi bien les décisions prise par une assemblée délibérante (ainsi on parle des délibérations d'un conseil municipal) que le processus de délibération, qui précède la décision elle-même, le moment de confrontation des arguments et de tentative de persuasion réciproque.

culture de maïs transgénique par la firme Novartis, que le gouvernement Jospin lance un débat public au moyen de ce dispositif.

La publicité faite autour des débats Barnier peut conduire à surestimer singulièrement l'importance de ce forum de débat au sein du processus de décision. Cette tendance à la focalisation de l'attention sur le seul moment et la seule procédure du débat est un effet du débat lui-même, dont l'analyste risque fort l'être la première victime. L'organisation du débat et le discours officiel le présentent volontiers comme le lieu où tout se joue. Or, il succède lui-même à d'autres consultations²⁸ moins publiques, à des négociations plus confinées, et est suivi d'autres débats prévus ou non par le processus de décision officiel.

Les quelques expériences délibératives tendent à laisser de côté la question de leur articulation avec le processus de décision, et témoignent d'une focalisation de l'attention sur le moment délibératif lui-même comme possédant une valeur intrinsèque.

Le débat a-t-il une valeur intrinsèque ?

La remontée vers l'amont de l'utilité publique s'accompagne d'une tendance à l'autonomisation du débat par rapport aux conditions de sa création. Il ne s'agit plus tant d'évaluer l'intérêt d'un projet pour la collectivité, que de débattre²⁹. Cette tendance est inscrite dans le fonctionnement même des commissions particulières du débat public. Pour ces commissions en effet, il ne s'agit pas de rendre un avis sur le projet, comme c'est le cas pour un commissaire enquêteur au moment de l'enquête publique. Il s'agit seulement de veiller au bon déroulement, à la "sincérité" du débat, à l'issue duquel elles rédigent un compte-rendu à l'intention de la Commission Nationale. C'est à partir de ce compte-rendu que la Commission Nationale rend public un bilan qui est ensuite mis à la disposition du Commissaire enquêteur ou de la Commission d'Enquête au moment de l'enquête publique.

Ce bilan est donc le produit d'une série d'opérations de "traductions" et, encore une fois, ne porte pas sur le projet mais sur le déroulement du débat lui-même. Il constitue donc la seule "sanction" du débat, sanction dont le statut est pour le moins obscur. En dehors de sa transmission à la commission d'enquête au moment de l'enquête publique, la loi Barnier ne prévoit pas les suites, et donc la portée, du débat. Le rapport du sénateur Jean-François Le Grand relevait ainsi que le projet de loi Barnier était "en retrait, sur ce point, par rapport à la circulaire du 15 décembre 1992, laquelle prévoit qu'une commission de suivi est constituée jusqu'au moment de l'enquête préalable à la déclaration publique, afin de s'assurer du respect des

28 Notamment pendant l'élaboration du schéma directeur.

29 "Le débat n'est pas une fin en soi, il doit aboutir à une meilleure appréciation des intérêts en jeu. (...) Il y aura bien un moment où il pourra être nécessaire de dire que telle infrastructure n'est pas utile ou que tel tronçon, viaduc ou tunnel ne doit pas être réalisé". Nicole Questiaux, "L'utilité publique des grands travaux d'infrastructure routière et ferroviaire", in *L'État de droit, mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1997, p.607.

engagements de l'État en matière d'insertion économique et sociale et de protection des espaces concernés"³⁰. Si le projet de loi Démocratie de Proximité prévoit l'instauration d'une manifestation de la volonté du maître d'ouvrage de poursuivre le projet, à l'issue du débat public, la question de savoir en quoi le débat peut avoir des effets substantiels sur l'orientation des décisions reste posée.

C'est donc dans la publicité faite au débat et dans la possibilité donnée à chacun de s'exprimer, quel que soit l'usage qui en est fait, que semble résider le principal intérêt du débat. Tout se passe comme si l'existence d'une possibilité de s'exprimer comptait plus que son usage effectif, et que le débat en lui-même comptait plus que ce qui est débattu.

Pour autant il serait faux de conclure que le débat est dépourvu d'effets. Il peut en effet contribuer à transformer la pratique de l'enquête publique. Plus profondément, il conduit à une transformation du processus de décision et du fonctionnement de la démocratie.

UN DÉBAT AUX EFFETS AMBIVALENTS

Rénovation de l'enquête publique et renforcement de la présomption d'utilité publique

Le débat public peut par une sorte d'effet de contagion, transformer les pratiques des aménageurs. L'expérience du débat public a ainsi des effets sur la manière dont on aborde la phase de l'enquête publique : le débat public "contamine" l'enquête publique. Ainsi pour le TGV Rhin-Rhône, l'expérience du débat amont a profondément marqué la pratique de l'enquête publique. Les modalités d'organisation de cette enquête évoquent davantage un débat Bianco ou Barnier qu'une enquête publique habituelle. Des moyens assez considérables ont été mis en œuvre sur le modèle de ce que l'aménageur avait déjà expérimenté. C'est ainsi qu'une série de réunions publiques a été organisée, avant même que la demande en ait été formulée. Une lettre aux riverains a également été publiée et largement diffusée pour expliquer le fonctionnement de l'enquête. Ainsi l'enquête publique peut être, dans une certaine mesure, simplifiée, et elle gagne à la fois en visibilité et en lisibilité sous l'effet du débat public. Pour autant, elle reste marquée par l'idée d'une forte présomption d'utilité publique des projets soumis à enquête³¹. De ce point de vue, la logique profonde de cette procédure n'est guère modifiée par l'organisation d'un débat préalable. Bien au contraire, la référence aux débats publics qui l'ont précédée est utilisée pour justifier cette présomption d'utilité publique au moment de l'enquête.

30 Rapport de la Commission des Affaires Economiques, Sénat, n°4, 1994-1995.

31 Ainsi lors d'une des réunions publiques, un des commissaires enquêteurs s'exprimait en ces termes pour minimiser l'opposition au projet : "*Si la démocratie participative est en bonne marche, les quelques centaines de personnes dans cette salle ne doivent pas empêcher d'entendre à côté le fracas de la majorité silencieuse*".

Une nouvelle ressource de légitimation

Le seul fait que le débat ait lieu et permette de s'exprimer en amont de l'enquête publique, constitue une ressource de légitimité pour les défenseurs du projet.

Du coup, l'opposition à un projet dans son principe même est rendue plus difficile à justifier et donc plus "coûteuse". En effet l'aménageur peut désormais mettre en avant l'existence d'un débat public préalable au cours duquel le citoyen aurait pu exprimer ses objections. Le débat préalable n'empêche pas les remises en cause globales des projets (et comment le pourrait-il ?). En revanche il les rend plus difficiles à justifier. L'existence d'un débat amont, tend à cantonner et à enfermer les opposants en aval dans une identité négative de riverains ou d'expropriables défendant des intérêts particuliers (le fameux syndrome NIMBY)³². Le fait qu'un débat ait eu lieu constitue ainsi une ressource de légitimation pour les défenseurs d'un projet qui peuvent désormais l'opposer aux opposants. Le seul fait qu'un débat ait eu lieu est régulièrement rappelé quand ceux-ci tentent de mettre en cause ultérieurement l'opportunité du projet, ce qui était impossible tant que l'enquête publique constituait le seul moment de consultation.

Le fait que le débat constitue une nouvelle ressource de légitimation ne constitue pas pour autant la disparition de toute contestation.

La multiplication des "détours participatifs"

Bien souvent, les opposants vont tenter de retourner à leur profit la thématique participative, en l'utilisant contre le projet. Il convient donc de penser ensemble ces différentes techniques de démocratie locale qui donnent parfois lieu à des usages concurrents, par les élus, mais plus généralement par tous les prétendants au titre de "porte-parole" de la population.

Le débat public peut être contesté dans un autre forum de débat, via d'autres procédures et techniques de consultation du public. Le recours à des procédés de démocratie locale peut en effet servir à redoubler voire à contester, les résultats d'une autre procédure de démocratie locale. C'est ainsi qu'un débat public sera mis en cause par un autre débat public, organisé cette fois à l'initiative d'associations. De même, les résultats d'un référendum seront invalidés par une autre consultation organisée sous la forme d'une pétition nominative. Ou encore, une association organisera un référendum sauvage pour contester les résultats d'une enquête publique... La "démocratie participative" tend à se nourrir d'elle-même, dans la mesure où ce qu'une consultation du public a fait, seule une autre consultation semble pouvoir le défaire. On assiste alors à un développement

³² *Not In My Back Yard*, pas dans mon jardin.

exponentiel des procédures et des pratiques participatives, qui s'inscrivent ainsi définitivement dans la panoplie des actions politiques légitimes.

De même que le moment de la décision est difficile à repérer, qu'elle est toujours controversée et susceptible d'être remise en cause, de même le moment du débat est plus difficile à délimiter qu'il n'y paraît au premier abord et gagne à être appréhendé comme un enchaînement de lieux et d'actions dont l'issue n'est jamais fixée une fois pour toutes. L'utilité publique doit donc être constamment reconstruite. Elle ne l'est pas de façon définitive à l'issue d'un débat public, pas davantage qu'à l'issue d'une enquête publique.

On est aujourd'hui dans un contexte qu'on peut qualifier de participationniste, c'est-à-dire un contexte caractérisé par la valorisation de l'idée de participation des citoyens ordinaires et la multiplication des "détours participatifs" dans le processus de décision publique, c'est-à-dire de procédures ou de processus destinés à permettre la participation du public. Cet ensemble de procédures participatives n'offre qu'une participation limitée à la décision. Il s'agit davantage d'une participation à la discussion publique, dont le lien avec la décision est plus que ténu. Un phénomène de focalisation de l'attention sur ces instances publiques conduit souvent à surestimer leur importance, et à négliger le poids persistant d'arènes beaucoup plus centrales. Ce ne sont pas, à proprement parler, des lieux de décision, et ces instances sont peut-être d'autant plus ouvertes qu'il s'agit d'espaces relativement secondaires de la décision. Au total, il apparaît bien que le développement des procédures de "démocratie participative" risque de favoriser ceux qui en connaissent à la fois l'existence, les mécanismes de fonctionnement, les enchaînements et surtout les limites en tant qu'arènes de décision, et qui disposent d'autres moyens pour tenter d'influer sur les véritables lieux de pouvoir.

Cécile Blatrix

Maître de conférences
à l'Université Paris Nord-Paris 13
cecileblatrix@hotmail.com