

Clément Mabi, doctorant en SIC à l'UTC de Compiègne.

Mail: Clement.mabi@utc.fr

Twitter : @C_Mabi

Faire participer le public : les méthodologies du débat public à l'épreuve du web

Dans un contexte où les controverses scientifiques préoccupant le citoyen se multiplient (OGM, changements climatiques, nanotechnologies, nucléaire...) et face à la remise en cause de la complexification croissante des modes de gouvernance de la science et de l'innovation, les pouvoirs publics ont progressivement mis à l'agenda politique le développement de dispositifs de délibération qui permettent de débattre des options scientifiques et techniques en prenant en compte différents systèmes de valeurs et différentes visions du monde (Bourg et Boy, 2005). A l'échelle internationale, le développement de la « Société de l'Information » et de la « Société de la Connaissance » pose la question de l'engagement de la société civile dans des processus institutionnels afin de fournir des expertises plurielles susceptibles d'ouvrir l'horizon cognitif des décideurs (Massit-Folléa, 2012). Le développement de ces nouveaux espaces de dialogue multi-acteurs entraîne une réflexion sur l'évolution des modalités de gouvernance et l'émergence d'une revendication à un « droit à l'information » des citoyens comme préalable à toute forme de participation politique (Delmas-Marty, 2006). Ce mouvement sert de cadre à un « tournant dialogique » dans la gouvernance scientifique et environnementale (Pestre, 2011), rejoignant ainsi une démarche de publicisation des activités scientifiques et techniques comprenant une dimension participative (Paillart, 2005).

Cette demande sociale est accompagnée par un mouvement académique, appelé « *tournant délibératif* », qui réfléchit sur les moyens de produire des décisions plus éclairées en se basant sur un système dialogique (Habermas, 1987 ; Cohen, 1989 ; Manin, 1985). Plusieurs modèles normatifs proposent, dans sa continuité, de valoriser l'implication des citoyens dans les procédures de décision et de théoriser les moyens de faire émerger la « *démocratie de la confiance* » de P. Rosanvallon (2006) : le modèle de la « *démocratie dialogique* » (Callon et al, 2001), de la « *démocratie du public* » (Manin, 1995) et la « *démocratie écologique* » (Bourg et Whiteside, 2011). Malgré des formes différentes, ces approches partagent la nécessité de proposer des espaces d'interactions, des procédures hybrides, où les acteurs (politiques, scientifiques et « profanes ») viennent confronter leurs mondes communs et débattre des thématiques scientifiques pour mener l'enquête sociale chère à Dewey (1927).

Dans ce cadre, les expérimentations de dispositifs se sont multipliées aux échelles locale, nationale, européenne et mondiale (conférences de citoyens, débats publics...) contribuant à offrir une réalité de terrain à ce « *nouvel esprit de la démocratie* » (Blondiaux, 2007) et répondre par la même à « *l'impératif délibératif* » (Blondiaux et Sintomer, 2002) exprimé par les citoyens. Ainsi, le débat public, tel que proposé par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), est une forme de concertation institutionnalisée qui joue un rôle « d'équipement » de la démocratie afin de donner prises aux citoyens sur les controverses environnementales. Progressivement, un cadre législatif et réglementaire s'est mis en place¹, pour légitimer l'expression des habitants sur les opérations d'aménagement du territoire relatives à la transformation de leur environnement. Sa finalité est décrite comme « *démocratiser, légitimer la décision finale qui ne sera pas nécessairement acceptée par tous mais sera rendue acceptable parce que tous auront pu s'exprimer et être entendus*² » afin de contribuer à la diffusion d'une culture du débat public en France. Son développement s'inscrit dans une démarche « *d'instrumentation de l'action publique* (Lascoumes et Le Galès, 2004) qui participe à la procéduralisation des modalités de décision

¹ Principalement la loi Barnier du 2 février 1995 qui marque la création de la CNDP et la loi « démocratie et proximité » du 27 février 2002 qui lui confère un statut d'autorité indépendante.

² Rapport d'activité CNDP, 2010-2011, p13

sur les questions environnementales, contribuant ainsi à les inscrire dans des processus itératifs, essentiels pour leur légitimité (Barthe, 2006).

Le débat public n'est pas là pour clore une controverse, il vient la structurer en donnant des possibilités d'expressions aux acteurs. Sur le terrain, il y a une grande variété des dispositifs de participation, leur agencement dépend en partie des conceptions de l'exercice défendues par ses concepteurs. Cette diversité est possible car l'instrument d'action publique en lui-même reste « flou » (Prémat, 2009) : le débat public est un cadre légal et normatif auquel ses acteurs donnent une réalité de terrain. Certains se contentent des réunions publiques quand d'autres font le pari de mobiliser des outils web afin de diffuser l'information du débat et tenter d'inclure de nouveaux publics (Monnoyer-Smith, 2006). On veut ici faire l'hypothèse que l'agencement de la procédure contribue à une forme de hiérarchisation des publics : c'est-à-dire qu'en fonction du cadrage du sujet et du *design*³ de la procédure (des outils de participation proposés), le débat public permet l'expression de différentes dynamiques de concernement⁴ par rapport au sujet et légitime la prise de parole de certains acteurs (l'expression des riverains est par exemple favorisée en réunion publique comme le montre JM, Fourniau, 2007). Dans une approche pragmatiste des publics (Dewey, 1927 ; Zask, 1999 Brugidou, 2008) on peut dire qu'en fonction des possibles communicationnels qu'il offre, le dispositif de concertation ne permet pas l'activation des mêmes segments du public. L'étude de la matérialité des dispositifs, et à travers elle de la contrainte qui pèse sur les conditions d'expression de la parole politique, nous fournit une entrée pour mieux saisir les conditions de mise à disposition des savoirs à destination des publics « profanes » et sur la manière dont se constituent les rapports de force au sein des arènes de discussion des débats CNDP.

Comme l'ont montré les travaux de N. Benvegnu (2006, 2007) les TIC font désormais parties de la « boîte à outils de la démocratie dialogique ». À défaut de pouvoir offrir un régénérescence de la démocratie, Internet a dans sa nature certaines caractéristiques (architecture ouverte et communication distribuée), susceptibles d'offrir des possibles communicationnels de nature à introduire des pratiques politiques inédites dans les débats (mise à l'épreuve des arguments et des propositions et inclusions des publics). L'introduction progressive d'outils numériques dans les procédures rend compte d'un questionnement inhérent aux débats publics : qui peut s'exprimer dans les débats CNDP et pour dire quoi ? Nous postulons donc que l'usage d'internet est un marqueur de la manière dont la participation du public est prise en charge dans la procédure. Si on accepte l'idée que la dimension purement technique du sujet débattu est souvent difficile d'accès pour le « public fragile » (Eliasoph, 1998), on propose d'étudier comment le site web peut lui offrir des espaces pour formuler un concernement à la fois sur le projet et sur des questions plus axiologiques. **Quelles logiques de légitimation des publics et de leurs pratiques peut-on observer dans les procédures de débats publics ? Les outils de participation web modifient-ils les modalités de constitution des collectifs ?**

Ainsi, on souhaite montrer le rôle de la médiation de la CNDP dans la construction des dynamiques dialogiques et des publics. Quelle(s) légitimité(s) accorde-t-elle aux différentes formes d'expression citoyenne, en réunion publique ou en ligne ? En fonction des formats de participation proposés, comment les citoyens perçoivent-ils leur rôle au sein du débat public, quelles pratiques et discours s'autorisent-ils ?

Proposer une approche communicationnelle des débats CNDP (en mobilisant les concepts clés de dispositif sociotechnique et de médiation) nous permettra de ne pas abandonner le rôle de la procédure (analyse de l'épaisseur symbolique du dispositif) tout en considérant, à la manière des études sur les sciences et les technologies (STS), le rôle des contextes sociaux et la confrontation des valeurs qu'ils autorisent. Sans se limiter à une analyse des relations entre acteurs (négociations dans la construction de l'objet), il s'agit d'analyser les modalités de médiation qui rendent possible ces négociations sur la constitution de collectifs. L'objectif de ce

³ Nous employons le terme de *design*, au sens « élargi » qui comprend aussi bien la conception des outils, le processus de création dans son ensemble, que l'agencement des outils au sein des procédures.

⁴ Le concernement est ici employé pour décrire le processus de signification (à travers un certain nombre de médiations) qui fait le lien entre l'expérience de l'individu et un problème public.

papier est de montrer qu'il est heuristique d'analyser la mise en procédure dialogique d'un « objet » pour saisir comment ce processus dynamique participe à la construction des publics venus discuter sa définition. Cette approche permet de sortir de l'analyse des formes individuelles de la participation, qui mettent en avant la question de l'intérêt particulier des participants pour un sujet, pour voir que le concernement se structure dans des formes de médiation, qu'elles soient sociologiques, techniques, sémiotiques, symboliques ou politiques. Leurs agencements dans les procédures nécessitent donc d'être finement caractérisé pour mettre en lumière les logiques de la mobilisation des acteurs dans les débats CNDP. Il ne suffit pas de regarder ce qui est « plié » dans les dispositifs (analyse du *design*), mais il est également important de se demander ce qui est communicationnel dans le pli (étude des interactions entre acteurs). Pour comprendre comment le sens se construit à la fois dans les pratiques et dans la matérialité des objets, nous faisons appel à la théorie de l'acteur réseau (ANT), qui permet de saisir comment les dispositifs de médiations co-construisent avec les acteurs les controverses telles qu'elles sont débattues dans les arènes des débats.

Notre étude s'appuie sur l'analyse d'une série de débats publics CNDP⁵ réalisés dans différents cadres : notre travail doctoral, un contrat de recherche public⁶, une étude mandatée par la CNDP sur ses usages du web, des missions d'évaluation pour le compte de plusieurs CPDP. Ces différentes entrées sur le terrain nous ont permis d'avoir accès à de nombreux documents internes, d'obtenir des entretiens avec un certain nombre d'acteurs avec qui il aurait été difficile d'entrer en contact sans ce positionnement spécifique. Dans ce cadre nous avons réalisé 12 entretiens, de l'observation participantes sur 9 réunions, analysé les sites des CPDP et l'ensemble des documents méthodologiques produits par la CNDP.

A travers une étude de cas sur le débat «Projet de parc éolien en mer des deux côtes nous souhaitons montrer comment la procédure mise en place par la CPDP, dans son *design*, permet de prendre en charge de nouvelles sources de légitimité. Notre approche consistera à voir dans quelle mesure la mise en place d'un cadrage structuré autour de grandes thématique, qui induit une montée en généralité des participants, et d'un *design* « orienté délibération » avec des formats de participation qui favorisent l'expression du grand public comme les forums ou les avis vidéos, permettent une diversification des prises de parole.

I) La médiation comme élément structurant des débats publics

1.a) Le rôle de la médiation dans la construction du concernement

Dans les débats publics CNDP, la construction du concernement par rapport à l'objet du débat, est basée sur le postulat que la mise en visibilité des controverses permet de structurer l'implication du public et de motiver sa participation pour venir échanger sur les éléments ainsi mis en lumière. La procédure contribuerait à cadrer les éclairages offerts sur le sujet. La question de l'équipement des débats publics, en termes de choix d'outils, des formats de participation qu'ils proposent, des possibilités d'expression qu'ils induisent et des principes normatifs qu'ils contiennent, soulèvent donc des enjeux cruciaux pour comprendre le fonctionnement de la participation au sein des débats CNDP.

En effet, ces choix contribuent à véhiculer un type de relation entre la Commission et le public du débat. Les différents formats de participation sont agencés dans les dispositifs et vont favoriser l'expression des facteurs de concernement des participants pour le sujet discuté. Cette approche du concernement est basée sur une conception socio-discursive dans laquelle la circulation des énoncés dans les différentes arènes de l'espace public expliquerait pourquoi certaines

⁵ Nous mobilisons ici les études des débats : Aquadomia, Projet de Ligne Nouvelle Paris-Normandie (LNPN), Centre de traitement des déchets d'Ivry/Paris XIII (dit débat d'Ivry), Projet de parc éolien en mer des deux côtes et le projet de terminal Méthanier de Dunkerque.

⁶ Il s'agit d'un contrat réalisé dans le cadre du programme CDE (Concertation, Décision et Environnement du Ministère de l'écologie et du développement durable).

controverses obtiennent de la visibilité jusqu'à devenir un problème public (Cefaï, 2007 ; Chateauraynaud, 2011). Ainsi les discours et les arguments des acteurs traverseraient une série d'épreuves qui déterminerait la « portée du débat » sous l'action des « lanceurs d'alertes » qui tiennent le rôle de « *sombres précurseurs* » (Chateauraynaud, 1999). L'analyse de la « *balistique* » des arguments permet d'articuler le profil sociologique des acteurs et la médiatisation de leurs discours pour comprendre l'émergence des controverses dans l'espace public.

D'autres travaux, comme ceux de N. Marres (2005) ont montré que les études sur le processus de formation des problèmes publics et des controverses se limitaient trop souvent à une approche discursive de la constitution du concernement. Leur focalisation sur la dimension stratégique des discours les amènerait à occulter le rôle de l'objet du débat dans le processus de concernement. Ce constat s'inscrit dans la continuité des réflexions menées par B. Latour sur le statut des objets dans le processus de mise en société des sciences. Portent-ils en eux-mêmes les ressources pour modifier la portée des controverses ? Dans cette approche, la visibilité des problématiques ne serait donc plus le seul facteur d'implication des publics et les objets pourraient être considérés comme « démocratiquement problématiques », c'est-à-dire capable de susciter des débats et de structurer les publics concernés par leur introduction dans le monde social.

Dans son ouvrage « *Making things public* » (2005) B. Latour nous invite à penser les débats politiques en se détachant des procédures démocratiques, au sens où elles sont conceptualisées par la science politique, pour s'intéresser à « *ce qui fait venir les gens dans les dispositifs de participation* » (Latour, 2005 :14). Il propose ainsi de « *prendre les objets de débat et les choses au sérieux* » (Latour, 2005 :14), pour éviter qu'ils ne soient relégués dans le décor de la concertation. Le raisonnement traditionnel est alors inversé, on ne part plus des discours sur l'objet pour comprendre sa visibilité mais de l'objet pour saisir quels types de discours il génère et le type de concernement qu'il active. B. Latour propose de considérer ce qu'il appelle des « *objets orientés démocratie* » pour analyser la manière dont la nature de l'objet débattu contribue à déterminer le type de public qui prend part aux échanges. Un objet orienté démocratie doit à la fois permettre de sélectionner les gens concernés et de réfléchir sur la méthode pour placer l'objet débattu au centre du débat à travers des procédures adaptées. La dimension sociotechnique des objets offre des opportunités dialogiques qui modifient sa définition dans l'espace social. L'objet structure donc le concernement, il devient alors logique de mettre en place des procédures susceptibles de prendre en charge ses publics. B. Latour se replace ainsi dans le débat Dewey/ Lipmann (Zask, 2001) en proposant de fournir les outils nécessaires aux citoyens pour développer de l'expertise conformément à la position de J. Dewey, tout en assumant de la circonscrire aux publics de l'objet, se rapprochant ainsi des positions lippmanniennes. Ce faisant, il engage un dialogue entre Science politique et STS autour de la conceptualisation de l'implication des citoyens dans les espaces où les controverses sociotechniques sont débattues. Cette volonté de dialogue est renforcée par l'arrivée de B. Latour à la direction scientifique de l'IEP de Paris en 2003 et la publication en 2008 d'un article dans la *Revue Française de Science Politique* « *Pour un dialogue entre Science politique et Science Studies* »⁷ où il invite les chercheurs à penser à nouveaux frais ce qui relève du « *politique* », pour considérer à la manière des STS le rôle des objets dans les échanges entre participants.

Pour autant, il nous semble que ces deux approches du concernement (discursive ou objet centré) ne permettent pas de comprendre pleinement les mécanismes de sa structuration. En effet, ces dernières ne prennent pas suffisamment en compte le fait que la mise en débat d'un objet contribue à sa redéfinition et influence l'activation de son public. Dans ce dialogue entre objets et procédure, il semble donc qu'une étape du processus ne soit pas prise en compte par la littérature existante : la médiation. Ainsi, la relation entre un objet et son public, même pris en charge par une procédure, n'est rendue accessible à son public que grâce à un certain nombre d'intermédiaires, de médiations. Introduire le positionnement des Sciences de l'information et de la communication (SIC) dans ce dialogue permettrait de trouver un équilibre entre les

⁷ Latour B., « *Pour un dialogue entre Science politique et Science Studies* » In *Revue française de science politique*, Vol. 58, n°4, pp. 657-678, 2008

procédures, les problèmes posés et les publics mobilisés en redonnant toute leur épaisseur aux démarches de médiation qui rendent ce lien possible. Pour réussir ce dialogue à trois, on propose de considérer le rôle du dispositif sociotechnique de médiation qui bénéficie d'une longue tradition en SIC⁸.

Mobiliser les SIC permet en effet de proposer une définition spécifique de la médiation, qui est vue comme « *une instance qui assure, dans la communication et la vie sociale, l'articulation entre la dimension individuelle du sujet et de sa singularité et la dimension collective de la sociabilité et du lien social* » (Lamizet, Silem, 1997 : 364). En ce sens, le langage et le symbolique sont des formes de médiations, puisqu'ils assurent l'appropriation par le sujet de codes collectifs qui favorisent la diffusion des représentations dans le champ social. Ainsi, les dispositifs, tels que les débats CNDP, sont des instances de médiation dans la mesure où ils permettent aux individus de s'approprier les controverses sociotechniques et ainsi de faire évoluer la manière dont elles sont représentées dans l'espace public. Les médiations sont ainsi analysées au sein d'un dispositif sociotechnique, espace où se déroulent les interactions entre les acteurs. Il est considéré comme une entrée dans la complexité du monde social (Davallon, 2004) qu'il participe à rendre accessible aux acteurs (Peeters et Charlier, 1999). La relation entre les acteurs et l'environnement dans lequel ils évoluent se trouve recomposée par les éléments issus de son propre parcours introduit lors de la médiation. L'approche communicationnelle nous permet donc de caractériser finement cette relation médiatisée et de proposer une analyse de ce que nous appellerons des « *médiations-orientées démocratie* » pour décrire ces espaces d'échanges qui s'inscrivent dans un « *diagramme de la médiation démocratique* » tel que conceptualisé par une partie de la littérature (Barry, 2001 ; Monnoyer-Smith, 2010, Badouard, 2012).

Dans notre étude, la médiation proposée par la CNDP est analysée à travers sa matérialité, afin de saisir les modèles de participation qui sont traduits dans les choix d'équipement faits par les CPDP et dans les orientations méthodologiques choisies afin de comprendre leur implication dans l'activation des publics des débats. Ce qui fait venir les citoyens dans les débats publics, c'est leur proximité éventuelle avec l'objet du débat. Leur implication est rendue possible à travers un processus dynamique de signification qui construit un lien entre l'expérience de l'individu et l'objet du débat. Ce lien peut être plutôt direct car relié à une expérience du territoire (nous parlerons de concernement sensible) ; ou indirect car relié à la mobilisation de valeurs) (nous parlerons alors de concernement axiologique).

La définition de la médiation que nous proposons articule donc à la fois une compréhension fine du *design* des dispositifs et l'analyse de la nature du cadrage proposé par les procédures pour saisir comment les discours et les points de vue sur l'objet se structurent dans ces arènes. Cette analyse en deux temps permet de saisir ce que « débattre » veut dire dans les débats publics tels qu'organisés par les CPDP, considérés comme des espaces d'interactions sociales entre les participants. La médiation permet d'envisager le concernement comme un processus évolutif, à la fois travaillé par l'objet du débat et par le dispositif sociotechnique de médiation, qui contribuent tous deux à sa redéfinition et à l'évolution de ses publics. Il s'agit ici de se détacher du prisme procédural qui domine la science politique, dénoncé par B. Latour, afin de considérer l'importance du « *milieu associé* », théorisé dans les travaux de G. Simondon (1958) et de prendre en compte l'objet même du débat, comme nous y invite N. Marres et B. Latour.

Une conséquence importante de cette posture est que l'implication des acteurs n'est pas seulement vue comme la défense d'intérêts, mais plutôt comme une action de mise en visibilité de leurs intérêts dans l'espace public. Elle est également perçue comme la participation à la reconfiguration de l'objet dans une approche sociotechnique.

1.b) Les différentes conceptions du débat public incarnées dans les médiations

En vingt ans d'existence, la CNDP a acquis une certaine cohérence méthodologique, conformément à sa mission qui consiste à « *élaborer une méthodologie générale en matière de*

⁸ La revue *Hermès* lui a par exemple consacré un numéro : « Le dispositif entre usage et concept », n°25, 1999

*concertation avec le public, au fur et à mesure de son expérience, qu'elle tiendra à disposition sous la forme d'avis et de recommandation*⁹ ». Les débats publics ont désormais acquis une façon de faire relativement identifiée : les CPDP une fois nommées déterminent les modalités de participation du public qui a « *le droit de poser des questions et d'obtenir des réponses ; il peut formuler des observations, des critiques, des suggestions sur tous les aspects du projet*¹⁰ » (principalement sous la forme de réunions publiques) et organisent la présentation publique du projet par le maître d'ouvrage (animation des réunions et du site, suivi du SQR et production de documents d'accompagnement). A la fin du débat la CPDP produit un compte rendu, document par lequel elle rend compte de la diversité des points de vue exprimés pendant le débat. Pourtant dans cette procédure, les usages du web sont encore timides et hétérogènes. En effet, on observe sur le terrain une grande diversité des dispositifs, qui vont du simple site vitrine¹¹ à la tentative de mettre en place des outils de délibération en ligne en intégrant des outils susceptibles de permettre la discussion entre les participants (on pense par exemple aux forums de discussions). Pour la CNDP, l'espace public formé par le web est d'autant plus difficile à s'approprier qu'il est en perpétuelle évolution, contrairement aux méthodologies de concertation qui doivent être rigoureusement éprouvées avant d'être généralisées. Si tous s'accordent à reconnaître l'opportunité offerte par Internet, plusieurs raisons¹² semblent freiner le développement des outils en ligne dans les débats publics : la crainte de la « fracture numérique » qui tiendrait à l'écart une partie du public dans la mesure où il n'arriverait pas à s'emparer des outils et risquerait d'être pénalisé dans son expression ; une mauvaise connaissance des outils et des moyens de modération et de contrôle qui en découlent de la part des membres de la commission ; des contraintes budgétaires et organisationnelles qui limiteraient le déploiement de ce type d'outils et enfin un flou sur le statut des interventions en ligne et sur la possibilité de contraindre les internautes à décliner leur véritable identité, à l'instar des réunions publiques.

Les enjeux autour de ces choix méthodologiques sont importants au regard du risque de « fracture participative » induite par le modèle de participation de la CNDP qui peine à répondre à ses missions en termes d'inclusion des citoyens : le public des débats semble se limiter la plupart du temps à des amateurs déjà bien éclairés, voire à un cercle de professionnels directement concernés par la thématique du débat. Bien souvent¹³, le public est conforme à l'image qu'en est faite par les critiques classiques du modèle habermassien sur la délibération (Fraser, 1992) : très masculin, relativement âgé et de catégories socioprofessionnelles favorisées.

La réflexion sur l'équipement du débat public et la politique à mener pour améliorer la présence du public est donc à un tournant au sein de la CNDP, et le sujet fait controverse entre ses membres. L'étude des débats publics et de leurs dispositifs que nous avons menée fait notamment ressortir deux tensions qui sont alors incarnées dans les médiations proposées :

Il y a d'abord une tension entre deux conceptions « idéal-typiques » de la participation du public. La première met en œuvre des dispositifs de participation qui semblent favoriser le recueil de questions et d'avis sur le projet et donnent la priorité au dialogue direct entre le maître d'ouvrage et les membres du « grand public ». Cette vision ne cherche pas à favoriser l'échange entre citoyens, ou entre eux et les acteurs institutionnels et experts, en vue d'une reformulation collective de l'intérêt général. Elle encourage plutôt l'expression de préférences, permet d'« évaluer » l'acceptabilité sociale des projets mis en débat et s'inscrit dans la tradition des enquêtes publiques, telles qu'elles précédaient la mise en place de la CNDP. Elle correspond ici à

⁹ Document interne à la CNDP « Origines et missions », p5.

¹⁰ Rapport d'activité CNDP, 2010-2011, p13

¹¹ Le site internet est alors considéré comme un outil d'information, mission minimum fixée par les cahiers méthodologiques.

¹² Ces éléments proviennent des entretiens que nous avons menés avec plusieurs présidents de CPDP.

¹³ Ces éléments proviennent d'études d'évaluations que nous avons menés pour plusieurs CPDP (Débat des deux côtes, Aquadomia) et de notre participation au programme de recherche CDE (concertation, Décision et Environnement), où nous avons eu l'occasion de travailler sur le débat à propos de la rénovation de l'incinérateur d'Ivry)

la vision de certains présidents de commissions comme nous l'ont montré nos entretiens : les CPDP vont à la rencontre des acteurs locaux et récoltent les points de vue.

La seconde vision s'appuie sur des dispositifs qui favorisent plus nettement les échanges multipartites entre citoyens, acteurs institutionnels, experts et maîtres d'ouvrages. Elle fait écho aux théories de la démocratie délibérative, qui valorisent les vertus des discussions argumentées au sein de l'espace public et l'émergence attendue de manière sous-jacente de formes « *d'intelligence collective*¹⁴ ». Cette vision du débat s'éloigne donc nettement des modalités de l'enquête publique pour s'inspirer des panels de citoyens ou des sondages délibératifs qui valorisent des formes d'expertise citoyennes. Nous faisons ici référence aux expérimentations menées sur certains débats comme celui d'Ivry avec l'introduction d'un blog¹⁵ ou le débat LNPN avec ses forums sous forme d'espaces de discussion thématiques¹⁶.

La seconde tension identifiée concerne la légitimité des publics, entre les objectifs initiaux en termes d'inclusion de la CNDP et le rôle effectivement accordé au grand public dans les débats. La méthodologie actuelle accorde un statut particulier à ce qu'elle appelle un « *acteur* ». Sont définis comme acteur : le public, les associations, les élus et les organismes socioprofessionnels¹⁷. « *L'acteur* » se voit donner la possibilité d'émettre des « *cahiers d'acteurs* », imprimés, largement diffusés en réunion publique et valorisés sur internet afin de rendre public un point de vue argumenté sur le projet en débat. Le présupposé est que ces « *acteurs* » pourront venir renforcer « *le public faible* » (Eliasoph, 1998) des profanes grâce à une introduction dans le débat d'éléments critiques sur le projet du maître d'ouvrage en bénéficiant des mêmes capacités de diffusion que ce dernier. Dans la pratique cette distinction pose problème dans la mesure où elle met à mal le principe d'égalité entre participants, constitutif du débat public¹⁸. Il s'avère que bien souvent ce statut particulier n'est pas vraiment accordé au public profane (qu'ils soient riverains ou citoyens simplement intéressés par le projet ou le débat).

La tension est forte, la commission souhaite inclure le grand public alors que sa méthodologie s'est progressivement mis en place pour favoriser l'expression des acteurs : ce sont vers eux que se tournent les CPDP pour préparer les débats, ils contribuent donc largement à structurer les thématiques et on leur demande ensuite de nourrir les échanges pour soutenir les citoyens. Cette tension est également procédurale : la commission a « besoin » des acteurs pour que sa méthodologie soit opérationnelle et que son modèle de débat public soit incarné. Le grand public peine donc à trouver sa place dans un débat qui n'est finalement pas conçu pour lui, et qui a tendance à l'exclure afin de pouvoir « bien fonctionner ».

La CNDP dans sa méthodologie reflète ainsi plusieurs conceptions, parfois opposées, de la participation du public et du rôle qui doit lui être assigné pendant le débat. Il est bien évidemment difficile de faire de ces conceptions des catégories et de « classer » les débats dans l'une d'entre elles. Leur dimension heuristique réside plus dans le fait qu'elles nous donnent des éléments pour comprendre les horizons normatifs dans lesquels s'inscrivent ceux qui conçoivent les procédures. Chaque débat tente de trouver un équilibre entre ces différents éléments et tend vers certaines de ces conceptions. La médiation proposée reflète cette « négociation », qui correspond à la traduction sur le terrain de la méthodologie et des valeurs de la commission, mais telles qu'actualisées par les acteurs de terrain.

¹⁴ Dans son cahier méthodologique, la CNDP décrit « l'intelligence collective » comme « *le recours à l'expertise plurielle, l'élaboration de scénarios, la mise en exergue de controverses* », p 56

¹⁵ Voir <http://www.debatpublic-traitement-dechets-ivry.org/BLOG/INDEX.HTM>

¹⁶ Voir <http://www.debatpublic-lnpn.org/participer/vos-avis.html>

¹⁷ *Cahier méthodologie de la CNDP*, « Abcédairé du débat public », entrée « acteur » p9 et 10

¹⁸ La CNDP s'appuie sur une série de principes : égalité entre participants, argumentation des contributions, transparence des échanges et neutralité de la Commission. Dans les textes, l'égalité est définie comme : « *toute personne concernée par le projet doit pouvoir participer au débat et la CPDP doit s'assurer que chacun puisse y parvenir dans des conditions semblables* », *Cahier Méthodologique n°3* p11.

II) Des médiations traditionnelles au service du territoire ?

2.a) Des dispositifs de proximité qui privilégient l'expression des préférences

Dans les débats organisés par la CNDP, il est coutume de faire appel aux citoyens en tant que riverains, pour qu'ils viennent s'exprimer sur le projet débattu (Fourniau, 2007). Lors des échanges, ils contribuent à déterminer les points qui doivent être abordés dans le débat et déterminent leurs préférences. Cette approche domine dans la conception du débat de certaines CPDP, qui ont organisé des débats sur des projets d'aménagements locaux (rocares, rénovation d'une usine...), et pour qui les riverains sont les premiers, et les principaux concernés. Le débat peut être alors vu comme un instrument de « mesure » de l'acceptabilité sociale des projets, qui facilite par ailleurs l'expression d'un concernement NIMBY (Jobert, 1998). Les réunions ont avant tout une fonction de formation du public et de présentation du projet. Mais c'est aussi dans ces arènes que se construit la parole légitime. Les formats de prise de parole sont proches de la conception de l'enquête publique classique : les membres de la commission et les intervenants sont sur l'estrade et le public est invité à réagir (Monnoyer-Smith, 2006). Les relations de pouvoirs qui les parcourent sont largement cristallisées et on peut ici rappeler la critique bourdieusienne (Bourdieu, 1982) qui argue que la co-présence des acteurs, en donnant un poids important au statut social et au capital culturel des intervenants, rend plus difficile l'expression publique et argumentée des participants n'appartenant pas à l'élite. Ces profanes se verraient alors réduits à un rôle de « *public fantôme* » (Lippmann, 1925).

Dans les cahiers méthodologiques, le public est décrit comme « *le premier concerné par les débats*¹⁹ ». La CNDP regrette également la difficulté à le mobiliser de manière générale mais précise que « *tel semble être le cas pour des sujets dont les habitants ne voient pas précisément les conséquences directes et immédiates sur leurs conditions de vie quotidienne* ». Dans ses textes officiels la CNDP affirme donc que lorsque le cadrage du débat est construit autour de problématiques localisées, qui font appel à un concernement sensible, le public a tendance à se mobiliser plus largement. Le cadrage « orienté-projet » serait donc propice à la mobilisation du public. Pour atteindre ces objectifs, certaines procédures proposent alors des *designs* qui favorisent cette recherche de proximité en s'organisant principalement autour d'une série de réunions publiques qui permettent de cibler un territoire et « d'entendre » ses principaux acteurs... et de rendre l'accès plus difficile à d'autres. En effet, la CPDP, par le choix des lieux de réunions, délimite le territoire au sein duquel il est légitime d'intervenir, le territoire concerné par le débat. Ces choix sont lourds de conséquences comme le souligne le président de la CPDP du terminal méthanier de Dunkerque : « *La difficulté d'un débat c'est son périmètre : est-ce que vous vous limitez au site ? Est-ce que vous allez régionalement ? À cent kilomètres ?*²⁰ ». Les conséquences de ces choix sur le public qui va se déplacer aux réunions publiques est important : un périmètre réduit implique un *design* « orienté territoire » qui favorise l'expression locale. On peut noter que cette approche territoriale induit une forme de hiérarchisation des publics : l'habitant est privilégié par exemple par rapport à tous ceux qui ne peuvent pas forcément se rendre aux réunions (au propriétaire d'une résidence secondaire, aux usagers d'une infrastructure routière ou ferroviaire qui ne résideraient pas dans la zone traversée mais en seraient tout de même usagers, etc).

Dans ces cas, les usages d'internet sont souvent cantonnés à leur fonction d'information (diffusion de documents sur le projet, de comptes-rendus de réunions, SQR²¹...) pour faire connaître le projet. Le SQR est représentatif de cette démarche, c'est un outil conçu pour récolter les questions des participants adressées aux maîtres d'ouvrages et d'en maximiser les réponses. Le secrétaire général, assisté généralement par un membre de la CPDP est chargé de valider les

¹⁹ Cahier méthodologie de la CNDP, « Abcédairé du débat public », entrée « public », p78

²⁰ Entretien président CPDP Dunkerque, 24/06/2012

²¹ Le SQR est le Système de Questions/Réponses, qui permet aux participants de demander au maître d'ouvrage des précisions sur le projet.

réponses proposées par le maître d'ouvrage le plus rapidement possible et de les mettre en ligne sur le site. Sa mission est de favoriser la demande de précisions sur le projet, de pouvoir discuter des points précis dans une logique d'exploration et d'enquête sociale. Cet outil de participation ne favorise pas le dialogisme dans la mesure où il est impossible de répondre ou de commenter son contenu : il n'encourage donc pas la montée en généralité²².

Dans ces débats fortement territorialisés, les outils numériques sont considérés comme un complément, « *un confort* » pour reprendre les mots d'un président de CPDP²³, sans légitimité pour faire débattre les citoyens. Leur mission est plutôt de donner à voir, par souci de transparence, un « registre » d'avis variés et de questions-réponses sur le projet et ses impacts sur le territoire.

Le processus de désignation des populations concernées, est donc le fruit d'une série d'opérations de cadrages qui obligent à des comportements stratégiques en terme de pouvoir et d'espace : contrôler qui peut prendre la parole et sur quel périmètre comme le montre Clayes-Mekdada, (2002). Ses travaux ont montré que les opérations de sélection des participants jouent un rôle dans la construction/déconstruction de l'identité d'un territoire et la définition des objets débattus (en fonction du type de public mobilisé, on ne parle pas d'un objet de la même manière). Le choix des outils de participation contribue à ce processus dynamique et stratégique et oriente la manière dont se cristallisent les relations de pouvoir entre acteurs à l'intérieur du débat. La médiation contribue bien à la construction sociale de l'objet du débat.

2.b) Un design traditionnel largement investis par les « acteurs »

Comme nous l'avons vu la CNDP attribue aux « *acteurs* » un rôle particulier d'information du « *public* », qui consiste à lui fournir des points de vue sur le projet qui soient variés, argumentés et potentiellement contrastés avec celui du maître d'ouvrage. En pratique, favoriser l'expression de positions argumentées offre l'opportunité à ces « *acteurs* », experts et représentants institutionnels, de se mettre en scène pour rendre visible leurs positions, au risque d'accaparer les différentes modalités d'expression (monopolisation de la parole en réunion publique, multiplication des cahiers d'acteurs par plusieurs groupes affiliés, etc).

Pour contrer ce surinvestissement des lieux de participation par les « *acteurs* », la mise en place d'outils de participation en ligne est souvent perçue comme un moyen d'ouvrir le débat au grand public ou tout au moins d'élargir ses modalités d'implication²⁴ (Monnoyer-Smith, 2010 ; Mabi, 2011). Pour autant, cette relation de cause à effet ne va pas de soi. Si les outils web sont pensés pour « faire venir » le public et lui permettre de s'informer, leur *design* n'est pas nécessairement ergonomique et adapté aux usages du grand public. Or la littérature a montré l'importance de proposer un design cohérent avec les pratiques réelles du public cible (Wright et Street, 2007 ; Cardon, 2010).

Dans le cas des sites des CPDP, la conception a été confiée, « *au regard de la charge financière que représentait cette opération pour chaque CPDP*²⁵ », à une entreprise²⁶ qui a développé une architecture de site standard et un « kit » d'outils internet offrant peu de places à des formats participatifs innovants. Le cahier des charges a été élaboré pour répondre aux exigences de transparence de la commission et est orienté vers la diffusion des documents sur le projet et le débat, les comptes-rendus de réunion ainsi qu'une liste d'avis et questions-réponses, véhiculant d'avantage l'image d'une enquête publique que d'une instance délibérative. Dans les textes, le site Internet est considéré comme un outil qui « *semble incontournable*²⁷ », qui doit être ouvert

²² Cette fonction de demande de précision a été démontrée dans le rapport CDE, sur le cas d'étude du débat d'Ivry.

²³ Entretien avec le président sur le Terminal Méthanier de Dunkerque, le 24/06/2012

²⁴ On pourrait citer d'autres initiatives comme celle de coupler débat public et conférence de citoyens dans le cadre du débat sur la politique des transports dans la vallée du Rhône

²⁵ Cahier méthodologique de la CNDP « Evolutions et moyens de la Commission nationale du débat public. CNDP 2002-2009 », p93.

²⁶ Il s'agit d'Aléaur

²⁷ Cahier méthodologique n°2, « La mise en œuvre du débat public », p27

au public à la date du lancement du débat et « *actualisé en fonction de l'avancement de ce dernier*²⁸ » afin d'assurer sa mission de mise en ligne des documents du débat. Dans ces documents internes, le système est présenté comme « *tout à fait satisfaisant et efficace : [avec le site Internet] non seulement l'information du public est développée mais le recueil de ses opinions et avis est grandement facilité*²⁹ ». Pourtant, le public peine vraisemblablement à trouver sa place dans le *design* proposé et participe en ligne de manière encore marginale³⁰.

La CNDP a tout de même adopté une démarche expérimentale qui a abouti, dans le cadre de plusieurs débats, à la mise en place de fonctionnalités participatives exprimant la volonté d'ouvrir des espaces délibératifs en ligne³¹. Mais ces initiatives restent fragiles face au risque de leur investissement par les « *acteurs* » du débat. Plusieurs cas d'études attestent qu'ils utilisent les arènes du débat comme des « *scènes d'expositions* », afin de faire valoir leurs revendications dans l'ensemble des espaces à leur disposition. Dans l'étude du débat d'Ivry nous avons par exemple montré que l'investissement des arènes était différencié (Mabi et Monnoyer-Smith, 2012), les associatifs ayant par exemple largement investi les arènes en ligne pour compenser un accès limité à la tribune. Le blog a largement été utilisé comme des « *scènes d'expositions* », pour faire valoir leurs positions officielles et légitimer leurs discours face à un maître d'ouvrage qui s'est contenté de sa présence aux réunions publiques. Cette étude nous a montré comment la configuration technique des dispositifs peut orienter la nature de l'expression et nous a donné un aperçu de l'appréhension des contraintes par les participants.

III) La prise en charge des controverses par la médiation CNDP : le cas du débat sur le projet de parc éolien offshore

3.a) Offrir une légitimité « déterritorialisée » au public national ?

Pour certains projets, d'infrastructures énergétiques notamment, dont les impacts locaux sont évidents mais les bénéfices attendus dépassent largement le territoire dans lequel s'inscrit le projet (EPR, éoliennes...) le modèle traditionnel se trouve pris en défaut. Certains citoyens qui ne vivent pas à proximité du projet souhaitent en effet s'exprimer sur un projet qui s'inscrit dans le cadre d'une problématique, ou d'une politique, plus générale. Ces cas de figures posent la question des modalités d'expression qu'il serait légitime d'offrir à ce public non riverain. Les formats de participation numériques semblent offrir une légitimité « déterritorialisée » au grand public mobilisé dans le cadre du débat. Le dispositif du débat devient alors une « *scène d'interactions* » (Brugidou, 2008) entre différents publics qui viennent discuter de la controverse et de sa déclinaison locale à travers le projet.

Le débat organisé pour « *le projet de parc éolien en mer des deux côtes* » au large du Tréport et sous la maîtrise d'ouvrage de la Compagnie du Vent³² est un bon exemple de ce type d'articulation. En plus du public riverain, dont une partie a pu exprimer un NIMBY assez classique, on peut observer que le site du débat public a permis l'intervention de propriétaires de maisons secondaires, de touristes, de militants et plus généralement de personnes en dehors du territoire concerné mais sensibles aux choix énergétiques nationaux que le projet sous-tend.

²⁸ Cahier méthodologique n°2, « La mise en œuvre du débat public », p27

²⁹ Document interne CNDP « Evolutions et moyens de la Commission nationale du débat public. CNDP 2002-2009 », p93.

³⁰ Voir l'étude d'Aquadomia: <http://www.debatpublic-aquadomia.org/docs/evaluation/evaluation-ad-rapport-final.pdf>

³¹ Cette démarche reste néanmoins bridée par le souhait de la CNDP de maintenir une certaine cohérence entre ses différents sites web, ainsi que par des choix techniques et économiques qui leur confèrent une certaine rigidité. Certaines CPDP se sentent concernées par les budgets parfois importants consacrés au débat en ligne. Des développements qu'il est nécessaire de réaliser sont par ailleurs pénalisés par le choix d'un système de gestion de contenu propriétaire qu'il est coûteux de faire évoluer.

³² La Compagnie du Vent est une filiale de GDF/Suez. Le site du débat est disponible à l'adresse suivante : www.debatpublic-eolien-en-mer.org. Le débat s'est déroulé du 28 avril-10 septembre 2010, avec une interruption du 13 au 30 août.

Différents publics intéressés soit par la controverse sur la politique énergétique française (nucléaire versus éolien) soit par l'impact local sur la localité du Tréport du projet (implication sur le paysage, l'emploi...) ont ainsi pu cohabiter dans son *design* (Brugidou et Jobert, 2011). Comprendre les enjeux de ce débat implique de saisir son insertion dans une controverse nationale sur la politique énergétique française, sa déclinaison locale dans le projet du maître d'ouvrage et la manière dont cette tension a été prise en charge par la médiation proposée par la CPDP. La CNDP a d'ailleurs publiquement regretté³³ le calendrier de la saisie qui l'a empêchée d'organiser un débat d'orientation sur l'implantation de l'éolien offshore en France. Son vice-président, P. Marzolf sera d'ailleurs désigné pour prendre la tête de la CPDP sur ce projet politiquement sensible.

Au plan national, les pouvoirs publics considèrent l'implantation de parcs offshores comme un «*instrument d'action public* » (Evrard, 2007) pour soutenir le développement d'une filière énergie renouvelable à grande échelle en France. Leur mise en place est le résultat d'incitations internationales (le protocole de Kyoto, les directives européennes sur l'énergie) traduites par des politiques nationales incitatives, afin d'atteindre les objectifs fixés en 2007 par le Grenelle de l'Environnement. En 2010, lors de la tenue du débat public, un appel d'offre national est en préparation pour l'attribution de cinq lots, destiné à la création de parcs offshores par des acteurs privés, qui peut être appréhendé comme une opération de «*planification à rebours* » (Nadaï, 2007) pour venir construire la politique sectorielle. Dans les textes officiels les éoliennes sont donc présentées comme source de progrès énergétique, de profits économiques et définies principalement par un cadre réglementaire et des éléments chiffrés. Les discours s'appuient sur la technique pour valoriser un «*engagement étatique*» pris en termes de «*capacité de production*» (Reynier, 2010). La remise en cause de ce cadrage libéral soutenu politiquement et à priori favorable à l'environnement semble difficile. Comment s'opposer au progrès technologique réalisé au nom de la défense de notre écosystème?

Pourtant, de nouveaux acteurs se sont structurés pour remettre en cause la rentabilité réelle de la filière, son coût écologique et le fait qu'un acteur privé puisse être dépositaire d'une politique publique. Au niveau européen, une «*Plateforme Européenne contre l'Éolien Industriel*³⁴» s'est organisé pour fédérer les opposants et rendre visibles leurs critiques. A l'échelle nationale, les fédérations «*Vent de Colère*!³⁵» ou la «*Fédération Environnement durable*³⁶» rassemblent les associations locales pour dénoncer le discours dominant sur l'éolien. Dans ces espaces, les éoliennes sont considérées comme des «*écologico-gadgets*» dont les coûts cachés, importants, seraient financés par les contribuables. La controverse est intense entre ces différentes définitions de l'éolien et la CPDP des deux côtes s'est employée à proposer un dispositif susceptible de prendre en charge ces différents publics tout en assurant l'expression d'un public plus territorialisé, mobilisé autour du projet du Tréport. «*L'éolien intéresse tout le monde, il s'agissait de donner la possibilité à tous les citoyens de s'exprimer, c'est pour ça que les questions du débat laissaient en partie la possibilité de discuter de l'éolien de manière générale*³⁷ ».

Le dispositif se compose de douze réunions publiques et d'un site web proposant des fonctionnalités participatives. En plus de sa mission d'information (mise en ligne des documents du débat), le site propose un système de retransmission des réunions et différents formats d'expression (Espaces de discussions thématiques, avis écrits ou vidéos, cahiers d'acteurs, système de questions/réponses (SQR), système d'annotation textuelle Co-ment...). En amont une consultation en ligne a permis aux citoyens de choisir les thématiques qu'ils souhaitaient voir abordées, ce qui a permis leur implication dès la définition du cadrage du débat.

³³ Dans sa séance du 2 juin 2010 la CNDP a décidé "*d'appeler l'attention du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer sur l'intérêt qu'il y aurait d'organiser, une fois les zones propices définies, un débat public portant sur des options générales sur le développement de l'éolien offshore pour chaque façade maritime*". Cet appel est resté sans réponse.

³⁴ <http://www.epaw.org/index.php?lang=fr>

³⁵ <http://www.ventdecolere.org/>

³⁶ <http://environnementdurable.net/>

³⁷ Entretien réalisé avec le président de la CPDP des deux côtes, le 26/08/2012

Ainsi, dans le dispositif les éoliennes sont abordées sous la forme d'un cahier des charges, celui du projet. L'objet débattu a pour point de départ le projet du maître d'ouvrage, mais la formulation des thématiques abordées montre que le cadrage proposé oscille entre cette dimension très située et des questionnements plus généraux sur la thématique de l'éolien. Dans le débat le public était par exemple invité à répondre à deux questions principales : « *Faut-il développer l'éolien en mer face aux côtes d'albâtre et picarde ? Si oui, à quelles conditions au vu des différents usages de la mer ?* » et « *Le projet de parc éolien des Deux Côtes répond-il à ces enjeux et ces contraintes ?* ». Cette problématisation illustre la tension entre les enjeux nationaux et locaux qui traversent le débat dans la mesure où la première question suggère une discussion sur les principes mêmes de l'éolien et la seconde interroge directement le projet. L'organisation des réunions publiques renforce cette logique, la première phase de réunions thématiques portait sur l'éolien en mer de manière générale afin de faire monter en compétence les participants sur le sujet, avant de confronter les apprentissages effectués au cas particulier du projet des Deux Côtes dans la seconde. En ligne, ce phénomène est accentué : sur les six espaces de discussion, un seul est strictement consacré au projet (sobrement intitulé « *Projet des Deux Côtes* ») pendant que les cinq autres proposaient une ouverture thématique plus large : « *Energie éolienne en mer* », « *Pêche et autres professions de la mer* », « *Emploi et formation* », « *Faune et Flore* » et « *Paysages, tourisme et loisir* ». Cette forte complémentarité en ligne/hors ligne, mise en avant par la CPDP, montre une volonté d'ouverture du *design* à un public plus large et de capter la variété des facteurs de concernement (sensibles et axiologiques) engendrés par le projet :

« *Avec près de 1 800 participants aux réunions publiques et 4 200 accès aux retransmissions en direct sur internet, le débat relatif au projet de parc éolien en mer des deux côtes a suscité une mobilisation importante. On peut souligner la diversité de l'assistance du grand public aux réunions (riverains, pêcheurs, commerçants, techniciens de l'éolien...) et la forte complémentarité entre débat public en salle et débat public sur internet, chacun avec ses spécificités (...)*³⁸ »

Les fonctionnalités participatives ont connu un relatif succès : le site Internet a reçu plus de 33 000 visites, 325 avis et commentaires ont été postés dans les espaces de discussion par plus de 195 utilisateurs différents, (dont 30 en vidéos) et 174 questions ont été posées dans le SQR (dont 50% posées directement en ligne)³⁹. La CPDP fait le pari que cet accent mis sur les outils en ligne va permettre l'expression d'un public nationale, qui va venir s'exprimer sur la controverse et considérer le dispositif du débat public comme une arène supplémentaire.

« *Partisans et opposants au projet ont également débattu en ligne, les seconds s'étant par ailleurs plus largement fait entendre en réunion publique. On constate en effet une plus grande liberté d'expression sur internet et des prises de position plus équilibrées qu'en salle*⁴⁰ ».

Le dispositif proposé par la CPDP a cherché à allier un cadrage ouvert sur la controverse nationale et un agencement d'outils de participation, susceptible d'accueillir les interactions entre les différents publics du débat : les riverains, les partisans et opposants nationaux du développement de l'éolien offshore.

III.2) Une prise en charge de « l'objet éolienne »

Les éoliennes offshore sont d'abord des objets techniques. Si on tente de les considérer de manière objective, il s'agit de turbines placées en mer, chargées de produire de l'électricité. Pourtant, la définition mobilisée dans le débat des deux côtes est bien plus complexe. Dans notre approche, les éoliennes sont considérées comme une co-construction entre les éléments techniques, les politiques publiques qui prennent en charge leur développement et les relais qui les diffusent auprès des citoyens. Ce mécanisme est à l'origine de ce que Dewey (1927) appelle un « *étiquetage collectif* », qui détermine les termes dans lesquels l'éolien offshore sera abordé dans les arènes de l'espace public (ici au sein du débat), en tant qu'objet sociotechnique.

³⁸ Compte rendu de la CPDP des Deux-Côtes, p12

³⁹ Compte rendu de la CPDP des Deux-Côtes, p5

⁴⁰ Compte rendu de la CPDP des Deux-Côtes, p12

L'objet du débat porte en lui un certain public, plus large que celui du territoire, qui vient s'exprimer dans le cadre du débat public. Cette prise en charge par la procédure de la complexité sociotechnique de l'objet est rendue possible par la médiation de la CPDP qui propose un cadrage qui articule les questionnements de la controverse et les enjeux du projet local. Le *design* de son dispositif, par la variété des formats d'expression qu'il contient, rend possible l'expression de la variété des formes de concernement des acteurs. Pour saisir ce qui se joue réellement pendant le débat, il est donc nécessaire de partir de l'objet et de la manière dont la médiation va dessiner son public et déplier sa complexité.

Dans le débat des deux côtes, la temporalité de la politique publique a eu rôle clé. La zone du Tréport est reconnue comme une « *zone techniquement favorable* » à l'implantation d'un champ éolien, et donc susceptible d'être intégrée à l'appel d'offre. Pourtant au moment où se déroule le débat, la décision n'est pas actée. Le débat public n'est donc qu'une étape d'un processus administratif complexe, qui n'est pas certain d'aboutir⁴¹. La stratégie du maître d'ouvrage est celle du « ballon d'essai » : pendant que le dossier se constitue et circule dans le labyrinthe administratif qui précède le déploiement d'un projet éolien, le débat permet d'avancer sur l'acceptabilité et de prendre de l'avance sur ses éventuels concurrents lors de l'appel d'offre. Ces zones d'ombres ont nécessairement pesé sur le bon déroulé du débat. Lorsqu'une concertation est organisée sur un projet dont le périmètre est en train de se construire, les débats ont tendance à se déporter sur des éléments de la controverse nationale, sur l'objet du débat. L'opportunité du développement de l'éolien en mer peut-elle se faire à l'aune d'un projet isolé ? L'association « *Sans Offshore à l'horizon* » a d'ailleurs demandé⁴², sans effet, un report du débat dans l'attente d'un complément d'information. La position de la CNDP sur le sujet est basée sur une conception juridique du débat public : ayant été saisie, elle se devait s'organiser le débat : « *Quoi qu'elle puisse penser de la pertinence du moment choisi par le maître d'ouvrage, la CNDP ne peut donc agir qu'en réaction à une saisine* »⁴³.

Plusieurs thématiques relevant de la controverse nationale ont émergé pendant le débat : la contribution réelle de l'éolien à la réduction des gaz à effet de serre (en France la plupart des émissions sont le fait des transports sur lesquels l'éolien n'a pas d'incidence) ; le surcoût nécessaire à une technologie émergente et ses répercussions en termes de coût de rachat ; possibilité d'exportation de l'énergie produite (incompatibilité présumée avec les principes du Grenelle) ; craintes des coûts énergétiques et environnementaux cachés (les éoliennes sont-elles si propres ?) ; les tensions autour de l'attribution d'un marché public à un opérateur privé...

Au vu du flou de départ, le débat public a servi de lieu de définition de l'objet éolienne et les échanges ont englobé ses différentes dimensions sociotechniques. Son rôle a été de tenter de fournir des éclaircissements sur ces points, sans pour autant pouvoir les trancher. Les opposants ont dénoncé les incertitudes liées à une politique publique en construction, alors que les défenseurs de la filière se sont félicités des opportunités offertes de mieux saisir les enjeux de son développement.

Un autre indice de cette tendance à la prise en charge de l'objet en général et la nationalisation des enjeux est l'étude des cahiers d'acteurs déposés pendant le débat : sur 31 cahiers⁴⁴, 9 d'entre eux proviennent d'acteurs nationaux qui appuient leur argumentaires sur des éléments relevant du cadrage global du sujet. Ainsi, près d'un tiers d'entre eux se sont positionnés d'abord par rapport à la controverse avant de prendre position sur le projet. En ligne cette tension est également très marquée : sur les 325 avis et commentaires déposés sur le site, 170 l'ont été dans l'espace réservé au projet et 155 dans ceux proposant des entrées plus thématiques. Près de la moitié des contributions arrivent dans le débat par des éléments généraux, venant nourrir la mise en société de la controverse.

⁴¹ Il s'avérera plus tard que, bien que le lot du Tréport ait été retenu pour l'appel d'offre, la Compagnie du Vent verra son offre rejetée lors de l'appel d'offre pour cause de prix de rachat de l'électricité trop élevé.

⁴² <http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/docs/reunions/reunion0405/sos-texte.pdf>

⁴³ Compte rendu de la CPDP p14

⁴⁴ Voir la liste, p99 du compte rendu de la CPDP

Pour terminer notre démonstration, nous proposons d'analyser un exemple précis : celui de l'espace de discussion sur « *les énergies éoliennes en mer*⁴⁵ ». Nous avons d'abord analysé l'origine déclarée des internautes afin de déterminer leur proximité géographique au territoire. D'après notre codage, sur les 50 contributions, 15 sont le fait de participants dit « locaux » 27 sont le fruit de participants dit nationaux et 8 n'ont pas déclaré leur commune d'origine. L'éclatement géographique est important : une contribution provient du Brésil, 9 de région parisienne, 7 de Bretagne, 4 de Normandie, 2 de Montpellier (ville du maître d'ouvrage), 2 de Bordeaux, 1 de Toulouse, 1 de Picardie (Amiens) et 1 du Maine et Loire. L'analyse de la provenance des participants corrobore l'hypothèse de l'activation d'un concernement plus axiologique en ligne, mettant en discussion le principe même de l'éolien et s'inscrivant dans le cadrage « orienté controversé ». Il est également intéressant de noter que dans les 15 contributions dites « locales », 11 sont des commentaires, en réaction à un premier message national. On voit ici l'indice d'une mobilisation des riverains pour refuser la montée en généralité des échanges et préserver la dimension locale du cadrage. L'objectif de ces derniers est de renforcer la hiérarchisation des publics pour montrer que la dimension sensible, de ceux qui ont une expérience directe du territoire, mobilise un public plus légitime que celui qui s'engage dans le débat pour défendre des valeurs et par la même de disqualifier les autres intervenants.

Le débat des deux côtes a bien été l'occasion de discuter du développement de la filière éolienne en France et de sa déclinaison locale. Pourtant, la nationalisation de l'objet du débat comporte certaines limites : la forte pression axiologique des participants ne permet pas de faire émerger une technologie agencée dans le milieu local, adaptée au territoire et à ses besoins et prend le risque d'un débat « hors-sol », difficile à cadrer. Les résistances territoriales doivent être exprimées et constituent un ressort essentiel de la mobilisation dans le débat public. Prendre en charge l'objet du débat dans sa globalité signifie avant tout que la procédure doit réussir à trouver un équilibre entre les deux échelles afin que tous puissent s'exprimer.

IV) Conclusion

Dans cet article nous avons essayé de comprendre les logiques qui président l'activation des publics des débats. Nous avons tenté de montrer comment la nature de la médiation proposée contribue à structurer les facteurs de concernement des participants, c'est-à-dire le lien qui les relie à l'objet du débat. Notre étude de la médiation sur deux axes, le cadrage proposé et le *design* du dispositif de participation, donne des perspectives intéressantes pour saisir la diversité des enjeux qui contribuent à faire évoluer le concernement (qu'il soit sensible ou axiologique) des participants en venant discuter de l'objet dans une procédure. Lorsque le débat réussi à prendre en charge sa dimension controversée, différents segments du public parviennent à s'exprimer. L'objet du débat a alors bien une dimension politique. Les débats publics sont également un espace d'expérimentation dynamique : en plus de « déplier » la controverse et ses enjeux, on expérimente également la participation à une concertation, qui contribue à définir l'objet du débat à travers une médiation.

Dans la pratique, l'activation d'un public nécessite une subtile chimie entre la mise en visibilité d'un problème dans l'espace social et la mise à disposition d'un dispositif susceptible d'accueillir les interactions qu'il engendre. Les outils ne font pas à eux seuls la réussite d'un débat mais favorisent le moment d'exploration de la controverse chère à Dewey. La présence d'outils en ligne est à la fois un marqueur d'une volonté de légitimer différents segments du public et de proposer une prise en charge plus large de l'objet de la controverse.

La question des outils du débat, nous invite à renouveler notre approche du public politique pour l'appréhender dans toute sa diversité. Le débat des deux côtes illustre les limites du modèle de la « *grande communauté* » (Dewey, 1927) : la complexité sociotechnique de l'objet et

⁴⁵ <http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/espace-discussion/energie-eolienne.html>

l'articulation de différents niveaux de controverse invitent à penser une vision fragmentée de l'espace public, en arènes, qui disposent de publics différents. Les citoyens développent de l'expertise sur des segments de l'objet, qui se structurent à travers une médiation comme celle proposée par la CNDP. Sa délicate mission est de faire collaborer les différents publics, de faire en sorte que tous puissent s'exprimer dans des formats qui lui conviennent. Cette « main visible » de la participation doit assumer les inégalités entre participants et faire une place aux riverains, aux experts, aux profanes et à tous ceux qui souhaitent venir s'exprimer. Pour que les participants fassent publics autour de la procédure, la CPDP doit veiller à ce que sa médiation ne délégitime pas le public de la controverse et inversement. Dans cette hypothèse, qui reste à généraliser, la configuration des formats d'expression contribuerait à l'activation des publics et à leur cohabitation dans des espaces d'interactions. Nous avons pu voir sur le cas des éoliennes que la présence d'outils en ligne facilite la cohabitation entre les différents segments du public et permet d'articuler les niveaux de légitimité des participants, contrairement à d'autres débats où le cadrage orienté projet et le design axé sur les réunions publiques ont limité la mobilisation à un public expert. L'étude des « médiations orientées-démocratie » constitue donc une piste fructueuse pour saisir la manière dont la mise en discussion d'un objet révèle la qualité dialogique d'une procédure.

Références :

- BADOUARD, R., (2012) *Les technologies politiques du web, une étude des plateformes participatives de la Commission Européenne et de leurs publics*, Thèse de doctorat, UTC Compiègne.
- BARTHE Y., (2006), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica.
- BARTHES, Y., CALLON.M, LASCOUMES P., (dirs), (2001), *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 358p
- BARRY A., (2001), *Political Machines. Governing a Technological Society*, London, Athlone Press.
- BENVENU, N., (2007), "Des éoliennes en Atrébatie: les TIC dans la boîte à outil de la démocratie dialogique", *Hermès*, n°47, p29-39.
- BENVENU, N., (2006) « Le débat public en ligne. Comment s'équipe la démocratie dialogique? », *Politix*, vol.3, n°75, p.103-124.
- BLONDIAUX L., (2007), *Le nouvel esprit de la démocratie*, La République des idées, Paris,
- BLONDIAUX, L., SINTOMER, Y., (2002), "L'impératif délibératif", *Politix*, n°15(57), p17-35
- BOURDIEU P., (1982), *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard,.
- BOURG D., et WHITESIDE, K., 2010, *Vers une démocratie écologique*, La République des idées, Paris.
- BOURG, D. ; BOY D., (2005), *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, éditions C.Léopold Mayer.
- BRUGIDOU, M., ET JOBERT, A., (2011) « Débat local, processus national - Le premier débat public sur un projet d'éolien en mer en France », Journée d'étude du GIS participation, 21 octobre 2011 http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-1_jobert_brugidou.pdf
- BRUGIDOU M., (2008), *L'opinion et ses publics. Une approche pragmatiste de l'opinion publique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- CARDON, D., (2010), *La démocratie Internet*, Paris, La république des idées
- CHATEAURAYNAUD F., 2011, *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Editions Pétra.
- CHATEAURAYNAUD F., TORNY D., (1999), *Les sombres précurseurs. Une sociologie de l'alerte et du risque*, Paris, Edition EHESS

- CEFAÏ, D., (2007), *Pourquoi se mobilise-t-on ?*, Paris, La Découverte.
- CLAEYS-MEKDADE C., (2002), « Qu'est-ce qu'une population concernée ? L'expérience camarguaise », in *Géocarrefour*, Vol. 76, n°3, Lyon, pp. 217-223.
- COHEN, J.R, (1989) "Deliberation and democratic legitimacy", dans A Hamlin, P.Pettit (dir), *The good Polity*, Basuk Blackwell, Oxford, p17-34.
- DAVALLON, J., (2004) « Objet concret, objet scientifique, objet de recherche », *Hermès*, 38, pp 30-37
- DELMAS-MARTY , M., (2006) *Les forces imaginantes du droit (II) : Le Pluralisme ordonné*, Paris, Seuil.
- DEWEY, J., 2003/1927, *Le public et ses problèmes*, Edition Léo Scheer, Pau.
- ELIASOPH, N., (1998), *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge Press.
- EVRARD A., (2009), « Les choix énergétiques au prisme de la science politique », in : FLIPPO F., MENOZZI M.-J. et PECAUD D. (dir), *Energie et Société*, Aix-en-Provence, Edisud, pp 143-153
- FOURNIAU, JM, (2007) « Citoyen en tant que riverain : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement » in REVEL, M., BLATRIX, C., BLONDIAUX, L., FOURNIAU JM., HERIARD-DUBREUIL, B., LEFEBVRE R., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte,
- FRASER, N, (1992) "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", in C. CALHOUN (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Mass., MIT Press, p. 109-142.
- HABERMAS, J., (1981/1987), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- JOBERT, A., (1998), « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*. Vol. 11, N°42.
- LAMIZET B., et SILEM A., (1997), *Dictionnaire encyclopédique des SIC*, Paris, Ellipses
- LATOUR B., et WEIBEL, P., (ed), (2005), *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*, Boston, MIT Press
- LASCOUMES, P. et LE GALES P., (dirs.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LIPMANN, W. (2010) « *Le public fantôme* », Demapolis, Paris.
- MABI C., (2011), « Les conceptions de la participation citoyenne inscrites au sein d'un dispositif de concertation. », Actes de la *journée doctorale du Congrès du Groupement d'Intérêt Scientifique Participation*, http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_4-3_clement_mabi.pdf
- MANIN, B., (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- MANIN B., (1985), « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, p. 73-93.
- MARRES, N., (2005) *No Issue, No Public: Democratic Deficits After the Displacement of Politics*, Doctoral Dissertation, Université d'Amsterdam.
- MASSIT-FOLLEA F., (2012), « La gouvernance de l'internet, une internationalisation inachevée », *Le Temps des Médias* n°18, avril 2012, p29-40.
- MONNOYER-SMITH L., MABI, C. (2012). "Les arènes du débat public. Comprendre les logiques de mobilisations des différentes arènes de discussion par les acteurs du débat public", Colloque International ICA Europe, Roubaix, 7-9 mars.
- MONNOYER-SMITH, L., (2010), *Communication et délibération : enjeux technologiques et mutations citoyennes*, Paris, Hermès.

- MONNOYER-SMITH, L., (2006), "Etre créatif sous la contrainte. Une analyse des formes nouvelles de la délibération publique. Le cas DUSCAI", *Politix*, n°75, p.75-10.
- NADAI A. (2007) "Planning, Siting and the local Acceptance of Wind Power : Some Lessons from the French Case", *Energy Policy*, N°35, 2715–2726.
- PAILLIART I., (dir), (2005), *La publicisation de la science*, PUG, Grenoble.
- PEETERS H., ET CHARLIER P., (1999) « Contributions à une théorie du dispositif », *Hermès*, n°25, pp15-22
- PESTRE D., (2011) « Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 210-238.
- PREMAT, C., (2009) « Pourquoi délibérer ? Le cas du débat public portant sur le grand contournement de Bordeaux », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, pp 37-49.
- ROSANVALLON, P., (2006), *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris.
- SIMONDON G., (1958), *Du mode d'existence des objets techniques*, Paris, Aubier
- WRIGHT, S., STREET, J., (2007), "Democracy, Deliberation and Design: the case of Online Discussion Forum", *New Media and Society*, vol.9, 5, pp. 849-869.
- ZASK, J., (2001), « Pourquoi un public en démocratie? Dewey versus Lippmann », *Hermès*, n°31, pp 63-66.
- ZASK J., (1999), *L'opinion publique et son double, II. John Dewey, Philosophe du public*, Paris, L'Harmattan.

Rapports et documents :

- Reynier F., (2010), Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune sur l'énergie éolienne, Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 2398