

Réf. Contribution ouvrage collectif Bresson Gillet S., (2013), « L'institutionnalisation du débat public en France : communication et régulation », in Communication et débat public : les réseaux numériques au service de la démocratie ? Coordonné par B. Vacher, C. Le Moëne, A. Kiyindou, L'Harmattan

Sylvie Bresson Gillet

## *L'institutionnalisation du débat public en France : communication et régulation*

[sbresson@unice.fr](mailto:sbresson@unice.fr) – Laboratoire I3M (EA 3820)

En incitant le citoyen français à la discussion dans le cadre d'un projet sociotechnique international portant sur la recherche nucléaire, le débat public « ITER en Provence » fournit un terrain propice à l'analyse des enjeux de la diffusion de ces dispositifs normatifs de communication innovants qui jouent un rôle fondamental dans le partage de normes, de règles hybrides et de pratiques, irriguant l'espace public contemporain. Les fonctions de médiation de la procédure du débat public vont permettre d'articuler des référentiels et des images cognitives neuves afin de réguler les relations. Il s'agit ici de mettre en évidence la dimension dialogique de la procédure de débat public comme lieu privilégié d'interactions, de représentation et de sens, visant tant à l'adhésion à la décision sur le projet en débat qu'à l'appropriation de normes conduisant à une nouvelle forme de citoyenneté.

La demande sociale de concertation et de participation aux décisions publiques est à l'ordre du jour et pèse de plus en plus comme référence dans l'organisation, le fonctionnement et les enjeux de l'activité politique. La montée en puissance d'un idéal délibératif qui met en lumière les dimensions de pouvoir et d'échange, touche de plein fouet l'ensemble d'une société en tension démocratique. A l'aune de cet impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer, 2002) des initiatives majoritairement nées de la notion de gouvernance issue de la Conférence des Nations unies de RIO, se multiplient et l'idée d'une communication différente s'appropriant de nouvelles règles fondées essentiellement sur la promotion du dialogue et la participation des citoyens à la discussion de la chose publique, apparaît.

L'enjeu est d'instaurer de nouvelles normes (Perriault, 2010) et de favoriser l'apparition d'acteurs permettant une meilleure intermédiation sociale. De ce point de vue, la procédure de débat public orchestrée par la Commission nationale du débat public (CNDP), permet d'appréhender concrètement une facette de ces nouvelles relations entre les citoyens et la puissance publique. Ces formes de participation tentent de rétablir le lien et la confiance entre citoyens et décideurs et de développer l'articulation des rapports de citoyenneté.

En incitant le citoyen français à la discussion dans le cadre d'un projet sociotechnique international portant sur la recherche nucléaire (production d'énergie par la fusion d'atomes [soleil] et non plus par la fission), le débat public ITER en Provence fournit de façon circonstancielle un terrain propice à l'analyse des enjeux de la diffusion de ces dispositifs normatifs de communication innovants qui jouent un rôle fondamental dans le partage de normes, de règles hybrides et de nouvelles pratiques, irriguant l'espace public contemporain.

Il s'agit ici de mettre en évidence la dimension dialogique de la procédure du débat public ITER comme lieu privilégié d'interactions, de représentations, de sens et de normes, visant tant à l'adhésion à la décision sur le projet en débat qu'à l'appropriation d'un changement de logiques entre l'État et les citoyens.

Un des constats pouvant être tiré de ce qui se joue dans cet espace par le biais de la procédure du débat public, est l'existence d'un contrat social. Il s'opère en effet entre les acteurs, une contractualisation publique relative au projet ITER, mais c'est aussi l'appropriation de nouvelles normes qui est révélée par le débat public, il s'agit : d'un référentiel de règles reconfigurant l'organisation du système social visant à ordonner les nouvelles relations entre le citoyen et l'État, d'un changement des représentations des relations entre l'État et la société et d'un changement de code communicationnel entre les administrés et l'administration. L'État se modernise dans son rapport relationnel et communicationnel avec la société civile.

Au-delà des changements communicationnels en cours avec leurs conséquences sur les pratiques décisionnelles, il convient de s'attacher aux enjeux de la diffusion par les pouvoirs publics de ces dispositifs participatifs jouant un rôle majeur dans l'évolution des représentations et des pratiques sociopolitiques collectives entraînant avec eux une série de repositionnements des modes organisationnels et de régulation des activités sociales (Rumpala, 2010).

De par l'étude du débat public ITER, il peut être établi que cette procédure délibérative organise dans les formes voulues par le pouvoir, la discussion publique dont les transactions mettent en exergue une asymétrie des ressources disponibles. Idéalement, cette procédure devrait être une interface entre production des connaissances et préparation des choix ouvrant les voies d'une meilleure association du citoyen à la décision publique. En consultant le citoyen en matière de choix sociotechniques, la procédure du débat public ITER comme moyen de légitimation de l'action publique moderne, précise l'idée d'une nouvelle communication à l'épreuve de l'exigence démocratique. La démarche de recherche ainsi poursuivie permet de repérer la construction d'un concept « d'agir normatif » relatif à la démocratie participative.

Cette procédure délibérative concourt à l'évolution des normes et des pratiques en matière de gouvernance publique. Cette étude propose de voir comment une éthique de la communication et des procédures de communication visent à rapprocher la science de la société, mais aussi de voir de quelles façons les règles du champ politique sont reconfigurées par la communication.

### *Changement de paradigme et changement de politique*

Quand les situations deviennent critiques, que les fonctions de médiation sociale ne parviennent plus à prendre en charge les désajustements relatifs au sentiment de ne pas être informé et consulté lors des choix publics, on aboutit à une crise de confiance qui remet en cause la crédibilité de la parole publique. Pour y faire face, le principe de démocratie participative prôné par l'UE peut être le fondement d'un dispositif permettant au citoyen de concourir à la décision d'intérêt général et ainsi de retrouver la confiance.

Ce constat d'un « impératif délibératif » qui transforme le rapport à l'autorité, oblige donc les pouvoirs publics à développer des solutions trouvant leurs fondements dans la raison procédurale, condition essentielle de la légitimité de la décision, car le principe de la légitimité démocratique « doit être recherché dans le processus de formation de la décision collective. » (Manin, 2002)

On passe d'une communication verticale sans concertation, à l'idée d'une communication horizontale, plurielle accordant une place essentielle à la transparence et au droit à

l'information du public et passant par la consultation, la concertation, la participation. La communication est désormais envisagée comme vecteur de connaissance et de confiance.

Il subsiste le problème de base qui caractérise la difficulté de la communication en dépit des processus de réforme engagés : « L'information c'est le message, la communication, la relation, donc la prise en compte du point de vue de l'autre. Une information se transmet, une communication se construit. » (Wolton, 2005) Le cadre de cette « construction », l'État va le réaliser à l'aide de la mise en place d'un dispositif découlant des contraintes des conventions internationales de Rio et d'Aarhus : le débat public.

La mission de la procédure de débat public est, selon l'objectif du législateur, de permettre l'information et l'expression la plus large possible de toutes les parties concernées (maître d'ouvrage, pouvoirs publics, associations, grand public, ...) pendant la phase d'élaboration du projet, avant que les principales caractéristiques n'en soient fixées, c'est-à-dire à un moment où il est encore théoriquement possible de le modifier, voir de l'abandonner.

La CNDP pose en postulat que « le débat public est une étape dans le processus d'élaboration du projet. Tout n'est pas joué et votre opinion sera une contribution à la décision. Il est donc important que vous vous exprimiez. » Il s'agit là, du principe de démocratie participative tel qu'institutionnalisé en France, régissant les conditions d'un « agir communicationnel », c'est-à-dire l'émergence d'une opinion publique qui se traduit en un pouvoir communicationnel dont le droit serait d'orienter l'usage de la puissance publique dans un certain sens.

En appelant les citoyens français à la discussion dans le cadre d'un projet sociotechnique relatif à la politique énergétique, le débat public ITER invite donc le citoyen à participer à la vie publique et paraît pouvoir être perçu comme un facilitateur entre les parties, son rôle d'éclairage de la décision publique devant permettre d'aboutir à une sorte de « consentement éclairé » du citoyen.

Cependant, dès l'ouverture du débat en janvier 2006, le public critique cette procédure rappelant que le projet ITER est entériné depuis le 28 juin 2005 par un accord international conclu lors d'une réunion interministérielle tenue à Moscou. Ainsi, les contestataires qualifieront ce débat de « parodie de démocratie » puisque la décision de réaliser ITER et de l'implanter sur le site de Cadarache est prise. Un préalable qui va interroger le fondement même d'utilité et de légitimité de ce débat. En effet, pourquoi débattre de l'opportunité d'un projet alors que la décision est déjà prise. Dès lors, la vraisemblance de cette procédure est discutée. Sur ce point, deux débats antérieurs avaient connu le même écueil : le débat public sur l'EPR Flamanville où la décision de réaliser la construction de cette centrale nucléaire de 3ème génération avait été prise avant la tenue du débat et le débat public sur le contournement autoroutier de Bordeaux où la décision gouvernementale a été prise pendant le déroulement du débat public.

Pourtant, les missions de la CNDP pour permettre le respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets sont : de conseiller le maître d'ouvrage, de déterminer les modalités de participation du public, de veiller au respect des bonnes conditions d'information du public, d'émettre tous avis et recommandations de nature à favoriser la concertation avec le public et de procéder à la synthèse des propositions, oppositions ou inquiétudes essentielles du public pour qu'il en soit tenu compte par le maître d'ouvrage dans le cadre de la réalisation, voir de l'abandon, du projet.

L'objectif du débat ITER est donc de permettre aux promoteurs du projet (CEA et État) de le justifier et à chacun d'exprimer ses préoccupations et ses souhaits afin de l'améliorer. C'est à ce moment là que sont mises en œuvre les nouvelles normes relatives au formalisme procédural de la participation. Elles sont des règles de l'agir « conforme à une fin ». Ici, les acteurs du débat soumettent leur conduite à des ordres normatifs. On veut des acteurs disciplinés qui répondent dans les formes voulues à l'offre de participation qui leur a été

octroyée. Ces règles de conduite devant garantir les conditions d'un bon débat sont rappelées à l'ouverture de chaque séance amplifiant ainsi leur caractère solennel et contraignant et excluant toute forme de participation spontanée.

### *Débat public en 3 temps : communication, médiation, acculturation*

Objet éminemment social, avec son contexte, ses enjeux et ses acteurs, la procédure de débat public ouvre la réflexion sur la nature et les effets de ces nouveaux dispositifs hybrides. L'étude du débat public nécessite donc une méthodologie favorisant l'accès direct au terrain et à ses acteurs : l'observation participante organisée en fonction d'un protocole expérimental fondé sur trois contraintes : description, contextualisation et comparaison. Cette observation a consisté à assister aux 18 réunions publiques organisées par la CPDP en région PACA et à Paris. Par ailleurs, l'analyse de la tenue du débat public ITER a été faite à partir d'une approche interactionniste permettant, sous l'angle de la métaphore théâtrale et du paradigme interprétatif proposé par Goffman, d'approcher le débat public sous ses divers aspects.

Les processus de communication employés dans le cadre de ce débat public ne permettent pas a priori de parler de débat. La mise en scène du débat public ITER s'apparente plus à la conférence qu'au débat : scène où se trouvent les représentants du CEA, de la mission préfectorale et de la CPDP, en face le public où se trouvent aussi, des préposés du CEA qui répondent parfois aux suggestions ou aux questions posées, donnant ainsi l'illusion d'un débat.

L'asymétrie de ressources entre les acteurs est confirmée par l'étude du verbatim des dix-huit séances du débat. Cette étude du verbatim a consisté à : d'une part décompter les mots les plus et les moins employés et d'autre part à cumuler le nombre de mots utilisés par chacun des acteurs (CEA, État, CPDP, élus, associations, partis politiques, journalistes, citoyens ...) pour en déduire le pourcentage par rapport au nombre de mots total et le ramener à un temps de parole en fonction de la durée moyenne des réunions.

Le temps de parole est accaparé par le CEA, la cellule préfectorale, mais aussi par la CPDP, révélant une situation quasi monopolistique de la discussion. Environ 60 % du temps de parole total a été utilisé par le CEA et la cellule préfectorale qui ont certes à présenter, expliquer et répondre aux questions, mais près de 16 % du temps de parole a été occupé aussi par la CPDP. Ainsi, et globalement, ce n'est que 11 % du temps de parole qui a été exploité par le citoyen ordinaire. Dans des réunions d'une durée moyenne de 2 heures 30, le citoyen s'est donc exprimé pendant environ un quart d'heure. La participation du citoyen reste à l'évidence, symbolique. Les pouvoirs publics sont les actifs du débat, ce sont eux qui organisent les interactions. Ils possèdent le pouvoir d'influence grâce à la mise en scène du débat : conduite et décorum ainsi que le contrôle de production et diffusion de l'information. Les processus communicationnels employés dans le débat ITER absorbent tout esprit critique. Ici, la forme de communication du débat public correspond plutôt à l'agir stratégique (démonstration, discussion fermée) qu'à l'agir communicationnel (dialogue, discussion ouverte).

La médiation est utilisée comme processus de traduction du projet scientifique ITER et la réunion du débat comme instance de médiation au sens de Lamizet, articulant les logiques singulières aux logiques collectives. « L'accès à la sphère de la médiation témoigne de la socialité de cet espace par la reconnaissance par autrui d'une connaissance, d'une fonction stratégique, d'une compétence ou d'un droit à communiquer. Dans une sphère publique, la reconnaissance s'institutionnalise, elle doit répondre à des critères visibles d'un contrat social. » (Mabilot, 2000)

L'acculturation à la réforme des relations entre gouvernés et gouvernants est engagée puisque l'État redéfinit ses rapports avec les citoyens et passe « de l'évidence de la relation d'autorité

avec des " assujettis ", à la conscience d'une nécessaire interaction avec des " partenaires " » (CE, 2012)

Désormais, la légitimité de l'action publique découle du mode de formation de la décision. En conséquence, les pratiques des décideurs évoluent : on passe de la culture du secret à celle de la transparence ; la négociation des choix sociotechniques qui tenait à distance le grand public, est depuis mise en avant sur la scène publique.

L'analyse des processus normatifs de la procédure du débat public permet ainsi de repérer les changements dans les conditions de légitimité des actions publiques. Selon Pharo les actions publiques visent précisément à élaborer « un modèle alternatif aux théories du contrat social suivant lesquelles l'ordre civil et politique serait expliqué et légitimé par le respect de règles préalablement consenties [favorisant] les conditions de légitimité des actions publiques ». (Pharo, 1990)

En effet, l'enjeu de l'agir communicationnel du débat public est comme l'indique le président de la CPDP ITER : « La finalité même du débat public fait du contenu des réunions une sorte de contrat social de référence ». Ainsi, ce dispositif va permettre la formation d'une opinion publique sous influence, visant à l'appropriation du projet et de ce fait conduire les acteurs à contribuer à son acceptation : « Dans le débat public se jouent l'acceptabilité et l'utilité du projet ITER au niveau sociétal » (CPDP ITER, 2006).

L'autre objectif est l'appropriation par le grand public d'un référentiel de normes conduisant à une nouvelle forme de citoyenneté (participation à la détermination de la chose publique), à un nouveau modèle de citoyenneté intégré à la société de la connaissance (volonté constante d'engager les citoyens dans un processus de responsabilisation [empowerment]) rendant le citoyen comptables du « bon fonctionnement » de l'action publique.

### *Conclusion*

Cette étude permet donc de confirmer l'activité sociale normative de la procédure du débat public répondant à la problématique de la confiance en contexte de crise. Ces processus d'information-communication institués par les pouvoirs publics peuvent donc jouer un rôle majeur dans l'évolution des représentations et des pratiques politiques et assurer que donner du sens reste un attribut du pouvoir.

Ces nouvelles normes sont présentées comme une évolution des droits citoyens partout en Europe, pour autant est-ce réellement un progrès démocratique ? Au terme de cette étude, le constat univoque que le citoyen désire être informé pour se forger une opinion est avéré, sa participation personnelle dans un débat public l'est déjà beaucoup moins, quant à son implication dans le processus décisionnel, elle ne semble pas être souhaitée.

De plus, force est de constater que l'étude du débat public tel qu'il a été institutionnalisé en France, met en exergue des techniques et des procédures de communication qui s'éloignent fortement du principe prôné par la Commission européenne : «L'objectif des actions menées à ce titre (participation à la prise de décision) est d'encourager le développement, en Europe, de relations harmonieuses entre la science et la société ..., ainsi que de contribuer à la réflexion critique et à la réactivité des scientifiques aux problèmes de société, grâce à l'établissement de rapports nouveaux et d'un dialogue informé entre chercheurs, industriels, décideurs politiques et citoyens. » (UE, 2004)

La CNDP se trouve ainsi appelée à jouer un rôle essentiel dans l'application du principe de la participation aux décisions considéré comme un élément clé de la démocratie contemporaine et comme un facteur facilitant l'intervention de la « société civile » dans la vie politique. Cependant, à l'issue de la procédure de débat public, la prise en compte des avis émis par les citoyens sur l'opportunité des projets n'est pas garantie. Or si rien n'oblige, à intégrer les résultats de la participation dans le cadre de la décision politique à prendre, les résultats de la

participation, pierre angulaire du processus démocratique, restent et resteront, dans le cadre du débat public institutionnalisé comme tel, anecdotiques, ajournant de fait la condition minimale d'une authentique délibération démocratique. Certains se demandant alors : pourquoi participer au débat ?

### *Bibliographie*

- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, 1<sup>er</sup> trim, pp.17-35
- Callon M., Lacosmes P., Barthe P. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 358 p.
- Conseil d'État (2012), « Consulter autrement, participer effectivement », Allocution de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, Colloque organisé par le Conseil d'État à l'ENA le 20 janvier à Paris, 12 p.
- Goffman E. (1991), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Éd de Minuit, trad Isaac Joseph, 576 p.
- Habermas J. (1988), *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, [1962], Paris, Payot, 324 p.
- Lamizet B. (1997), *La médiation politique*, Paris, L'Harmattan, 416 p.
- Mabillot V. (2000), *Les mises en scènes de l'interactivité : représentations des utilisateurs dans les dispositifs de médiations interactives*, thèse en Sciences de l'information et de la communication, dir. Jean-François Tétu, Université Lyon 2
- Manin B. (2002), « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*, n°57, 1<sup>er</sup> trim, pp. 37-55
- Miège B. (1997), *La société conquise par la communication*, T2, *La communication entre l'industrie et l'espace public*, Presses Universitaires Grenoble, 216 p.
- Perriault J., Vaguer C. (sous la direction de) (2010), *La norme numérique. Savoir en ligne et Internet*, Paris, éd CNRS, 264 p.
- Pharo P. (1990), « Les conditions de légitimité des actions publiques », *Revue française de sociologie*, pp. 389-420
- Rumpala Y. (2010), *Développement durable ou le gouvernement du changement total*, Le Bord de l'eau, coll. « Diagnostics », 436 p.
- UE, Commission Européenne (2004), *Participer aux programmes européens de recherche*, 2<sup>ème</sup> éd Luxembourg, European Communities, 85 p.
- Wolton D. (2005), *Sauver la communication*, Paris, Flammarion, 220 p.