

Nouveaux dispositifs de concertation : quelles opportunités et quels défis pour les associations ?

Séance n° 13, mercredi 16 juin 2004



Introduction de la séance

Laurent Mermet

Pour introduire notre sujet de discussion d'aujourd'hui, j'aimerais vous rappeler ce qui a motivé le programme « Concertation, décision et environnement » : il s'agit de la montée en puissance des dispositifs de concertation dans la décision et dans l'action publique en France. En 1999, nous percevions ce phénomène comme la déclinaison à l'environnement d'un phénomène plus général affectant différents domaines des politiques publiques. Cinq ans après, cette tendance n'a fait que se confirmer et nous remarquons qu'il s'agit d'un changement d'ensemble dans le fonctionnement des affaires publiques. Nous constatons en outre que les principaux acteurs concernés par ce changement ont pris des dispositions d'une part pour s'y adapter, d'autre part, dans de nombreux cas, pour le promouvoir. Passons rapidement en revue ces acteurs.

L'État, depuis un certain nombre d'années, s'est beaucoup engagé pour favoriser l'émergence des dispositifs de concertation, que ce soit par des lois, des circulaires ou des dispositions concernant les modes d'instruction des projets. De plus, on a assisté à la création par les pouvoirs publics et leurs administrations d'instances de réflexion et de formation internes qui permettent d'accompagner, voire de favoriser, cette évolution.

D'autre part, les initiatives se sont multipliées de la part des élus des collectivités territoriales. On pense par exemple au forum de la concertation, ou à différents colloques lancés par des élus de ces collectivités. De nombreux signes indiquent qu'ils s'organisent, eux aussi, pour fonctionner dans un système plus participatif.

Nous observons également un mouvement de la part des porteurs de projets, maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage, notamment publics. Ils s'organisent petit à petit entre eux pour se transférer des savoir-faire et se doter des capacités internes de réflexion et de formation leur permettant de s'adapter à ce nouveau mode de fonctionnement plus participatif.

Les associations environnementales, enfin, méritent elles aussi toute notre attention. Elles sont les premiers porte-parole de la société civile et jouent un rôle essentiel dans le cadre de la thématique CDE dans la mesure où d'une part elles ont appelé, il y a déjà un certain nombre d'années, au développement des pratiques que nous discutons ici, et d'autre part elles renforcent la légitimité de processus de concertation qui, s'ils ne concernaient que les acteurs institutionnels, perdraient fortement de leur contenu. La question se pose alors de leur rôle et de leur action dans la montée des décisions publiques participatives.

En effet, l'accroissement de la participation modifie les processus et les comportements des interlocuteurs issus des associations. Les questions qui nous guideront aujourd'hui sont les suivantes :

L'environnement en débat

- Comment le monde associatif perçoit-il ces transformations ? Sont-elles selon lui généralisées et profondes ?
- Quel bilan le monde associatif tire-t-il de ces transformations, entre les nouvelles opportunités de négociations et d'interactions qu'elles introduisent et les risques nouveaux qu'elles créent en déstabilisant ses modes d'action établis, ses types d'intervention ou même les contenus de discours dont il était porteur ?
- En fonction de ce bilan, cette nouvelle situation appelle-t-elle le monde associatif à des révisions stratégiques ? En effet, parle-t-on de la même manière à des interlocuteurs qui s'organisent dans des procédures participatives qu'à d'autres qui refusent le dialogue en se drapant dans des rationalités juridiques, techniques ou politiques ? Et si ces stratégies sont à revoir, dans quel sens ?
- Si les associations ont des idées sur leurs orientations et révisions stratégiques, quelles sont les politiques dont elles peuvent se doter pour devenir à leur tour des acteurs de la participation ? Les outils dont elles disposent sont différents de ceux des acteurs que nous avons cités. La question est alors de savoir comment le monde associatif peut répondre au défi que représente pour lui la montée des processus participatifs.

La première séquence, articulée autour de la présentation de Christian Garnier, sera consacrée aux spécificités des rôles et des fonctionnements du monde associatif, à ce qu'elles impliquent pour la participation et au bilan que l'on peut en tirer. Dans un second temps, Jacques Lolive posera la question des grands choix stratégiques des associations face aux porteurs de projets publics d'aménagement dans la conjoncture actuelle.

Décisions publiques et associations : Quels enjeux et quelles perspectives ?

Christian Garnier *

Résumé

L'univers associatif français se présente comme un ensemble complexe, très varié et diversement organisé. Or, les dernières décennies ont été marquées par d'importants changements dans la société française, se traduisant dans le champ de la décision publique par des évolutions vers plus de pratiques d'information et de participation du public. Mais jusqu'à quel point ? Quels progrès et quels reculs perçoivent les associations ? En quoi les associations ont-elles dû à leur tour évoluer ? Les enjeux sont nombreux : participer à quoi et pourquoi ? Avec qui et comment ? Du point de vue de la décision publique, quelle est la spécificité des associations par rapport au « grand public » ? Les associations sont-elles le palliatif aux carences de l'État et du politique, un contre-pouvoir, une force de proposition ?

Introduction

Le propos que je vais développer n'a pas la prétention d'apporter toutes les réponses aux questions posées par Laurent Mermet ; encore moins de refléter une vision faussement homogène, alors que les associations constituent un univers multiforme, au demeurant assez peu investigué.

Dans cet exposé, j'essaierai d'harmoniser le double point de vue que me procure une situation un peu particulière. J'allie en effet une activité de praticien et de chercheur à une expérience de plus de quarante années du monde associatif en France – en particulier comme intervenant sur différents projets mettant en œuvre des processus de concertation.

* Professeur à l'École d'architecture de la Villette, vice-président de la fédération France nature environnement.

L'environnement en débat

Je m'appuierai principalement sur ce que j'ai pu observer et vivre au sein de France nature environnement, fédération dont le projet fut avancé en 1967 et réalisé l'année suivante. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'une association, mais bien d'une fédération, vaste réseau qui regroupe aujourd'hui plusieurs milliers d'associations ¹. L'idée en a été accueillie favorablement, puis concrétisée par les quelques grandes associations existant en France à l'époque. Elle est née de la volonté de porter une parole collective forte, ancrée sur de solides bases scientifiques, mais en s'appuyant sur le « grand public » vis-à-vis des autorités publiques et des politiques. Puis, au fil de ses trente-six années d'existence, France nature environnement est devenue plus composite. Construite tout d'abord autour des associations nationales de protection de la nature souvent très liées au Muséum national d'histoire naturelle et de quelques grandes associations territoriales, celles-ci se sont ensuite multipliées et structurées sur une base régionale, dans le grand mouvement de la régionalisation des années 1968-1970. Et, simultanément, les préoccupations naturalistes se sont élargies considérablement pour couvrir la quasi-totalité du champ de l'environnement.

Une particularité fondamentale de France nature environnement est d'avoir été impliquée très vite dans différents processus de préparation des décisions, soit directement et nommément à l'échelon central, soit à travers les représentants de ses associations. Ces derniers siègent en effet – souvent depuis des décennies – dans les centaines de commissions consultatives qui traitent de l'environnement au niveau départemental ², régional, de bassin, ou national – sans compter d'innombrables groupes de travail. Il s'agit là de concertations de nature institutionnelle qui, vues de loin, paraissent parfois bien éloignées des confrontations sur des projets locaux où les associations de terrain sont davantage présentes. FNE offre donc un panorama extraordinairement divers d'intervention associative dans les modes de concertation, allant de l'élaboration de textes de lois jusqu'aux projets les plus ponctuels.

À un autre niveau, cette fédération est très impliquée dans les mouvements associatifs au niveau européen, comme le Bureau européen de l'environnement (BEE) ou la Fédération transports et environnement (T&E). Elle assure d'ailleurs depuis deux ans le secrétariat international d'Initiative transport Europe (ITE), qui déborde les frontières de l'Union. Elle se trouve donc de plus en plus partie prenante dans des consultations et concertations organisées à l'échelle du continent européen.

1. Près de trois mille, selon les estimations actuelles. L'imprécision du chiffre tient à la structure pyramidale de FNE, qui regroupe toutes les fédérations régionales, lesquelles reposent parfois elles-mêmes sur des fédérations départementales, et comportent, au niveau local, de nombreux collectifs associatifs dont les effectifs sont très variables et fluctuants dans la durée. Une enquête externe du Conseil national de la vie associative avait conduit, au milieu des années 1980, à une estimation de huit cent mille adhérents dans les associations fédérées, estimation qui ne prenait pas en compte le phénomène assez répandu des adhésions doubles, ni du cas isolé d'une fédération dont le montant de cotisation était symbolique.

2. Hygiène, sites, déchets, etc.

FNE, enfin, s'est également structurée par la construction en interne d'un ensemble de réseaux techniques ¹, qui correspondent à des unités de service et d'élaboration de la doctrine, au service de ses membres, et en liaison avec divers partenaires. Ces « réseaux » de FNE sont donc à la fois des outils de travail et des outils pédagogiques, venant appuyer les associations pour s'insérer efficacement dans les procédures et les processus institutionnels.

Ma perspective sera ici celle du développement durable qui ne se limite pas à marier les questions environnementales à l'économique et au social, mais considère qu'elles sont assises sur un projet associatif citoyen et démocratique qui fait de la participation un élément tout à fait central. C'est pourquoi nous avons milité – avec un certain succès – pour que la culture soit reconnue comme quatrième pilier du développement durable ². En effet, les processus participatifs ont aussi pour rôle de mettre en débat les valeurs et d'aider à construire les nouveaux systèmes de représentation dont la société a un urgent besoin. Ceci procède d'une démarche culturelle dépassant la mission pédagogique classique des associations, de diffusion des connaissances.

La concertation publique est l'un des moyens privilégiés de la participation – mais pas le seul. Elle permet de confronter au grand jour un ensemble de points de vue, la plupart du temps divergents. Il s'agit alors de rechercher un compromis négocié « acceptable ³ » qui s'inscrive dans un processus de « bonne démocratie ». C'est pourquoi nous complétons les termes de « développement durable » par celui de « désirable ». Il ne s'agit plus simplement de bâtir des compromis : il faut qu'ils soient acceptables par le plus grand nombre, et de surcroît « équitables », c'est-à-dire prenant en compte les intérêts minoritaires et les questions « orphelines ⁴ ». Ce n'est donc pas une posture arc-boutée sur la protection de l'environnement, mais une attitude tendue vers un projet collectif, une volonté de construire une mobilisation citoyenne, démocratique et innovante.

Cette optique de développement durable et « désirable » est encore loin d'être partagée par toutes les sphères de la société française, même si elle a tendance à se développer chez les citoyens. Les sondages réalisés par le Groupement des autorités responsables de transports publics sont éloquentes. Si l'on demande aux citoyens puis aux élus ce qu'ils pensent de mesures restreignant la circulation, les

1. Dans la terminologie fédérale des pôles, réseaux et missions, les « réseaux » correspondent à une organisation appuyée sur l'existence d'au moins un permanent, les pôles regroupant plusieurs réseaux ou missions et étant dotés d'un coordonnateur. Chaque pôle et réseau dispose d'un pilote bénévole entouré d'un directoire, également bénévole. Ces bénévoles, responsables associatifs élus choisis en fonction de leur expertise, assument donc la direction « politique » effective au quotidien, ce qui constitue un cas singulier dans les mouvements associatifs français, et se différencie complètement du modèle des organisations anglo-saxonnes de dimension comparable, où la responsabilité politique des élus – s'il en existe – est mince et qui ne fonctionnent pas du tout sur le même principe de démocratie électorale.

2. Voir Garnier (C.), 2003, « De la nature au développement durable : la construction d'un concept opératoire – essai de mise en perspective historique et sociopolitique », in M. Boiteux (dir.), *L'homme et sa planète : problèmes du développement durable*, Académie des sciences morales et politiques, Presses universitaires de France, et Garnier (C.), 2002, « Vers un développement durable et désirable : Rio 92, quelle mise en œuvre concrète ? », congrès national de FNE, 22 juin.

3. Les associations de protection de la nature et de l'environnement se méfient des ambiguïtés de la « réconciliation » des points de vue et des « consensus » qui voudraient masquer la réalité des conflits d'intérêt.

4. Questions d'intérêt général ne disposant pas de porte-parole audible dans une concertation.

L'environnement en débat

réponses divergent sensiblement. Mais le plus intéressant est la vision par les élus de ce que pensent, selon eux, les citoyens. Les écarts vont de 1 à 2 ou 3, entre la représentation que se font les responsables politiques de l'acceptabilité des mesures, et la réalité de l'opinion des habitants.

Dans cet exposé, j'évoquerai tout d'abord les évolutions récentes des politiques environnementales aux différentes échelles – nationale, régionale et locale. Je reviendrai ensuite sur l'univers associatif, dans sa multiplicité et les enjeux actuels auxquels il est confronté, en lien avec les évolutions politiques et les processus participatifs. Enfin, je traiterai plus particulièrement le thème de la concertation.

1. Les évolutions dans la mise en œuvre des politiques environnementales

Le contexte sociopolitique français constitue un cadre assez particulier pour le traitement des questions d'intérêt général, et notamment environnementales. Je me permets de renvoyer le lecteur intéressé à un article récent¹ dans lequel je propose une analyse du jeu d'acteurs dans le champ du développement durable. Il faut ici en retenir que les modes de préparation de la décision et de prise de décision, l'implication des citoyens dans les mouvements associatifs, leur rapport à l'argent et aux associations, sont différents en France de ce qui se passe chez nos voisins, en particulier en Europe du Nord.

Une politique contrastée au niveau de l'État

Nous sommes aujourd'hui dans une situation nouvelle où l'État est en retrait, notamment en ce qui concerne les politiques publiques d'environnement : ainsi, la dynamique que nous avons pu observer, il y a une vingtaine d'années, sur l'intégration de l'environnement dans les autres politiques a aujourd'hui disparu. On peut notamment s'en rendre compte avec l'attitude française face à la PAC ou dans le peu d'enthousiasme suscité par la transposition des directives. On peut aussi penser à la disparition de l'aide financière aux plans de déplacement urbain dans le budget 2004. Quant à la stratégie de développement durable de la France, enfin présentée en juin 2003, elle souffre de nombreuses faiblesses. L'Institut français de l'environnement (IFEN), créé pour être une base relativement autonome de l'information environnementale, est quant à lui en danger de devenir un service bureaucratique du ministère chargé de l'Environnement. Enfin, de fortes incertitudes subsistent sur l'évolution des déterminants de la situation environnementale, les fameux « axes de développement économique », en particulier l'agri-

1. Garnier (C.), 2004, « Le développement durable, espoir ou imposture ? Tentative de diagnostic opératoire sur le cas français », les Annales des mines, *Responsabilité et environnement*, n° 33, janvier.

culture et le tourisme (dans ce dernier domaine, des avancées ont été effectuées, bien que l'on ne soit jamais à l'abri d'une résurgence du tourisme « bétonné »).

Certes, tout n'est pas si noir dans la politique de l'État : il faut saluer les efforts de certains services de l'administration, par exemple pour faire avancer les agendas 21 locaux, ou encore certaines politiques sectorielles du ministère chargé de l'Environnement. Cependant, malgré la bonne volonté de nombreux fonctionnaires, l'impression subsiste d'initiatives souvent dépourvues de moyens. La charte de l'environnement, adossée à la constitution, permettra-t-elle de changer les choses ? Sur le plan légal, elle n'apportera pas de modification importante, mais c'est un changement de perspective qui apparaît, à long terme, fondamental et nécessaire. Beaucoup de pays nous ont déjà précédés en incluant l'environnement dans leur constitution, avec le droit à un environnement de qualité. À court terme, on peut néanmoins craindre que cette charte ne révolutionne en rien les moyens mis par l'État au service du développement durable.

Des avancées dans les politiques décentralisées

À l'inverse, nous constatons certaines avancées significatives au niveau de grandes collectivités décentralisées ces dernières années. Ainsi, les régions semblent de plus en plus concernées par les problèmes environnementaux : il suffit pour s'en convaincre de regarder les postes budgétaires des contrats de plan État-région. Les départements paraissent également avoir compris à leur tour qu'ils avaient une légitimité citoyenne à reconquérir, et tendent donc à investir le développement durable – puisque c'est un champ auquel la population se montre très sensible, même si elle ne lui donne pas toujours ce nom-là. Enfin, au niveau des collectivités locales – que ce soient les communes ou leurs regroupements en agglomérations, communautés, pays, etc. – les lois des années 1990 ont permis de conforter ou de lancer des dynamiques de projet autour de l'environnement et de l'aménagement, et d'avancer de manière intéressante en termes de débat, avec le public et les associations. Cela a permis de dépasser les situations traditionnelles de conflit entre décideurs publics et associations.

Ces constats mettent en lumière une perte de vitesse marquée des politiques nationales, et des situations contrastées dans les collectivités territoriales, pour une part plus ouvertes. En matière d'environnement, on discerne un besoin d'innovation, de remobilisation et de renforcement des dynamiques existantes – puisque nous avons parfois la chance qu'elles existent – dans un contexte global nettement moins favorable que durant les trois dernières décennies.

2. Le monde associatif : état des lieux, enjeux, difficultés

Essai de typologie

Je voudrais maintenant, au risque d'enfoncer quelques portes ouvertes, jeter un bref regard sur l'univers associatif citoyen. Il ne s'agit pas d'établir une classification, mais d'être au clair sur les différentes catégories d'intérêts portés par les associations, ce qui est indispensable à une concertation de qualité. La question sous-jacente est celle de la capacité de la société à s'emparer des problèmes qui font débat, à anticiper la manière dont la situation peut évoluer et à imaginer les possibilités d'agir, que ce soit à l'initiative directe des individus concernés ou par la voie associative – ce qui ne signifie nullement la fin des politiques publiques.

On peut distinguer deux catégories principales d'associations citoyennes (je tiens à préciser qu'il ne s'agit pas de catégories étanches, et que les recouvrements sont possibles). La première catégorie est constituée par les associations d'intérêt général – catégorie héritière des sociétés charitables ou philanthropiques d'avant la loi de 1901. Leur champ recouvre des domaines tels que l'environnement, la solidarité, les droits de l'homme, la lutte contre la corruption, la santé, etc. Ces associations sont souvent structurées sur un plan national dans la mesure où elles s'adressent aux politiques publiques à cet échelon, qu'elles les interpellent ou qu'elles en soient à l'origine même. Aujourd'hui, cette interaction se développe aussi à l'échelon régional.

La deuxième catégorie regroupe les associations défendant des intérêts collectifs, c'est-à-dire le regroupement d'intérêts individuels partagés : propriétaires fonciers concernés par un projet d'urbanisme ou d'équipement, riverains regroupés pour la gestion d'une rivière, associations de consommateurs, etc. – ces associations ayant, bien entendu, toute latitude de s'intéresser à d'autres thématiques. Pour notre sujet, on pense nécessairement aux associations d'usagers du « cadre de vie » et à leur rôle historique dans la protection de l'environnement, avec les pêcheurs pour la lutte contre la pollution des eaux, ou des associations comme le Touring club de France et le Club alpin français dans la protection des paysages. Le mouvement fédéré par FNE coopère depuis longtemps avec ces associations à des degrés divers, selon le mode d'usage du milieu et le degré des impacts. Une autre catégorie d'associations d'usagers rassemble les usagers du secteur public (les transports en sont un bon exemple), associations qui débouchent souvent sur des associations d'intérêt général.

Enfin, il existe des associations citoyennes que l'on ne peut pas ranger dans les catégories ci-dessus : celles qui poursuivent des finalités multiples et de nature mixte, comme les associations d'économie solidaire (objectifs économiques et humanitaires). Leur rôle est de plus en plus important.

Je ne mentionnerai que pour mémoire les associations « faux nez », entreprises ou services para-publics déguisés ¹, dont l'existence brouille néanmoins l'analyse du fait associatif, et introduit la confusion en matière de subventions ou de capacité à exister pour l'application du droit.

L'enjeu de la démocratie associative

Revenons aux associations de protection de la nature et de l'environnement. La constellation que représente FNE est dans sa construction passablement différente des grandes fédérations que l'on peut trouver au Royaume-Uni ou en Allemagne par exemple. La tradition française est de rester maître de ce qui se passe chez soi : une conséquence positive de cette attitude a été la forte prise de responsabilité par des militants dans la construction du mouvement associatif. L'envers de la médaille est une certaine lourdeur organisationnelle. Ainsi, la nomination du « pilote politique » et des membres du directoire d'un « réseau » de France nature environnement passe par le double filtre d'un débat à l'intérieur du réseau et d'une nomination par le conseil d'administration fédéral. De manière générale, aucune décision importante ne peut être prise sans l'accord du pilote concerné. De même, un communiqué de presse doit être validé par deux membres du bureau national, ce qui explique des lenteurs de réaction face à une actualité pressante. Malgré les reproches que l'on peut adresser à ce système ², nous y tenons fortement : il ne suffit pas de participer aux débats citoyens à l'extérieur, il s'agit – et c'est à mon avis un des plus grands défis pour le monde associatif – d'assurer une véritable démocratie à l'intérieur. C'est là une spécificité du mouvement environnementaliste français.

Les difficultés du monde associatif

Je voudrais à présent passer rapidement en revue les principaux problèmes qui se posent aux associations.

Les militants doivent être disponibles, et plus ils sont proches du terrain, plus ils sont soumis à des pressions psychologiques importantes – pressions qui vont parfois jusqu'aux menaces et à l'agression physique. Dans maints endroits, il n'est vraiment pas évident de porter le drapeau associatif de l'environnement. Il convient également de souligner le problème fondamental des moyens matériels et de la dépendance par rapport aux financements publics, en dépit des diversifications que toutes les associations fédérées essaient d'opérer. Ces moyens financiers sont indispensables non seulement pour permettre le fonctionnement et l'activité normale des associations, mais pour pouvoir financer des (contre-) expertises : depuis longtemps, France nature environnement demande la mise en

1. Organismes qui se servent de façon tout à fait instrumentale du statut associatif : émanations de l'État et des collectivités locales, structures para-universitaires... ; bureaux d'études, société de services, etc.

2. Amendé en 2005 – NDLA.

L'environnement en débat

place d'un fonds pour ces expertises au niveau national ¹. Enfin, on peut évoquer la question du soutien à l'emploi, toujours menacé.

Les initiatives et les stratégies associatives ne peuvent se construire sans le développement de capacités d'expertise et de formation pérennes. C'est pourquoi France nature environnement organise de nombreux programmes de formation dans tous les domaines : il s'agit de former un tissu de militants suffisamment spécialisés et charpentés pour assurer une présence convenable sur l'ensemble du territoire (y compris dans les DOM-TOM) et avoir une bonne maîtrise technique des sujets, avec toutefois le danger d'une resectorisation. FNE a ainsi accompli un travail en interne pour éviter la création d'entités spécialisées et autonomes, qui pourraient se trouver complètement déconnectées des autres problématiques et qu'il faudrait ensuite recomposer – cela s'est vu au niveau européen. D'autre part, il existe un effort déjà ancien pour trouver des convergences entre mouvement associatif de protection de l'environnement, acteurs socioprofessionnels, et autres acteurs associatifs. Nous veillons bien entendu à coopérer le mieux possible au sein du mouvement environnementaliste lui-même. Mais nous essayons également et de plus en plus de dialoguer au-delà de certaines catégories d'utilisateurs (transports publics, tourisme et pratiques de plein air responsables...) ou de consommateurs traditionnellement sensibles à nos préoccupations, avec des associations ou des fédérations avec lesquelles nous travaillions peu auparavant comme par exemple les associations de développement ou les défenseurs des droits de l'Homme. Faute de ressources, ces interactions sont malheureusement beaucoup trop ponctuelles.

On peut enfin mentionner le problème de la dispersion des efforts : l'appui des associations aux processus de concertation dévore une énergie et un temps considérables, temps qui ne peut être investi dans d'autres activités de fond de l'association. Cela constitue un problème majeur.

3. La concertation

Pour commencer, j'aimerais insister sur la multiplicité des échelles et des situations en présence. Derrière le mot « concertation », on trouve des choses aussi diverses que la loi sur l'énergie, le réacteur EPR ou la mise en place d'un arrêt de bus. Les situations, les échelles, les acteurs sont évidemment différents.

1. Cf. par exemple Garnier-Expert (C.), 1979, « Études d'impact : la grande illusion ? », *Aménagement et Nature* n° 55, automne, et Garnier (C.), 1991, « Études d'impact : le second souffle ? », *Aménagement et Nature* n° 102, été.

La question des marges de manœuvre et les concertations « spontanées »

La concertation et la participation « non purement contestataire » sont possibles dans la mesure où des marges de manœuvre existent. Dans le cas contraire, on aura une confrontation *via* le tribunal administratif ou les médias, ce qui n'est d'ailleurs pas anormal dans une société démocratique. Dans le cas où ces marges de manœuvre existent, trois éléments apparaissent essentiels :

- Quelles sont les postures du maître d'ouvrage et du décideur ? Autrement dit, où se situe la « volonté politique » ?
- Où en est-on dans l'avancement du projet ?
- Quel est le poids des décisions prises en amont ?

Je ne parle pas ici des débats ou des concertations totalement préformatés par des décisions prises en amont, qui ne devraient théoriquement plus exister. En revanche, le cadre juridique de la convention d'Aarhus implique des obligations d'information et de participation sur les plans et les programmes, et pas seulement sur les projets.

Enfin, il faut évoquer le facteur procédural, qui peut jouer : les cadres juridiques sont plus ou moins bien balisés, et offrent selon les cas des opportunités différentes de concertation, opportunités évidemment prises en compte dans les tactiques associatives.

Il existe de multiples exemples de réalisations de concertations efficaces dans lesquelles l'action de l'État a été plus ou moins importante. On peut par exemple parler de concertations engagées sans que l'État ait rien demandé : c'est le cas d'EPIDOR, l'établissement public interdépartemental de la Dordogne, et du formidable travail effectué avec tous les acteurs pour élaborer la charte de la vallée¹. On peut également parler de la réussite qu'a été le débat sur la ligne THT Boutre-Carros, ou encore de l'amorce d'une concertation – qui n'était pas du tout encadrée réglementairement – que nous avons menée pendant presque une année à la demande de la direction des Routes (DR) du ministère de l'Équipement pour la liaison Grenoble-Sisteron. La DR s'est engagée dans cette expérience innovante – pour le moment suspendue – rassemblant élus, administrations et associations concernés, avec des moyens conséquents. Il s'en est suivi de nombreuses réunions, des expertises et des discussions substantielles, avant que les changements politiques n'entraînent l'arrêt – la suspension ? – du processus. On peut mentionner des cas inverses, comme celui du contournement de Bordeaux : en plein milieu d'un débat public placé sous les auspices de la CNDP, on apprend que la décision est déjà prise, et la commission particulière décide de démissionner en bloc... Il y a donc des exemples très contradictoires.

1. Voir les séquences autour des interventions d'Armelle Faure (« Une expérience de concertation sur l'impact des éclusées en vallée de la Dordogne ») dans le premier volume des actes du séminaire CDE et de Patrick Moquay (« Peut-on évaluer la charte de la Dordogne ? Ambiguïtés de l'évaluation d'une stratégie d'action en situation de concertation et de partenariat ») dans le second.

L'expertise citoyenne

La question qui peut se poser est la suivante : l'expertise citoyenne et associative peut-elle être efficace face à une expertise technique du maître d'ouvrage ou du décideur ? Ma réponse est que, dans beaucoup de cas, elle peut l'être. Les maîtres d'ouvrage et même les organismes d'études spécialisés ont des choses à apprendre, y compris des techniciens très compétents, singulièrement lorsqu'ils sont peu instruits en science écologique. On a pu le voir au plan national dans les débats sur les OGM, le nucléaire (avec la CRIIRAD, par exemple), etc. C'est encore plus patent sur des projets locaux nécessitant une bonne connaissance du terrain. L'existence de relais et d'intermédiaires « construits » permet de mobiliser ou de mettre en place des capacités d'expertise.

Enjeux et débats sur les questions de concertation

Un autre point fait débat – et cela revient presque à chaque assemblée générale de FNE : faut-il que nous acceptions ce qu'on pourrait considérer comme des « parodies de concertation » ? Il s'agit de situations insuffisamment mûres, pour lesquelles le contexte ne permet pas une concertation citoyenne au vrai sens du terme, ou encore de cas où il n'existe pas de relais associatif conséquent : pour que la concertation avec les associations puisse fonctionner, encore faut-il que ces dernières existent et puissent être réellement présentes. Nous avons là un problème important.

D'autre part, pour les processus participatifs, et notamment la concertation, il existe souvent des questions orphelines. Il s'agit par exemple, dans le champ social, du point de vue de populations défavorisées n'ayant pas les moyens de s'exprimer, comme les populations immigrées, et auxquelles on ne s'intéresse guère. Dans le domaine de l'environnement, il s'agit surtout d'intérêts environnementaux généraux et à long terme, que nous avons beaucoup de mal à faire prendre en compte dans les processus de concertation. Nous manquons en effet de personnes ayant les compétences techniques, les capacités de communication et la disponibilité pour les porter comme il le faudrait. De plus, pendant longtemps, les questions de patrimoine naturel ont été laissées à l'écart du débat et des décisions – comme le sont aussi celles du patrimoine historique et archéologique « ordinaire ». L'évolution du rapport de force est réelle, mais très lente.

Conclusion

Ma conclusion sera simple : nous devons nous interroger sur le type de démocratie et de société que nous souhaitons. Cela implique de réfléchir à la dynamique associative souhaitable à l'échelle nationale, puis de s'en donner les moyens, ce qui relève non seulement des acteurs associatifs mais également des politiques publiques. D'autre part, les hommes et les institutions étant faillibles,

il convient de se doter de mécanismes de régulation qui fonctionnent : c'est un enjeu fondamental de la démocratie, donc aussi des processus de concertation.

L'évolution des situations et les crises auxquelles nous sommes confrontés appellent des réponses et des changements en profondeur, une modification des comportements qui corresponde au concept de développement durable. Sans renoncer à ses valeurs universelles, la société globale, et en particulier la société française, devrait revisiter ses systèmes de valeurs afin d'en faire émerger de nouvelles et de construire de nouvelles hiérarchies de priorités.

Table ronde

Jean-Paul Jacquot

Vice-président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

Je fais également partie d'un groupement associatif, la FNAUT, qui rassemble 130 associations d'usagers des transports à travers la France. Je vais tenter de vous faire partager mon expérience dans le cadre des questions qui nous préoccupent aujourd'hui.

Je ne peux qu'abonder dans le sens de ce qu'a dit Christian Garnier, mais je voudrais tout d'abord préciser que la FNAUT et France nature environnement sont en étroite liaison. Nous nous distinguons de France nature environnement par le fait que nous travaillons uniquement dans le domaine des transports : la FNAUT s'intéresse à toutes les questions liées aux transports, qu'elles soient par exemple environnementales ou économiques. Personnellement, je travaillais auparavant à la Banque européenne d'investissement où j'étais chargé de juger de l'intérêt économique en particulier des projets d'infrastructure et de matériel de transport présentés à la Banque par les différents pays de l'Union. Mon expérience associative se situe à différents niveaux. Tout d'abord, je suis président d'une association en région Lorraine et j'ai à ce titre participé en 1999 au débat public sur le projet d'autoroute A32. D'autre part, étant vice-président de la FNAUT, j'ai la possibilité d'avoir une vision de ce qui se passe au niveau national. Enfin, je suis délégué de la FNAUT à la Fédération européenne des voyageurs (organisation européenne qui a son siège en Belgique), ce qui me donne une certaine compréhension et vision de l'échelle communautaire.

Je voudrais à présent proposer une réflexion de fond : que sont les associations par rapport au public ? Certains diront que ce sont des relais, voire des courroies de transmission pour employer un terme un peu discrédité. Selon moi, une association qui n'aurait que ce rôle-là ne ferait pas correctement son travail. Je pense qu'une association, plus fondamentalement, doit

être porteuse d'utopies, c'est-à-dire de desseins à long terme pour une société donnée, desseins qui tirent cette société vers le haut et qui sont moteurs de son évolution. Dans le domaine public, la plupart du temps, on s'arrête au contraire aux intérêts immédiats et personnels.

Prenons l'exemple de l'autoroute A32 : notre action a commencé car un certain nombre de personnes étaient concernées par le projet d'autoroute et ne souhaitaient pas que celle-ci passe près de chez eux. C'est le fameux syndrome NIMBY¹, qui est plus ou moins à l'origine de toute association. J'avoue que j'étais moi-même parmi les personnes menacées par ce projet d'autoroute, et que c'est ce qui m'a mené vers cette association. Mais le rôle d'une association est de transcender les intérêts personnels et immédiats pour voir quel peut être l'intérêt de la société. La FNAUT recherche la meilleure solution pour un projet de transport donné, à la fois en termes économiques et environnementaux, sur le long terme. Il s'agit de projets de transport de tous types, pas seulement au niveau régional mais aussi au niveau français voire – et c'était le cas pour l'A32 – européen. On relie alors des projets locaux à des échelles plus importantes.

Dans cette perspective, il me semble que les associations doivent se professionnaliser. Étant à la Fédération européenne des voyageurs, j'ai été très frappé de constater que mes collègues européens sont, dans un certain nombre de pays, reconnus, subventionnés voire salariés par les pouvoirs publics. À Londres existe ainsi la « *London transport users association* », dont l'équipe est nommée et salariée par les autorités londoniennes pour étudier la situation des transports de la capitale. En Belgique a été créée une organisation similaire de professionnels salariés, dans les trois régions (wallonne, flamande et de Bruxelles). Cela permet un niveau de compétence et d'expérience que nous Français pouvons difficilement atteindre.

Se pose alors le problème de l'indépendance, très justement soulevé par Christian Garnier.

1. *Not in my backyard* (pas dans mon jardin).

J'ai posé la question à ces organisations de leur indépendance par rapport aux autorités, et j'ai pu constater que celle-ci était très grande dans la mesure où ce qui était demandé par les pouvoirs publics était justement un regard critique et porteur de projets. Tout cela me paraît extrêmement important, et l'on peut à ce stade souligner qu'une aide aux associations est nécessaire. La disparition des emplois jeunes est une menace forte pour ces associations aujourd'hui, dans la mesure où c'est la seule aide dont elles pouvaient bénéficier. Les aides devraient exister aux différents niveaux – local, départemental, régional, national et même européen – selon l'échelle à laquelle agissent les associations. Cela pourrait aller de pair avec le devoir de rendre compte aux pouvoirs publics ayant fourni les crédits, mais sans que cela signifie une obéissance à des consignes.

L'autre instrument mentionné par Christian Garnier, et qui nous paraît tout à fait essentiel, est de pouvoir disposer de contre-expertises. Trop souvent, nous sommes mis face à un projet déjà bien ficelé et étudié par des hommes dont c'est le métier dans le domaine des transports – DRE, DDE, CETE, etc. Face à cela, nous ne disposons pas de moyens pour réagir. Nous avons pourtant besoin, au niveau associatif, de faire appel à des experts indépendants. Cela commence à se faire : la FNAUT a eu la possibilité, grâce au ministère chargé de l'Environnement, de monter une expertise sur le troisième aéroport parisien qui a révélé que cet aéroport n'était pas du tout nécessaire. Cette expérience a montré de manière probante que les expertises des associations peuvent être très utiles au niveau gouvernemental. Le projet de troisième aéroport parisien a d'ailleurs été rejeté, même s'il revient malheureusement aujourd'hui à l'ordre du jour sous d'autres formes.

Cela me conduit à ma propre expérience de la concertation. Le débat public sur l'autoroute A32, auquel j'ai participé, a comme je l'ai dit eu lieu en 1999. C'était le troisième en France : nous manquions donc un peu d'expérience, d'un côté comme de l'autre, et je pense que la déception a été forte. Nous avons eu l'impression non pas d'une concertation, mais d'un processus visant à faire accepter un projet au public par tous les moyens, y compris la force

avec par exemple l'emploi de moyens audiovisuels tonitruants et caricaturaux. De plus, la personne porteuse du projet – qui, selon les conclusions de la Commission particulière de débat public, n'aurait pas dû l'être – était la préfète. Elle a constamment prôné l'utilité du projet alors que son rôle aurait dû être celui d'intermédiaire à l'écoute des associations. Nous avons eu l'impression d'un manque total d'écoute : malheureusement, la seule volonté qui existait était celle de faire passer ce projet.

Pour vous donner un autre exemple, je travaille aujourd'hui sur une enquête d'utilité publique concernant un projet de route qui emprunte un trajet de voie ferrée dont le déclassement est demandé. Nous pensons que cette voie ferrée peut être très utile pour éviter la dégradation de l'environnement par des habitats dispersés qui rendent le problème des transports insoluble. Les conseils généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle – les deux départements concernés par le projet – sont au contraire favorables au projet de route. En réalité le projet est déjà ficelé. Le conseil régional nous dit que c'est un combat perdu d'avance, et l'enquête publique a commencé hier. Dans ce type de situation, on est tenté de baisser les bras et de tout abandonner. Pour ne pas perdre courage, nous devons nous accrocher constamment à cette maxime de Guillaume d'Orange : « Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre ».

En conclusion, j'ai le sentiment que, quel que soit l'encadrement législatif, toute concertation est inutile s'il n'y a pas une volonté *a priori*, de la part des porteurs de projets, de consulter réellement le public à travers les associations et d'être ouverts, dès le départ, à la révision de leur projet et aux idées des associations. C'est pour moi une chose absolument fondamentale, presque une philosophie : savoir se remettre en cause est essentiel, sur le plan personnel comme sur celui de l'action publique.

André Bruston

Sociologue urbaniste

J'ai eu pendant de nombreuses années la responsabilité de la recherche sur les villes au sein du ministère de l'Équipement, et j'ai été entre autres responsable d'une sous-direction sur les problèmes de planification et d'aménagement, ce qui m'a amené à être confronté de

L'environnement en débat

manière vigoureuse et régulière à l'activité associative dans les opérations d'aménagement.

Je me place cependant ici du point de vue de la recherche : je vais donc être conduit à parler de la recherche sur le mouvement associatif et les associations en général. De nombreux travaux ont été réalisés dans ce domaine, notamment ceux de Jean-Michel Belorgey¹ lors du centenaire des associations loi 1901. Un colloque s'est déroulé à Saint-Étienne la même année, qui a rendu compte de nombreuses recherches portant sur le mouvement associatif. Christian Garnier a dit très justement qu'il fallait penser le statut et l'activité de l'association, dans un domaine comme celui de l'environnement, comme faisant partie d'un mouvement général de la société. À travers l'étude de Vivianne Tchernonog², on peut se rendre compte que les associations concernées représentent au maximum 8 à 10 % de l'ensemble du mouvement associatif national. Quant aux associations ayant une activité contestatrice et d'intervention dans le champ de la décision et du rapport au politique, elles représentent environ 17 % du mouvement. Ce chiffre n'est pas négligeable : en effet, il existe en France environ 900 000 associations comptant 1 700 000 salariés. C'est un domaine qui pèse aux alentours de 50 milliards d'Euros. Nous nous situons donc dans un champ socialement très important. Si nous essayons de le situer par rapport à l'évolution générale de la société française, on peut le rapprocher de l'évolution profonde des modes dits de « sociation », c'est-à-dire de construction de groupements volontaires. On rejoint ici ce que disait Christian Garnier en parlant de la volonté au sein des mouvements de se rassembler sur des choix partagés.

La question des groupements volontaires se pose d'autant plus dans une société comme la nôtre, où toute une partie des mécanismes économiques et politiques pousse à l'individualisation. Face à cela, il existe des réponses, qui étaient autrefois celles de la famille, de

l'Église, des partis, des syndicats, etc., et qui sont aujourd'hui celles du mouvement associatif, par des modes de groupement volontaire fondés sur des choix individuels. Il ne s'agit pas pour autant de verser dans l'angélisme. Les recherches qui ont été faites montrent bien que ces rassemblements collectifs sur des intérêts partagés se font par rapport aux intérêts de groupes donnés. En effet, on peut observer dans ces travaux que les associations choisissent leurs membres au moins autant que les membres choisissent les associations. Des rapports sociaux existent, dans lesquels certaines associations sont dépendantes de certains groupes sociaux, que ce soient les classes populaires, les classes moyennes ou les classes les plus aisées. La question de la culture, évoquée par Christian Garnier, est donc pour moi fondamentale.

Je conduis par ailleurs, pour le compte du ministère de la Culture, un programme sur les questions de cultures émergentes aujourd'hui, notamment dans les villes. Ce travail me permet de me rendre compte que la manière dont se constituent des associations dans les quartiers, et notamment dans les quartiers d'habitat social, est tout à fait pertinente du point de vue du rassemblement des intérêts des individus. Elles ont en revanche beaucoup de difficultés à déborder le champ du territoire dans lequel elles se constituent au profit de réflexions plus générales, faute de disposer de personnes dont la culture permet de se situer ailleurs qu'au niveau hyper local.

Au contraire, les associations environnementales ont depuis longtemps – que ce soit par le biais des associations locales, des fédérations, etc. – une capacité à « monter en généralité » comme dirait L. Thévenot et à passer à des échelles permettant de porter des jugements plus globaux. Comme l'a montré André Micoud, une des forces de ces associations environnementales est cette compétence qui leur permet de passer de l'hyper local – le territoire, qui se joue avec des élus locaux, des

1. Conseiller d'État, Jean-Michel Belorgey a présidé entre 1999 et 2002 la mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Il a notamment publié en 2000 *Cent ans de vie associative* aux presses de Sciences Po.

2. Tchernonog (V.), 2001, « Quelles ressources et quels emplois pour les actions associatives ? Réflexions à partir d'une enquête de cadrage », in *Actions associatives, solidarités et territoires*, Presses Universitaires de Saint-Etienne.

acteurs locaux, etc. – à des échelles mondiales et universalistes.

Ceci entraîne donc un certain décalage entre ces associations environnementales et un grand nombre d'autres associations en France. La majorité des associations françaises portent des intérêts liés au social ou à l'économique, et l'on peut dire que beaucoup d'entre elles font de la prestation pour les pouvoirs publics sur des domaines d'intérêt public indiscutables. Personne ne peut nier qu'aujourd'hui l'action sociale dans notre pays ne passe pas par des institutions de service public mais bel et bien par la délégation de maîtrise d'ouvrage de l'intérêt public social et de santé à un système associatif. Souhaiter comme Jean-Paul Jacquot que l'on entre dans une professionnalisation forte et mise en place par les pouvoirs publics me semble un peu risqué : cela signifie que l'on entrerait dans le champ des associations de prestation, ce qui prête pour le moins à débat.

La nature même de l'enjeu porté par les associations environnementales suppose que leur communication ne vise pas à faire passer leurs objectifs sans se poser la question de ce que l'on peut en penser. Dans l'analyse qui en a été faite par différentes équipes de recherche, on voit se dessiner la conclusion suivante : les associations les plus pertinentes dans le domaine de l'environnement jouent un rôle de sensibilisation, en introduisant dans le débat public des sujets jusque-là restés dans l'ombre, et en jouant un rôle décisif dans leur mise à l'agenda politique. Pour cela, ces associations n'ont nul besoin d'être représentatives d'une quelconque fraction de la population : il s'agit simplement d'avoir les capacités d'effectuer cette sensibilisation. Différents chercheurs ont souligné le fait que cette mécanique de sensibilisation ne pourrait s'effectuer si l'n'y avait pas

dans ces associations une forte compétence dans la maîtrise des différents langages en présence dans le champ du débat public et de la décision. Le problème qui peut se poser est que les responsables associatifs, devenant très compétents dans le maniement du langage politique et administratif, le soient de moins en moins dans le langage avec lequel ils s'adressent aux usagers ou aux habitants d'un quartier. Ces derniers ont en effet besoin de communiquer dans un langage différent de celui de la décision. Les responsables associatifs qui arrivent à rester des « traducteurs » – terme employé par le CEVIPOF – et n'oublient jamais qu'ils doivent savoir parler différents langages, sont dans une situation beaucoup plus avantageuse, à terme, du point de vue du mouvement associatif.

Pour terminer, je voudrais revenir sur la question de l'expertise évoquée à la fois par Christian Garnier et par Jean-Paul Jacquot. Cela me paraît un débat très ouvert : aux États-Unis, le débat sur l'*advocacy planning* a montré qu'il était possible qu'un groupe d'habitants sache, lorsque ça lui est nécessaire, exploiter une compétence ou une capacité d'expertise qui lui est favorable. Il sait bien entendu également écarter les expertises qui lui sont défavorables. Cela met en cause une partie de la définition de l'expertise que nous avons traditionnellement en France, dans laquelle l'expert est supposé dire une vérité que l'on n'a pas besoin de mettre en cause. On sait à présent que ce n'est pas vrai. Il ne s'agit pas de remettre en question l'indépendance supposée de l'expert, mais de vouloir la confrontation d'experts différents, au service de causes différentes. En effet, si la concertation peut ou doit déboucher sur le traitement des paradoxes ou des contradictions, cela signifie qu'il est utile d'avoir des experts de chaque côté du paradoxe ou de la contradiction.

Discussion avec le public

Un participant

Je voudrais attirer l'attention sur une interview donnée récemment par le ministre de l'Équipement Gilles de Robien à un grand hebdomadaire national. Il y affirme que le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin lui a demandé un projet de loi destiné à lutter contre les recours abusifs. Le Premier ministre veut relancer l'immobilier et constate que les associations freinent souvent les projets. Or les recours correspondent à des confrontations frontales, mais peuvent également être un moyen d'obtenir la négociation. Un projet de loi en ce sens risque donc de porter atteinte à la démocratie et au monde associatif.

Jean-Michel Fourniau

INRETS

Je remercie André Bruston d'avoir mentionné les recherches d'André Micoud : l'un des enseignements que j'en avais tiré était que les phénomènes de stratification sociale et l'importance des questions de sensibilisation rendaient vaine toute tentative de typologie des associations. Or Christian Garnier est parti d'une telle typologie, en fonction des différentes catégories d'intérêts portées par les associations. Il existe certes de grandes catégories liées au champ d'intervention des associations et permettant d'y voir plus clair dans un paysage extrêmement touffu de centaines de milliers d'associations. Je pense cependant que cette dynamique de la sensibilisation dont nous avons parlé ne nous permet pas de raisonner uniquement en termes de logique d'intérêt. C'est d'ailleurs un problème dans les mécanismes de concertation : on fait participer trop souvent les associations en fonction de la catégorie d'intérêts qu'elles portent, ce qui aboutit à des situations où ces associations doivent intervenir au-delà de leur objectif initial. Le débat public est une formule plus ouverte qui permet de faire jouer les logiques de sensibilisation.

Christian Garnier

Croyez bien que j'ai d'autres critères que les catégories d'intérêts : les associations « bidons », les associations « petits fours », celles qui font

du *lobbying*, celles qui font de l'information du public, celles qui font des réalisations de terrain ; d'autres critères intéressants correspondent aussi à qui adhère, qui décide, qui fait quoi, etc. J'ai expliqué par exemple qu'on pouvait être une association d'usagers et s'intéresser à des intérêts généraux à long terme. Ainsi, FNE travaille sur l'effet de serre avec la FNAUT.

Jean-Michel Fourniau

Par ailleurs, je voudrais revenir sur les exemples américain et canadien qu'André Bruston a mentionnés, et notamment sur cette logique de l'*empowerment* qui est si forte aux États-Unis dans la population et qui a été l'objet de nombreux travaux. Cette logique de capacité des populations à traiter elles-mêmes les problèmes s'oppose à la logique française de professionnalisation et d'expertise scientifique indépendante. Il s'agit donc de contextes décisionnels très différents. Je me demande cependant s'il n'y a pas matière à réflexion sur ces exemples d'outre-atlantique, où les habitants acquièrent les capacités, par le biais de programmes de formation, de traiter eux-mêmes un certain nombre de problèmes plutôt que de rester dans une mécanique de confrontation, faisant appel à une expertise indépendante mais qui reste dans un jeu institutionnel borné et que l'on peut trouver insuffisamment participatif.

Christian Garnier

En ce qui concerne la mise en capacité des populations, il s'agit d'un enjeu fondamental des associations de terrain. On peut avoir une image de France nature environnement au travers de ses actions nationales, mais les associations de terrain ont fondamentalement chez nous une mission d'éducation, et une mission culturelle de diffusion des connaissances.

Sur la capacité d'appropriation de la population, je me réfère à Hannah Arendt qui disait : « je préfère la révolution américaine à la révolution française ». En effet, aux États-Unis on prend en considération la pluralité du peuple, alors qu'en France le peuple est vu comme un et indivisible.

Il faut donc faire très attention lorsque l'on parle du public comme s'il était justement un et indivisible, et comme si la capacité d'appropriation était la même pour tout le monde.

André Bruston

Hannah Arendt disait certes cela, mais ce qu'elle a écrit par ailleurs montre que la révolution française a pensé le peuple à partir de l'homme individu et universel à la fois, et non pas comme une entité générale. Mais c'est un autre problème...

Georges Mercadal

Commission nationale du débat public

Ma question porte sur ce que Christian Garnier a appelé les « marges de manœuvre ». D'après ce que j'ai compris, il s'agissait de définir les conditions dans lesquelles on pouvait considérer comme justifié de lancer une concertation, et en dehors desquelles on préférerait une confrontation directe. Or, l'expérience récente que nous avons du débat public me paraît montrer que ces notions de verrouillage, par exemple, sont très relatives et qu'il serait parfois dommage et restrictif de ne pas jouer le jeu d'une concertation en pensant que tout est déjà joué. Des renversements de situation peuvent toujours se produire.

Il me semble qu'à côté de ces marges de manœuvre existe un autre critère : savoir si le jeu est loyal et jouable ou non, c'est-à-dire en particulier si les confrontations d'expertise sont possibles, s'il y a un bon accès à l'information, etc. Il s'agit des règles du jeu de la concertation elle-même.

Christian Garnier

Vous avez raison : même si les projets sont arrêtés, définis, tant qu'ils ne sont pas « sortis de terre » on peut espérer que l'issue finale n'est pas complètement verrouillée. Mais les marges de manœuvre se créent « à la force du poignet », et cette création a un coût, parfois énorme. Considérez par exemple la dépense d'énergie qu'il a fallu pour démanteler la centrale nucléaire de Plogoff.

Christophe Beurois

Médiation et environnement

Il me semble que l'un des éléments qui apparaît aujourd'hui dans les procédures de concerta-

tion est que les associations interviennent comme des porteurs d'intérêt. Se pose alors la question du porteur du débat. L'un des éléments clés de la réussite d'une concertation, d'un débat public, est la neutralité de ce porteur de débat. Or aujourd'hui le débat est porté soit par la maîtrise d'ouvrage, soit par le monde associatif : dans un cas comme dans l'autre on peut s'interroger sur sa légitimité.

D'autre part, pour revenir sur l'expertise, la contre expertise par le public n'a de sens que s'il est capable de se réapproprier les enjeux, ce qui n'est pas toujours évident sans une formation adaptée. Cela signifie qu'il faut dépasser la simple opposition entre expertise et contre-expertise : ce qui me semble important dans un processus de concertation n'est pas tant de réfléchir sur le pourquoi – pourquoi une autoroute, pourquoi tel système de traitement des déchets, etc. – que sur la question du comment, et sur la mobilisation des citoyens autour du projet.

Je voulais également soulever la question des règles du jeu, qui me semble rarement traitée avec suffisamment de recul, alors que la première chose à faire avant de débattre avec les différents acteurs est de se mettre d'accord sur la manière dont le débat aura lieu. Cela permet d'impliquer fortement les participants dans la concertation.

Enfin, je m'interroge sur ce que Christian Garnier appelle une association catégorielle d'intérêts collectifs. Ces associations ont des réactions qu'on pourrait qualifier d'épidermiques à toute atteinte au cadre ou à la qualité de vie. Je me demande donc si elles ont réellement intérêt à entrer dans le jeu de la démocratie participative et de processus de concertation clairs et ouverts, alors qu'il peut parfois leur suffire d'accepter un système de compromis.

Pierre Legris

C&S Conseils

Les démarches de concertation, du débat public au conseil de quartier, mettent en avant et cherchent à valoriser la parole du citoyen *lambda*. Les associations prennent souvent cela de façon négative. Elles perçoivent cette volonté de mettre sur un pied d'égalité la parole d'une association et celle du citoyen comme une dévalorisation de leur force de pression ou de leur savoir-faire. Cet aspect n'a

L'environnement en débat

pas du tout été abordé jusqu'ici et je voudrais que Christian Garnier y réagisse.

Corinne Larrue

Université de Tours

Ma question porte sur le lien entre la scène associative et la scène politique. Ce lien a été absent de l'exposé, alors qu'il me semble intéressant de mettre en relation ces deux scènes de revendication dans le cadre des nouveaux modes de concertation dont nous traitons ici.

Thierry Masnou

Conseil général des Ponts et Chaussées

À propos de l'articulation des différents niveaux – local, régional et national – au sein des fédérations, j'ai le souvenir de cas où les points de vue s'opposaient justement entre ces différentes échelles. Comment gérez-vous cela ? Acceptez-vous des points de vue différents au sein de la fédération, avec une légitimité plurielle, ou existe-t-il un travail interne de convergence des points de vue ?

Christian Garnier

Pour ce qui concerne la professionnalisation des associations, il faut savoir que la mission de service public existe également dans les associations environnementales. Nous essayons désespérément de la faire reconnaître, et nous considérons qu'une rémunération publique de cette mission de service public doit exister. Il faut bien avoir en tête que nous gérons de très nombreux programmes éducatifs, nous gérons également des milieux, même si certains essaient de les retirer aux associations au profit du secteur public. Le risque de la professionnalisation existe évidemment, et le débat est permanent à France nature environnement : doit-on renforcer notre capacité professionnelle et notre effectif de permanents, qui sont actuellement aux alentours d'un millier dans le mouvement ? Il existe un équilibre, difficile à trouver et à conserver, entre le bénévolat et la nécessité d'avoir des professionnels. Les asso-

ciations ne fonctionnent pas qu'avec des retraités et des chômeurs !

On en vient naturellement à la question de l'indépendance des associations. Une chose est facilement « lisible », c'est le fait d'être stipendié ou non par des groupes d'intérêt. L'indépendance intellectuelle n'existe pas, alors que l'indépendance économique, dans la recherche par exemple, existe. Il ne faut pas tout mélanger. Je suis d'accord sur le fait qu'il faut du débat contradictoire et nous avons une confiance limitée dans l'expertise indépendante. Nous l'avons appris à nos dépens. J'en profite pour rappeler qu'en matière de recherche en sciences sociales sur les associations, beaucoup de choses intéressantes ont été produites dans les années 1960-1970 autour du Conseil de l'Europe, avec notamment les travaux du CEDIART¹. Je vous recommande en particulier une publication prémonitrice de l'OCDE² sur la base de travaux menés de 1976 à 1978 et qui comme beaucoup de travaux de cette époque-là mérite d'être revisitée.

Je vois le lien entre scène associative et scène politique de la façon suivante : la volonté politique est à construire en permanence, et notre travail associatif est d'essayer d'y inciter des décideurs et des responsables. Il y a certes des gens déjà convaincus, mais il y a surtout une immense majorité de gens qu'il faut convaincre.

J'ai formulé d'assez nombreux éléments quant à la « règle du jeu » dans le cahier du Conseil général des Ponts et Chaussées : la phase amont de définition, le cahier des charges négocié entre tous les acteurs en amont, etc., tout cela est connu depuis très longtemps.

Enfin, à propos de la neutralité du porteur du débat, voici une petite anecdote : j'ai suivi les expériences d'auditions publiques lancées par le ministère chargé de l'Environnement dans les années 1970, à la suite de celles qui avaient eu lieu au Canada et aux États-Unis. Il existe un enregistrement audiovisuel de ces séances,

1. Voir la bibliographie de Garnier (C.), 1984, *La participation du public : coopération ou information unilatérale ?*, rapport introductif au 5^e séminaire européen de la conférence des responsables de l'aménagement du territoire sur le rôle de la cartographie pour la participation du public dans le domaine de l'aménagement du territoire, Conseil de l'Europe, Lillehammer (Norvège), 2-4 mai.

2. OCDE, 1979, *La technologie contestée : participation du public et prise de décision en matière de science et de technologie*, Paris.

que je recommande à tout le monde. Il se trouve que la présidence de l'un des débats, celui de l'extension du port de Carry-le-Rouet, avait été confiée au préfet, qui était certes de bonne volonté mais n'était pas un expert en communication. En regardant les cinq premières minutes de la bande, on comprend que si l'on avait voulu tuer le débat public, on ne s'y serait pas pris autrement. Il nous faut des personnes capables de s'affirmer comme médiateurs plus que comme parties prenantes.

André Bruston

Je voudrais réagir sur deux points. Le premier concerne les financements : les enquêtes sur le mouvement associatif ont montré que celui-ci vit à peu près à 46 % sur ses ressources propres (y compris les financements privés), qu'elles viennent de ses dotations, de ses cotisations et des recettes de ses prestations. Il reste donc 54 % de financement public. Il se trouve que dans le domaine de l'environnement, le financement public ne dépasse pas 2 à 3 % des budgets, ce qui donne une petite idée du décalage entre votre secteur et le secteur du social.

La deuxième remarque que je voulais faire concerne la proximité entre les démarches de concertation et d'évaluation des politiques publiques. Lorsque l'on met en place les conditions pour qu'un débat public soit bien mené, on arrive en général à des situations comparables à celles permettant qu'une évaluation de politique publique soit réussie. En effet, ces deux processus présupposent l'existence, face à des positions contradictoires, d'un espace arbitral. Se pose alors la question de savoir qui sera en situation d'arbitrage. Dans les évaluations de politiques publiques, l'instance arbitrale est indiscutablement constituée par les maîtres d'ouvrage de l'évaluation. On peut alors se dire qu'une part importante des débats sur la participation et la concertation manque de la définition préalable et négociée de l'instance arbitrale. C'est d'autant plus important que, on le sait depuis longtemps, la décision n'existe pas en tant que date à laquelle une décision serait prise et par rapport à laquelle il y aurait une irréversibilité sociale. Ce qui existe, ce sont des processus de décision, et une temporalité que seules les instances arbitrales sont capables de maîtriser en décidant du moment où ce processus s'arrête – et ce moment

correspond à l'existence de la décision, reflétant l'état d'avancée du processus. Je voulais attirer l'attention sur ce point : il est important de se mettre collectivement en situation d'arrêter les horloges au bon moment.

Jean-Paul Jacquot

Une précision à propos des pourcentages donnés par André Bruston sur le financement des associations : ils ne comprennent pas le montant extraordinaire de prestations gratuites par les membres des associations. Aujourd'hui, ces prestations commencent à être comptabilisées afin qu'elles puissent éventuellement être déduites des impôts des associations. C'est la maladie de la comptabilité publique : on dit que pour augmenter le PIB, il faudrait que les mères de famille arrêtent de s'occuper gratuitement de leur famille, se mettent à travailler, et paient quelqu'un pour faire le travail domestique : le PIB augmenterait alors de manière à la fois extraordinaire et complètement artificielle. C'est la même chose pour les associations : un montant considérable de leurs prestations devrait en principe être inclus dans le PIB. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, tout simplement parce qu'elles sont gratuites, et que vous savez bien que tout ce qui est gratuit ne vaut rien...

Parlons maintenant des recours. Durant ma vie associative, j'ai été amené par deux fois à présenter un recours. Le premier a été présenté contre la Commission nationale de débat public en 1999 : nous avons demandé, dès le début des débats, une étude – prévue dans la loi Barnier – et la communication d'un document. Sur le premier point, il nous a été répondu plusieurs mois après, c'est-à-dire à la fin des discussions de débat public : il n'y avait plus de temps pour faire cette étude... La réponse était en substance que les décisions de la Commission nationale de débat public étaient inattaquables, sans autre attendu. Nous fûmes très surpris. Le deuxième recours concernait le PDU de l'agglomération de Metz qui était marqué d'insuffisances graves. Nous l'avons donc porté devant le tribunal administratif de Strasbourg, et n'avons hélas toujours pas de réponse cinq ans après.

Je considère que, dans les deux cas, il s'agit d'un déni de droit. Mais il y a plus profond, et ce sera l'essentiel de mon propos : qu'est-ce

L'environnement en débat

qui nous a amenés à faire des recours ? La frustration de ne pas avoir été écoutés, et non pas de ne pas avoir été suivis. Que faire dans pareils cas ? Je dirais qu'il vaut mieux avoir recours à la justice, le troisième pouvoir selon Montesquieu, plutôt qu'à la violence, même s'il est bien connu que c'est à la violence que

l'on recourt la plupart du temps quand on a le sentiment de ne pas avoir été entendu. Cette confrontation vient donc d'une situation de frustration, et j'en reviens à la conclusion de ma première intervention : je plaide inlassablement pour une écoute véritable de la part des décideurs.

La critique associative peut-elle se fonder sur l'expertise ?

Jacques Lolive *

Résumé

La critique associative des politiques technocratiques peut-elle se fonder sur l'expertise ? Pour y réfléchir, nous analyserons quelques conflits environnementaux en France et dans les Alpes. Dans la première partie, nous analyserons des contestations de grandes infrastructures de transport lors desquelles les associations ont tenté de développer une stratégie de contre-expertise dans le champ des transports. Considérée isolément, cette stratégie s'est souvent soldée par un échec parce que les associations combattent l'administration et/ou l'opérateur sur le terrain des transports, là où justement réside son monopole d'expertise. Dans la seconde partie, nous quitterons le terrain strictement français pour analyser l'émergence d'une expertise environnementale alpine fondée sur la constitution de réseaux associatifs internationaux transalpins. L'expertise transport peut alors d'être relativisée par la promotion d'autres expériences nationales et déstabilisée par la percolation du référentiel environnemental. Les associations ont-elle trouvé dans l'écorégion alpine un fondement pour leur critique leur permettant de déplacer l'expertise sur le terrain de l'environnement pour prendre à contre-pied les experts des administrations ?

Introduction

On assiste depuis les années 1970 à une forte mobilisation contre les projets d'infrastructures de transport, et à une montée des préoccupations environnementales dépassant largement le phénomène de mode. Devant cette situation, l'administration centrale s'efforce d'impulser une démocratisation des processus de décision par des tentatives récurrentes (loi Bouchardeau, circulaire Bianco, loi Barnier, etc.) qui témoignent d'une généralisation des procédures de type délibératif. Malgré cela, les conflits perdurent, les *lobbies* et les controverses se développent. Il semble qu'aux yeux des opposants, un surcroît de débat public soit

* Directeur adjoint du Laboratoire société environnement et territoire, CNRS / université de Pau.

L'environnement en débat

insuffisant pour démocratiser des politiques de transport technocratiques, appuyées sur l'expertise technico-économique. Les associations posent une exigence supplémentaire : définir les conditions pour que s'opère un véritable partage de l'expertise. Deux stratégies sont alors mises en œuvre par les contestataires : la contre-expertise et le déplacement d'expertise.

La question que je me pose est la suivante : la critique associative des politiques technocratiques peut-elle se fonder sur l'expertise ? Je me baserai pour cette réflexion sur différents conflits environnementaux ayant eu lieu en France et dans les Alpes.

Nous analyserons tout d'abord quelques exemples de contestations de grandes infrastructures de transport (TGV Méditerranée, A58, A51, Nice-Cuneo) dans lesquels les associations ont tenté de développer une stratégie de contre-expertise (au sens large). Considérée isolément, cette stratégie s'est souvent soldée par un échec parce que les associations combattaient l'administration et/ou l'opérateur sur le terrain des transports, là où réside justement son monopole d'expertise. Nous quitterons ensuite le terrain strictement français pour analyser l'émergence d'une expertise environnementale alpine fondée sur la constitution de réseaux associatifs internationaux transalpins. L'expertise transport risque alors d'être relativisée par la promotion d'autres expériences nationales, et déstabilisée par la diffusion du référentiel environnemental. Les associations ont-elles trouvé dans l'écorégion alpine un fondement pour leur critique leur permettant de déplacer l'expertise sur le terrain de l'environnement pour prendre à contre-pied les experts des administrations ?

1. Des politiques d'équipement durcies par l'expertise et les projets

Des politiques de « boîte noire »

Il existe une relation entre la mobilisation de la population et le caractère technocratique et centralisé des politiques de transport – et plus généralement d'équipement – en France. Certes, ce trait de notre culture politique nationale est en train de changer sous les effets conjugués de la décentralisation et de la construction européenne, mais les évolutions sont lentes.

Les référentiels de ces politiques – principes essentiels et choix stratégiques – sont inscrits dans les dispositifs techniques et l'expertise qui les forment. C'est une caractéristique très spécifique : les options premières des politiques de transport tendent à échapper au débat politique traditionnel. Certains débats publics démocratiques qui veulent traiter des politiques de transport se heurtent à ce mélange de choix techniques et de choix politiques. La politique autoroutière ou les politiques de transport de grande vitesse illustrent ces durcissements. Ainsi, dans le cas des autoroutes, un ensemble de choix stratégiques a été fait en France dans les années 1950 : priorité à l'automobile, soutien à la productivité nationale,

mode de financement par concessions, etc. Ces choix se sont peu à peu irréversibilisés et inscrits dans les évaluations microéconomiques sous forme de contraintes financières ou de modèles mathématiques : ils sont alors formalisés dans les études de trafic, qui constituent le cœur de l'expertise transport.

Ces études de trafic et ces expertises contiennent donc une certaine formulation du problème, issue de choix politiques du passé, et, une fois posé ce cadre contraignant, certaines solutions – comme la solution autoroutière par exemple – apparaissent à la fois évidentes et nécessaires. L'expertise formate ainsi le projet en lui incorporant les normes du passé, et rend progressivement toute formulation nouvelle très difficile. C'est ce qu'on pourrait appeler, en faisant référence aux travaux de Latour, des « politiques de boîte noire ».

Les phénomènes d'irréversibilisation

L'irréversibilisation est une contrainte qui pèse sur la remise en cause de la politique autoroutière. Elle découle du fait que les politiques de transport ou d'infrastructure sont très souvent des politiques de réseau : leur objet est la constitution sur une longue période d'un réseau de transports et de communication. Cela signifie que les segments d'infrastructures réalisés selon les opportunités irréversibilisent progressivement le projet global de la grande ligne ou du réseau. Cette stratégie peut se décliner de différentes manières.

Tout d'abord, l'existence du projet a une intensité variable : chaque étape parcourue, chaque palier franchi est un point d'appui qui le rapproche de sa réalisation. Entre l'idée première du projet et sa réalisation, il existe en effet un ensemble de gradations. De plus, le projet peut à un moment donné être abandonné. Cela engendre une forte inquiétude sur les réalisations de long terme, et la nécessité de s'accrocher à chaque étape, comme l'inscription sur une carte, dans un schéma directeur, la réservation des emprises de terrain, l'inscription au budget – si l'on manque l'étape du budget, le projet perd dix ans. Voilà la vie d'un projet, que vous connaissez aussi bien que moi. L'irréversibilisation est un phénomène puissant.

D'autre part, chaque composante d'un tracé plus grand favorise les autres. On peut par exemple réaliser les dessertes avant l'axe principal ; la réalisation de la RN202 bis favoriserait celle de l'A58 ou du tunnel de la Lombarde, et réciproquement ; pour chaque projet, l'étude de trafic du projet A (la nature et la quantité du trafic prévu et donc la rentabilité attendue de A) inclut la réalisation de B et C (qui fournissent une partie du trafic de A).

Enfin, chaque projet du programme routier occupe le terrain : il consomme des financements, des terrains favorables, et fait peser sur les projets alternatifs des contraintes renforcées – spatiales, budgétaires, concurrentielles, techniques, de compatibilité, etc.

Compte tenu du contexte socio-technique que nous venons de définir, compte tenu également de l'hégémonie du corps des Ponts et Chaussées sur le ministère de l'Équipement et les politiques de transport, la seule façon de faire émerger des

alternatives est la mobilisation et le conflit. Confrontées à un tel « adversaire », les associations prennent une position symétrique en adoptant le rôle d'un porteur de projet – cela correspond à ce que j'appelle la contre-expertise transport.

2. La contre-expertise transport

Les trois pôles de l'expertise en constitution

Les associations affrontent une politique durcie par l'expertise : la transformation de cette politique passe donc, dans un premier temps, par l'émergence d'une nouvelle « expertise » opposée à l'expertise transport. Je mets des guillemets au mot expertise pour montrer qu'il ne s'agit pas de transformer les membres des associations en ingénieurs des Ponts et Chaussées. Ce que j'analyse principalement ainsi, c'est le processus de constitution d'une expertise, et non une expertise stabilisée.

Pour étudier cela, je me suis appuyé sur la théorie de Michel Callon et Arié Rip. Dans un article de 1992 ¹, ils considèrent l'expertise en constitution comme un assemblage d'éléments hétérogènes, un réseau tissé entre trois pôles :

- un pôle sociopolitique, composé d'acteurs humains avec des compétences, caractérisés par des intérêts et des attentes ;
- un pôle scientifico-technique, qui produit des connaissances certifiées et des artefacts ;
- un pôle réglementaire composé de procédures et de règles constituant autant de directives ou de recommandations pour le travail des experts. Ce pôle est très important pour ces politiques de longue durée dans lesquelles une armature réglementaire est nécessaire pour soutenir l'effort.

L'expertise doit donc établir une régulation entre les exigences et les contraintes des trois pôles. Elle aboutit alors à un assemblage d'éléments hétérogènes considérés comme suffisamment robustes pour avoir une stabilité : ce que l'on sait (ou croit savoir) et ce que l'on décide (ou croit décider) se trouve aligné et se renforce mutuellement. En d'autres termes, je propose ici un réseau qui se tisse entre trois pôles : les alliances entre des acteurs, les procédures qui déterminent le répertoire d'action de ces acteurs, et les connaissances et artefacts qui stabilisent ces alliances.

Application au conflit autour de l'A8 bis

La figure 1 s'appuie principalement sur le conflit de l'autoroute A8 bis : en effet, les associations ont obtenu son retrait au bout de trente années de combat – ce qui

1. Callon (M.) et Rip (A.), 1992, « Humains, non-humains : morale d'une coexistence », in J. Theys, B. Kalaora (dir.), *La terre outragée, les experts sont formels !*, Autrement, série Sciences en société n° 1, pp. 140-156.

est suffisamment rare pour être examiné. Le conflit a connu différentes phases, et il est intéressant de voir selon quelles thématiques il s'est articulé, en reprenant la division – quelque peu artificielle – entre les trois pôles présentés plus haut.

Le pôle sociopolitique est le lieu de la mobilisation associative. Les associations locales se coordonnent tout d'abord autour du projet qu'elles combattent : c'est le projet d'infrastructure et son tracé qui permettent de regrouper des associations parfois très différentes, mais toutes concernées par les impacts du projet. Ce regroupement se poursuit jusqu'à atteindre une masse critique qui leur permet de combattre efficacement le projet. D'autre part, les associations pratiquent la « saisie d'opportunités » : si l'on prend l'exemple d'une infrastructure linéaire, on trouve le long du tracé une déclinaison d'impacts différents selon les lieux, chacun permettant aux associations de fournir un argumentaire contre le projet, et de mobiliser les forces. Dans le cas du TGV Méditerranée, on trouve à un endroit une espèce protégée, l'aigle de Bonelli, plus loin la réalisation de la technopole qui pose des problèmes d'aménagement du territoire, ailleurs des zones inondables ou des problèmes paysagers : la collection de ces impacts aboutit à un argumentaire général permettant de critiquer le projet dans sa globalité.

D'autres mécanismes, plus territoriaux, entrent également en ligne de compte. Les associations, au départ locales et riveraines, sont en effet amenées, au cours de leur combat, à défendre un bien commun de plus en plus important, un intérêt de plus en plus général. C'est la montée en généralité, bien connue en sociologie grâce aux travaux de L. Boltanski et L. Thévenot ¹. Pour ce qui est de l'autoroute A8 bis, cela s'est traduit par la mobilisation d'un territoire perturbé par le projet. En effet, le combat contre cette autoroute s'est fait au nom de l'aménagement du territoire : l'argument était que l'autoroute favoriserait un développement de la Côte-d'Azur dont la population ne voulait pas – le phagocytage du moyen pays par le littoral, avec une perte d'identité du premier et une transformation de ses caractéristiques spécifiques. L'intérêt global défendu par les associations a donc pu se développer grâce à la mobilisation d'un territoire de contestation.

D'autre part, les associations de l'A8 bis ont combattu le projet d'autoroute en bloquant son milieu associé, c'est-à-dire les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Anne Tricot a rédigé sa thèse ² sur ce thème et a mis en évidence ce blocage du milieu associé. Chaque autoroute suppose en effet, pour être légitimée et avoir une validité en termes d'étude de trafic et de rentabilité, une anticipation sur les déplacements. Ces anticipations correspondent à une augmentation de la population et des déplacements professionnels en lien avec une croissance de l'activité économique. Les associations ont réussi à s'attaquer au projet d'autoroute A8 bis en visant le SDAU qui contenait ces anticipations : elles se sont alliées avec des élus qui ont bloqué les SDAU, et avec eux la légitimation de l'autoroute par la rentabilité. Ceci a été possible grâce à la présence dans les associations concernées de deux ingénieurs civils des Ponts et

1. Boltanski (L.) et Thévenot (L.), 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.

2. Tricot (A.), 1998, *L'empire du milieu : quand une controverse environnementale interroge la conception et la conduite d'un projet autoroutier*, thèse de géographie et aménagement, université de Pau et des pays de l'Adour.

L'environnement en débat

Chaussées, qui connaissaient très bien les études de trafic et ont donc pu rentrer dans cette logique.

Étudiions à présent le pôle scientifico-technique, qui correspond à la contre-expertise. Les associations ont financé des experts étrangers pour critiquer les fondements du projet autoroutier, et notamment les hypothèses de croissance. Elles ont alors pu mettre en lumière que ces hypothèses étaient surévaluées, et proposer des solutions alternatives intermodales, associant la route et le transport en commun dans une perspective d'urbanisme beaucoup plus intégrée.

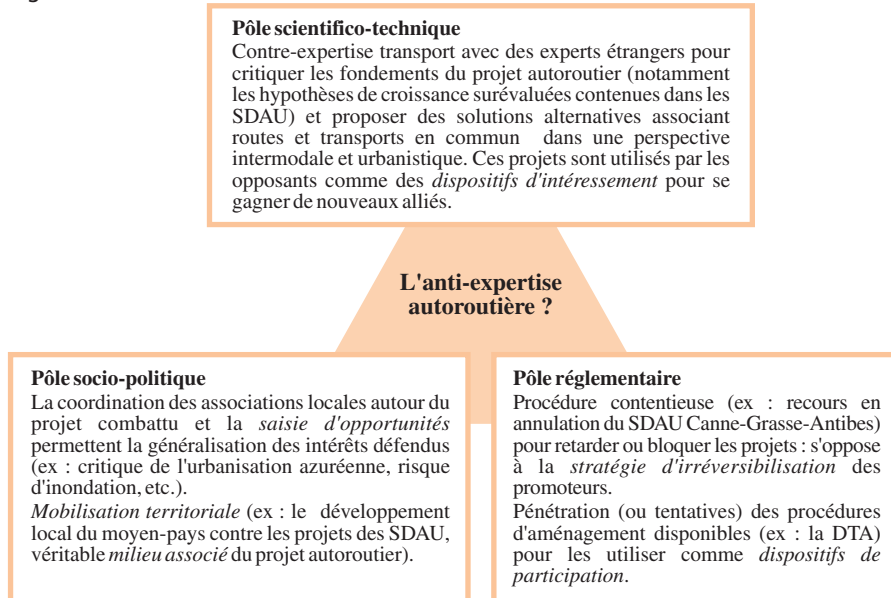
Il faut bien souligner ici que ces projets sont utilisés à chaque fois comme des dispositifs d'intéressement, pour se gagner de nouveaux alliés. On peut ainsi être surpris de voir que les programmes alternatifs proposés par les associations étaient dominés par des projets routiers – alors qu'il s'agissait d'associations luttant pour le transport collectif. Ces projets alternatifs étaient en fait destinés à gagner du soutien populaire. En effet, une partie des gens soutenait les transports en commun, mais vivait en habitat périurbain et souhaitait une amélioration des réseaux d'accès au littoral ou à Sophia Antipolis, où se trouvaient les bassins d'emploi. Il s'agissait donc de prendre en compte les aspirations de ces catégories de population, en refusant l'autoroute mais en proposant une amélioration de l'existant. On pourrait citer de nombreux autres exemples de projets comme dispositifs d'intéressement pour gagner des alliés.

Enfin, le pôle réglementaire contient la procédure contentieuse, le recours en annulation du SDAU de Cannes-Grasse-Antibes, qui a permis de retarder et bloquer le projet. Il s'agit ici d'une attitude de contre-irréversibilisation, opposée aux stratégies d'irréversibilisation des porteurs de projets.

Une autre dimension de ce pôle réglementaire est la pénétration de procédures d'aménagement disponibles – ici la directive territoriale d'aménagement – pour les utiliser comme dispositifs de participation – ce qu'elles ne sont pas, même si elles incluent parfois un rôle pour les associations. Dans ces dispositifs éclatés, qu'on pourrait presque appeler « espace public », existent des arènes de décision, des forums de discussion, et des antichambres où se déroulent des négociations secrètes. Les associations ne sont représentées que dans les forums de débat. Or, pour arriver à peser sur la décision, elles utilisent des « passeurs » qui circulent entre les différentes entités du système. Ces passeurs peuvent être des élus verts, des experts associatifs, parfois des fonctionnaires municipaux en faveur du transport collectif ; elles favorisent un fonctionnement plus ramassé du dispositif et permettent que les débats des forums trouvent un écho là où se prennent les décisions.

Ce n'est pas sans poser problème. Les mobilisations associatives sont souvent formatées par la logique des projets qu'elles combattent : les associations deviennent spécialisées dans l'analyse des projets et leur évaluation. La contre-expertise se fait donc dans un champ où la force des associations est limitée. On peut remarquer dans les exemples de contestations comme le TGV Méditerranée l'ampleur et la durée de la mobilisation, pour des résultats parfois peu probants. Cela laisse entrevoir un aspect problématique dans ces démarches, sans pour autant les remettre en cause.

Figure 1.



3. L'ébauche d'expertise alpine

De la contre-expertise au déplacement d'expertise

En France, ce formatage des mobilisations associatives par les projets socio-techniques qu'elles combattent s'explique sans doute parce qu'elles tentent de rattraper une symétrie vis-à-vis de la politique technocratique que ces projets incarnent et soutiennent. Considérée isolément, cette stratégie est vouée à l'échec. Pour l'expliquer, laissons la parole à Michel Rousselot¹, membre du Conseil général des Ponts et Chaussées :

« Celui qui conteste un projet qui est accompagné d'un bon paquet de rationalités, c'est-à-dire un dossier qui fait généralement trente centimètres d'épaisseur, a tout intérêt à poser des questions ne figurant pas dans le dossier. Parce que si on entre dans la rationalité du dossier, on discute de son contenu dans la logique de ceux qui l'ont réalisé et on est sûr d'être vaincu d'avance... La contre-expertise consiste à aller chercher des experts meilleurs que ceux de la SNCF, de la direction des Routes, etc. On peut ainsi très probablement améliorer le dossier, on

1. Michel Rousselot est ingénieur général des Ponts et Chaussées et membre du Conseil général des Ponts et Chaussées. Il a été président d'AREA (société des autoroutes de Rhône-Alpes) et a occupé plusieurs postes de responsabilités au ministère de l'Équipement.

L'environnement en débat

n'en a pas pour autant fait changer la rationalité. Pour changer de rationalité, il faut poser le problème ailleurs, d'où le succès de l'environnement : je pense que si l'environnement a sa valeur propre que je ne peux absolument pas négliger (c'est un progrès de civilisation), il présente aussi cet énorme avantage d'avoir au moins jusqu'à maintenant pris à contre-pied les experts des administrations »¹.

Les réseaux transalpins

Nous allons à présent examiner les stratégies qui prennent à contre-pied l'administration en déplaçant l'expertise vers des thématiques environnementales. Pour cela il nous faudra quitter la France. En effet, il existe dans notre pays une culture politique commune partagée par les responsables associatifs, les porteurs de projets et les opérateurs, qui est une certaine conception de l'intérêt général, à la française, une « justification civique ». Pour reprendre l'exemple du TGV Méditerranée, la majorité de ses opposants défendaient malgré tout l'entreprise publique qu'est la SNCF et le mode de transport TGV. Ce sont des cas où il devient difficile de lutter contre ses adversaires puisque l'on a finalement les mêmes intérêts qu'eux – à tel point que le responsable de la contestation contre le TGV Méditerranée a ensuite fait liste commune avec le ministre des Transports. Il ne s'agit pas de trahison, simplement de l'existence d'une culture politique commune très forte.

Nous allons ainsi nous intéresser aux réseaux transalpins, qui ont permis un véritable déplacement de l'expertise transport vers l'expertise environnementale. Les *leaders* de ces réseaux sont pour la majorité d'entre eux suisses, allemands ou autrichiens : il s'agit d'une culture différente. J'ai étudié deux réseaux internationaux transalpins importants : la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA), et Initiative transport Europe (ITE).

Le réseau Initiative transport Europe désigne l'ensemble des groupements d'opposition au trafic de transit actifs dans l'arc alpin et les autres zones sensibles d'Europe (Pyrénées, pays de l'Est, etc.). ITE compte environ 29 membres collectifs actuellement, parmi lesquels on trouve côté français la Fédération d'action régionale pour l'environnement, la FNAUT, la FRAPNA Isère, l'Association conseil des Chamoniards, Embrun écologie et transports, la Fédération européenne du Mont Blanc (regroupant des associations du val d'Aoste, de la vallée de Chamonix et du Valais), l'Association pour le respect du site du Mont Blanc et la Coordination Jura-Alpes-Méditerranée.

La CIPRA a été fondée en 1952. C'est une organisation non gouvernementale représentant une centaine d'associations et organisations dans les 7 pays alpins : Autriche, Allemagne, France, Italie, Liechtenstein, Suisse, Slovénie. La CIPRA est une centrale internationale avec sept représentations nationales et une représentation régionale (sud Tyrol). Chaque représentation de la CIPRA fait office

1. Rousselot (M.), 1994, intervention au séminaire de recherche INRETS *Analyse et évaluation des politiques de transport*, 9 février 1994 -13 avril 1995, séance du 17 novembre 1994 « Les stratégies d'expertise dans l'évaluation ».

« d'organisation faîtière » dans son pays et sa région. En septembre 1991 a été créée CIPRA-France, qui regroupe notamment les associations et fédérations suivantes : Club alpin français, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA), Fédération française de randonnée pédestre, Fédération française de la montagne et de l'escalade, *Mountain wilderness*, Parcs nationaux des Écrins et du Mercantour. Elle s'emploie dans le cadre d'une approche globale à la préservation du patrimoine culturel et naturel dans l'espace alpin.

Ces deux réseaux associatifs cumulent de manière étonnante une action administrative et bureaucratique au niveau européen, et une action associative classique sur le terrain. Cette action de terrain consiste en la promotion et la diffusion, par le biais du réseau associatif alpin, d'un livre blanc et d'une liste noire qui recensent des exemples de réalisations positives et négatives du point de vue de la durabilité, et en rapport avec la Convention alpine. Le réseau de communes « Alliance dans les Alpes » est destiné à présenter des exemples de réalisations locales pour faciliter une application concrète de la Convention alpine au niveau des communes. Ces actions constituent donc une production de référents pour un référentiel environnemental. D'autre part, les associations émettent des listes noires d'actions contraires au développement durable, par exemple en matière de tourisme. Enfin, elles regroupent les communes mettant en place des réalisations écologiques intéressantes. L'Alliance des Alpes est ainsi un réseau de communes – principalement autrichiennes, bien que quelques communes françaises soient concernées – fonctionnant sur des bases écologiquement viables.

L'ébauche d'une expertise alpine

Dans le type de démarche que nous avons étudié jusqu'ici, il s'agissait d'allier justification, intérêt général et stratégie d'élaboration de contre-projets : le projet combattu était source de la cohérence de la mobilisation associative. Ici, au contraire, cette source de cohérence et de mobilisation est une entité historico-géographique environnementale : les Alpes. Nous étudierons cette mobilisation à travers la grille tripolaire que nous avons déjà utilisée (figure 2).

Le pôle sociopolitique est constitué en premier lieu par la promotion d'actions de développement durable. D'autre part, une mobilisation a eu lieu pour s'opposer, par différents moyens, au trafic de transit dans les Alpes. Cette mobilisation fait suite à l'Initiative des Alpes, mise en œuvre en Suisse en 1994, qui imposait un transfert route-rail et interdisait aux poids lourds de plus de 28 tonnes de circuler en Suisse. Dans la pratique, la majorité de ces derniers ont simplement modifié leur itinéraire pour passer par la France et l'Italie, mais il faut noter que c'est une mobilisation associative qui a été à la source de ce changement important. Les associations d'autres pays ont été sensibles à ces événements, et ont souhaité généraliser l'expérience pour protéger les régions alpines du trafic de transit.

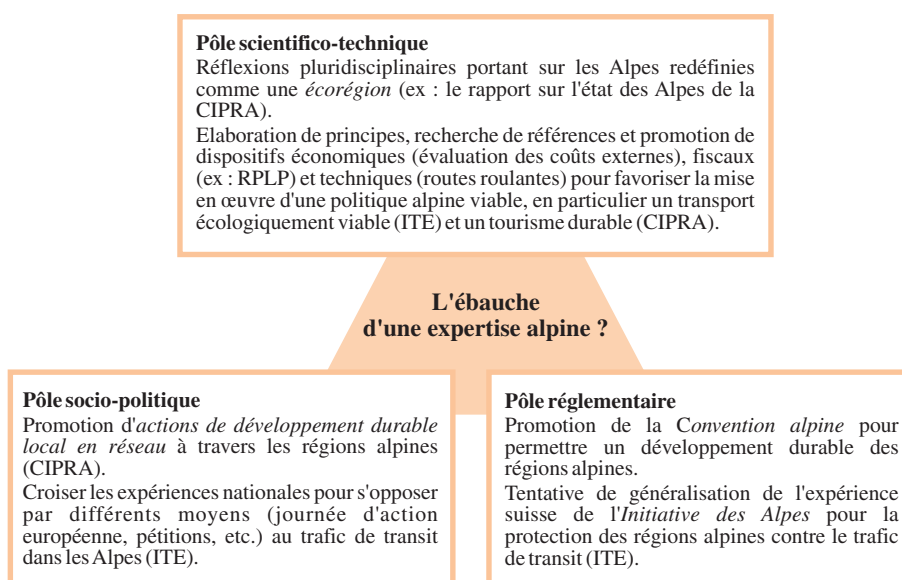
En ce qui concerne le pôle réglementaire, on peut évoquer la promotion de la Convention alpine, un texte législatif censé permettre un développement durable

L'environnement en débat

des régions alpines. Cette convention, signée en 1991 par les ministres chargés de l'Environnement de presque tous les pays de l'arc alpin, définit les principes et les objectifs généraux d'une politique globale de protection et de préservation des Alpes. Elle contient également un certain nombre de protocoles déclinant les spécifications pour chaque secteur d'activité.

Enfin, le pôle scientifico-technique contient une démarche visant à développer des solutions économiques plus conformes à la notion de développement durable. Les associations soutiennent en particulier la redevance sur le trafic des poids lourds, une taxe environnementale visant à internaliser les coûts environnementaux du trafic routier. Elles envisagent également la mise en place de routes roulantes, et favorisent les réflexions sur le transport écologiquement viable et le tourisme durable.

Figure 2.



Un nouveau principe de légitimité : la cité verte ?

Les associations rencontrent dans la pratique un problème de légitimité, lié à la difficulté d'établir un principe de justice sur l'écologie. En effet, les principes de justice traditionnels sont établis sur des êtres humains. Des principes de justice écologiques concerneraient la défense des espèces, la beauté d'un paysage, etc. Il est alors beaucoup plus difficile de concevoir un modèle partagé par les individus.

La mise en réseau transalpin va permettre d'introduire un nouveau principe de légitimité ¹ dans les conflits, se référant à l'argumentation écologique.

Les sociologues Lafaye et Thévenot ² analysent ainsi cette justification écologique qu'ils nomment « cité verte » : l'attention portée à l'environnement et sa protection permettrait d'établir un ordre de grandeur entre les personnes et les choses qui peuplent cette « cité verte ». Est grand ce qui est « vert », propre, biodégradable, recyclable, ou s'oppose à ce qui pollue. Les grands êtres peuvent être des éléments naturels comme l'eau, l'atmosphère, l'air, le climat, des êtres génériques comme la faune, la flore. Est petit ce qui pollue.

Lorsque l'on suit les conflits d'environnement (comme le TGV Méditerranée ³ ou le tunnel du Somport ⁴), on observe que ce mode de justification des actions associatives n'est pas très répandu : on rencontre beaucoup plus d'ordres de justification classiques comme la justification civique – les associations se battent par exemple pour la démocratisation d'une procédure de décision – ou la justification domestique – la défense de la vallée où l'on habite. Aux États-Unis en revanche, ce mode de justification est plus répandu, car le rapport à la nature passe davantage par la notion de *wilderness*, la nature vierge et sauvage, quasi absente en France. D'autres faiblesses tiennent à la nouveauté de cette cité verte qui n'est pas encore passée dans les mœurs et habitudes de la population. Les jugements concernant la grandeur verte s'appuient sur des instruments et des épreuves rares et fragmentaires qui ne sont ni systématisés ni coordonnés, ni répandus dans l'ensemble de la population. Seuls les convaincus, les militants peuvent les mobiliser. Enfin, la cité verte tranche avec les autres conceptions de la justice plus classiquement humanistes. Elle inclut des générations futures et des êtres non humains dans la définition d'une justice proprement humaine. Comment rendre légitime dans nos ordres politiques la défense des espèces animales, des biotopes, et l'indignation qui saisit certaines personnes devant leur destruction bien qu'ils ne soient pas humains ? Dérogeant à la règle de commune humanité, la justification écologique se fait taxer d'antihumanisme.

1. Dans leur ouvrage précédemment cité, les sociologues Luc Boltanski et Laurent Thévenot analysent les différents principes de légitimité en usage dans nos démocraties modernes. Les auteurs appellent *cités* ces formes de légitimité différentes – civique, industrielle, domestique, marchande, inspirée, de l'opinion – qui sous-tendent nos actions lorsqu'elles sont soumises aux contraintes de l'espace public. Elles correspondent à autant de manières de mesurer la *grandeur* des personnes. À ces six cités déjà éprouvées, il convient d'en ajouter une septième, en cours d'élaboration, la cité verte ou justification écologique.

2. Lafaye (C.) et Thévenot (L.), 1993, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, 34 (4), octobre-décembre 1993, pp. 495-524.

3. Cf. Lolive (J.), 1999, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques Politiques.

4. Cf. les deux études suivantes : Barnier (V.) et Soubeyran (O.), 1995, *La controverse du Somport. Éléments de réflexion sur la conduite des grands projets d'aménagement*, document de travail, mars, et Thévenot (L.) (dir.), 1996, *Le traitement local des conflits en matière d'environnement. Une comparaison France – États-Unis*, rapport final pour le ministère de l'Environnement, vol. 1 et 2, 1^{er} décembre.

L'écorégion : la requalification écologique des Alpes

Il existe donc un problème de légitimation de cet ordre écologique, d'autant plus que les principes qui lui sont liés sont plus difficiles à mobiliser dans les actions courantes que les principes de justice habituels. C'est pour dépasser ces limitations qu'existe le travail de popularisation des jugements écologiques dans les Alpes dont je vous ai parlé précédemment. Le réseau transalpin permet en effet de dépasser ces différentes limitations de la cité verte.

Dans les Alpes, les associations ne peuvent appuyer leur action sur cette notion de nature vierge. En effet, les Alpes comptent dix millions d'habitants, et la nature vierge représente uniquement les plus hauts sommets, soit environ 2 % de la superficie des Alpes. Il est clairement difficile d'appuyer toute son action sur 2 % du territoire. La littérature associative, notamment dans le « Rapport sur l'état des Alpes ¹ », propose une vue plus complexe, en mêlant les notions d'écosystèmes à une politique territoriale traditionnelle. Les Alpes seront ainsi redéfinies comme une écorégion : un territoire hybride, où l'écosystème se mêle au dispositif territorial traditionnel à la fois domestique et civique. La définition de l'écorégion se fait à la fois par rapport aux fonctionnalités naturelles comme la biodiversité et par rapport aux usages sociaux et économiques. Cette catégorie permet de croiser les deux et de privilégier l'interdépendance entre les usages sociaux et les fonctions naturelles. L'interdépendance structure le territoire. Les habitants inclus dans l'écosystème alpin, peuvent y faire un bon usage de la nature. Ceci permet d'échapper à l'antihumanisme qui est un des travers de la rationalité écologique : l'écosystème est trop souvent vu, dans les conceptions écologiques, comme une mécanique fonctionnant de manière autonome, chaque action de l'homme étant nécessairement perturbatrice. On retrouve ici les théories écosystémiques des années 1950-1970, mais également des théories actuelles plus complexes.

Conclusion

Nous avons vu, au cours de cet exposé, deux démarches différentes. La stratégie de la contre-expertise rentre dans les catégories de l'adversaire et partage une culture politique à la française. Le projet devient l'organisateur du monde des associations, et on assiste à une contamination du monde associatif par la logique du projet qui devient une sorte de monde à lui tout seul. La stratégie de l'expertise alpine semble plus expansive sur le plan de l'écologie, du fait que les associations développent leur propre monde et leurs propres catégories, comme cette notion d'écorégion ou les tentatives de développer la justification « verte ».

Il y a donc deux stratégies en présence, et peut-être des débats sont-ils souhaitables au sein même des associations pour choisir le type de stratégie à adopter.

1. CIPRA, 1998, *Rapport sur l'état des Alpes. Données, faits, problèmes, esquisses de solutions*, Edisud. Publié en quatre langues (français, italien, allemand et slovène), ce rapport réunit sur 472 pages des articles de 70 scientifiques et auteurs reconnus.

Table ronde

Philippe Marzolf

Vice-président de la Commission nationale du débat public

Tout d'abord, j'aimerais que l'on distingue bien la concertation du débat public. Au moins un élément important les sépare : la question de l'organisateur du débat. Ce peut être le décideur final (maître d'ouvrage ou préfet par exemple), des associations, ou encore une autorité administrative indépendante qui n'est pas le décideur. Il y a pour moi une grande différence entre la concertation, organisée par le maître d'ouvrage ou le préfet, et le débat public, organisé par l'autorité indépendante. Dans le débat public, on débat de l'opportunité d'un projet. On se situe donc très en amont de la concertation, qui est souvent prévue plus tard. Cela confère des marges de manœuvre supplémentaires au débat public par rapport à la concertation. Autre précision, je préfère parler de démarche plutôt que de procédure. Le terme démarche fait penser à une démarche de progrès, alors que la procédure correspond davantage à une obligation réglementaire.

Je voudrais aborder la question de ce qu'attend le public du débat public – c'est ce que la CNDP se demande avant chaque débat. Le public attend des informations complètes, transparentes, compréhensibles. Mais cette information ne peut venir du seul maître d'ouvrage : elle doit avoir plusieurs émetteurs, provenir de différents acteurs. A la CNDP, nous disposons de cahiers d'acteurs qui permettent aux différents acteurs – les associations sont les plus nombreuses à saisir cette opportunité – de publier leurs contributions écrites. Ces contributions sont ensuite largement diffusées, au même niveau que les informations émanant du maître d'ouvrage. Ce rééquilibrage dans la diffusion et la présentation de l'information est très important.

Revenons à présent sur les expertises des associations. Le public attend avant tout une reconnaissance de son expression, et, si possible, une prise en compte de ses arguments dans la décision finale. Or les associations sont en phase de professionnalisation. Il est certain que la fin des emplois jeunes, qui leur permettaient d'emba-

cher des permanents dotés de solides formations et compétences, est un problème pour elles, tout comme la baisse des aides publiques. En revanche, des mesures comme la diminution de l'âge de la retraite ou les 35 heures ont apporté du sang neuf au mouvement associatif. On ne peut plus aujourd'hui faire un projet en France sans retrouver en face de soi, pour une autoroute un ancien ingénieur des Ponts et Chaussées, pour une ligne ferroviaire un ancien ingénieur de la SNCF, etc. Je dis toujours moi-même que si j'avais une maison de campagne et qu'un projet de TGV passait près de cette maison, je serais le premier à monter une association. Personne n'a envie de voir passer un TGV dans son jardin ! Il faut par contre pouvoir expliquer aux gens quel peut être l'intérêt général, afin qu'ils laissent de côté leur intérêt particulier. Mais la professionnalisation des associations est aussi alimentée par des informations provenant directement de personnels du maître d'ouvrage. C'est un sujet un peu délicat à manier car il existe un risque professionnel pour ces personnels, qui souvent n'arrivent pas à faire passer leurs idées auprès de leurs employeurs et essaient donc de le faire à travers l'action des associations.

Le contre-exemple que je voudrais évoquer maintenant concerne le débat public que j'ai animé sur le CDG express. Ce projet consistait en une liaison ferroviaire entre la gare de l'Est et l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle pour les passagers aériens, un « airport express » en somme. Il s'agissait d'un projet classique, relativement simple, indépendant des réseaux existant, et visant à arriver le plus rapidement possible à l'aéroport. L'association « vivre sans CDG express » a pu, grâce à une expertise alimentée par des ingénieurs de toutes origines, élaborer une étude complète de propositions alternatives. Sa position a évolué : au début, l'association était complètement opposée au projet, soutenant une amélioration du RER B. Voyant que le débat n'avancait pas, elle a entrepris une réflexion en interne, une étude à laquelle ses membres ont consacré entre 1 200 et 1 400 heures, afin d'essayer d'élaborer une solution alternative. Cette solution s'est avérée

L'environnement en débat

très pertinente ; elle a été validée par une étude complémentaire commandée par la CNDP, et finalement le maître d'ouvrage a retenu cette solution pour son nouveau projet.

Cela montre que, même dans l'expertise transport, il n'existe pas forcément de monopole du maître d'ouvrage. On trouve en effet face aux ingénieurs du maître d'ouvrage des personnes aussi compétentes dans le domaine concerné, et qui peuvent donc développer des solutions alternatives. C'est en cela que consiste le travail de la CNDP : faire émerger cette intelligence collective, cette expertise que j'appellerais « la maîtrise d'usage », pour pouvoir débattre au même niveau technique que le maître d'ouvrage. C'est très important car une frustration du public qui aurait l'impression que son expression n'est pas prise en compte aboutirait à une radicalisation, une opposition frontale qui ne serait pas constructive. Il faut au contraire se demander si les maîtres d'ouvrage n'auraient pas intérêt, en amont des débats publics et des concertations, à fournir aux associations les éléments d'information leur permettant de développer leur propre expertise, pour permettre des débats constructifs et sans radicalisation.

Martin Arnould

Chargé de programme rivières vivantes au WWF France

J'essaierai de ramener mon propos à ce que peut être l'engagement concret d'une association, en l'occurrence le WWF, pour essayer d'inverser le cours quelquefois un peu désespérant des choses en matière d'environnement mais également pour générer du débat. Je pense en effet que nous sommes dans un pays ayant une faible culture du débat public, même si de grands progrès ont été faits. Je terminerai en répondant aux trois questions posées par Laurent Mermet : comment le monde associatif perçoit-il les transformations en matière de débat public ? Quel bilan en tirons-nous ? Quels risques nouveaux existent pour les ONG ?

Le WWF France est une structure qui a la chance de baigner dans une double culture. La première est une culture internationale, de réseau, d'inspiration très anglo-saxonne. La seconde est une culture franco-française, qui essaie de s'adapter aux caractéristiques propres

à notre manière à la fois de vivre en groupe et de percevoir la nature. Ce thème a été évoqué par Jacques Lolive à propos de la conception de la nature des Anglo-Saxons.

Cette « double culture » permet de constater à quel point nous avons en France un problème particulier avec la nature, ou avec l'idée de nature. Le WWF France est en effet une toute petite structure par rapport à ce qu'il est dans d'autres pays : il compte seulement une cinquantaine de salariés. En comparaison, le WWF international compte 3 000 à 3 500 salariés, dont pour certains pays comme la Suisse, 200 à 250 personnes.

Les missions du WWF sont variées : nous travaillons sur l'eau douce, les océans, les forêts, le changement climatique, la mission d'origine étant la défense des espèces – tigre du Bengale, panda, etc. Mais le WWF France travaille également sur des problèmes franco-français, sociétaux et transversaux, qui rentrent dans tous les champs de notre culture.

J'articulerai mon intervention autour de deux constats. Le premier est l'absence grave de moyens des associations de protection de la nature, et leur incroyable manque de légitimité. C'est un contexte très particulier, qu'il faut avoir à l'esprit pour comprendre pourquoi la question de la protection de l'environnement en France pose vraiment problème. Le deuxième constat, pas tout à fait indépendant du premier, est l'impressionnante inculture de nos concitoyens en matière environnementale, qui est encore plus surprenante lorsque l'on a la chance de voyager. Les États-Unis par exemple, dont on sait pourtant qu'ils ne constituent pas un modèle en matière de politique environnementale, ont bien des choses à nous apprendre en matière de représentation environnementale et de culture globale citoyenne. Je prends cet exemple un peu provocateur à dessein.

Je voudrais souligner que, pour nous, la crise environnementale n'est ni une plaisanterie, ni une vue de l'esprit, ni une niche dans laquelle iraient se loger les organismes qui ont compris qu'il y avait de l'argent à gagner, mais un enjeu fondamental et une priorité. Cela fonde ma présence ici, l'existence d'associations comme le WWF, et le fait que des chercheurs s'intéressent à ces objets sociaux un peu étonnant que sont les associations de protection de la nature.

Je voudrais ajouter que l'on observe un certain désarroi, un raidissement des élites, qui rend très délicat tout débat serein sur les questions environnementales. Ces débats sont en tout cas beaucoup plus compliqués que dans d'autres pays de cultures différentes.

Je viens du réseau « Loire vivante », qui, pendant une dizaine d'années, s'est mobilisé contre un projet d'aménagement de la Loire. Ce projet comprenait la construction de grands ouvrages définis par des experts hydrauliciens appuyés à la fois par les politiques et par l'administration. Pour sortir des procédures classiques d'enquête publique, les associations ont construit un rapport de force qui s'est révélé douloureux à mettre en place face à une certaine arrogance des pouvoirs publics. Ceux-ci acceptaient en effet difficilement que des associations viennent remettre en cause le projet. La contestation s'est matérialisée par des recours juridiques, une expertise technique et la recherche de solutions alternatives, un *lobbying* intensif, etc. À la même époque, nous avons eu la chance de faire un séjour en Allemagne, ce qui nous a donné un exemple très éclairant d'une autre manière d'envisager le débat public.

Les Allemands envisageaient d'aménager une portion de l'Elbe pour la rendre navigable. Le débat là-bas s'est fait de la manière la plus « naturelle » du monde – je mets des guillemets car il s'agit d'une attitude éminemment culturelle. Il a pris 10 ans et a réuni de nombreuses personnes, toutes expertises confondues. Ce partage de savoir prolongé a permis de conclure à la mise en œuvre d'une partie seulement de l'aménagement du fleuve. J'ai assisté personnellement à un débat qui m'a beaucoup marqué : des députés de toutes les tendances politiques consacraient une après-midi entière à discuter avec des repré-

sentants des citoyens et des associations, à écouter ce qu'ils avaient à dire, et à prendre en compte leur point de vue. Imaginez la même situation en France : des députés, toutes tendances confondues, acceptant ensemble d'écouter ce que leur disent des associations ou des représentants de citoyens sur un projet d'aménagement.

Je répondrai à présent à la première question posée par Laurent Mermet : comment le monde associatif perçoit-il ces transformations ? Je crois qu'il les perçoit de manière très positive. Nous assistons à une évolution extrêmement encourageante, et je pense que la CNDP y participe. Je donnerai un seul exemple de cette évolution : le débat public sur le barrage de Charlas, un très grand projet d'ouvrage à vocation d'irrigation agricole sur le bassin de la Garonne. Ce projet vient de faire l'objet d'un débat public de très grande qualité, qui a duré trois mois, et qui a permis à tous les participants du côté d'une éventuelle maîtrise d'ouvrage (dont l'État) de comprendre que l'on pouvait introduire d'autres éléments dans le débat. Il y a donc une sorte de maturation très positive en France, qui permet d'arriver à ce type de situations et à organiser de vrais débats.

Il est un peu tôt pour en tirer un bilan, mais on peut en tout cas dire que la situation actuelle est insuffisante par rapport à ce que l'on peut espérer comme niveau de débat public, dans une démocratie comme la nôtre, sur les questions d'environnement.

Je conclurai en me demandant si l'émergence du débat public et des processus de concertation présente un risque pour les ONG. Je pense que c'est au contraire une chance inouïe pour elles : il est enfin légitime d'entendre des positions diverses, parfois très argumentées techniquement, sur des projets d'aménagement concernant notre territoire.

Discussion avec le public

Laurent Mermet

Je voudrais juste relancer le débat par quelques questions qui pourront servir de points de repères dans nos discussions : participer, est-ce influencer ou être récupéré ? A-t-on l'impression de trouver en face de soi une écoute, ou au contraire une forme de rejet qui conduit soit à l'abandon, soit à des frustrations qui peuvent trouver d'autres voies et font s'accumuler des énergies politiques diverses ? Les associations et leurs interlocuteurs partagent-ils le même monde, ou au contraire l'enjeu est-il est de construire des mondes différents dans un cadre davantage pluraliste ? Les participations qui se développent se situent-elles dans le cadre d'une scène géopolitique mouvementée comme celle décrite par Jacques Lolive, dont elles sont des moments, ou s'inscrivent-elles au contraire dans le cheminement vers un apaisement généralisé qui se profile à l'horizon ?

Bernard Barraqué

ENPC / CNRS-LATTS

Les évolutions observées ici sont à replacer dans un contexte économique qui pourrait bien les déterminer fortement. Dans de nombreux cas, les écologistes ont eu le mérite de dénoncer des projets qui paraissaient dommageables ou dangereux pour l'environnement. Mais leur victoire est à mon avis venue de ce que ces projets étaient inutiles et injustifiés économiquement. La puissance publique s'en est rendue compte, comme par hasard en période de crise économique. Le cas de la Loire est pour moi absolument limpide : si EDF avait eu besoin de plus d'eau pour ses centrales nucléaires, je suis certain qu'on aurait fait les deux barrages supplémentaires. Ils n'ont pas été faits car EDF n'en avait pas besoin, et que l'on a compris que le développement économique de la Loire ne passait pas forcément par un usage exagéré de l'eau, contrairement à ce que l'on croyait dans les années cinquante. L'argument économique peut donc entrer en ligne de compte en même temps et

dans le même sens que l'argument environnemental et d'acceptabilité.

Je voudrais revenir à présent sur la comparaison faite avec les Alpes, en particulier avec la Suisse où s'enracine particulièrement le concept d'écorégion. Ce concept permet à la Suisse de promouvoir sa conception de la politique, qui est fédérale, et de s'affirmer face à l'Union européenne. Et c'est ce qui manque selon moi dans la description de la « cité verte » faite par Jacques Lolive : dans ce qui est grand, il faudrait ajouter une approche en termes de communautés, qui implique la prise d'une décision partagée par des êtres différents. La communauté, c'est la commune de bourgeoisie suisse décrite par Jean-Jacques Rousseau comme l'une des origines de notre démocratie. Cette approche n'a pas été prédominante en France en raison, entre autres, du parasitage du communautarisme par les lois et abus féodaux¹.

Étant donné le poids des Suisses et des Autrichiens dans les études sur les Alpes, on assiste à un fonctionnement complètement différent, avec la création d'un dispositif institutionnel facilitant ces nouvelles formes d'expression. Il me semble alors que l'on peut se demander s'il n'existe pas une surdétermination par les grands dispositifs institutionnels. Aux États-Unis, par exemple, la culture citoyenne environnementale est favorisée par la structuration des institutions sur un paradigme d'opposition entre communautarisme et libéralisme. Le communautarisme incite à la protection de l'environnement tandis que libéralisme conduit à vouloir abandonner les projets non rentables. C'est ce qui a amené à l'abandon de nombreuses politiques de grands travaux américaines, bien avant leur abandon en Europe : à l'argument écologique est venu s'ajouter un argument libéral de rentabilité.

Georges Mercadal

Pour moi, on retrouve dans cette opposition celle entre une approche par le projet et une

1. Cf. Vivier (N.), 1998, *Propriété collective et identité communale. Les biens communaux en France 1750-1914*, Paris, publications de la Sorbonne, 352 p.

approche par le territoire. On peut d'ailleurs penser que les deux approches sont complémentaires, s'appellent l'une l'autre.

Dans l'exemple de l'A8 bis, on voit bien la remontée depuis le projet vers le territoire, à tel point que l'État a décidé de lancer une DTA. Cette décision, qui n'avait pas été prise à l'origine, est apparue nécessaire parce qu'à ce stade, il n'y avait qu'en appréhendant le problème par le territoire que l'on pouvait s'interroger sur une infrastructure de transport.

On pourrait aussi prendre l'exemple du débat public sur le contournement de Bordeaux qu'a animé Dominique Moyen. On a pu se rendre compte que l'enjeu n'était pas de savoir s'il fallait ou non contourner Bordeaux, mais bien d'avoir une conception de ce territoire qui permette de décider quelle combinaison d'infrastructures était à même de résoudre les problèmes rencontrés – assurer le transit des camions venant d'Espagne et du Portugal tout en faisant vivre l'agglomération de Bordeaux.

C'est ce que nous vivons en ce moment, dans une certaine mesure, dans le débat de Fos sur Mer. À partir du projet de doublement d'un terminal pour conteneurs, on arrive à s'interroger sur un projet de territoire sur le triangle Port Saint Louis du Rhône – Arles – Port de Bouc, qui nous permettrait de voir comment peuvent s'intégrer des éléments tels qu'une zone industrielle.

L'expérience que j'ai, en France du moins, est pourtant que les concertations sur des SDAU sont souvent un échec, alors que celles qui portent sur des projets particuliers fonctionnent bien, voire montent en puissance au niveau du territoire. D'où cette interrogation : faut-il encourager les débats portant sur des schémas d'aménagement généraux, ou au contraire tirer sur le bout de laine que constitue un projet pour faire venir l'ensemble de la pelote, c'est-à-dire le problème du territoire ?

Christian Garnier

Je pense en effet que c'est un enjeu très important si l'on ne veut pas se retrouver éternellement avec des conflits très durs, naissant à l'aval des décisions politiques qui pré-déterminent beaucoup de choses dont on réalise après coup qu'elles ne sont pas forcément pertinentes.

Nous sommes tout à fait conscients qu'il est à la fois difficile et essentiel de faire de la démocratie participative au plus près, en mobilisant le citoyen de base et pas seulement les associations. Il ne s'agit pas d'opposer les deux, mais de reconnaître leur complémentarité. Ce qui me rend optimiste, c'est de constater, en fréquentant des réunions de terrain sur des chartes de pays, des contrats d'agglomération ou autres, que lorsqu'il y a une volonté politique et des maîtres d'ouvrages qui veulent construire un projet avec leurs concitoyens, on arrive, avec du temps, à mener des projets un peu globaux. Il existe ainsi un certain nombre d'expériences où des municipalités ou groupements de municipalités ont fait travailler leurs citoyens sur leur projet de territoire. Je pense à la mécanique mise en place autour de l'agenda 21 local dans la vallée de l'Orge : les démarches de mobilisation citoyenne impliquent les associations, mais essaient également de mobiliser au maximum les citoyens. Ces démarches sont particulièrement intéressantes, et éloignées de la culture française : générer de la participation sur des choix très en amont n'entre pas facilement dans l'esprit de tous les décideurs.

Ceci me conduit au point soulevé par Bernard Barraqué : certes, les écologistes se sont depuis longtemps emparés de l'argument économique dans de nombreux domaines comme l'agriculture ou le tourisme. Ils soulignent depuis longtemps que certaines politiques sectorielles sont vouées à l'échec si l'environnement n'est pas pris en compte. Mais je ne suis pas certain que les déterminations économiques fonctionnent toujours et partout, et notamment en France : par exemple, le réacteur EPR n'est pas forcément un bon choix économique, et pourtant il y a de fortes chances qu'il se fasse. La technologie française permet justement des réalisations qui semblent défier toute rationalité économique.

Pour ce qui est de l'écorégion et de la politique communautaire, je voudrais rappeler qu'il n'y a pas que la Suisse qui soit impliquée dans ce type de démarche : dans les Pyrénées, il existe des dynamiques de massif, qui mettent en jeu des cultures totalement différentes.

Enfin, je voulais revenir sur le statut de l'expertise environnementale : une interprétation possible de ce qu'a dit Jacques Lolive serait

L'environnement en débat

que les associations « se réfugient » dans l'environnement, comme si ce n'était pas aussi un problème scientifique et technique. Or nous sommes dominés en France par une culture mathématicienne datant du XIX^e siècle, c'est-à-dire qui ne prend pas en compte des nouveautés comme les effets de seuil ou les fractales. Cette culture engendre de la mauvaise économie faite à partir de mauvaises mathématiques : c'est pour cela que nous nous battons sur le terrain des modèles contre ces pratiques.

Un participant

Je voudrais réagir à ce qu'a dit Martin Arnould sur l'absence de culture environnementale, en particulier du monde politique, et sur le raidissement des élites : il y a peut-être actuellement un cas d'école à étudier pour les chercheurs. En effet, le basculement d'un certain nombre de départements et de régions aux dernières élections a fait changer complètement les responsables de l'environnement pour les régions, et des déchets pour les départements. Nous constatons, sur certains dossiers où nous menons des concertations – par exemple des projets déchets – que l'écoute des nouveaux responsables départementaux s'est faite auprès des comités de défense les plus radicaux, en éliminant toutes les associations départementales, donc affiliées à FNE ou ayant une expertise particulière. Je travaille en Franche-Comté : les spéléologues, qui sont des associations sportives et pas des protecteurs de l'environnement, mais qui ont une connaissance écologique très forte, sont en train d'être marginalisés parce que les élus arrivés au pouvoir, par manque de culture environnementale, se raidissent et prennent peur face aux associations de défense les plus basiques. Il existe donc un phénomène important, qui certes va s'atténuer dans les mois ou les années qui viennent, mais qui, vu l'importance du changement du personnel politique, aura une influence importante sur tous les projets qui sont du ressort soit du département, soit des régions.

Marianne Bloquel

ADEME

Je travaille sur les projets déchets et j'entends bien le souhait des associations de commencer une concertation beaucoup plus en amont,

notamment dès le niveau des plans départementaux. On perçoit aussi cette volonté de la part d'un certain nombre de conseils généraux et de collectivités locales. Ils nous demandent quoi faire, comment faire, comment s'organiser, et très sincèrement nous ne savons pas quoi leur répondre tant nous sommes sur des projets à petit budget.

Jean-Michel Fourniau

INRETS

Pour rebondir sur ce qu'a dit Georges Mercaudal, le fait de passer d'une approche projet dans le domaine des transports – avec une expertise centrée sur les questions de trafic – à une logique de territoire, signifie passer à des savoirs différents et sans doute moins constitués. Cette question nous invite, je crois, à mettre sur l'agenda des recherches en sciences sociales la question des savoirs produits pour participer à un changement de logique : qui organise une complémentarité entre logiques de projets et approches par le territoire ?

Jacques Lolive

Sur ce point, le problème est qu'une certaine appréhension géographique spontanée risque d'emboîter les échelles territoriales et les intérêts correspondants, sur un modèle de poupées russes. L'intérêt général sera alors compris par rapport à des circonscriptions administratives : le département, l'État, l'Europe, etc. Or nous savons qu'à l'intérieur du niveau « local » se retrouvent des intérêts correspondant à d'autres échelles. Quand l'aigle de Bonelli est menacé de disparition, ce n'est pas qu'un problème local puisqu'il s'agit d'une espèce naturelle qui renvoie à des enjeux globaux. Les enjeux d'une échelle de territoire donnée peuvent rebondir sur des problèmes généraux et fondamentaux : lorsque l'on réfléchit sur une technopole, pour moi ce n'est pas du local. Il y a pourtant un lieu, des impacts localisés. Il s'agit d'un problème théorique assez difficile à cerner. D'autre part, il me semble qu'il y a une relation entre d'un côté une certaine conception du monde commun fabriquée avec le débat civique, la justification, la preuve scientifique, et de l'autre cette sorte d'enfermement des petits mondes singuliers des riverains : je crois que c'est le même mécanisme. On se raidit du côté de l'intérêt général, du côté de ce

monde commun, et cela empêche de s'enrichir de ce que nous apportent ces petits mondes singuliers, qui semblent si petits parce qu'on a une vision de « poupées russes ». Je pense qu'il existe réellement un lien entre les deux. Il faudrait avoir de plus en plus la conception des petits collectifs auxquels on s'adresse quand on fait un grand projet.

Proust utilisait une métaphore intéressante : il se représentait les individus juchés sur de fragiles échasses symbolisant le temps accumulé en dessous d'eux. Dans la même veine, il faudrait imaginer les riverains, les gens attachés au paysage et qui ne sont pas entendus dans les débats de justification, comme des reines des termites, ayant un gros abdomen mou qui contiendrait tous les espaces, les souvenirs spatiaux, ces liens et ces attaches à l'espace qui prolongent les individus. Ce prolongement d'eux-mêmes rend ces individus à la fois fragiles et très agressifs. On parle de la violence des chasseurs par exemple, mais qu'est-ce que cette violence ? Ce sont des attaches très fortes à une certaine ruralité, qui lorsqu'elles sont mises en cause font basculer dans la violence.

Laurent Mermet

Vous recoupez ainsi parfaitement les propos de Jean-Paul Jacquot sur cet aspect de frustration et de réaction au manque d'écoute, qui est un aspect de la concertation peu évoqué en France.

Philippe Marzolf

Cette frustration mène effectivement directement à une radicalisation. Bien sûr, chaque fois que l'on parle d'un projet, on remonte davantage en amont sur les programmes et les plans. À la CNDP, nous sommes très humbles. Il n'y a pas de méthode infaillible, et nous attendons d'être saisis un jour par un ministre sur une problématique plus large, comme les déchets ménagers ou les OGM. Il faudra alors inventer une nouvelle forme de débat public.

Pour ma part, je trouve les projets de territoire très intéressants, tels que le contrat de pays avec un volet développement : cela fonctionne

bien parce que les gens se sentent rattachés à quelque chose auquel ils peuvent s'identifier. Inversement, les projets, et surtout les projets d'infrastructure, traversent souvent les territoires sans s'arrêter.

Martin Arnould

Nous qui sommes si rationalistes avons du mal, comme le souligne Laurent Mermet, à aborder cette dimension fondamentale de l'énergie humaine qui est celle liée aux affects. Ces affects se traduisent de manière très libre et parfois très violente – une violence qui n'est pas forcément négative si elle n'aboutit pas à des dégradations. On peut dire les choses très fermement en dénonçant ce qui paraît être une atteinte forte à son être propre ou à la communauté en place sur un territoire.

Ce qui manque souvent, c'est un lien entre cette énergie de protection d'un espace vécu comme très important, et des éléments plus rationnels permettant de comprendre que l'on s'insère dans un tissu plus vaste. Je trouve que nous avons souvent l'art de casser ces ponts-là, en rentrant dans une sorte de dichotomie entre, d'un côté, des associations qui seraient plus rationnelles et auxquelles on ne donne aucun moyen pour faire leur travail, et d'un autre côté, ces comités locaux à la vie assez brève (deux ans en général), sortes d'associations « biodégradables », qui vont être marginalisées. Les ponts entre eux et leur très intéressant savoir local et cette approche un peu plus construite, conceptualisée, ne se font pas.

Philippe Marzolf

Si l'expression des gens dans les concertations et les débats publics n'a pas été prise en considération dans une décision, on aboutit nécessairement à davantage de recours. Ce sont donc les attitudes du maître d'ouvrage et des différents acteurs en matière d'écoute et de prise en compte de l'expression du public par rapport à leur projet, qui sont déterminantes. Si nous faisons bien notre travail à la CNDP sur les concertations, et si les maîtres d'ouvrages sont plus ouverts, il y aura peut-être moins de recours.