

LA PORTÉE DE LA CONCERTATION. MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS

FICHE DE SYNTHÈSE

Les approches classiques des effets de la participation du public aux processus décisionnels, centrées sur l'analyse de ce que produisent directement les dispositifs, dressent des listes de leurs effets potentiels, désirables ou pervers, et s'intéressent aux conditions procédurales ou politiques de leur réalisation. Par construction, de telles approches ne peuvent saisir pleinement l'expérience démocratique des participants, son caractère ouvert, toujours en tension entre les contraintes pragmatiques qui pèsent sur l'activité et les modèles idéaux de la démocratie qui fournissent des horizons d'action. Le renouvellement de l'approche des effets suppose de ne plus chercher à en dresser le tableau synoptique en dehors de l'expérience des acteurs, mais de décrire comment les acteurs explorent eux-mêmes les effets possibles. Il suppose d'abandonner la terminologie associée à la notion d'*effets*, et de la remplacer par la notion alternative de *portée* de la participation.

Cette perspective se situe dans une vague de travaux se proposant de sortir du « tropisme procédural » qui a marqué nombre d'études de la participation en démocratie. Deux courants se dégagent. L'un, politiste, prend comme objet la fabrique participative de l'action publique, pour dégager la place qu'occupe la participation dans les dynamiques propres des politiques publiques, sans présupposer la prééminence de la participation ou de la délibération sur d'autres modes d'action collective. L'autre, pragmatiste, prend comme objet l'expérience des problèmes publics pour analyser les processus par lesquels des publics se forment et agissent face à des situations problématiques, et analyse le rôle que joue la participation — sans la limiter à l'offre institutionnelle — dans les transformations de leurs pratiques. La sociologie balistique jette un pont entre ces deux approches en mettant au centre de cette recherche la transformation de problèmes publics territorialisés pour analyser comment leurs protagonistes se saisissent de « détours participatifs » pour constituer des prises afin d'en infléchir la trajectoire et le sens.

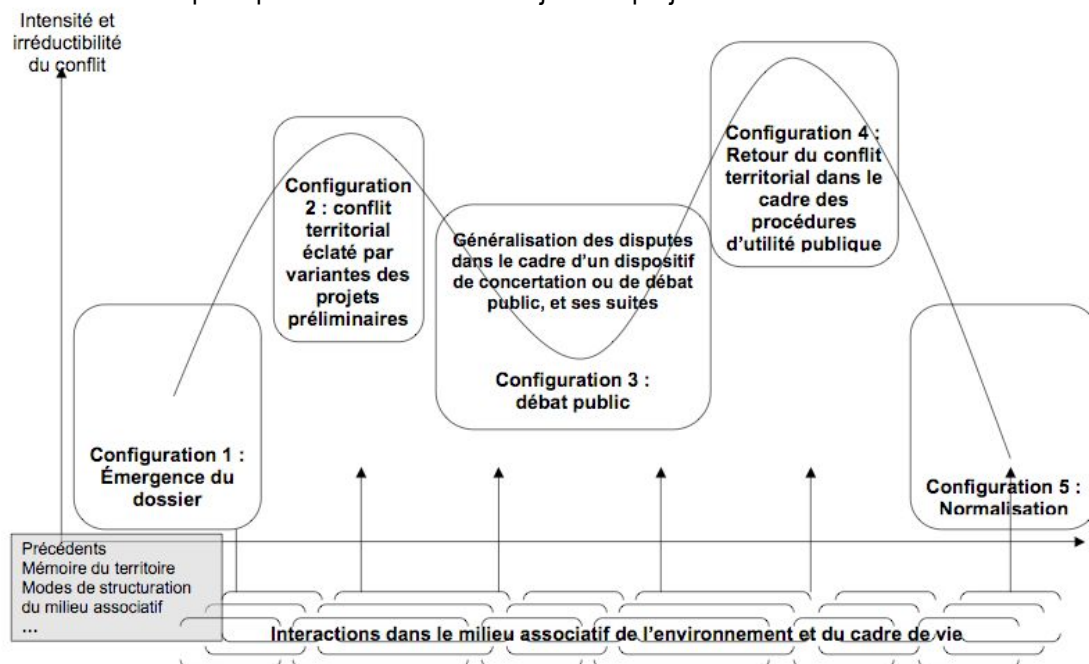
L'expérience de la participation dans la balistique des problèmes publics

Saisir les pratiques participatives et délibératives dans le fonctionnement politique courant d'un territoire, demande à être attentif aux multiples activités qui se déploient non seulement dans les dispositifs institutionnels de débat public et de concertation, mais également dans de nombreuses mobilisations territorialisées où est engagée la réalité des forces, des intérêts et des stratégies. La notion de portée a été développée pour permettre de penser ces activités dans leur dynamique temporelle, c'est-à-dire de les appréhender comme des processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises. En effet, l'incertitude domine sur l'issue de ces processus comme sur les capacités différentielles d'action, ce qui signifie que les acteurs ne peuvent expliciter toutes les conséquences par la délibération collective ou le raisonnement stratégique préalables à l'action. Caractériser la portée de la participation consiste précisément à suivre tout ce qu'une série d'actes, de dispositifs, de jugements rattachés à des moments de participation continue de produire sur des milieux et des formes de vie comme sur le problème public soumis à discussion.

Le suivi porte sur un territoire, la partie provençale du « système urbain du grand delta du Rhône », c'est-à-dire la grande région métropolitaine de Fos-Aix-Marseille-Toulon. Les six terrains choisis offrent un espace de variation des situations de conflit territorial et de concertation dans la région Paca. Ce choix renvoie également aux diverses formes d'engagement de membres de l'équipe sur chacun des terrains, depuis assez longtemps pour pouvoir saisir leurs transformations sur une longue durée. L'hypothèse faite est que des acteurs, des arguments, des références, des marques territoriales, etc., circulent d'un dossier à l'autre, et que leur comparaison fait ainsi sens dans l'expérience des acteurs.

Le rapport est composé de deux volumes. Au regard de l'histoire longue dans laquelle sont inscrits les dossiers, quelques traits transversaux de transformation des milieux, des dispositifs et des représentations se sont dégagés de leur comparaison : ils font l'objet du premier volume du rapport. Chacun des chapitres du second volume est consacré à l'un des six dossiers étudiés pour en caractériser la trajectoire et expliciter la portée des moments de concertation ou de débat public.

La sociologie balistique des problèmes publics permet, d'une part, une description formalisée de la trajectoire d'un projet d'aménagement pour caractériser la portée de la participation du public et, d'autre part, une analyse des épreuves engagées par les acteurs pour traduire publiquement leur expérience du caractère problématique de la situation créée sur le territoire par le projet. Le schéma ci-dessous résume ces deux plans : la trajectoire se déploie dans les arènes publiques en traversant une série de configurations distinctes ; l'expérience des problèmes publics se construit dans l'interaction entre des milieux et les arènes publiques où se traitent les enjeux du projet.



Sur le premier plan, la formalisation de la trajectoire d'un projet d'aménagement met en évidence l'alternance de configurations de conflit territorial et de débat public. Sur le second plan, la portée de la participation sur les transformations de l'expérience des problèmes publics se définit dans un triptyque mettant en relation les mobilisations territorialisées, la coopération que visent la participation et/ou la délibération via des dispositifs *ad hoc* ou institutionnalisés, et les conflits de représentations et d'expertise qui délimitent le champ de partage des savoirs et de l'expérience.

La portée de la participation comme chemin parcouru par le projet

À l'échelle de la trajectoire d'un projet comme à l'échelle de la trajectoire d'institutionnalisation du débat public, une bifurcation essentielle apparaît dans l'expérience des acteurs, qui caractérise la portée du débat public : le passage d'une configuration où la participation du public est reconnue avoir un intérêt général propre pour répondre à une situation problématique source de conflit territorial, à celle où la concertation est organisée au service du projet du maître d'ouvrage. La comparaison des différents dossiers montre comment ce passage est en général la conséquence de l'organisation de la concertation selon un zonage géographique répondant aux caractéristiques du projet et non plus au bassin de vie des habitants concernés. Ce passage s'accompagne régulièrement du retour du conflit territorial sur l'une ou plusieurs des zones ainsi découpées. Le retour du conflit territorial ne doit pas être compris comme un échec du débat public et de la concertation qui l'a suivi. Il délimite au contraire précisément le premier sens que l'on peut attacher à l'idée de portée : la force propulsive que le débat a insufflée à l'action des protagonistes finit par retomber. Cela permet de mesurer la portée de la participation :

- 1) À la transformation du système d'acteurs préexistant par la formation (ou non) d'une communauté débattante associant de manière ouverte les divers milieux concernés par la situation problématique que crée le projet sur le territoire, leur permettant d'en discuter publiquement à partir de leurs expériences propres grâce à des règles partagées d'échange de la parole et de confrontation des arguments ;
- 2) À la durée de la configuration de débat public pendant laquelle la circulation des acteurs et des arguments entre les différentes arènes où se traitent les enjeux du projet permet le maintien d'une communauté débattante, avec ses conséquences sur l'espace de calcul du projet, qui conduisent à redéfinir les épreuves de démonstration de sa pertinence, à reconsidérer ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et à réenvisager les façons d'associer projet et territoire, et les dispositifs pour l'évaluer ;
- 3) Au chemin parcouru par le projet dans cette durée, depuis le réagencement de ses modalités d'inscription territoriale jusqu'au bouleversement de sa consistance en passant par la redéfinition de la feuille de route de sa conduite, voire son abandon. Les transformations du projet pendant la configuration de débat public sont donc une mesure de la portée de la participation.

La portée de la participation dans la confrontation des épreuves de pertinence d'un projet

Les processus de traduction publique de l'expérience des problèmes ressentis dans un milieu engageant des disputes dans lesquelles plusieurs camps s'affrontent en s'adressant à des tiers, spectateurs ou auditeurs, susceptibles de devenir à leur tour des acteurs. Ainsi, les processus de publicisation constitutifs de l'expérience démocratique des problèmes publics ne se réduisent jamais à la seule expression du caractère problématique d'une situation, pour laquelle tel ou tel dispositif pourrait être mieux adapté à l'écoute de la parole des riverains ou des victimes, au partage de leur colère légitime. Les processus de problématisation et de publicisation sont toujours, en même temps, des processus de constitution de prises différenciées sur la trajectoire du problème public, dans lesquels s'affrontent des perceptions du monde sensible, des activités de catégorisation, de mesure et d'interprétation, de diagnostic et de pronostic, et s'expérimentent des formes de contre-expertise ou de contre-pouvoir. La portée de la participation mesure alors les modifications dans l'économie générale des épreuves de démonstration de la pertinence des projets qui résultent de ces processus.

La portée de la participation dans la tension entre expérience sensible et expertises publiques

Au regard des dimensions communes aux différents dossiers — qualification des événements marquants ; représentations et répertoires argumentatifs mobilisés ; précédents ; exemplarité des cas mis en avant —, la transformation de l'appréhension du risque associé à un projet par sa requalification en termes de santé publique est apparu comme une reconfiguration majeure de l'agir environnemental. Au cours des années 2000, la gestion des risques est requalifiée en termes de santé environnementale, le conflit sur l'incinérateur de Marseille constituant une bifurcation majeure dans le territoire étudié. Rendre partageable cette requalification implique la construction de nouvelles épreuves, l'invention de dispositifs techniques permettant de passer de ce que l'on peut expérimenter individuellement, de manière sensible (les fumées, les odeurs, etc.) à des formes de partage d'expérience des conséquences sanitaires appréhendées de manière de moins en moins territorialisées. Les associations construisent ainsi des « dispositifs hybrides », mêlant technologies de santé publique et approches de sens commun, nouvelles prises transposables à l'échelle régionale puis nationale. Les acteurs associatifs, pour re-symétriser les conflits sur des projets d'aménagement, ont ainsi appris à dé-territorialiser leur cause pour les soutenir dans d'autres arènes publiques que celles classiquement associées à la conduite du projet, des arènes où prévalent d'autres formes d'expertise que celles communément maniées par les maîtres d'ouvrage. La portée de la participation doit donc s'envisager à l'aune des conditions de partage de l'expérience dans un milieu élargi, et des transformations que les dispositifs institutionnels ou hybrides imposent pour faire circuler expérience sensible et expertises publiques.

Les rapports du monde associatif à la participation

Le milieu associatif régional en Paca est loin d'être homogène et ses composantes entretiennent des rapports différents au débat public — la région en a connu quinze depuis la création de la CNDP — et, plus généralement, à la participation du public, comme à l'expertise que sollicitent les dispositifs de concertation. Puisque la portée de la participation s'envisage comme rapport d'un milieu à l'action, son évaluation varie selon la manière dont chaque composante du milieu associatif régional juge des conditions de félicité de son action. Le « dialogue environnemental » dans les instances pérennes de concertation ; la coalition des conflits territoriaux à l'échelle régionale pour faire émerger des solutions alternatives dans le débat public ; la sociabilité communautaire manifestant l'attachement à son territoire pour y préserver le cadre de vie, font des usages distincts des arènes participatives pour constituer des prises sur les processus de décision et mettent en jeu des modes différenciés d'expertise. Les moments de convergence de ces diverses modalités de l'agir environnemental, dans des mobilisations territorialisées comme dans des dispositifs participatifs, sont décisifs pour que le trouble ou la colère ressentis localement par un milieu, les dispositifs hybrides construits par des associations spécialisées porteuses d'une expertise, et les représentations du changement élaborées par les grands réseaux associatifs entrent en résonance et que les expériences circulent. À l'échelle plus macroscopique de la trajectoire d'un dossier donné, la convergence des évaluations faites par les diverses composantes du monde associatif sur les prises qu'offre leur participation au débat public semble nécessaire pour que se forme et se maintienne ce que nous avons appelé une communauté débattante.

La participation face au retour du conflit territorial

Si c'est souvent l'articulation de la coopération et du conflit qui permet aux acteurs de transformer durablement un rapport de forces et de modifier la composition des arènes d'expertise et de délibération, l'expérience partagée dans un milieu permet également de maintenir la possibilité de variations et de déplacements, en deçà ou à côté des dispositifs et des représentations. Envisagée du point de vue des transformations du champ de l'expérience, la portée de la participation ne peut donc jamais être lue simplement comme le passage du conflit à la coopération puis au retour du conflit. Les moments de participation du public sur un territoire, sous leurs diverses formes, mettent en effet sous tension les milieux dans leur rapport à l'action, les dispositifs eux-mêmes dans leur capacité à faire circuler les expériences et les arguments, les représentations par la convergence ou non de chaînages argumentatifs patiemment mis à l'épreuve de la discussion et de l'expérimentation. Finalement, dans ces tensions, les rapports entre conflit et coopération se jouent aussi entre portée de la participation et portée des mobilisations.

Pour un observatoire des mobilisations territorialisées

La description formalisée de la trajectoire des problèmes publics, d'une part, l'analyse des épreuves engagées pour traduire publiquement les expériences du caractère problématique de la situation créée sur le territoire par un projet d'aménagement, d'autre part, nécessitent la multiplication des enquêtes pour enrichir ces premiers résultats sur la portée de la participation. Sur le premier plan, la caractérisation de la portée de la participation doit être mieux articulée avec l'analyse de la portée des mobilisations. Il conviendrait donc de multiplier les enquêtes prenant comme objet les mobilisations territorialisées, pour étudier à partir de leurs dynamiques propres les manières dont celles-ci se saisissent de l'offre participative des politiques publiques. Sur le plan des transformations de l'expérience des problèmes publics, la confrontation des épreuves sur lesquelles s'appuient la présentation des projets et la critique de leur pertinence doit être plus systématiquement décrite afin de dégager d'une grande variété de cas une formalisation plus poussée de la portée de la participation. Aussi, pour contribuer au renouvellement en cours des études de la participation tout en partant des objets dont se saisit l'agir environnemental, conviendrait-il de constituer de manière collaborative un observatoire des mobilisations territorialisées.