

Dynamique des conflits, formes d'organisation du débat et processus de décision.

L'exemple du débat public
sur le projet d'extension du port de Nice

• **Jean-Michel Fourniau** *

Directeur de recherche, INRETS

Qu'est-ce qu'un « bon » débat? Question pour la recherche comme pour la Commission nationale du débat public et les maîtres d'ouvrage des projets d'aménagement soumis à débat public. Contre-exemple: le débat examiné ici est considéré comme un échec parce qu'il n'a pas permis d'apaiser les conflits et encore moins de dégager un consensus. En retraçant le conflit classique d'aménagement, le conflit politique local et le conflit de maîtrise d'ouvrage qui expliquent la dynamique de ce débat, nous montrons qu'on ne peut analyser le débat sans le replonger dans le processus de décision qu'il alimente. On peut alors comprendre comment les formes d'organisation du débat résonnent avec la situation politique et la configuration des acteurs pour enfermer le débat dans un affrontement de positions préalablement constituées. Nous en dégageons, a contrario, quelques critères généraux d'évaluation des débats publics en tant que processus délibératifs.

* Institut national de recherche sur les transports (INRETS)
Département économie et sociologie des transports (DEST)
2, avenue Malleret-Joinville 94114 ARCUEIL Cedex
fourniau@inrets.fr

Nous avons observé, pour le compte de la Commission nationale du débat public (CNDP), ce débat public sur l'extension du port de Nice. Par ailleurs, notre participation à différents travaux de la CNDP, groupes de travail administratifs ou clubs de maîtres d'ouvrage nous permet d'observer la constitution d'un milieu technico-politique de la concertation et du débat public, et le processus de sa professionnalisation.

Initiée par la loi Barnier de 1995 qui reconnaissait « *un nouveau droit des citoyens, le droit au débat public* » (Bouchardeau, 1993), l'institutionnalisation d'un débat public en amont de la décision des projets d'aménagement a connu une étape significative avec l'installation le 8 novembre 2002¹ de la nouvelle Commission nationale du débat public (CNDP). La loi sur la « *démocratie de proximité* » promulguée le 27 février 2002 lui confère le statut d'autorité administrative indépendante et lui confie un rôle plus systématique et plus large de garant de la participation du public tout au long du processus d'élaboration des projets. Dotée d'un statut et d'un rôle accru, la CNDP devient une institution majeure parmi les dispositifs multiples qui témoignent de la diffusion d'une nouvelle « *norme délibérative* » (Blondiaux & Sintomer, 2002) dans les politiques publiques. Plusieurs travaux récents proposent d'évaluer la réalité de la transformation de l'action publique en cours (Blatrix, 2000 ; Rui, 2004) et discutent des critères pour départager les nouvelles procédures dialogiques des procédures consultatives plus classiques (Callon, Lascoumes & Barthe, 2001 ; Fourniau, 2001a). La CNDP elle-même, ainsi que les grands maîtres d'ouvrage, entreprennent des réflexions méthodologiques pour asseoir leurs pratiques de conduite des débats publics. Tous ces travaux cherchent à clarifier, dans une visée opérationnelle ou d'objectivation scientifique, ce qu'est un « *bon débat* ».

Pour prendre part à la réflexion en cours, cet article se propose de rendre compte d'un cas, celui de l'extension du port de Nice, qui est souvent présenté dans les milieux professionnels comme l'exemple d'un « mauvais » débat public parce que son déroulement a été très tumultueux et qu'il n'a pas permis de rapprocher les points de vue en conflit. Ce jugement repose sur une représentation commune qui voit d'abord dans le débat un moyen d'apaiser les conflits pour avancer vers le consensus. Mais une telle évaluation ne porte que sur le seul déroulement du débat et ne répond qu'à des finalités prédéfinies. Nous soutenons à l'inverse qu'on ne peut analyser un débat sans le replonger dans le processus de décision qu'il alimente. Il faut alors distinguer deux plans d'évaluation, aux temporalités

distinctes, l'un portant sur la dynamique du débat et l'autre sur ce que le débat produit dans le processus de décision, pour tenter de relier les formes d'organisation et de déroulement du débat à sa capacité à produire des effets.

Nous ne conduirons pas l'ensemble du raisonnement dans ce court texte. Nous nous contentons d'y décrire comment un conflit classique d'aménagement, un conflit politique local et un conflit de maîtrise d'ouvrage expliquent la dynamique du débat sur l'extension du port de Nice. On peut alors comprendre comment les formes d'organisation du débat résonnent avec la situation politique et la configuration des acteurs pour restreindre le débat à la consultation des positions préalablement constituées et dégager, *a contra-rio*, quelques critères d'évaluation du débat public en tant que processus délibératif.

Un projet récurrent devenu objet de la concurrence politique pour la mairie de Nice

L'extension du port de Nice est un projet récurrent des trente dernières années. L'effondrement sous-marin de 1979 avait mis fin au chantier de construction d'un nouveau port accolé à l'aéroport déjà implanté à l'embouchure du Var. De nouveaux projets de réaménagement du port actuel avaient vu le jour à la fin des années 1980 puis avaient été repris dans les années 1990 à l'initiative de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI), concessionnaire de ce port d'État et maître d'ouvrage délégué de ces projets, tous consistant en l'agrandissement des bassins existants et la construction de nouveaux postes à quai, grâce à une nouvelle digue bâtie plus au large que l'actuelle, afin d'accueillir les grands navires de croisière et les grands ferries desservant la Corse.

En 1999-2000, la négociation du contrat de Plan État-Région relance le projet. Le contrat de Plan comme le projet de directive territoriale d'aménagement (DTA) envisagent alors pour Nice un « *aménagement du Port* », sans plus de précision, mais l'État s'engage à participer au financement de l'amélioration de l'accueil des croi-

sières dans les Alpes-Maritimes. La CCI présente publiquement en décembre 1999 le projet *Nice Port Neuf* qu'elle a fait étudier dès 1997 et déjà fait approuver par la Ville. Lors de la signature du contrat de Plan, en mars 2000, le ministre des Transports, Jean-Claude Gayssot se déclare favorable au développement du port et annonce l'ouverture d'un débat public (au titre de la loi Barnier) au second semestre 2000 pour « *prendre toutes les précautions en matière d'aménagement sur le centre de la Ville* » et tenir compte de l'opposition marquée des riverains du port. Finalement saisie le 5 janvier 2001 conjointement par le ministre des Transports et le ministre de l'Environnement, la Commission nationale du débat public décide de l'organisation du débat public qui se déroule du 15 octobre 2001 au 31 janvier 2002.

La politisation partisane du débat a été largement déplorée par les tenants d'un débat public impartial et serein. Les résultats des municipales – au second tour, Jacques Peyrat l'emporte avec seulement 3 500 voix d'écart – et des cantonales de mars 2001 défont en effet le consensus que manifestaient les délibérations successives et les engagements financiers de la Ville, du Conseil régional et du Conseil général. Ils transforment le projet de port en enjeu politique d'un désormais envisageable renversement futur de la majorité de Jacques Peyrat par la gauche. Dans le canton du Port (1er canton), la gauche devance la liste Peyrat aux municipales et, aux cantonales, le candidat sortant n'est réélu qu'au bénéfice de l'âge face au candidat socialiste. Ce résultat est annulé et l'élection cantonale partielle se déroule pendant le débat public, le candidat socialiste Marc Concas étant élu le 9 décembre 2001 lors d'un second tour marqué par une abstention record (70 %). Aux législatives de juin 2002, le choix des leaders de la politique niçoise de s'affronter dans la première circonscription de Nice, celle du Port et du Vieux-Nice, souligne l'enjeu politique qu'est devenu le projet de Port à l'issue du débat public.

En plus de ce contexte de luttes politiques très personnalisées, témoignant du lent dépeçage du système clientélaire nissard² mis en place par la

famille Médecin (Tafani, 2003), le débat public se déroule au moment de la mise en place de la communauté d'agglomération de Nice qui suscite de vives oppositions. Notons que l'enquête publique sur la DTA se déroule également pendant le débat public (du 4 décembre 2001 au 25 janvier 2002) sans que cela soit l'occasion d'éclairer le projet d'extension du port d'un regard plus large sur l'aménagement des Alpes-Maritimes. Enfin, au niveau local, la perspective de la loi de démocratie de proximité avec la création de conseils de quartier, pousse la municipalité à réactiver ou créer des comités qu'elle contrôle dans des secteurs où existaient déjà des comités de quartier actifs mais critiques. Cette mise en concurrence, jugée déloyale par les comités préexistants, touche particulièrement les quartiers proches du port. Autant de motifs, très diversifiés, à partir desquels les acteurs appréhendent le débat public et y interviennent. Tous, finalement, soulignent une forte attente vis-à-vis de l'exercice de démocratie participative qu'est le débat public, l'attente d'une démonstration d'un fonctionnement démocratique retrouvé de la politique à Nice.

Un port pour Nice ou pour les Niçois : l'identité niçoise en jeu dans le débat public

L'opposition des riverains du port s'est manifestée très tôt, organisée par quelques comités de quartier très revendicatifs. Au cœur de l'ancien quartier industriel de Nice, le Comité de défense des quartiers République-Barla-Riquier, s'est particulièrement battu au début des années 1970 pour obtenir des équipements collectifs lors de l'implantation d'un hypermarché sur un ancien terrain industriel. Depuis, les questions de circulation et de qualité de vie mobilisent régulièrement ce comité. Le Comité de défense des quartiers du port s'est constitué dès 1972 et a été très actif contre chaque nouveau projet d'extension du port. Quand la plage de l'est de Nice était goudronnée, à la fin des années 1970, pour devenir le quai de desserte de la Corse (là où est installé aujourd'hui le nouveau terminal passager), le comité s'oppose au comblement du bassin de la Tour rouge et obtient sa préservation

et le maintien sur place des activités du Club nautique³. Quand la CCI relance de nouveaux projets d'extension du port, moins de dix ans après la catastrophe de 1979, un nouveau président réactive le comité qui devient un interlocuteur des pouvoirs publics, considéré pour sa capacité de propositions et craint pour sa capacité de mobilisation. Face à la présentation du dernier projet de la CCI, *Nice Port Neuf*, le comité réclame dès 1999 l'organisation d'un débat public, et se joint à d'autres pour transmettre cette demande au préfet.

L'opposition au nouveau projet d'extension du port ne se limite pas aux riverains et le débat public fait naître une alliance entre des associations très diverses mais toutes attentives à la question de la démocratie locale. L'association de contribuables Accuse, l'Association pour la démocratie niçoise (ADN), l'Association pour la démocratie participative locale (ADPL) qui fédère une soixantaine de comités de quartier se rendent visibles les unes aux autres au cours du débat public. Quelques mois après la clôture de ce dernier, vingt-quatre associations forment un collectif fortement mobilisé contre la manière dont la mairie met en place les conseils de quartier prévus par la loi de démocratie de proximité.

Le débat public structure en effet une scène d'argumentation qui dépasse le strict cadre du projet portuaire pour toucher aux questions de la démocratie locale et de la décision. L'analyse du contenu d'un questionnaire anonyme passé en cours de débat⁴, met en évidence trois grands registres très systématiquement mobilisés dans la discussion, au-delà de l'expression directe de son intérêt propre (« *parce que je suis riverain* », « *Je me baigne en été tous les jours sur les criques de Coco Beach* », « *je suis concerné par le projet ayant un bateau dans le port de Nice depuis 20 ans* »).

Le traitement du corpus obtenu montre que toute prise de position publique contre le projet commence par l'affirmation de son identité niçoise. L'évocation, parfois nostalgique, de son rapport privilégié à Nice et à ses sites remarquables se suffit souvent à elle-même :

« *Le site du cap de Nice fait partie de ma vie depuis toujours et de celle de mes enfants et petits-enfants.* »

« *Je suis niçoise et je désire que Nice conserve un peu de cette douceur de vivre qu'elle avait autrefois, il y a une cinquantaine d'années. Mes grands-parents travaillaient à la manu-facture des tabacs, j'aime ce quartier car il est populaire et convivial.* »

Mais cette affirmation identitaire est fréquemment développée avec des arguments démocratiques par lesquels on relie son appartenance à sa volonté d'être partie prenante du devenir de la ville :

« *C'est ma ville et la ville de nos enfants. Il est important que les décisions soient prises de manière sage.* »

« *J'habite le port depuis très longtemps. J'en supporte les nuisances depuis très longtemps. Je veux peser sur la décision et empêcher la CCI et la DDE de détériorer ce quartier magnifique.* »

Des arguments économiques viennent en général compléter le propos. Il s'agit de contrer point par point l'argumentaire des porteurs du projet pour étayer une évaluation coûts-avantages très défavorable au projet :

« *Ma maison natale et celles de mes parents et grands-parents s'y trouvent. J'aime trop Nice pour voir son port défiguré après avoir vu bétonner à outrance le rivage et les collines. Le coût des nuisances sera bien supérieur aux retombées économiques éventuelles.* »

« *J'ai vu démolir une grande partie de ce qui, bâti par les fortunes du monde, faisait l'incomparable charme de Nice. Ce projet l'achève et fait définitivement de ma ville un lieu de transit* »

« *Niçois, né au port, de famille niçoise et contribuable à Nice, nous sommes pour un aménagement raisonnable du port, une restructuration fonctionnelle et harmonieuse mais absolument contre la variante III de la CCI synonyme de destruction, pollutions, ruineuse financièrement, sans certitude de retombées financières ou d'emplois. Nous voulons conserver notre patrimoine, un site admirable et notre*

qualité de vie qui, elle, n'a pas de prix. »

La tenue du débat public a également permis l'expression, voire donné lieu à la constitution, de groupements favorables aux projets d'extension du port. Des membres de professions libérales ont constitué dans l'été 2001 l'association *Nice Port Vivant* pour que leur souci du devenir économique de la Ville soit présent dans le débat public, indépendamment de la CCI. Leur confrontation aux opposants se fonde essentiellement sur des évaluations différentes dans les mêmes registres d'argumentation. Ainsi, l'attachement au devenir de Nice est également mobilisé par les défenseurs du projet :

- « *Comme niçois, je me préoccupe de l'avenir de cette ville donc de son port. »*
- « *J'aime Nice et son extension et son avenir. »*
- « *Niçois, je suis soucieux du devenir de Nice et de son développement économique et l'extension du port de Nice est nécessaire. »*

Au cadre de vie qu'il faut préserver, les partisans du projet opposent le rang de Nice dans le concert des villes européennes :

- « *Tous les ports européens sont dans des villes, Nice 5^e ville de France, doit se développer et réaménager certains quartiers dont le port* »
- « *À l'aube du XXI^e siècle, il est impératif pour Nice d'avoir une place prépondérante sur la Méditerranée. »*

À la crainte des nuisances à venir, les partisans du projet opposent l'espoir d'un essor économique, depuis l'échelle du quartier jusqu'à celle d'une région à vocation internationale :

- « *Habitant dans le quartier depuis 23 ans, je pense que l'extension du port entraînerait la redynamisation du quartier »*
- « *Le développement de l'économie de ma ville et en particulier du tourisme, 1^{re} industrie de Nice »*
- « *Toute infrastructure susceptible d'apporter un surcroît d'activité à la région niçoise m'intéresse »*
- « *Je me sens très concerné car il s'agit d'un projet essentiel pour le développement de la Côte d'Azur, qui vit très fortement du territoire. Il convient de « creuser » ce sillon, en par-faite adéquation avec le « produit » côte d'azur*

et l'aéroport (de province et international). »

Cette confrontation construit, à l'inverse du regard des médias n'ayant retenu des réunions publiques qu'un affrontement brouillon entre les partisans du maintien du statu quo et ceux de la modernisation, deux figures très épurées d'identification à Nice : à ceux qui parlent de l'avenir de leurs enfants, faisant du quartier du port le symbole du lien entre leur passé et le devenir de leurs enfants dans la Cité, s'opposent ceux qui parlent de l'avenir de Nice, faisant du port le symbole de son rang de métropole internationalement connue. La possibilité de concilier le devenir de ses enfants dans la Cité et celui de la Ville renvoie plus globalement à la confiance que l'on peut avoir dans l'avenir (respect de l'environnement et de la qualité de la vie vs développement économique) et à la confiance que l'on peut avoir dans le système de décision (pouvoir ou non peser sur la décision). Finalement, l'affirmation par tous les participants de leur identité niçoise s'inscrit dans des visions opposées du changement. Parler au nom de Nice ou des Niçois confronte deux constructions d'une légitimité territoriale également revendiquée de part et d'autre.

Un conflit sous-jacent de maîtrise d'ouvrage qui instrumentalise le débat

Derrière le discours partagé des porteurs de projet sur l'importance pour Nice de conserver le trafic vers la Corse et d'accueillir – en escale voire une tête de ligne – les croisières de masse, un conflit stratégique caché touchant à la maîtrise d'ouvrage du projet se joue également au cours du débat. En effet, l'Etat a entrepris depuis quelques années de reprendre la main dans les grands projets d'aménagement des Alpes-Maritimes. Le débat public sert paradoxalement – puisque cela ne peut être affiché publiquement – cet objectif comme le fait parallèlement, et plus normalement, la directive territoriale d'aménagement.

L'aspect visible de ce conflit réside dans la confusion sur l'identité du maître d'ouvrage dans le dispositif du débat. Comment ne serait-il

pas évident pour les habitants de Nice que le projet mis en débat est bien celui que la CCI expose dans une tente dressée face au siège de la commission particulière du débat public, et que ce projet est appuyé par la mairie qui a, pour le faire savoir, également dressé une tente sur le port, à côté de celle de la CCI?

« *Le projet d'extension du port de Nice concerne aussi ses habitants et pas seulement la CCI, qui est en train de tout monopoliser à son propre avantage* »

« *Je ne voudrais pas que la CCI s'approprie le port et que les niçois subissent* »

« *La CCI va étouffer la ville toute entière avec ce projet sans retombées réelles pour la cité* »

Le dispositif scénique des réunions publiques organisées par la commission particulière du débat entretient cette confusion des rôles. D'une réunion à l'autre, la CCI y occupe toutes les places : tantôt dans la salle, parfois sollicitée par la DDE pour répondre à des questions techniques, tantôt à la tribune aux côtés d'autres intervenants professionnels, tantôt à la table du maître d'ouvrage. Cette omniprésence met en scène une inversion des rôles et accrédite l'idée selon laquelle seul le projet de la CCI existe dans le débat. En effet, la DDE se contente d'exposer les différentes variantes du dossier, mais s'efface dans les réunions dont l'objet dépasse le projet portuaire pour toucher à ses conséquences urbaines. Dans ce rôle étroit, la DDE semble rechercher avant tout le maximum de postes à quai pour un coût minimum, par exemple quand elle défend les variantes supprimant le bassin de la Tour Rouge qui accueille les activités du Club nautique, au mépris de ce symbole incontesté de l'usage commun du site portuaire et du conflit ayant empêché son comblement, vingt ans plus tôt. Au contraire, la CCI, gestionnaire du port bénéficiant d'une simple concession de travaux publics, se comporte en véritable maître d'ouvrage, capable de prendre des engagements vis-à-vis des autres acteurs. Par exemple, elle conclut au cours du débat un protocole avec le Club nautique et toutes les associations d'activités nautiques pour la préservation du bassin de la Tour Rouge.

Une telle inversion apparente des rôles entre le gestionnaire du port et le maître d'ouvrage, témoigne de ce que, dans son conflit avec la CCI, il importe peu à l'Etat d'apprendre du débat et d'y soutenir une réelle alternative au projet *Nice Port Neuf* de la CCI. Au contraire, la cristallisation de l'affrontement entre les riverains du port et la CCI peut discréditer la capacité de cette dernière à conduire un tel projet. La DDE n'accorde aucune valeur propre à l'espace du débat, aux échanges qui s'y déroulent, aux contre-propositions qui y sont présentées. D'ailleurs elle pousse la commission particulière à rejeter toutes les demandes de contre-expertise, même les plus simples comme la réalisation d'une maquette des différentes variantes, alors que les insuffisances des études présentées par l'Etat ont maintes fois été relevées. Son comportement dans le débat ne vise qu'à produire des effets hors débat, en vue de la négociation très fermée qui aboutira, un an plus tard, dans le bureau du ministre des transports. Le maire s'y ralliera à la DDE, faisant disparaître du jeu la CCI et son projet sur lequel tous les politiques s'accordaient deux ans plus tôt.

Les élections municipales ayant défait l'accord politique sur la nécessité pour Nice d'attirer les croisières de masse, le déroulement houleux du débat ayant démontré l'absence de consensus sur la consistance technique d'une solution, le ministre pouvait ensuite annoncer le report à des jours meilleurs du projet confié à la DDE.

Dynamique des conflits, formes d'organisation du débat et processus de décision

La description du débat public sur le projet d'extension du port de Nice nous a conduit à le resituer dans la complexité des enjeux stratégiques, identitaires et politiques qui l'investissent. Il ne s'agit pas là seulement d'un parti pris analytique qui se refuse à examiner le débat isolément du contexte de décision dans lequel il s'insère (Simard, 2003). En effet, il faut rappeler que la Commission particulière qui organise le

débat public n'a pas à donner d'avis sur le projet à l'issue du débat (comme le fait un commissaire enquêteur) mais simplement à en faire le compte rendu. Parce que la loi impose que le débat ne soit pas conclusif, le débat ne porte effet que hors débat, dans la suite du processus de décision. Évaluer le débat ne peut donc se limiter au seul examen de son déroulement (dont rend compte la commission particulière) mais doit également envisager un autre plan qui relie ce déroulement, les modalités d'organisation du débat, le contenu des échanges et les formes d'expression aux effets produits par la suite. Or, si le maître d'ouvrage s'intéresse aux seules conséquences sur le processus de décision du projet mis en débat, l'observateur doit explorer les multiples effets du débat en fonction des enjeux qui ont trouvé à s'y exprimer et des acteurs qui les y ont portés. Sauf à considérer que la tâche des organisateurs du débat serait de le "confiner" sous un "voile d'ignorance", un enjeu électoral, un comportement stratégique, une revendication identitaire forte ne peuvent alors être considérés comme des phénomènes perturbateurs de la délibération. En retour, la prise en compte de ces phénomènes, somme toute assez ordinaires, implique qu'évaluer le déroulement même du débat ne consiste plus à juger de la réalisation ou non d'une « *présupposition de l'entente* » par la discussion, mais à déterminer comment le cours du débat infléchit les enjeux, les configurations d'acteurs qui les portent, et le sens commun avec lequel ils les expriment. Dans cette perspective, reprenons les éléments de notre description qui portaient sur les coalitions d'acteurs, les attentes démocratiques de clarification des projets et des responsabilités, les modèles de changement servant d'appui à l'expression des identités et à la définition des problèmes.

Sur le premier plan, nous avons souligné que le débat avait constitué une opportunité pour déplacer le partage existant de la maîtrise d'ouvrage entre l'Etat, la CCI et la Ville, même si ce déplacement des acteurs centraux du projet a instrumentalisé le débat, en opacifiant ses enjeux, en cristallisant les positions et en réduisant les possibilités d'aborder certains thèmes. Le débat a également été un accélérateur de

recompositions politiques et un facteur déclenchant pour la création de nouveaux réseaux, avec la constitution d'un "Collectif associatif" entre des groupements qui, ayant éprouvé dans le débat la convergence de leurs vues sur la démocratie participative, pouvaient s'opposer ensemble aux modalités de mise en place des conseils de quartier. Par ailleurs, en publicisant l'existence – jusque-là reconnue par les seuls scientifiques – d'un herbier de posidonies croissant dans les remblais de la digue du port, le débat a montré que toute modification de la digue mettrait en péril ces plantes marines étroitement protégées par un règlement européen (qui en interdit l'arrachage mais aussi le déplacement). Le débat a ainsi étendu la configuration des acteurs à des non-humains, en attachant solidement ce nouvel actant à tout projet d'extension du port. Le point fondamental pour notre perspective est que ces remaniements ne sont entièrement maîtrisés par aucun acteur du collectif initialement concerné par le projet. Il faut donc attendre d'un "bon" débat qu'il déstabilise et ré-organise des rapports sociaux bien établis et fasse émerger du nouveau, sans qu'aucun acteur ne puisse ni anticiper l'incertitude que fera surgir le débat, ni en contrôler toutes les conséquences. C'est là tout l'enjeu des formes d'organisation du débat que d'orienter la composition incertaine d'un collectif.

Sur le plan de l'attente démocratique de beaucoup de participants, le débat a créé des frustrations, qu'il serait trop simple d'attribuer au rôle perturbateur d'une campagne électorale sans les rapporter aux formes d'organisation du débat. La question des possibilités de contre-expertise joue de ce point de vue un rôle décisif dans le dispositif du débat public. Or un trait marquant de l'organisation de ce débat a été le refus opposé par la commission particulière à toutes les demandes de contre-expertise, que celles-ci portent sur l'examen de solutions alternatives proposées par des associations – jugées irréalistes –, sur la réalisation d'études prospectives indépendantes – jugées superflues –, sur la réalisation d'une étude d'impact en bonne et due forme – jugée prématurée –, ou simplement sur la réalisation de maquettes des diverses solutions d'extension du port. Jugeant que « *des maquettes ne*

paraissent pas nécessaires pour éclairer la décision » et que « l'impact visuel des grands navires de croisière dans le site du port et la façon dont il serait ressenti échappent à l'expertise » (décision de la Cpdp lors de sa réunion du 30/11/2001), la commission suggérait pourtant à la CCI de présenter à la dernière réunion sa propre simulation sur ordinateur.

Arrêtons-nous sur ce dernier refus, moins anodin qu'il y paraît, et pas seulement par la dissymétrie de ressources qu'il accentue entre les associations et la CCI. Un photo-montage réalisé par une association pour rendre sensible l'impact visuel des grands navires dans le port avait été raillé par la CCI et le maître d'ouvrage et dénoncé comme une manipulation « des lois de la géométrie et de l'optique ». La demande de réalisation de maquettes sous le contrôle de la commission particulière, neutre et indépendante, devait donc permettre à chacun, de se faire sa propre idée sur l'effet de l'arrimage de navires de 300 m de long et 60 m de haut dans le port (la Colline du Château domine le port de 90 m et c'est le rapport perspectif des grands navires à la Colline qui avait été mis en cause dans le photo-montage). Le refus de la commission a résonné comme la mise hors débat de l'expérience sensible, son partage échappant à l'échange raisonnable. Or la demande touchait au devenir de l'usage commun du site portuaire qui symbolise l'appartenance partagée à la Ville. En figeant le partage du sensible, le refus de cette épreuve pratique signifiait donc l'arrêt de l'élaboration collective des appuis nécessaires à un juste règlement des affaires de la Cité. On peut en inférer, a contrario, qu'il faut attendre d'un "bon" débat qu'il permette une dynamique de partage de l'expérience sensible, qu'il incite à la reconnaissance des expériences et des points de vue qui n'ont pas encore trouvé une légitimité politique, et que les formes d'organisation du débat jouent du double sens de partage en favorisant l'exploration commune des liens entre principes légitimes et faits tangibles, et l'expérimentation collective de l'espace de confrontation des diverses sources de conviction (Chateauraynaud, 2004).

En dernier lieu, nous avons indiqué que l'aff-

frontement entre les partisans et les opposants au projet passait par des constructions opposées d'une légitimité territoriale (parler au nom de Nice ou des Niçois) et confrontait dans le débat deux modèles de changement s'appuyant différemment sur la confiance que l'on peut avoir, pour Nice ou les Niçois, dans l'avenir et celle que l'on peut avoir dans le système politique. Cet affrontement peut être rapporté au modèle des comportements dans les organisations élaboré par Albert O. Hirschman (1995). Ce modèle (qui limite ces comportements à trois : Exit, Voice and Loyalty) tend à souligner comment la défection peut compromettre la prise de parole. Examinons la configuration spatiale des réunions publiques. Au centre de la salle, face à la tribune et derrière les divers représentants institutionnels des premiers rangs, un fort groupe d'agents de la CCI et d'employés municipaux venus manifester (souvent bruyamment) leur loyauté vis-à-vis de leurs patrons. Sur les ailes, la prise de parole. D'un côté, le groupe restreint mais convaincu des partisans non institutionnels du développement de Nice. De l'autre, le groupe fourni des riverains du port et des associatifs qui portent leur parole. Chacun dénonce bruyamment la difficulté à se voir donner la parole et tente souvent de recouvrir la parole du camp adverse. Pourtant, malgré la rugosité de certains échanges, les plus ardents contradicteurs engageaient le dialogue dès la clôture de la réunion prononcée. Pourquoi ce dialogue ne pouvait-il prendre place sur la scène publique du débat alors qu'une fois retombé le rideau du théâtre, la conversation reprenait, rendue à son statut d'échanges privés entre des Niçois qui, souvent depuis l'école primaire, partagent les mêmes activités nautiques dans le site portuaire ? Du fait de la défection de groupes non directement intéressés à la réalisation ou à l'abandon du projet, singulièrement absents de ces réunions publiques⁵. Leur absence enferme ainsi la prise de parole des groupes présents dans un affrontement répétitif.

En effet, la thèse d'Hirschman est éclairée par l'argument qu'Elster nomme « la force civili-satrice de l'hypocrisie » (1995). Pour Elster,

la présence dans une assemblée délibérante d'un groupe tiers — pour lequel le résultat de la décision n'est pas un enjeu — contraint les groupes d'intérêts à argumenter leur position au nom du bien commun. La publicité des débats les force, qu'ils soient sincères ou pas, à l'argumentation plutôt qu'au marchandage d'intérêts matériels, à l'adoption d'un point de vue général, à la prise en compte stratégique ou empathique de celui de l'autre. Il ne faut cependant pas se méprendre sur cet argument et attendre prioritairement d'un "bon" débat, comme certaines commissions particulières l'ont recherché, qu'il donne la parole à « *M^{me} Michu* » ou « *M. Lambda* ». Cet argument pointe plus fondamentalement les possibilités d'évolution qu'offre aux identités préconstituées le déroulement du débat. Tant que le contenu du débat ne se dégage pas de la simple discussion du projet soumis à examen public, pour remonter vers les problèmes — enjeux stratégiques, rapports de force politiques, modèles de changement sous-jacent au projet, etc. — qui peuvent justifier une élaboration collective de l'intérêt général, le débat reste enfermé dans la consultation des points de vue déjà formés sur le projet et met hors débat la recherche de nouveaux partages. On peut en déduire que l'organisation du débat doit rechercher non une hypothétique représentation de l'opinion publique en général mais favoriser les processus de "concernement" (Callon, Lascoumes & Barthe, 2001) par lesquels personnes ou groupes peuvent se constituer en acteurs sociaux en ayant part à l'élaboration du nouveau que fait surgir le débat dans le processus de décision d'un projet.

Le président de la commission particulière tire deux conclusions de son compte rendu du débat public : « *On ne sort jamais indemne d'un "grand" débat public* » (Cpdp, 2002). Ce constat, déjà énoncé par d'autres présidents, est devenu depuis un élément de culture de la CNDP⁶, finalement très proche de nos propres conclusions. Dans un "bon" débat, les problèmes à prendre en compte, les solutions à retenir, la procédure de délibération pour y parvenir, mais aussi les qualités de ceux qui peuvent être partenaires de la décision sont en litige. Sans ces disputes, la discussion resterait enfermée dans la reproduction des clivages préexistants entre un langage technique de l'exper-

tise et une approche sensible du territoire, la situation d'argumentation ne pourrait être gagnée par rapport au partage préalable des rôles sociaux (Fourniau, 2001b). Processus de "concernement", dynamique de partage de l'expérience sensible, reconnaissance des expériences et légitimation des points de vue minoritaires, quitte à déstabiliser les positions les plus établies, nous apparaissent ainsi être les enjeux d'un débat organisé non pour être clos par un consensus mais pour produire des effets de composition du collectif qui prendra en charge ses prolongements. Pour envisager ces prolongements, nous partageons également la seconde conclusion de M. Paul Vialatte : « *Après un débat public, il devient donc plus difficile de décider* », à laquelle faisait écho un hebdomadaire professionnel régional des travaux publics en titrant : « *Du débat naît le doute* » (TPBM n° 391 du 22 mars 2002). L'exercice du débat public bouleverse ainsi la manière d'envisager les rapports entre délibération et décision⁷. Il ne s'agit plus d'éclairer les décideurs selon la vieille logique consultative ni, bien sûr, de les paralyser selon une vision tout aussi instrumentale de la délibération. C'est la perplexité (Latour, 1999) que contribuent à faire surgir les formes d'organisation et le déroulement du débat qui explique sa capacité à produire des effets par la suite. ■

Références

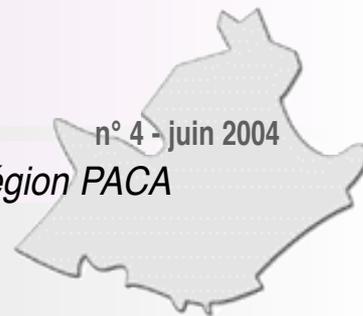
- Blatrix, C. (2000). La « *démocratie participative* », de *Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, Université Paris I.
- Blondiaux, L. & Sintomer, Y. (2002). *L'impératif délibératif*. Politix, n° 57 (« *Démocratie et délibération* »). Paris : Hermes Science.
- Bouchardeau, H. (1993). *L'enquête publique. Rapport au ministre de l'Environnement*. Paris : Ministère de l'Environnement.
- Callon M., Lascoumes, P. & Barthe, Y., (2001), *Agir dans un monde incertain*. Paris : Seuil.

- Chateauraynaud, F. (2004), Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments. In J-M. Fourniau (Dir.), *Intérêts, arguments et émotions : les dynamiques de la délibération*, à paraître
- Commission particulière du débat public sur le projet d'extension du port de Nice, 2002, *Compte rendu du débat public*.
- Elster, J. (1995). Strategic Uses of Arguments. In K. Arrow et al. (Eds.), *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict* (pp. 236-257). New York : Norton.
- Fourniau, J.-M. (2001a). L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? *Responsabilité et environnement – Les Annales des Mines*, n° 24, 67-80.
- Fourniau, J.-M. (2001b). Mécontentement et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé. In J-P. Blais, C. Gillio, & J. Ion (Dirs.), *Dynamiques associatives et cadre de vie* (pp. 261-301). Paris : Melitt-PUCA,
- Hirschman, A. O. (1995). *Défection et prise de parole*. Paris : Fayard (Exit, Voice and Loyalty, 1970 trad. C. Bessayrias).
- Latour, B. (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entrer la science en démocratie*, Paris : La Découverte, Armillaire.
- Rui, S. (2004). *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Simard, L. (2003). *Conduite de projet et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de sociologie, Institut d'études politiques de Paris.
- Tafari, P. (2003). *Les clientèles politiques en France*, Monaco : Editions du Rocher.
1. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Des raisons de calendrier parlementaire avant les échéances électorales majeures de 2002 ont conduit le gouvernement socialiste, en avril 2001, à faire de la réforme de l'utilité publique, annoncée dès 1997, le titre IV de la loi de démocratie de proximité. Mais la réforme de l'utilité publique a été préparée par le ministère de l'Environnement comme un projet de loi indépendant du reste du texte sur la démocratie de proximité, élaboré par le ministère de l'Intérieur.
 2. Dérivé du nom du dialecte parlé à Nice, nissard désigne les Niçois originaires de Nice, par opposition aux Niçois installés plus récemment, notamment ceux venus d'Afrique du Nord.
 3. Le bassin de la Tour Rouge s'ouvre à l'extrémité est de ce quai. Il accueille les activités du Club nautique, fleuron des réseaux de sociabilité nissards, dont le rôle et le rayonnement social font de sa présidence un enjeu de pouvoir.
 4. Ce questionnaire, à en-tête de la Commission nationale du débat public, était distribué par nos soins aux participants à l'entrée des réunions publiques et récupéré en fin de réunion. Il était également disponible au local de la commission particulière durant la durée du débat. Nous avons obtenu 170 réponses (soit un taux de réponse un peu inférieur à 20 %). Il comportait trois questions ouvertes sur les motifs de participation, les attentes vis-à-vis du débat et l'appréciation de son déroulement. Les citations utilisées ici sont toutes des réponses à la question « Dites en quelques mots en quoi vous sentez concerné(e) par le projet d'extension du port de Nice aujourd'hui mis en débat public ».
 5. Nous assimilons ici cette absence à une défection compte tenu de l'invitation faite par la Commission particulière à chaque Niçois de participer au débat. En revanche, aucun des groupes présents aux réunions ne les a quittés durant le débat, sauf le Maire et un groupe de supporters lors de la réunion finale, tentant par ce geste une clôture brutale mais théâtrale du débat public.
 6. Gilbert Carrère, président de la Commission particulière du récent débat public sur le projet de liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique (29/9/2003 au 20/01/2004) indique dans sa présentation que, le rôle du débat étant de se forger une opinion, « Le débat public qui va s'ouvrir, je le souhaite, nous transformera ».
 7. Entre ses deux conclusions, Paul Vialatte indique : « Opération vérité, grande remise à plat, prise de parole critique et généralisée par les opposants au projet, le débat public amène d'abord à s'interroger sur tout, des données de départ aux détails d'exécution. Ensuite vient le temps des explications, des éclaircissements, d'un certain dialogue. En fin de course subsistent quelques sérieuses interrogations, avec une acuité qu'elles n'avaient pas au départ. Enfin, certaines réflexions engagées sous l'effet du débat se poursuivent » (Cpdp, 2002).

Faire Savoirs

n° 4 - juin 2004

Sciences humaines et sociales en région PACA



Dossier Aménagement & Débat public

Coordination : Maurice Olive
Jean-Michel Fourniau

études
Centralités communales

métiers shs
Chargé de mission territorial

thèses
• Décentralisation / Bureaucratie
• Université / Ville

lectures
• Vote en PACA
• Esclavage colonial