

NOTE CRITIQUE

Le débat public, un risque démocratique ?

Daniel Boy & Mathieu Brugidou (coord.)

Paris, Editions Lavoisier – Collection : Sciences du risque et du danger, 2009, 179 p. 35 €

Alors que les Trente glorieuses s’achevaient, les médias français relayèrent des manifestations organisées à l’encontre de grands projets d’équipements : aéroports, autoroutes et surtout centrales nucléaires. Une génération plus tard, la construction d’infrastructures génère-elle les mêmes formes d’opposition ? Les enjeux sont-ils similaires ? Les modalités de règlement des conflits sont-ils différents ?

Depuis le milieu des années quatre-vingt, chercheurs en sciences politiques et sociologues ont analysé le rejet d’équipements publics par les futurs riverains. Ils ont popularisé ces comportements avec la formule « *Not in my backyard* » et son acronyme : NIMBY.

En France, le nombre d’opposition à de tels équipements paraît aujourd’hui plutôt stabilisé à la différence de la majorité d’autres pays de niveau économique équivalent. Cependant, l’intérêt croissant des Français pour la défense d’espaces naturels, le « *développement durable* », la prise en compte de risques sanitaires... justifie amplement une observation attentive d’oppositions portées le plus souvent par des structures associatives « *ad-hoc* » réunissant élus locaux, socioprofessionnels... et pas seulement des particuliers directement concernés par l’ouvrage projeté. Le déclin du militantisme classique accompagne en effet le développement d’engagements plus ponctuels.

L’équipe pluridisciplinaire, sociologues, politistes, linguistes... coordonnée par D. Boy et M. Brugidou a analysé sur plusieurs années un conflit lié au projet d’installation d’une ligne électrique à très haute tension dans le département du Lot. La mise en œuvre d’un débat public tel qu’il a été décidé par le législateur français conformément à la directive européenne dite « d’Århus » relative à l’information, la participation du public et l’accès à la justice dans le domaine de l’environnement, a offert un cadre d’observation particulièrement riche.

L’étude met en lumière trois transformations majeures qui modifient amplement les conflits autour de ces équipements.

L’équilibre entre les espaces urbains et ruraux a, sur trois décennies, profondément évolué. Si la France se désindustrialise, les risques liés à des équipements industriels sont de moins en moins tolérés. Symétriquement, nombre de Français ont établi leur domicile dans des zones rurales et plus encore « *rurbaines* » dont ils souhaitent préserver les caractéristiques.

Les modes de gouvernance des territoires sont marqués par un recul de l’Etat dirigiste. Les politiques de décentralisation ont transformé celui-ci en Etat régulateur. En outre, un plus

grand nombre d'acteurs interviennent dans les prises de décision, l'Etat quant à lui est représenté par une agence indépendante : la Commission nationale du débat public (CNDP).

La perception du progrès change, voire s'inverse, pour certains citoyens. La science n'ouvre plus vers de nouvelles certitudes mais au contraire génère des questionnements techniques, politiques et éthiques. La notion d'incertitude et la légitimation du principe de précaution ont ébranlé le monopole des experts et ouvert des espaces de savoirs nouveaux portés par des citoyens. Ceux-ci, loin de s'arquer sur la défense de stricts intérêts privés, développent des « *savoirs profanes* » et sont ainsi capables de promouvoir des thématiques sociétales : la qualité de la vie, la beauté de paysages, l'économie d'énergies non renouvelables...

Les différentes contributions rassemblées nous permettent d'abord de prendre connaissance du contexte : un projet de renforcement d'alimentation électrique de la ville de Cahors au moyen d'une ligne à très haute tension (THT), ligne devant traverser le Quercy blanc. C'est ce projet porté initialement par EDF puis par RTE (Réseau de Transport Electrique) qui va faire l'objet à la demande du maître d'ouvrage d'un débat public administré par un membre de la CNDP et observé par l'équipe pluridisciplinaire.

Celle-ci va d'abord mettre en évidence l'émergence d'acteurs nouveaux : les « *experts du débat* » qui vont porter la contradiction aux experts traditionnels. Ingénieurs et techniciens de l'opérateur public développent en effet presque exclusivement une argumentation de type « *technico-économique* » qui leur est la plus familière. L'observation des réunions publiques par deux anthropologues débouche sur le décryptage des apprentissages réalisés par les parties en présence. Les « *experts historiques* » tentent d'appréhender des arguments sanitaires, écologiques, économiques... auxquels ils n'étaient pas préparés. Les leaders associatifs, aidés par des spécialistes : médecins, paysagistes, juristes... et soutenus financièrement par nombre d'élus locaux et régionaux s'avèrent progressivement en capacité de dépasser la logique d'action « NIMBY ». Avec l'aide de la presse, ils seront progressivement en mesure d'imposer la prise en compte d'intérêts de portée plus générale : préservation de l'image de marque du Quercy, de ses productions agricoles, du tourisme rural... mais aussi de la santé publique au regard d'éventuels effets nocifs de la ligne THT. Ils vont ainsi faire advenir une option de compromis : un programme de modération des consommations d'électricité (MDE).

Observations et analyses auraient pu prendre fin à ce stade. Très judicieusement, l'équipe a poursuivi ses travaux pour analyser les prises de position et les engagements des acteurs en aval de la décision de l'abandon de la ligne THT. Quid en effet de la mise en œuvre du programme de maîtrise de la consommation électrique financée par l'Etat et les élus territoriaux avec l'appui de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ?

Si l'opinion publique va se démobiliser, ce constat étant dressé par le biais d'enquêtes et de questionnaires finement analysés, nombre de militants vont capitaliser la légitimité acquise dans ce débat. Ils vont notamment investir les instances de pilotage mais celles-ci vont rapidement perdre tout pouvoir d'influence. Aussi vont-ils organiser de nouvelles actions médiatiques telle la distribution gratuite d'ampoules à basse tension à tous les votants lors du référendum sur le traité constitutionnel européen. Enfin, les chercheurs identifient la remise sur l'agenda politique de l'approvisionnement électrique : le plan MDE n'a pas atteint tous ses

objectifs.

L'ensemble des contributions éclairent des processus de décision dans des univers sociaux fort différenciés eux-mêmes traversés par des logiques plurielles. Au-delà du cas étudié, celles-ci nous paraissent particulièrement riches d'enseignements. La pluralité des regards, des cadres d'analyses, des outils et postures : observations participantes, questionnaires, analyses des médias, des prises de paroles en réunion... et ce sur une longue période donne à cette recherche une valeur incontestable. Elle offre aux sociologues œuvrant dans les sphères publiques mais aussi aux cadres confrontés à ces démarches des clefs de compréhension pertinentes pour analyser des processus qui nous semblent appelés à se développer. La France connaîtra dans les années à venir une relance significative de grands équipements structurants : extension des lignes TGV, centrales nucléaires d'un nouveau type... alors que le « *Grenelle de l'Environnement* » aura à se concrétiser.

En outre, nous faisons l'hypothèse que certains grands dossiers de société : place des OGM, politiques de bioéthique... seront abordés avec des démarches similaires. Les sociologues et plus largement les chercheurs en sciences sociales ne peuvent pas se détourner de ces dispositifs qui structureront l'espace public et donc notre vie démocratique.

François Granier