

**Améliorer
les débats publics
sur l'implantation
des infrastructures :
quels apports
de l'expérience et quels
apports de la recherche ?**

Séance n° 5, lundi 17 septembre 2001

Introduction de la séance

Laurent Mermet

Pour introduire cette cinquième séance de notre séminaire trimestriel sur la concertation et la décision dans le champ de l'environnement, je vous souhaite tout d'abord la bienvenue dans les locaux de l'ENGREF, où j'ai le plaisir de vous accueillir dans le cadre du programme « Concertation, décision et environnement » (CDE) du ministère chargé de l'Environnement ¹.

La séance du séminaire d'aujourd'hui concerne les débats publics sur l'implantation des infrastructures. J'aimerais pouvoir vous dire qu'il s'agit d'un thème nouveau sur lequel nous nous plaçons à la pointe de la réflexion, mais ce serait oublier que nous sommes nombreux à travailler sur ce sujet depuis une vingtaine d'années déjà. Par exemple, en 1984 était organisé par Jacques Theys un colloque intitulé « L'environnement face à la crise » dans le cadre duquel s'était tenu un atelier qui s'appelait « Plus de démocratie pour l'environnement ». Dans l'introduction du compte rendu que j'avais rédigé de cet atelier, on peut lire : « Un atelier a été consacré au problème d'aide à la décision et de participation du public dans le domaine de l'environnement. Un trait marquant de cet atelier a été la rencontre de scientifiques qui étudient de l'extérieur les processus de décision et de personnes qui les vivent. L'occasion était donc bonne de tenter de faire le point (où en est la participation dans le domaine de l'environnement en 1984 ?) et de chercher à dégager des propositions à la fois pratiques et fondées sur des études de cas rigoureuses ». Toute illusion que le problème qui nous rassemble aujourd'hui soit nouveau doit donc être dissipée !

Sommes-nous pour autant dans la même situation qu'en 1984 ? Je ne le crois pas, pour plusieurs raisons. D'abord (1), on peut constater que la question des besoins du public et des différents acteurs en matière de participation aux processus de décision a acquis un statut de plus en plus important depuis le début des années 80. Ce qui relevait en 1984 d'expériences ponctuelles constitue aujourd'hui l'ordre du jour de changements majeurs pour les maîtres d'ouvrage, pour les administrations et pour tous les acteurs de l'aménagement. Parallèlement (2), les bases juridiques du débat public ont beaucoup évolué à travers des lois successives qui, à chaque fois, ont rendu un peu plus ambitieux les dispositifs en la matière. Ensuite (3), l'implication des chercheurs s'est considérablement renforcée : lors du colloque de 1984, une douzaine de participants – tous en position relativement isolée et pionnière – avaient travaillé sur ces questions, alors qu'aujourd'hui ce sont des dizaines de chercheurs bien implantés dans leurs disciplines respectives qui s'y penchent et publient régulièrement des travaux

1. Voir la présentation du programme p. 7.

L'environnement en débat

beaucoup plus approfondis qu'auparavant. Enfin (4), l'expertise s'est considérablement développée, et un certain nombre de maîtres d'ouvrage comme par exemple Électricité de France ont investi depuis des années sur des études et des opérations de formation interne sur ces sujets. Aujourd'hui, de nombreux jeunes diplômés commencent leur vie professionnelle en se donnant pour mission de développer les débats et la concertation, et donc de participer à cette profonde évolution. La question de la séance de ce jour n'est donc pas nouvelle, mais on peut dire qu'on assiste à un véritable changement d'échelle dans la façon dont elle se pose à la fois du côté de la recherche et du côté des opérateurs.

Dans ce cadre, notre but est de mettre en discussion le mouvement en cours à ces deux niveaux sur la question du débat public et des négociations entre acteurs au sujet de la décision. Le programme de la séance reflète le nécessaire dialogue entre pratique et recherche. Dans la première séquence, Claude Chardonnet, consultante à C & S Conseils, nous présentera un retour d'expérience à partir de cas récents de processus de décision concernant des infrastructures routières. Son intervention sera discutée par Étienne Ballan, chercheur et consultant, et par Jean Gonella, représentant associatif dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement. Dans la deuxième séquence, la présentation centrale sera faite par Jean-Michel Fourniau, directeur de recherche à l'INRETS, et sera discutée par Isabelle Dubien, consultante au sein du bureau d'études AScA, et par Bernard Joly, directeur départemental de l'Équipement du Jura.

Si nous mettons l'accent ici sur le dialogue entre chercheurs et praticiens, ce n'est pas qu'il y ait véritablement une lacune en la matière : on a de nombreux exemples de chercheurs qui sont aussi consultants, de consultants qui sont aussi chercheurs, d'opérateurs de la décision qui conduisent eux-mêmes des études ou qui les commanditent, etc., de sorte qu'on ne saurait parler de coupure entre deux mondes. Pourtant, le fait est que ces échanges se situent aujourd'hui surtout dans des secteurs extrêmement spécialisés, autour de tel ou tel type d'aménagement, dans la sphère d'influence de tel ou tel opérateur. L'enjeu pour nous est donc plutôt de mener une réflexion collective, au-delà de ces réseaux spécialisés ou sectoriels qui se sont développés, qui soit transversale aux disciplines (c'est le principe de notre programme « Concertation, décision et environnement ») et qui débouche sur une véritable communauté d'échange entre des acteurs d'aménagement variés et les différents secteurs de préoccupations environnementales. On pourra ainsi mettre en commun les expériences, les questions et comparer les situations pour voir ce que chacune a de spécifique. C'est le projet général du programme et de cette séance de séminaire, qui découle en outre de l'actualité puisque la loi concernant l'utilité publique est en cours de révision, avec notamment des projets d'extension et d'approfondissement des dispositifs de débat public. Le Conseil général des Ponts et Chaussées, qui est représenté ici par son vice-président Monsieur Georges Mercadal, a d'ailleurs pris un certain nombre d'initiatives pour faire en sorte que recherches et études alimentent la réflexion des institutions sur cette question, notamment l'opération de retour d'expérience qui va être présentée par Claude Chardonnet et la synthèse des rapports de recherche qui a été entreprise par Isabelle Dubien et Christophe Bouny (AScA).

Retour d'expérience sur des cas récents de processus de décision concernant des infrastructures

Claude Chardonnet*

Résumé

L'objectif de cette intervention est de rendre compte d'une étude menée pour le Conseil général des Ponts et Chaussées sur un cas de concertation autour d'un projet d'infrastructure. Elle analysera la procédure de débat public mise en œuvre et les enseignements qu'en tirent les différentes catégories d'acteurs qui ont été concernés.

Introduction

Je vous propose de faire aujourd'hui une sorte de point d'étape de la réflexion qui a été souhaitée et engagée par le Conseil général des Ponts et Chaussées sur la question de la pratique du débat public et de la concertation. Je m'appuierai pour cela sur l'un des cas que nous étudions dans ce cadre.

Les enjeux de cette réflexion, tels qu'ils ont été définis dans le cahier des charges de l'étude en synergie avec la volonté plus générale du ministère de s'atteler à ces questions, peuvent être résumés ainsi :

- 1 – Analyser les pratiques actuelles.
- 2 – Dégager les meilleures méthodes et conditions de mise en œuvre d'une pratique plus courante et plus approfondie du débat public par nos services.

Ces enjeux nous placent résolument dans une perspective de changement.

* Consultante, C & S Conseils.

1. Présentation de la démarche générale

Contexte

La démarche engagée s'inscrit dans un double contexte. D'abord, le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (METL) souhaite que la concertation devienne une conviction et une pratique partagées par l'ensemble des services, qu'il s'agisse de ses services déconcentrés, des bureaux d'études, des services techniques, c'est-à-dire de l'ensemble de la « communauté de l'Équipement ». Ensuite, comme l'a rappelé Laurent Mermet, la loi relative à la démocratie de proximité est en préparation et le METL, avec le premier budget d'investissement de l'État, se doit d'apporter à la mise en place de ces nouvelles dispositions l'expérience de ses pratiques. Il s'agit donc à la fois de tirer profit de l'expérience accumulée et de s'inscrire dans la dynamique d'une réforme législative et réglementaire qui va amener de nouveaux contextes et de nouvelles pratiques de concertation.

Une démarche d'échanges

La démarche qui a été adoptée est moins une démarche d'étude qu'une démarche d'échanges, fonctionnant sur deux axes. D'une part, un « retour d'expérience » est mis en œuvre sur des opérations d'aménagement et d'équipement ayant fait l'objet de débats publics et de concertations. D'autre part, un suivi est organisé au sein du ministère par un « groupe d'appui » qui rassemble des représentants des différentes directions et des services déconcentrés. Des échanges ont donc lieu à la fois avec des acteurs de terrain et au sein même du ministère, qui est loin d'être monolithique dans sa culture de la concertation et du débat public. Cette entreprise peut être considérée comme une maïeutique : il s'agit d'aider à la mise en forme de pensées encore éclatées et parfois confuses, dans le dialogue. L'enjeu est, par une série de questionnements, d'aider acteurs et groupe d'appui à accoucher de principes et de règles déjà à l'œuvre dans certains contextes, déjà présents à l'esprit de différentes personnes, mais non formalisés, non structurés et non légitimés au niveau institutionnel.

Pour information, les opérations qui ont été retenues dans le cadre de cette étude, relevant principalement d'infrastructures de transport routier ou collectif, sont les suivantes :

- 1) RN2 entre Maubeuge et Avesnes-sur-Helpe (département du Nord) ;
- 2) contournement routier de Dijon (LINO) ;
- 3) tramway en site propre entre Bobigny et Noisy-le-Sec ;
- 4) branche sud du TGV Rhin-Rhône ;
- 5) une cinquième opération restant à définir.

Avant de nous consacrer au premier de ces cas, il convient d'apporter quelques précisions sur la méthodologie que nous avons proposée pour mener à bien ce retour d'expérience.

Méthodologie employée

Nous avons choisi de procéder par des séminaires avec les acteurs, organisés autour d'ateliers et de tables rondes.

Les séminaires avec les acteurs ont été conçus pour permettre à chacun de s'exprimer en profondeur et en confiance sur les méthodes du débat public et non sur le fond du dossier, c'est-à-dire le projet. Ils ont également pour rôle de favoriser la confrontation d'idées sur des pratiques nouvelles, afin d'alimenter, au-delà de l'analyse et du retour sur le passé, un effort de projection dans l'avenir, de suggestion, de formulation de propositions argumentées.

Ces séminaires sont organisés sous forme d'ateliers, qui prévoient des confrontations non pas entre catégories d'acteurs mais à l'intérieur de chaque catégorie d'acteurs. En l'occurrence, il s'agit principalement d'élus, d'acteurs économiques, d'associations et d'administrations. Il nous a en effet semblé important de rentrer dans la logique de chacune de ces catégories et de permettre son expression la plus approfondie possible afin, dans un second temps, de pouvoir confronter la manière dont les uns et les autres se positionnent à la fois dans l'analyse de leur expérience et dans leur vision de l'avenir. Ces ateliers traitent des points forts et faibles de la concertation, notamment de la perception du maître d'ouvrage par les acteurs : comment a-t-il été jugé, apprécié dans son comportement, dans la façon dont il a fait circuler ou non l'information, dans la façon dont il a justifié la décision ? Les acteurs abordent également la question du rôle des uns et des autres : chacun a-t-il un rôle et une place qui lui conviennent ? Se sent-il reconnu dans ce qui lui a été laissé comme espace à l'intérieur de la démarche de concertation et de débat public ? L'information en tant que telle est aussi évaluée : celle qui a été mise en circulation, à la disposition des acteurs, est-elle considérée comme suffisante, complète, crédible ? Enfin, on se pose la question de l'avenir et des suggestions qui peuvent être faites.

Chaque atelier ayant désigné son représentant, les séminaires prévoient alors un temps de confrontation, sous la forme de tables rondes, des idées issues de ces ateliers. Il est très intéressant de voir comment les logiques d'acteurs s'y révèlent.

La valorisation de ce séminaire se fait sous deux formes. Tout d'abord, il remonte des séminaires, auxquels participent environ cinquante à soixante personnes à chaque fois, un matériau complet, riche et contradictoire qui est soumis à l'analyse du groupe d'appui, dont les membres prennent d'ailleurs également part en tant qu'observateurs aux différents ateliers. Cependant, l'analyse proprement dite du groupe d'appui se fait avec du recul, au cours d'une discussion libre en interne. Conformément à la démarche de maïeutique évoquée plus haut, il est attendu un cheminement vers une mise en ordre de règles et de principes à partir de l'expérience acquise, qui est – rappelons-le – foisonnante, aussi bien au ministère de l'Équipement qu'à EDF ou chez des maîtres d'ouvrage privés. Ces règles

L'environnement en débat

et principes sont dans un second temps susceptibles d'être légitimés, aux yeux des services déconcentrés, par l'institution. Outre cette analyse par le groupe d'appui, la deuxième attente de ces séminaires est que soient formulées des recommandations à l'attention des services. Notre mission est de parvenir à initier un certain nombre de préconisations susceptibles de les aider dans leur amélioration du débat public. On réfléchira plus loin dans cette intervention, sur jusqu'où peut-on aller dans ce genre d'exercice sachant que les situations sont très spécifiques, que nous sommes là dans des dispositifs subtils, complexes et que l'enfermement dans une méthode qui serait la méthode du débat public nous paraît à la fois difficile et sans doute peu souhaitable. Cette partie de la réflexion est en cours, et ce séminaire devrait contribuer à en esquisser certains traits.

2. Le cas de la RN2 (département du Nord)

Ce cas concerne la mise à deux fois deux voies d'un tronçon de la Route nationale 2 entre Avesnes-sur-Helpe et Maubeuge, qui aujourd'hui pose des problèmes de sécurité et de capacité de transit. La concertation qu'il nous a été donné d'analyser se situe dans le cadre des études d'avant projet sommaire d'itinéraire (APSI), et a duré en pointillé de juillet 1998 à début 2001. L'ensemble des associations, des acteurs économiques et des élus concernés par cette concertation ont accepté de participer aux séminaires que nous avons organisés.

Motifs et enjeux de la concertation

La DDE du Nord avait trois motifs principaux pour lancer ce processus de concertation :

1 – Des enseignements devaient être tirés de l'échec du contournement de Maubeuge, qui avait souffert d'une insuffisance de concertation et se trouvait bloqué. Le maître d'ouvrage considérait que la concertation devait permettre de faire émerger en amont de l'enquête publique les problèmes qu'il risquait de retrouver ensuite sous forme de contentieux.

2 – Les pressions locales en faveur de l'infrastructure se faisaient trop fortes. Élus et acteurs économiques tentaient un passage en force auprès de l'Équipement, ce qui risquait de mettre à nouveau en difficulté la DDE.

3 – Les études préliminaires avaient fait émerger un certain nombre de contraintes fortes du site, notamment environnementales (traversée de ZNIEFF¹) et urbanistiques (traversée de zones urbanisées), qui laissaient la DDE pressentir la nécessité d'ouvrir une discussion.

1. Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique.

Concrètement, il s'agissait pour le maître d'ouvrage de disposer d'éléments de comparaison des variantes et de pouvoir soumettre à la direction des Routes du METL la variante répondant le mieux aux enjeux nationaux, régionaux et micro-locaux. La DDE avait donc une attente forte en termes de contenu.

Processus de concertation

Le processus de concertation qui a été mis en place s'est étalé sur presque deux ans, et l'enquête publique vient de se terminer il y a quelques semaines. Il s'est déroulé en plusieurs phases, avec des intersessions de plusieurs mois pour les études et la préparation du choix.

D'abord a eu lieu une concertation institutionnelle « classique » de juillet 1998 à septembre 1999, en direction des élus, des acteurs économiques et des administrations, avec l'envoi de pièces du dossier d'avant-projet sommaire d'itinéraire. Ses objectifs étaient les suivants : (1) identifier et hiérarchiser les contraintes générales du site et (2) comparer les fuseaux au regard des enjeux socio-économiques et environnementaux afin d'en obtenir un premier classement.

Puis une deuxième phase de concertation est intervenue, avec le public cette fois, de novembre à décembre 1999. Il s'agissait encore de comparer les fuseaux au regard des enjeux socio-économiques et environnementaux, en intégrant à la discussion les exploitants agricoles, les associations, les particuliers concernés, le parc naturel régional. Une fois cette concertation achevée, la DDE a produit un second classement des fuseaux qui a permis de n'en retenir qu'un.

Ensuite ont eu lieu plusieurs phases de négociations autour de ce fuseau avec les riverains éventuellement menacés d'expropriation et les acteurs clés, c'est-à-dire ceux concernés par les problèmes environnementaux d'eau, de champs captants et d'espaces sensibles (DIREN¹, Agence de l'eau et associations).

Enfin, dernière phase du processus, l'État (direction des Routes du METL et direction de la Nature et des Paysages du MATE) a pris position – lui aussi dans des conditions plutôt originales – en validant le fuseau préchoisi par la DDE après discussion avec les acteurs et le public.

Outils et méthodes employés

Une panoplie classique d'outils a été utilisée, constituée par un dossier de concertation, une plaquette d'information, un questionnaire, un publi-rédactionnel et un bilan public de la concertation. Le maître d'ouvrage a considéré que le public devait être associé assez largement à la présentation des variantes et à la formulation des critères, et a donc produit au cours des phases de concertation avec le public un dossier assez complet, une plaquette plus légère, et surtout un questionnaire que l'on peut assimiler à une sorte de référendum. À travers ce questionnaire,

1. Direction régionale de l'Environnement.

L'environnement en débat

il invite le public à se positionner sur les sept variantes par rapport à sept critères qui sont énoncés et à retourner ses préférences à la DDE. Le maître d'ouvrage a également fait éditer dans la presse locale une pleine page d'explication complète des enjeux, des arguments, des contraintes et de description de l'itinéraire. Il a publié et diffusé assez largement un bilan de la concertation qui reprend les positions initiales de l'État, les avis des différents acteurs concernés (dont bien sûr les associations) et qui justifie le choix de la variante retenue.

Concernant les méthodes mises en place, le maître d'ouvrage a tout d'abord considéré que le projet était tellement attendu par les élus qu'il ne pouvait pas lancer de concertation sans mettre en place un comité de suivi les associant. Cela n'a pas été sans mal, les élus n'étant pas forcément très favorables à l'ouverture d'une démarche de concertation susceptible de faire perdre du temps à une infrastructure voulue depuis longtemps. Le maître d'ouvrage a également organisé une dizaine de réunions publiques qui se sont déroulées au fil du processus, principalement dans les communes directement concernées par l'itinéraire. Des expositions itinérantes ont été réalisées, une centaine d'entretiens individuels ont eu lieu dans les phases de négociation, dont les comptes rendus ont été validés par les personnes interviewées. Enfin, ce cas est aussi caractérisé par la disponibilité permanente de la maîtrise d'ouvrage, très tard le soir, ce qui est un élément important même s'il ne résout pas tout.

Processus de choix de variante

Revenons à présent sur le processus de choix de la variante.

D'abord, le maître d'ouvrage a – sans concertation – mis au point et édité les sept critères de choix entre les sept variantes. Ces critères sont classiques : utilité-fonctionnalité-confort-sécurité, coût, nuisances, patrimoine et sites urbains, développement économique, parcellaire agricole, intégration dans l'environnement.

Puis, la DDE a établi son propre classement en début de concertation, et l'a rendu public avec une préférence affichée pour deux des sept variantes.

Ensuite, les préférences locales se sont exprimées (*via* des écrits argumentés et le référendum-questionnaire) dans une mosaïque de considérations variées dont il ne ressort pas clairement de variante qui aurait fait facilement l'unanimité.

Enfin, le classement final a été réalisé par le maître d'ouvrage par approches et recoupements successifs des avis argumentés des administrations, des questionnaires reçus, pour aboutir à un résultat qui n'est pas celui qu'il avait annoncé initialement.

Évaluations du processus

Il est intéressant bien sûr de se demander comment les acteurs, après coup, évaluent ce processus. Comme nous l'avons vu, les élus se sont laissés convaincre de participer et de se lancer dans une concertation, notamment parce que pour eux la

concertation est apparue comme un moyen de contrôle de l'action de la DDE. Ils ont donc répondu favorablement à l'idée d'une démarche de concertation à condition que ce soit un aiguillon pour faire avancer le projet en continuant à exercer une pression sur la maîtrise d'ouvrage. Le Comité de pilotage, qui les a rassemblés régulièrement, a été perçu très positivement en ce qu'il leur a permis de mieux situer leur rôle et de se constituer en relais de l'information sur l'avancement du projet. On peut donc dire que la concertation leur a permis à la fois de continuer à exercer leur pression et de trouver une place dans ce qui allait se jouer, c'est-à-dire finalement de faire passer leur message.

Les acteurs économiques ont aussi considéré la concertation comme un moyen de pression en faveur d'une infrastructure très attendue pour pallier un développement local « raté » il y a quelques années dans la région, en désenclavant la zone concernée. La concertation a donc été vécue par les acteurs économiques comme une tribune pour expliquer la nécessité de réaliser l'ouvrage rapidement.

Les associations, après avoir dans un premier temps accepté du bout des lèvres de se joindre au processus, sont ensuite entrées pleinement dans la dynamique. Elles ont joué le jeu de la concertation en premier lieu parce que c'est un moyen d'obtenir de l'information. La défiance dont elles ont fait état à l'égard de la capacité des élus à faire circuler l'information qu'ils recueillaient au comité de pilotage a été un moteur de leur implication dans le processus à l'œuvre. Pour elles, la concertation était aussi naturellement l'occasion de faire prévaloir leurs préoccupations au sujet du patrimoine bâti et de l'environnement, notamment pour ce qui concerne les problèmes d'eau et de champs captants. Les associations ont perçu un certain esprit d'ouverture et une très grande disponibilité chez le maître d'ouvrage, mais ont exprimé des critiques virulentes quant à la possibilité qui leur était laissée de s'exprimer dans des délais aussi courts (trois semaines). Elles regrettent de ne pouvoir être, dans ces conditions, véritablement offensives et productrices d'idées sur des questions assez complexes concernant sept variantes et sept critères. Elles ont aussi émis des critiques quant au résultat du questionnaire : pour elles, c'est un exercice « bidon » dans la mesure où il est apparemment tout à fait possible de remplir « à la chaîne » un grand nombre de questionnaires pour faire peser la balance dans un sens ou dans un autre. Il semblerait toutefois que cela ne se soit pas produit puisque la solution apparue majoritaire est moins celle de la maîtrise d'ouvrage que celle des associations. Elles critiquent en tout cas ce mode de collecte des avis, même si elles reconnaissent la vertu pédagogique d'un exercice qui permet d'impliquer le citoyen moyen dans l'expression d'un choix collectif.

Les associations posent aussi la question de leur implication. La maîtrise d'ouvrage était disponible aux sollicitations bilatérales des associations, au même titre qu'à celles des autres acteurs, mais il n'y a pas eu de dispositif qui leur ait été spécifiquement destiné. Il est en tout cas utile de s'intéresser à la question des échelles : les associations les plus impliquées étaient celles directement concernées par le territoire du tracé, donc des associations très locales. Les associations régionales n'ont en revanche délibérément pas été impliquées par le maître d'ouvrage, mais « Nord nature environnement » est finalement intervenue dans le dispositif pour soulever des questions qui ne l'avaient pas été par les associations locales, notamment celle des champs captants. Le cas d'Avesnes révèle

L'environnement en débat

bien les enjeux liés aux relations entre un maître d'ouvrage et les associations concernées par son projet, notamment celui de l'échelle à laquelle il doit aller chercher les acteurs pertinents pour débattre du projet.

Quoi qu'il en soit, les associations disent avoir beaucoup appris. Pour elles, le partage des connaissances a été rendu possible par ce long cheminement, sur plusieurs années, et s'est avéré très important dans la mesure où, je cite, « il fait barrage à la manipulation ». Le partage, l'apprentissage, la mise à niveau, leur sont apparus comme une façon d'être plus lucides, plus incisives, plus contributives.

Enfin, les administrations étaient présentes (DIREN, DDE, DDASS, etc.) et tenaient la concertation pour incontournable. Pour elles, dans le Nord-Pas de Calais, les projets qui sont dans l'impasse aujourd'hui sont ceux qui ont souffert d'un déficit de concertation et de débat public. Elles établissent donc un lien étroit entre la capacité d'ouverture de l'État dans l'élaboration de ses projets et leurs chances de voir le jour, dans leurs formes initiales ou non. La concertation permet d'intégrer le plus tôt possible les points de blocage possibles s'il y en a, sachant que les études, expertises et contre-expertises en amont coûtent moins cher que les rattrapages ultérieurs.

Globalement, la rigueur de la démarche et la disponibilité de la maîtrise d'ouvrage ont été largement saluées, même si le cas d'Avesnes est loin de résoudre tous les problèmes.

Questionnement

Suite à cette expérience, le groupe d'appui a mené un questionnement sur deux points : la conduite locale de la démarche de concertation, et le système de décision.

Concernant la conduite locale de la démarche de concertation, le cas est intéressant au moins à quatre titres. D'abord, (1) comme les acteurs l'ont constaté dans le séminaire et comme cela a été confirmé par le groupe d'appui, la question des motivations, des capacités, du profil des personnes qui sont impliquées dans ce genre d'exercice apparaît primordiale. En particulier, les ingénieurs de l'équipement doivent avoir un profil bien particulier. Dans le cas présenté ici, c'est un jeune ingénieur juste sorti de l'École des travaux publics qui a été mis sur le dossier, avec l'appui et la bienveillance du directeur régional de l'Équipement et du responsable de la subdivision. L'équipe a su faire preuve d'une réelle ouverture d'esprit, ce qui renvoie à la question des critères de constitution d'une équipe. Le deuxième élément de questionnement (2) sur la conduite locale de la concertation concerne les rôles et jeux de rôles de la DDE. Elle est à l'origine et à l'initiative de la concertation, mais sur le terrain elle n'est pas seule à communiquer sur le processus à l'œuvre. En tant que maître d'ouvrage, elle se trouve en fait en concurrence avec les élus et les acteurs économiques – eux aussi porteurs du projet – qui sont susceptibles de faire passer dans le public des messages pas forcément convergents avec ses intentions. La question de la place et du rôle de la DDE est donc importante : le maître d'ouvrage lance la concertation, instruit le projet, mais ne décide pas. En outre, aucune distinction n'a été faite entre la DDE maître d'ouvrage et la DDE responsable de la concertation. Est-ce qu'à mélanger les

rôles de la sorte on ne risque pas d'affaiblir la concertation d'une part, le projet d'autre part ? Des questions se posent également (3) sur la lisibilité du cheminement vers le choix. Le principe du questionnaire, on l'a vu, n'a pas vraiment convaincu. Les résultats de ce type de questionnaire peuvent-ils être considérés comme des indicateurs pertinents ? L'analyse comparée des avis, la pondération des arguments, le système itératif mis en place pour le choix de la variante sont-ils compréhensibles par la population et par les acteurs concernés ? Sont-ils transparents ? Lisibles ? Un tel processus rend-il le choix du maître d'ouvrage plus légitime ? Enfin (4), le maître d'ouvrage lui-même est-il plus légitime lorsqu'il a organisé une concertation préalable à la décision en interne ?

Venons-en au questionnement concernant le système de décision. Il est intéressant de constater qu'il n'y a eu aucun débat sur l'opportunité des travaux ni sur les enjeux du projet. Il n'y a pas eu d'étude économique spécifique sur ce petit segment de route de 23 kilomètres. On se rend compte finalement de la faiblesse de la justification des enjeux sur ce type de tronçon, ce qui est assez classique, semble-t-il, quel que soit le type d'infrastructure. On peut donc se poser la question de l'articulation des échelles : les enjeux de l'administration centrale se situent au niveau de la liaison globale, alors que ceux de la DDE sont plutôt régionaux et locaux, même si évidemment tous sont liés. En tout cas, l'articulation n'est pas faite systématiquement. La définition du tracé a aussi donné lieu à un exercice original à Avesnes-sur-Helpe. Classiquement, on en reste à la bande des 300 m, alors qu'ici on est allé jusqu'à la bande des 100 mètres en avant-projet sommaire d'itinéraire, sous la pression des acteurs, des riverains, des associations. Ce processus de concertation, relativement lointain de l'enquête publique en tant que telle, pose donc aussi la question du niveau de détail auquel on peut descendre. Enfin, et cela rejoint un point que j'évoquais précédemment, quel est le mandat de la DDE, c'est-à-dire quelle place occupe la maîtrise d'ouvrage, entre l'État central et les acteurs locaux ? Quelle est la légitimité du choix annoncé alors que la décision nationale peut parfois être contraire aux engagements qui ont été pris localement ?

Conclusion : au-delà d'Avesnes-sur-Helpe

À partir de ces réflexions se posent plusieurs questions plus générales :

– Comment se prépare-t-on à la concertation ? Quels sont, pour le maître d'ouvrage, pour le ministère de l'Équipement, les enjeux culturels et organisationnels internes des pratiques de débat public et de concertation ? Cela pose la question des valeurs qui doivent être mobilisées par les personnels quand ils se lancent dans un débat public, dans une concertation, en même temps que celle des métiers sollicités (techniciens, communication, etc.) ? Outre ces questions internes, se préparer à une concertation signifie aussi revisiter le passé avec les acteurs externes que sont les associations, les acteurs économiques, les élus, puisqu'on n'arrive pas vierge dans une telle démarche. On ne peut donc pas se lancer brutalement dans un processus aussi subtil, sans chercher au préalable à comprendre le contexte.

L'environnement en débat

– Par ailleurs, il semble que les cas que nous avons examinés amènent systématiquement à faire un *distinguo* entre le périmètre du projet et celui du débat, le premier étant plus restreint que le second qui, lui, pose des questions d'itinéraire global, d'aménagement du territoire, d'environnement.

– Nous nous sommes aussi beaucoup interrogés à l'intérieur du groupe d'appui sur des questions d'ordre sémantique et sur les objectifs. Concertation, consultation, débat public : est-il important de bien définir ces notions ? Il semblerait en tout cas que sur le terrain, pour les acteurs locaux, ce ne le soit pas vraiment. Il nous est en outre apparu important, au sein du groupe d'appui, de poser clairement la distinction entre objectifs du projet et objectifs de la concertation, chacun ayant ses logiques propres. Quelles sont aujourd'hui les intentions de la concertation et du débat public ? S'agit-il d'améliorer les projets ou d'aller vers une co-élaboration des projets, et jusqu'à quel point ?

– Il semblerait qu'aujourd'hui les enjeux pour le ministère et pour ses services se déplacent. On est moins dans une stricte logique de sécurisation juridique des projets (même si le Premier ministre cite cet objectif dans sa réforme sur la démocratie de proximité), que dans une recherche de qualité des projets.

– Enfin, on se demande largement jusqu'où on doit aller dans l'élaboration d'un cadre réglementaire. À trop réglementer, ne risque-t-on pas de figer les choses, de les compliquer inutilement ? Dans la mesure où chaque cas est particulier, jusqu'où peut-on aller dans la formulation d'un cadre méthodologique alors que la qualité des personnes et les principes mis au point par l'institution peuvent induire des différences énormes dans la pratique ?

Table ronde

Étienne Ballan

Sociologue indépendant

Je souhaitais d'abord remercier Claude Chardonnet pour son intervention, mais aussi pour avoir bien voulu nous donner accès, quelques jours avant ce séminaire, aux documents liés à la concertation organisée sur le cas présenté, ce qui nous a permis de nous préparer à réagir. J'organiserai mon propos autour de trois axes principaux, en l'introduisant par une question générale, qui n'appelle pas forcément de réponse : le cas présenté constitue-t-il une concertation exemplaire ?

Premier ensemble de remarques, il faut s'interroger sur le niveau de définition du projet auquel on se place. Vous avez dit qu'il ne s'agissait pas d'un débat sur la légitimité du projet, sur son « pourquoi ». On est donc bien face à un projet décidé, dont il s'agit de définir l'implantation, c'est-à-dire le tracé. Cette clarification est importante car dans beaucoup de procédures de concertation apparaît une ambiguïté qui est source de difficultés dans le dialogue entre maître d'ouvrage et associations : sur ce point, bien souvent, on ne se comprend pas et je dirais même qu'on cherche à ne pas trop se comprendre. Par ailleurs, je me pose la question de savoir si, dans la phase préalable à l'avant-projet sommaire, il y a eu des contre-propositions, des propositions alternatives formulées par les associations et qui ont été étudiées par la DDE. Sur de nombreux projets désormais, l'État est capable d'entendre une proposition et de faire travailler ses ingénieurs dessus jusqu'à la mettre au « pot commun » des tracés possibles. Il semble aussi intéressant de noter que la DDE a présenté sept variantes, ce qui correspond à une inflation générale du nombre de variantes que l'on présente à la concertation publique. Il est évident que lorsqu'il n'y a que deux variantes présentées – ça a souvent été le cas, et ça l'est encore pour certains tracés comme celui de l'autoroute Bordeaux-Pau – le maître d'ouvrage a déjà une préférence claire. Avec sept variantes proposées, il est plus facile de noyer les préférences relatives et d'arriver à un choix qui ne soit pas celui imposé par la DDE. Enfin, pour terminer

cette première partie, je voudrais revenir sur les dossiers publics et techniques, que je me propose de faire circuler dans le public, avec la permission de Claude Chardonnet. On voit que l'État, comme à son habitude, évalue les projets en inscrivant des « plus » et des « moins » dans des tableaux, dans une logique défavorable/neutre/favorable. Avec sept variantes, on a des tableaux qu'il n'est pas facile de comparer. Quand on a deux variantes en revanche, comme par exemple dans le cas de la L2 Nord à Marseille, il suffit de faire le compte des « plus » et des « moins » inscrits dans le tableau en fin de document public et l'on sait tout de suite ce qu'il faut penser des deux tracés proposés.

Deuxième axe de discussion, vous nous avez parlé dans votre intervention de la « communauté de l'Équipement », ce qui est intéressant dans la mesure où l'on est plutôt habitué à entendre parler de ministère ou de Corps. La notion de communauté suppose des valeurs partagées, et je pense qu'il n'est pas neutre de considérer que l'objectif de votre démarche, commandée par le Conseil général des Ponts et Chaussées, est de faire partager des valeurs nouvelles, telles que la concertation dans la conduite des projets, à une communauté. Je pense qu'il convient toutefois de se demander quelles sont les valeurs déjà partagées, car si l'on est vraiment dans un contexte communautaire – ce qui resterait à prouver – de telles valeurs existent forcément. Il peut s'agir d'une méthodologie globale de conduite de projet par exemple, mais le cas montre bien que ce qui est partagé par les techniciens de l'État est d'abord le « monopole de l'évaluation ». Les critères sont certes définis à la suite de discussions avec les élus et les différentes institutions, mais les performances de chacun des tracés par rapport à ces critères sont mesurées par les techniciens de l'État. On ne discerne pas de place pour une contre-évaluation. Un autre point très important, qui dénote une certaine modernité des services de l'État, réside dans la volonté pédagogique dont vous nous avez parlé, et que l'on retrouve effectivement dans quasiment tous les projets. Mais cela comporte tout de

L'environnement en débat

même une certaine ambiguïté : avoir une volonté pédagogique, c'est d'une certaine manière se mettre dans une position d'enseignant. Or, l'enseignant n'est pas seulement celui qui enseigne, c'est aussi celui qui punit quand on travaille mal. De fait, dans certaines réunions avec des directions départementales de l'Équipement, on a effectivement affaire à des velléités pédagogiques ; mais si les gens en face ne comprennent pas, c'est-à-dire si le retour de la concertation n'est pas conforme à la leçon qui a été donnée, ça ne va plus du tout, ils ont zéro à l'interrogation écrite ! Il y a dans la volonté pédagogique une vraie ambiguïté avec de possibles effets néfastes, puisqu'on distribue les bons points aux associations, mais aussi les mauvais. Pour clore cette deuxième partie, je voudrais demander quel est l'apport possible des professionnels de la communication, des sociologues et plus généralement des spécialistes des sciences sociales. Doit-on partager les valeurs de la « communauté de l'Équipement » pour intervenir auprès d'elle ? Peut-on les critiquer ou en énoncer d'autres ? Comment amener le maître d'ouvrage vers de nouvelles valeurs ? Vous mentionniez à propos des documents présentés que le communicant n'avait pas été très présent sur ce projet : dans quelle mesure et pourquoi ne se retrouve-t-il pas dans cet aspect pédagogique ? En tout cas, le sociologue aurait été, je pense, très frustré d'intervenir sur cette opération.

Enfin, je voudrais revenir dans la troisième partie sur ce qui se joue en termes de démocratie dans ce type de processus. Il me semble que dans ce que vous décrivez le maître d'ouvrage est le garant de la démocratie sur les projets qu'il mène. On a bien un Comité de suivi composé d'élus, ce qui est déjà intéressant, mais c'est le maître d'ouvrage qui organise ce Comité, et qui convainc les élus d'y participer. Pourtant, dans l'attitude du maître d'ouvrage, il me semble qu'on note assez souvent une certaine aversion, si ce n'est pour la démocratie en général, en tout cas pour une pratique trop ouverte de cette démocratie. Je m'appuierai sur deux points : la question des chiffres et la question du territoire. Il est intéressant, tout d'abord, d'essayer de voir comment le bilan de

la concertation se traduit par des chiffres. Dans l'exemple que vous nous avez exposé, on donne des pourcentages sur le nombre de gens qui, par questionnaire, se sont exprimés, mais on ne sait pas combien de questionnaires sont arrivés, ni d'ailleurs combien sont partis. J'ai compris qu'ils avaient été distribués lors de réunions publiques, et non pas à la population dans son ensemble : cela pose une question de légitimité. Finalement, on a toujours l'impression que le maître d'ouvrage donne des chiffres pour appuyer sa démarche, pour montrer que ce que les gens pensent dégage une majorité. En revanche, il ne donne surtout pas de chiffres sur le « collège électoral » des personnes qui ont été consultées en répondant à ce questionnaire. On note une sorte de schizophrénie entre l'attrait pour le chiffre et pour le modèle majoritaire, et la crainte d'être piégé par ce modèle. La grande question que se pose un directeur départemental de l'Équipement est : est-ce que je pondère ou non tel ou tel argument par un nombre de voix exprimées, par un pourcentage ? Concernant le territoire, on a la même dialectique : on souhaite une montée en généralité, on veut que les habitants sortent du NIMBY¹, de cette défense d'intérêts particuliers, et dans le même temps – c'est assez caractéristique dans le document fourni par Claude Chardonnet – on considère qu'une collectivité n'est légitime à intervenir sur un tracé que pour le territoire qui la concerne directement, à l'intérieur de ses limites administratives. On refuse le NIMBY, mais dès qu'on a un interlocuteur on lui demande qui il est et d'où il vient. Ce parallèle entre les jeux sur les chiffres et sur les territoires me semble assez parlant.

Jean Gonella

France nature environnement

La question centrale qui se pose est de savoir à quoi servent le débat et la concertation, pour les divers intervenants. Je m'inspirerai, pour tenter d'apporter quelques éléments de réflexion, de ce que dit souvent Jean-Michel Fourniau. Nous sommes en effet quelques-uns à penser qu'on est dans un état de crise de la représentation politique et de la décision publique. On citerait à foison les projets qui mettent quinze ou vingt ans à aboutir, voire à ne pas aboutir.

1. *Not in my back yard.*

Il apparaît, parfois, que le débat sert à conforter des décisions déjà prises, mais l'expérience montre qu'il n'en est généralement pas ainsi... sauf, peut-être, pour la RN2. De là un certain embarras à voir ce cas exposé comme exemple majeur. Il y a lieu, en l'occurrence, d'être assez critique envers les intervenants de nos débats, y compris ceux du milieu associatif, car ils n'ont pas fait surgir certaines questions pourtant pertinentes.

Considérons, par exemple, le cas du contournement autoroutier d'Arles-sur-Rhône (13). La DDE des Bouches-du-Rhône qui, assez souvent, a de vraies pratiques démocratiques, avait projeté à un moment neuf variantes, dont une qui traversait l'Abbaye de Montmajour. Tous les intervenants de terrain avaient évidemment protesté contre le fait de proposer ces neuf variantes, dont quelques-unes absolument inacceptables, soupçonnant les ingénieurs de la DDE de les pousser à en choisir une prédéfinie. Sur cette base, il y eut une enquête publique préalable qui ne fut pas un modèle du genre et eut tous les défauts, aujourd'hui rédhitoires, des enquêtes décrétant l'utilité publique *a priori*. Mieux eut valu un vrai débat public local remontant, jusqu'en amont, à la définition des intérêts généraux en conflit. Mais, à cette époque, il n'en fut point question et l'on est toujours en attente d'une solution vraiment concertée.

À la lecture des documents concernant le cas de la RN2, exposé par Claude Chardonnet, on voit apparaître des pratiques d'interaction du maître d'ouvrage avec les populations, qui ne peuvent être considérées ni comme de la concertation, ni comme du débat public, ni comme aucune autre forme de délibération. Tout cela se réduit, en fait, à une enquête publique préalable sur des variantes, avec réponses en forme de QCM¹. Point n'est besoin à l'universitaire que je suis d'insister sur ce qu'il peut penser des QCM, outil d'abâtissement des questionnés et de réduction du travail des questionneurs.

Si j'avais participé à ce processus, je crois que j'aurais posé quelques questions qui me semblent indispensables. Tout est peut-être vrai dans le document commenté, mais encore eut-il fallu que le public puisse vraiment s'ex-

primer. Par exemple, il est écrit que, sur cette portion de route, « la vitesse est assez contraignante, puisque limitée à... ». Mais quand on calcule ce qu'apporterait une amélioration des vitesses moyennes sur seize kilomètres, on trouve des gains de temps dérisoires, de l'ordre de trente secondes à une minute. De même, l'emploi systématique et incantatoire du mot « désenclavement » pose question. Bien sûr, les ingénieurs ont parfaitement le droit de dire quelles sont leurs conceptions du désenclavement, à condition qu'elles soient discutées et exprimées. Mais, lors d'un débat avec ces ingénieurs, on pourrait, preuves à l'appui, nommer le même phénomène « segmentation du territoire », « blocage des lieux dits », voire « enclavement » ou « destruction de l'économie locale ».

Ce type de remise en cause d'une parole unique, déroulant seulement des arguments d'autorité, peut donner des résultats étonnants et parfaitement novateurs. Par exemple, dans le cas du projet de construction d'une ligne à très haute tension à 2 x 400 kV proposée par EDF de Boute (83) à Carros (06), sur 120 km de paysages protégés des Alpes-de-Provence, les sept variantes proposées ont volé en éclats au cours d'un débat public national procéduralement organisé. Ce qui apparut, à la suite de ce débat, ce furent des solutions alternatives entièrement nouvelles. Le débat et ses suites, qui durent encore, engendrèrent, peu à peu, un bouleversement des modes de penser de nombreux cadres d'EDF, jusqu'au plus haut niveau. De la présentation, ici faite, du cas de la RN2, on peut penser qu'un tel effet positif ne s'y est pas produit sauf, éventuellement, à la marge.

Autre exemple. Les élus et l'Équipement notamment ont longtemps affirmé que la construction d'une autoroute à grand gabarit entre Grenoble, Sisteron et Marseille, l'A51, était une nécessité absolue, y voyant même un itinéraire destiné à pallier l'engorgement de la vallée du Rhône. Depuis quinze ans, seuls quelques illuminés – ou précurseurs, selon le point de vue – s'y sont opposés, en exigeant que cette prétendue nécessité soit discutée publiquement très en amont, en remontant jusqu'à l'opportunité du projet. Ces précurseurs se

1. Questionnaires à Choix Multiples.

L'environnement en débat

fondaient sur les leçons de l'un des plus grands visionnaires de l'aménagement du territoire, Marshall Mac Luhan, qui de sa chaire de l'université de Toronto clamait, dès avant 1960 et l'avènement d'Internet : « la route est déjà l'environnement du passé (...) l'avenir, ce sont les réseaux et la grande vitesse à terre ». Ce refus radical mais argumenté et assorti de propositions alternatives fit lentement son chemin, obligeant peu à peu à toute une série de concertations, dont la concertation Brossier¹, certaines prenant l'allure d'un vrai débat public, au cours desquelles bien des manières de penser évoluèrent. Aujourd'hui, si quelques élus persistent dans l'idéologie du tout-autoroute, la direction des Routes, une partie de l'Équipement et certains élus se retrouvent pour refuser, en ces hauts lieux alpins, la construction d'un couloir à camions et étudier, ensemble, des solutions alternatives multimodales, au sein d'un original comité de pilotage. Mais il faut avouer que pour en arriver là, il a fallu que, naguère, des citoyens s'enchaînent aux bouteurs qui devaient commencer des travaux qui, du coup, ne se firent jamais !

Quels buts, donc, pourrait-on attribuer au débat public ? Peut-être et dès l'abord, débloquent tout ce qui est bloqué en France (Thierry Olson animera prochainement, à Paris, un débat sur ce thème : « la réforme de l'État sera-t-elle exogène ? »). En tout cas, même pour des projets de petits ouvrages, comme celui de la RN2 sur une quinzaine de kilomètres, ou comme celui du prolongement, sur une dizaine de kilomètres, de l'autoroute A51, en zone périurbaine au Sud de Grenoble, entre La Coynelle et le Col du Fau, de vrais débats publics permettraient de se poser des questions fondamentales. Celles de l'opportunité des ouvrages et de la résolution des conflits d'intérêts généraux qu'ils provoquent. Disons que la combinaison de questions fondamentales et de questions de

détail stimule l'imagination de tous, parfois celle des élus, souvent celle des ingénieurs et, toujours, elle éduque les citoyens vers une bonne compréhension de ce que peut être l'intérêt général.

Dans le cas ici présenté et, au demeurant, fort bien présenté, on ne voit à aucun moment apparaître une notion qui, déjà, se fait jour depuis quelques années. Celle des conflits d'intérêts généraux. On n'observe qu'un conflit entre une utilité publique et des intérêts particuliers. L'utilité publique étant, pour le moins, assez restreinte : faire un système de déviations et d'agrandissements, à deux fois deux voies, sur quinze kilomètres de la RN2. Système remis en cause par personne, serait-ce pour du trois voies alternées, par exemple. L'étude du dossier laisse percevoir une occultation des conflits d'intérêts généraux qui surgissent partout aujourd'hui, et qui auraient pu surgir ici aussi. Par exemple, l'intérêt général des territoires et de leur symbolique n'apparaît jamais dans le dossier, pas plus que son conflit avec l'utilité publique revendiquée, vraisemblablement à juste titre, par les techniciens de l'Équipement. Mais affirmer une certaine utilité publique ne devrait jamais pousser à nier ou cacher les autres intérêts généraux, au risque de ne jamais arriver à des compromis raisonnés entre ces intérêts. C'est là qu'un vrai débat public peut montrer toute sa valeur créatrice de solutions originales.

Laurent Mermet

La création d'une communauté de discussion, qui est ce que l'on attend localement dans la mise en œuvre d'un exercice de concertation, est aussi ce vers quoi on devrait tendre aujourd'hui au niveau national. Ce rapide échange de points de vue, parfois un peu rugueux, montre que nous sommes là sur un vrai chantier.

1. Conseil général des Ponts et Chaussées, rapport de Christian Brossier, 1998, *La politique française des transports terrestres dans les Alpes*, La Documentation française, Paris.

Discussion avec le public

Georges Mercadal

Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées

Je voudrais rappeler ce qui nous a conduits à entamer cette réflexion et à manifester notre intérêt pour la proposition de Laurent Mermet de consacrer une séance de ce séminaire aux questions qui nous intéressent. On parle certes d'améliorer le débat public, mais à l'origine ce qui nous guide est d'améliorer la décision. Or on a, dans les administrations et à l'Équipement en particulier, une manière d'essayer de rationaliser la décision depuis déjà plusieurs décennies qui est le raisonnement socio-économique multicritères sur les projets. On pondère ces critères, on essaie d'introduire un certain nombre de données plus difficilement chiffrables, et on s'efforce ainsi de conseiller le politique. Comme l'ont rappelé Messieurs Mermet et Gonella, ces réflexions ne datent pas d'aujourd'hui, mais on constate que la volonté du public de participer à la décision est de plus en plus forte. Et l'on voit que cette participation amène des points de vue, certains disent même des légitimités, différents, qui questionnent la définition de l'intérêt général sur laquelle repose l'évaluation socio-économique.

Il y a donc bien un basculement dans l'état d'esprit des serviteurs du politique. Il y a trente ans, la situation et l'état d'esprit étaient ceux d'un système hiérarchique à souveraineté descendante, dans lequel les élus siégeaient au sommet d'une pyramide, affichaient leurs objectifs qui étaient ensuite mis en œuvre par les fonctionnaires de l'État. Aujourd'hui au contraire, la construction de l'utilité générale ou de l'intérêt général part de points de vue beaucoup plus divers, de légitimités plurielles, à partir desquels on essaie de construire un projet acceptable. Nous sommes alors devant deux problèmes (1). D'abord, comment conduire le « débat public », de façon à être sûr que ce que l'on en retire soit une expression des enjeux légitimes ? (2) Ensuite, comment articuler les données de ce débat public avec ce que Claude Chardonnet a appelé « la boîte noire » de la décision, qui intervient à un moment ou un

autre ? La notion de processus de décision nous paraît effectivement très utile pour cela.

Pour améliorer le débat public, nous avons pensé, d'une façon très pragmatique, à conduire des retours d'expérience, dont l'un vous a été présenté ici. Dans les autres, nous retirons des éléments de réflexion forcément un peu différents, dont Claude Chardonnet pourra vous parler en répondant aux interpellations qui lui ont été adressées. Pour le deuxième point, articuler le débat public avec le processus de décision, nous espérons que ce séminaire pourra nous aider à réfléchir. Cet enjeu est pour nous tout aussi important que le premier, d'autant qu'on ne peut pas dire qu'il y a aujourd'hui des résultats très aboutis de ce point de vue.

Christophe Beuroy

Médiation environnement

Parmi les différents interlocuteurs que vous avez cités, je n'ai pas entendu parler de la puissance publique locale, c'est-à-dire du préfet. Il me semble pourtant que chaque fois que des concertations sont engagées sur des problèmes d'infrastructure, le préfet en est en fin de compte le pilote. Est-il intervenu dans cette médiation préalable à l'enquête publique ?

Par ailleurs, à un niveau plus général, je voudrais revenir sur la méfiance associative et des acteurs de terrain. Il faut bien se rendre compte que, globalement, leur compréhension de l'aménagement du territoire ou de l'impact environnemental des aménagements a considérablement augmenté ces deux dernières décennies. Du coup, quand aujourd'hui l'État par exemple défend un projet d'infrastructure autoroutière pour des trafics de cinq, six ou sept mille véhicules par jour, alors que dans le même temps la Cour des Comptes produit régulièrement des rapports fixant des seuils de rentabilité autour de quatorze ou quinze mille, évidemment le monde associatif est perplexe. En outre, il faut avoir conscience qu'à chaque fois que les acteurs de terrain ont essayé de jouer le jeu de la concertation sur des grands projets, ils ont fini par être plus ou moins « roulés dans la farine ». On leur a promis des

L'environnement en débat

mesures compensatoires, des bénéfiques économiques, et l'on constate que les engagements de l'État en la matière ont été régulièrement bafoués si bien que les retombées positives espérées sont toujours attendues.

Claude Chardonnet

Effectivement, dans de nombreux cas le préfet est là pour symboliser une autorité qui serait au-delà de celle de la maîtrise d'ouvrage, garante d'une certaine sérénité du débat. Ici, cela n'a pas été le cas. Le maître d'ouvrage a été en première ligne pour l'animation de la concertation publique et pour la conduite de la relation bilatérale permanente avec les acteurs. En revanche, le comité de pilotage des élus a été animé par le sous-préfet. Je faisais allusion à la « concurrence » en termes de communication à laquelle devait faire face la maîtrise d'ouvrage pendant cette longue démarche de concertation ; il y avait aussi une « concurrence » en termes de positionnement interne à l'administration. Je ne suis pas sûre en fait que l'on puisse parler de concurrence, mais en tout cas un modérateur a été présent dans la relation avec les élus.

Bernard Kalaora

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Je suis frappé par le fait que l'accent a été nettement placé sur la méthodologie de la démarche, c'est-à-dire sur la construction très formalisée voire bureaucratisée d'un cadre. Ce formalisme est tellement présent qu'effectivement on en arrive au constat qui a été fait par les discutants de la table ronde : où est le débat dans la mesure où tout est polarisé de façon assez froide sur les outils, sur la méthodologie, sur la démarche ? Je ne sais si mes interrogations sont liées à la manière dont ce retour d'expérience a été exposé ou si elles correspondent à la réalité des choses. À une autre époque, avec l'analyse institutionnelle il s'agissait de faire exploser les contraintes pour libérer l'imagination : il me semble qu'on en est loin ici. Si c'est cela la démocratie directe, effectivement il y a de quoi s'interroger. Enfin, je voulais demander qui était chargé de « l'animation », parce que finalement on n'a pas beaucoup parlé de ceux qui ont construit le cadre de cette rencontre et de la façon dont ils

l'ont formalisée, dont ils ont permis la prise de parole.

Laurent Mermet

Merci. Je voudrais que l'on se concentre à présent sur trois ensembles de questions qui me semblent émerger du débat.

D'abord, quel est le niveau de radicalité du changement lié à la concertation ? S'agit-il d'une simple adaptation des procédures d'enquête publique, d'une transformation des modes de travail ou d'un virage complet dans les politiques publiques d'aménagement ?

Ensuite, un enjeu important est celui de la rencontre ou du choc entre différentes échelles de décision. Que se passe-t-il quand les acteurs locaux considèrent que c'est une politique nationale inappropriée qui se traduit par les projets dont ils ont à discuter ?

Enfin, quel est le rôle des intervenants ? Quel est le rôle des concepteurs ? Quel est le rôle des chercheurs et des consultants ? Est-ce d'aider ou de critiquer ? Est-ce de « pousser » ou « d'amortir » ? Peut-être Claude Chardonnet peut-elle répondre dans un premier temps sur une question précise : qui a conçu cette méthodologie, ce processus que vous nous avez présenté sur la RN2, et qui en a été le facilitateur ?

Claude Chardonnet

Je voudrais tout d'abord répondre à la question d'Étienne Ballan sur le caractère exemplaire du cas exposé. Ce cas n'est considéré ni par l'Équipement, ni par le consultant, comme un cas exemplaire : c'est un cas « classique » intéressant pour la démarche qui est entreprise aujourd'hui par les services du ministère, pour le travail de réflexion qui est centralisé au Conseil général des Ponts et Chaussées, et qui correspond bien à l'ébullition en cours dans les services. Le but de cette démarche est d'examiner des cas presque banals, qui font le pain quotidien des directions départementales de l'Équipement. Il y a des différences d'échelles dans les cas qui ont été examinés ou qui vont l'être, mais l'intérêt de la démarche est de pouvoir proposer *in fine* des repères qui aient un sens, y compris pratique, pour ceux qui vont devoir gérer des petits, moyens et grands projets. Ce cas n'a donc d'autre valeur que ce que l'on va pouvoir en tirer comme questionnements

critiques, et à partir de là comme formulation de valeurs et de repères.

Pour revenir à la question de Laurent Mermet, ce dispositif de concertation a été conçu par un duo d'ingénieurs dont un jeune ingénieur de la DDE, sans intervention de consultant. Le directeur régional de l'Équipement concerné était rompu au débat et à la concertation pour en avoir vécu et piloté un certain nombre dans sa carrière, avec des succès et des échecs, et a choisi de laisser le champ libre à son ingénieur, qui a pris le dossier à bras-le-corps. Le sentiment que l'on a, en tant qu'observateur extérieur et peut-être froid, de ce qui se passe sur le terrain, c'est qu'il a procédé par approches successives. Il s'est d'abord conformé au cadre réglementaire, a étudié les jeux d'acteurs sur d'autres projets et a progressivement élaboré un dispositif de concertation prudent : une approche pragmatique, donc.

Ensuite, l'expertise extérieure a été sollicitée principalement pour de la communication, de l'animation et du compte rendu des réunions publiques. Cela n'a pas suffi au maître d'ouvrage et a donné lieu à une évaluation très négative dans la mesure où celui-ci s'est rendu compte, après, que ses besoins se posaient moins en termes d'outils, d'instruments, que de conseil stratégique sur l'enchaînement des étapes, la préparation, l'analyse du discours des intervenants, l'évaluation des positions des uns et des autres.

Je terminerai ma réponse en disant qu'une des questions qui a émergé lors du premier séminaire a été précisément de cadrer davantage le contenu du cahier des charges des experts éventuels qui seraient sollicités, afin qu'il ressemble moins à celui d'une agence de communication et plus à celui d'une étude et d'une assistance « matière grise », pour un exercice qui est moins un exercice publicitaire qu'un exercice d'écoute, de compréhension et d'itération.

Michaël Dereux

MD conseil

Il se trouve que par le plus grand des hasards je suis le consultant qui a travaillé sur le dossier. J'assiste régulièrement à vos séminaires CDE mais je découvre aujourd'hui en venant que l'on parle de la RN2. Je me permettrai donc d'apporter quelques précisions.

La demande du maître d'ouvrage était formulée en termes de « communication », donc plus en termes d'outils que de processus de concertation. Au départ, nous sommes partis de vingt-sept critères pour arriver à sept... vous voyez à quoi les habitants d'Avesnes ont échappé ! On a donc dû faire un gros travail de synthèse pour arriver à deux couloirs et sept variantes. Pour l'habitant, ce n'était donc pas aussi compliqué qu'on peut le penser vu de Paris. Sur le plan local, le message était d'une grande clarté, et les gens ne se sont pas trompés dans la lecture et la compréhension du document.

Ensuite, je dirais que le dossier a vraiment évolué dans la mesure où les deux variantes qui semblaient *a priori* les plus intéressantes aux yeux de la DDE n'ont pas été retenues en fin de parcours. Sur la base du bilan de la concertation, on est parti sur une troisième variante, ce qui prouve que la DDE sait aussi évoluer dans ses choix. D'ailleurs, la participation a été très forte : le document a été distribué en boîtes aux lettres et non pas seulement aux personnes présentes lors du débat, d'où une diffusion très large, et environ quatre mille questionnaires ont été retournés. Pour ce qui concerne le choix de la méthode de consultation, il est certain que j'ai dû m'inscrire dans la demande de la DDE qui avait préalablement décidé en interne de procéder de la sorte. La demande était claire : il s'agissait d'améliorer la décision. Mais le débat public a eu lieu, il y a eu une dizaine de réunions le soir avec une assistance très motivée et un jeune ingénieur effectivement qui était d'une grande clarté et d'une impassibilité totale, ce qui lui a permis de défendre un dossier pourtant assez « chaud ».

Pour finir, je dirais qu'il faut bien regarder la situation locale, comme cela a été fait : pour avoir fait la route entre Maubeuge et Avesnes, je ne vois vraiment pas comment on aurait pu l'élargir. La nouvelle liaison était attendue localement depuis vingt-cinq ans, à la fois pour des raisons économiques claires et pour des problèmes de sécurité routière. Il est vrai que dans certains cas il y a des questions à se poser en amont (par exemple sur les possibilités d'élargissement de l'existant), mais il faut aussi rester très pragmatique. Je crois qu'il faut retenir que la DDE a vraiment évolué et que

L'environnement en débat

cela a permis de débloquer une situation qui paraissait relativement inextricable.

Laurent Mermet

Merci beaucoup pour ces précisions qui n'étaient pas prévues mais qui sont tout à fait bien venues. Il est frappant de constater que dans ce type de dossiers, on peut très bien avoir, localement, dans la gestion du processus, l'impression d'une véritable « aventure humaine » et d'un changement réel par rapport aux pratiques habituelles, tout en étant dans une situation que d'autres personnes, avec d'autres références, voient comme le théâtre de petits pas en avant bien faibles par rapport à ce qui pourrait être attendu. On est au centre de la première question que j'abordais précédemment, avec des degrés d'attente très différents quant à l'évolution des processus de décision et des besoins contrastés selon les projets. De manière pragmatique, l'attente est dans certains cas celle de changements mineurs, dans d'autres de refonte complète des projets. Le débat superpose donc un débat très général à la discussion du projet lui-même.

Claude Chardonnet

Nous sommes effectivement dans un cas qui n'a suscité aucun tracé alternatif de la part des acteurs locaux, ni aucune demande de contre-expertise. De notre point de vue de consultants, comme du point de vue du groupe d'appui constitué à la demande du ministère, tout s'est, en apparence, merveilleusement passé mais la démarche nous paraît très peu reproductible pour différentes raisons. D'abord, on est dans un contexte local de grande maturité, ce qui peut expliquer le caractère un peu « tiède » qui a pu être perçu. En outre, les premières associations à se manifester se sont créées autour de l'objet, donc avec un recul relativement faible, alors que celles qui avaient un passé dans la région (comme Nord Nature) ne sont intervenues qu'en cours de route, avec un argumentaire beaucoup plus fort et une « vision politique » qui tranchait avec les associations de riverains (sans pour autant proposer de tracé alternatif).

D'autres cas, dans notre étude, sont très différents, comme celui du tramway Bobigny-Noisy-le-Sec avec en particulier une proposition alternative dessinée par une association grâce à une expertise indépendante financée

par le maître d'ouvrage. Cette alternative a été reversée au dossier et intégrée dans la réflexion en amont de la décision. Le séminaire qui a eu lieu sur ce cas nous a montré que l'alternative proposée ainsi que la contre-expertise ont joué principalement un rôle de médiation qui n'avait pas pu s'effectuer plus tôt et autrement, puisqu'il n'y avait pratiquement pas de relation entre la maîtrise d'ouvrage (RATP/DDE) et le tissu associatif local, ce qui nous place dans un contexte très différent de celui de la RN2.

Au delà, je voudrais préciser qu'effectivement la question des enjeux économiques du projet n'a pas été abordée dans le débat concernant la RN2, ni par l'État ni par les acteurs locaux. C'est finalement le groupe d'appui qui s'est posé la question, parce qu'il s'est rendu compte qu'ailleurs en France la discussion du diagnostic amont fondant tel ou tel projet était récurrente et méritait peut-être d'être approfondie dans ce cas aussi.

Pour conclure, je voudrais évoquer un autre secteur de l'aménagement du territoire pour lequel la concertation et le débat public prennent de l'ampleur : le secteur des programmes, Contrats de Pays, etc., dynamisé par la Loi d'orientation et d'aménagement du territoire. On trouve là des concertations dans lesquelles la phase de diagnostic du territoire est capitale. Je crois que cette pratique du diagnostic partagé qui, aujourd'hui, devient classique dans le domaine de l'élaboration des programmes, va faire son chemin dans le domaine de l'élaboration des projets. Quel que soit le moment auquel une concertation ou un débat public interviennent sur un projet d'infrastructure, il va falloir se donner les moyens de revisiter le diagnostic, les attendus, les raisons pour lesquelles ce projet a une pertinence. Cela devrait modifier en profondeur la manière de débattre et les stratégies des acteurs concernés puisque le périmètre sera beaucoup plus large, favorisant la confrontation des divers intérêts généraux.

Jean Gonella

Pour moi, le cas de la RN2 est peu significatif, tant il est atypique de ce qui se fait en matière de débat public, au point que je ne crois pas que c'en fut un. Il s'agissait d'un projet identifié, avec des variantes dont les conditions générales d'opportunité ne furent pas discutées ;

pas même la question de la rentabilité d'une infrastructure à deux fois deux voies, compte tenu du nombre prévu de véhicules/jours.

Enfin, je voudrais revenir sur le rôle des préfets, souvent désignés comme coordonnateurs de diverses concertations. Convenons que le préfet n'est plus, aujourd'hui, que le chef des services déconcentrés de l'État dans son territoire. Ainsi, le DDE le représente pour tous les aspects techniques. Dans l'esprit du public, il peut donc y avoir une certaine confusion, voire une indistinction entre les divers rôles, dès lors qu'un DDE se présente comme maître d'ouvrage d'un projet tandis que son préfet va jouer le rôle de coordonnateur d'une concertation qui, démocratie oblige, pourrait faire renoncer au projet. Le rôle de coordonnateur du préfet reposera donc entièrement sur l'individu et non sur sa fonction. On a vu des préfets se comporter remarquablement bien (comme dans le cas de l'élaboration de la DTA¹ des Bouches-du-Rhône), d'autres apparaître au contraire comme les représentants de ce qu'il peut y avoir de plus rigide chez un haut fonctionnaire pétri d'une *doxa* un peu désuète.

Dans le cas de la DTA des Alpes-Maritimes, par exemple, l'État trouva qu'il convenait de dépêcher, auprès du préfet, un représentant du Conseil général des Ponts et Chaussées pour, disons, servir au préfet de conseiller, de modérateur ou de tout ce que l'on imaginera. De plus, il faut avoir conscience que les préfets, aujourd'hui, ne sont plus bien souvent que des conciliateurs entre les diverses factions des

pouvoirs politiques. Et cela, plus particulièrement dans les départements méditerranéens.

Subordonné au préfet, l'ingénieur de la DDE est au cœur d'une ambiguïté fondamentale, surtout s'il se comporte très démocratiquement comme apparemment ce fut le cas pour la RN2. Il est en effet désigné comme maître d'ouvrage pour porter un projet au nom de l'État, son devoir et son honneur étant de le faire aboutir. Mais il devrait, aussi, faciliter un débat démocratique qui pourrait éventuellement l'empêcher de réaliser son projet.

Un tel dilemme apparut très clairement, au sein d'EDF par exemple, lors du débat public national relatif au projet de ligne à THT cité ci-dessus. On vit des agents promouvoir publiquement et ardemment le projet et finir par convaincre la direction nationale que, compte tenu des conflits d'intérêts généraux qu'avait fait surgir le débat public, « mieux valait faire passer plus d'énergie sur les lignes existantes que d'en construire une nouvelle », entre autres modalités alternatives au projet initial.

Laurent Mermet

Cette première partie de séance nous a permis d'aborder un exemple de débat local en élargissant à certaines des questions qui se posent sur un plan plus général. La discussion est loin d'être close, mais je vous propose à présent de passer à la deuxième séquence pour nous demander quel rôle peuvent jouer les chercheurs dans la réflexion qui nous intéresse aujourd'hui et dont nous avons tenté de cerner les contours.

1. Directive Territoriale d'Aménagement.

Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public

Jean-Michel Fourniau*

Résumé

Depuis une dizaine d'années, dans le domaine de l'aménagement, les conflits sur quelques grandes infrastructures ont provoqué la mise en discussion publique des projets de plus en plus tôt dans le processus de décision, et l'institutionnalisation d'un débat public en préalable à la décision. Cette transformation de la conduite des projets a également suscité de nombreux travaux de recherche en science politique, aménagement et sociologie. Nous proposons d'en esquisser un bilan. Celui-ci conduit à distinguer les approches qui voient dans le débat public un instrument d'une meilleure efficacité de la décision publique, celles qui s'intéressent à la démocratisation de la vie publique à laquelle contribueraient, ou non, les processus de consultation, celles enfin qui étudient les mobilisations collectives qui suscitent l'ouverture d'espaces de discussion publique.

Je voudrais vous présenter un état des lieux de la recherche sur les questions du débat public dans le domaine de l'aménagement, en essayant de situer les différents travaux les uns par rapport aux autres. Cependant, je tiens à préciser que faire une synthèse de ce qu'a à dire la recherche sur un sujet politique est forcément compliqué, notamment parce que l'activité de recherche consiste plus souvent à décentrer les questions qu'à y apporter des réponses pratiques. En outre, on a bien vu dans la première séquence que, concrètement, les solutions attendues diffèrent selon les terrains

* Directeur de recherche, département économie et sociologie des transports, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.

et leurs contextes particuliers. Dégager de cette grande diversité des régularités est l'une des premières difficultés à laquelle se confronte la recherche. Mais on dispose sans doute aujourd'hui de trop peu de travaux et de recul pour ne pas considérer toute généralisation comme assez périlleuse.

Introduction : la loi de démocratie de proximité et le débat public

Pour commencer, je noterai que la loi sur la démocratie de proximité, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 juin 2001, marque une évolution notable par rapport aux textes précédents, en particulier par le principe qu'elle pose avec force, plus particulièrement dans son titre IV portant réforme de l'utilité publique, c'est-à-dire le principe de participation. Soulignons en effet le commentaire qu'en a fait le rapporteur pour avis de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale, M. Pierre Cohen ¹. L'article 48 de la loi élargit la définition du principe de participation par rapport à celle posée par l'article 42 de la loi n° 96-1236 du 3 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Le rapport commente : « Cette définition [de la loi sur l'air], si elle s'inspirait de la Déclaration de Rio, restait toutefois en retrait en assimilant, de manière très restrictive, le principe de participation à un simple droit d'accès aux informations relatives à l'environnement. En quelque sorte, on limitait la participation au droit à une "transparence" des processus décisionnels, en pratique invérifiable. Le manque d'ambition de cette approche restrictive du principe de participation doit aujourd'hui être revu, ne serait-ce que pour s'inscrire dans le cadre défini par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice, du 25 juin 1998. »

La loi actuelle établit donc, conformément à la Convention d'Aarhus ², le droit du public à être « associé à l'élaboration des décisions ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». Tout en rappelant que la Convention d'Aarhus donne au terme de « public » une acception très large, le rapporteur présente l'objectif de la loi ainsi : « Le projet de loi vise donc à concilier d'une part, l'intérêt général d'une plus grande participation de nos concitoyens aux choix qui ont des conséquences lourdes sur leur cadre de vie et d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ces projets. » Cette manière d'appréhender la portée du principe de participation me paraît particulièrement intéressante car elle pose qu'il y a un intérêt général propre à la participation des

1. Cf. Pierre Cohen, *Avis présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le titre IV du projet de loi (n° 3089), relatif à la démocratie de proximité*, Assemblée nationale, rapport n° 3105 du 5 juin 2001.

2. La Convention d'Aarhus sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », signée le 25 juin 1998 à Aarhus (Danemark), lors de la quatrième conférence ministérielle de la CEE-ONU, devrait être prochainement ratifiée par la France.

citoyens à l'élaboration d'une décision, et qu'il convient de le distinguer de l'intérêt général qui s'attache au projet soumis à décision. L'objet de la réforme de l'utilité publique est justement de trouver un équilibre entre ces deux intérêts généraux.

Cette distinction lève le problème sémantique souvent ressenti devant la difficulté à définir précisément la différence entre consultation et concertation, ou du fait de « la contradiction intrinsèque à la notion de concertation » que relève le récent guide du CERTU ¹. Ces difficultés n'existent que parce que l'on se place du point de vue exclusif de l'intérêt général qui s'attache au projet. De ce point de vue, la consultation ou la concertation n'ont de sens et d'intérêt que lorsqu'elles permettent d'améliorer, d'enrichir, de modifier le projet. Autrement dit, la consultation ou la concertation n'ont de sens et d'intérêt que lorsqu'elles permettent d'avoir un projet meilleur et mieux accepté, ce dont seul le maître d'ouvrage est juge (ce qui est une autre manière de dire que « la transparence de la décision est en pratique invérifiable »).

La loi reconnaît donc aujourd'hui qu'il y a également un intérêt général propre à la participation du public. Cette reconnaissance souligne qu'il y a finalement trois points de vue distincts à articuler :

- celui du maître d'ouvrage, selon lequel la participation n'est qu'un moyen pour avoir un projet meilleur et mieux accepté ;
- celui du décideur politique, pour qui une plus grande participation des citoyens à l'élaboration des décisions est un but, une nouvelle norme que pose la loi pour juger du processus de décision, ce qui donnera sans doute lieu à jurisprudence ;
- enfin, celui des participants à la discussion publique, pour qui la participation peut également constituer une finalité : se construire son propre point de vue sur le projet, exercer sa qualité de citoyen (quels que soient les buts que chacun assigne à sa participation : faire passer le projet, le modifier ou l'arrêter, simplement s'informer, etc.).

J'ai pu, par ailleurs ², indiquer que cette dissociation entre les moyens, les buts et les finalités de l'action ouvre un espace de controverses sur le sens et la construction de l'intérêt général qui s'attache à toute décision publique : celui-ci ne peut jamais plus être considéré comme allant de soi et il faut toujours le vérifier à travers les procédures même d'établissement de la décision. C'est bien là l'enjeu de la participation.

Ainsi, la participation n'est pas seulement une notion générale. C'est aujourd'hui un principe politique reconnu dans la loi. Celle-ci établit clairement la hiérarchie des notions : participation, concertation, débat public. La participation est le principe politique. La concertation est la manière par laquelle un maître d'ouvrage s'approprie le principe de participation et le met en œuvre. Le débat public est la manière de l'appréhender du point de vue du public. « Débat public » est donc un

1. Atger (C.), 2000, *La concertation en Aménagement. Éléments méthodologiques*, CERTU, Lyon, Aménagements et Urbanisme, p. 14.

2. Fourniau (J.-M.), 2001, « Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé », in PUCA, *Dynamiques associatives, cadre de vie et environnement*, MELTT.

L'environnement en débat

terme équivalent à celui de « concertation » mais qui saisit le principe de participation d'un autre point de vue que celui du maître d'ouvrage.

Sans prétendre que l'institutionnalisation en cours du débat public, que la reconnaissance d'une pluralité des légitimités à se saisir du principe de participation et à agir dans le sens de l'intérêt général soient un résultat explicite et tangible des recherches conduites depuis 7 à 8 ans sur la question des conflits d'aménagement, je veux d'emblée souligner qu'une telle évolution est bien, au moins, congruente avec une évolution elle-même sensible dans les recherches. Parallèlement à l'évolution de la législation, un nombre significatif de travaux de recherche ont en effet rendu compte dans les huit dernières années du processus d'institutionnalisation du débat public en amont de la réalisation des projets et, plus généralement, de la participation du public à l'élaboration des décisions en matière d'aménagement, en partant du point de vue des acteurs en conflit. Pour le dire d'un mot, ces recherches manifestent un décentrement par rapport à l'intérêt plus ancien pour les questions de la décision, les modalités de son apparition sur l'agenda politique et les conditions de sa mise en œuvre efficace ou efficiente, etc. Il s'agit au contraire, pour les recherches récentes partant des conflits d'aménagement, de prêter une attention renouvelée aux modes de construction de l'intérêt général qui se révèlent dans les conflits et à leurs conséquences sur le fonctionnement quotidien de la démocratie et l'exercice ordinaire de la citoyenneté.

Ainsi, une quinzaine de thèses ont été soutenues depuis 1994 qui touchent à ces sujets (encadré 1). Il existe également des mémoires de DEA voire de maîtrise ou des travaux de fin d'études d'écoles d'ingénieurs (encadré 2). Enfin ces thèmes sont abordés dans quatre appels à propositions de recherche : le programme « Évaluation-décision » des recherches stratégiques du PREDIT¹, les séminaires du MATE et du PUCA² sur les associations de défense de l'environnement ou du cadre de vie, le programme « Concertation, décision et environnement » du MATE et, dernièrement, l'action incitative concertée « Ville » du ministère de la recherche.

Sans prétendre rendre compte précisément de l'ensemble de ces travaux, je voudrais :

- 1 – rappeler le contexte dans lequel ces recherches ont été réalisées, pour m'interroger sur le mode de structuration du champ de recherche ;
- 2 – dégager les trois grands pôles d'analyse qui structurent ce champ en cours de constitution.

1. Le numéro 108-109 de *Métropolis*, « Projets et politiques de transports. Expertises en débat », janvier 2002, rend compte du volet « Évaluation-Décision » du 2^e PRÉDIT (Programme interministériel de REcherche, Développement et Innovations Technologiques dans les transports) achevé en 2001.

2. Trois publications en rendent compte : Claire Gillio, Jean-Paul Blais et Jacques Ion (dirs.), *Dynamiques associatives, cadre de vie et environnement*, MELTT-PUCA, 2001 ; le compte rendu du Colloque de Saint-Étienne des 18 et 19 octobre 2001, *Actions associatives, solidarités et territoires*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2001 ; enfin les volumes de la collection « *Le génie associatif -10 portraits* » publiés chez Textuel en 2001, chaque volume présentant sous la forme d'un récit l'une des recherches du programme. Mentionnons plus particulièrement dans cette collection la recherche de Dominique Boullier, *Derrière chez moi... l'intérêt général. Le bois de Sœuvres à Rennes*.

Encadré 1. 14 thèses soutenues en sept ans (1994-2001)

Avant 1999

Jean Ollivro, *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire : l'exemple du TGV Méditerranée*, thèse de géographie, université de Haute-Bretagne, Rennes, octobre 1994.

Laurence De Carlo, *Gestion de la ville et démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, « Villes et entreprises », 1996.

Jacques Lolive, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1999 (thèse soutenue en janvier 1997).

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

1999

Véronique Catherin, *La contestation des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, Paris, L'Harmattan, « Logiques politiques », 2000 (thèse soutenue en 1999).

Carole Chevilly Hiver, *La participation directe des citoyens aux décisions locales*, thèse de science politique, université de Besançon, 1999.

Bruno Charlier, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de géographie et d'aménagement, université de Pau et des Pays de l'Adour, 1999.

Cécile Blatrix, *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, université Paris I, janvier 2000.

Yann Le Floch, *Approches spatiales et quantitatives des risques de conflit entre riverains et maîtres d'ouvrage autoroutiers. Détermination d'une mesure de la gêne induite en fonction de la distance à l'ouvrage ; modèle associé de localisation de tracé*, Centre d'études supérieures d'aménagement (CESA) de l'université de Tours, janvier 2000.

2000

Xavier Piechaczyk, *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général. Éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*, thèse de science politique, Institut d'études politiques de Grenoble, mai 2000.

Cécilia Claeys-Mekdada, *Les conflits d'aménagement en Camargue*, thèse de sociologie de l'université de la Méditerranée, Marseille, 2000.

Yannick Barthe, *La mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, thèse de sociologie, École nationale supérieure des Mines de Paris, décembre 2000.

Sandrine Rui, *L'expérience démocratique. Observation et analyse de l'implication des citoyens dans les procédures de concertation relatives à la mise en œuvre de projets d'infrastructure et d'aménagement*, thèse de sociologie, université de Bordeaux II, janvier 2001.

2001

Jean-Marc Dziedzicki, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, thèse d'aménagement, université de Tours, décembre 2001.

À soutenir en 2002

Louis Simard, *Conflits d'environnement et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de science politique préparée au Centre de sociologie des organisations.

José-Frédéric Deroubaix, thèse de science politique préparée au Centre d'enseignement et de recherche Eau, Ville, Environnement (CEREVE) commun à l'ENPC, l'ENGREF et Paris XII.

Jean-Pierre Le Bourhis, thèse de science politique préparée au Centre de Sociologie de l'Innovation.

Encadré 2. Quelques mémoires de DEA, maîtrises et travaux de fin d'études

Hervé Lannoy, *Raison d'État au pays du nougat, le TGV Méditerranée en question*, Lyon, Aléa, Pour mémoires, 1997.

Nicolas Louvet, *Procédures d'évaluation environnementale québécoises. L'ambiguïté d'une démocratie participative*, mémoire de DEA, LATS, 1997.

Mathieu Malaquin, *L'administration routière et la mise en place de pratiques de concertation dans la conduite de projets routiers. Recherche sur la perte d'emprise du modèle normatif de l'action administrative*, mémoire du DEA « Dynamique des organisations et transformations sociales », université de Paris-Dauphine, 1998.

Étienne Ballan, *Les riverains au secours de la nature ? Un conflit local d'environnement à Sainte-Marthe, Marseille*, mémoire de DEA de sciences sociales, EHESS-Marseille, 1999.

François Corbier, *Le grand canal Rhin-Rhône. Les méandres politiques et cognitifs d'une expertise pluraliste*, mémoire de DEA de science politique, université Paris I, septembre 1999.

Stéphanie Sauvée, *Mobilisation contre les infrastructures d'intérêt général. Cas du projet de TGV Ouest*, Paris, L'Harmattan, « Transport et développement humain », 2000.

1. Contexte des recherches et mode de structuration du champ

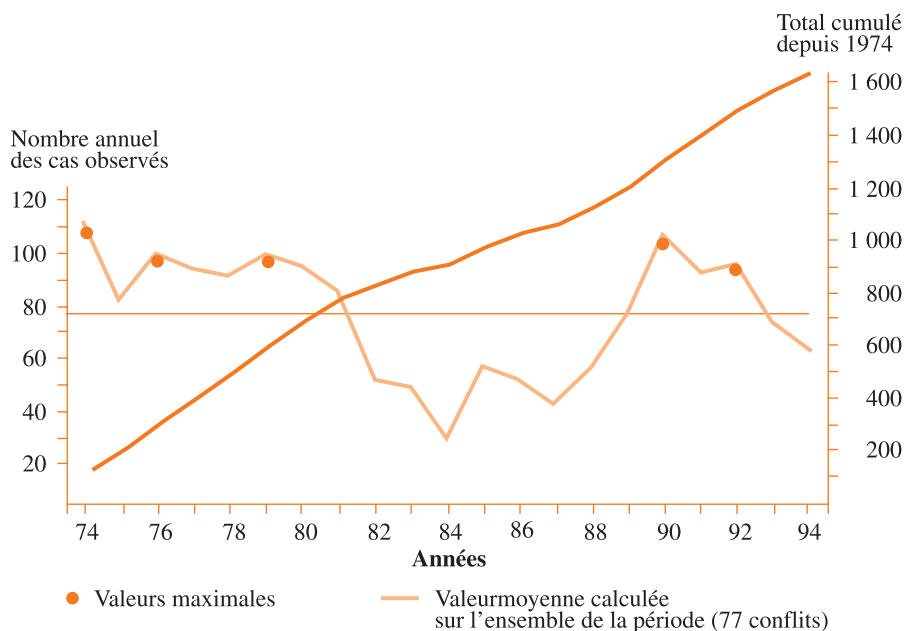
Quand on étudie l'ensemble des travaux sur les conflits d'aménagement qui nous intéressent aujourd'hui, on s'aperçoit que les objets d'attention de la recherche suivent assez bien, avec quelques années de retard, l'évolution de ces conflits.

Un cycle de recherche fortement lié à l'évolution de la conflictualité

La thèse soutenue par Bruno Charlier à Pau en 1999 s'efforce, à partir d'une analyse systématique de près de 1700 conflits d'aménagement et d'environnement relatés dans la revue *Combat Nature* entre 1974 et 1994, de dresser une typologie des différents conflits et d'observer leur évolution. J'ai extrait de sa thèse quelques tableaux qui montrent l'évolution de ces conflits.

La figure 1 ci-dessous montre très clairement un mouvement cyclique du niveau de conflictualité touchant les questions d'aménagement et d'environnement, élevé dans les années 1970 puis retombant dans les années 1980 avant de réaugmenter dans les années 1990. La première explication qu'en donne Bruno Charlier tient au changement politique de 1981, et en particulier aux espoirs que la nouvelle majorité avait pu susciter en matière de prise en compte de l'environnement.

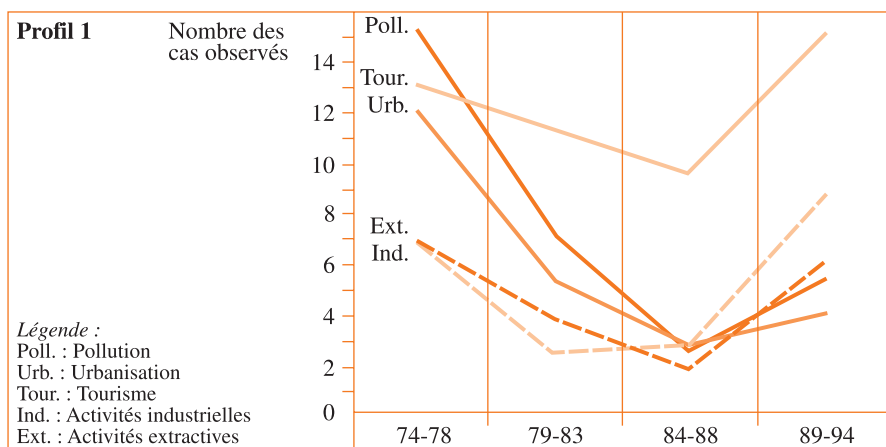
Figure 1
Évolution du nombre des conflits observés entre 1974 et 1994
 (rythme annuel et total cumulé)



Source : revue Combat-Nature 1974-1994.

À l'intérieur de cette évolution quantitative globale, on observe aussi que les thèmes de conflit évoluent. La majorité des cas observés touchent à la pollution, au tourisme, aux questions urbaines, industrielles, aux activités d'extractions : pour tous ces sujets, les profils de conflictualité sont communs (figure 2). Ils sont marqués par une décroissance très forte à partir du milieu des années 1970 jusqu'à la fin des années 1980 et une reprise dans les années 1990.

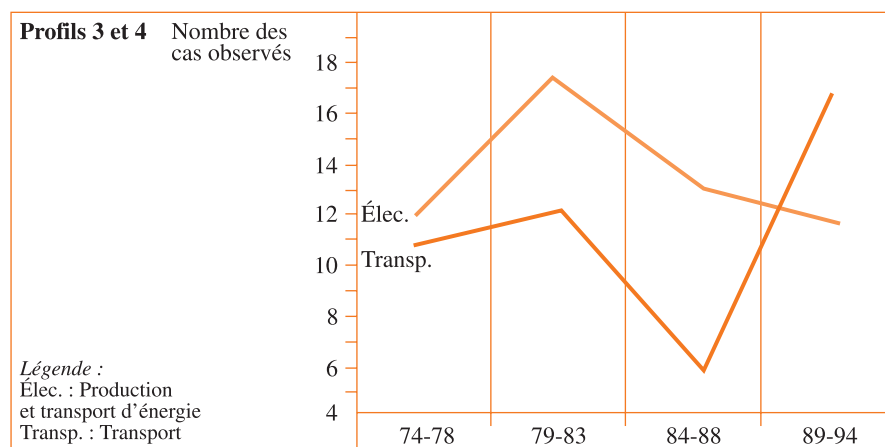
Figure 2
Profil général des conflits



L'environnement en débat

Bruno Charlier distingue ensuite les conflits sur la production et le transport d'électricité et sur les grandes infrastructures de transport, dont le profil se distingue de ce profil type (figure 3). Pour les projets EDF, les conflits sont au maximum à la fin des années 1970, au plus fort de la contestation anti-nucléaire, puis décroissent dans les années 1980 et sont relativement peu nombreux au début des années 1990 (conflits sur des lignes électriques à très haute tension). Les grandes infrastructures de transport se caractérisent par un très faible niveau de conflictualité au milieu des années 1980, puis une remontée très importante à partir de la relance du programme autoroutier en 1987 et de la mise en œuvre des programmes TGV. On remarque donc que ce sont essentiellement des contestations portant sur les grands projets qui expliquent la recrudescence des conflits dans le domaine des infrastructures de transport au début des années 1990.

Figure 3
Profil des conflits sur les projets d'infrastructures
(transport et énergie)



Source : revue *Combat-Nature* 1974-1994.

Or, ce sont justement ces conflits sur de grands projets d'infrastructure qui ont le plus donné lieu à des analyses et à des recherches. Avec ces grands projets, ce sont donc des situations assez différentes du cas d'Avesnes-sur-Helpe dont Claude Chardonnet vient de parler ou d'autres cas que nous avons étudiés dans le cadre du groupe de travail du Conseil général des Ponts et Chaussées.

Dans les conflits sur les grands projets, il est clair que les problèmes d'échelle spatiale que soulevait Laurent Mermet se posent de manière criante. Jean Ollivro, dans sa thèse de géographie sur le conflit du TGV Méditerranée a modélisé ce qu'il nomme « l'antagonisme scalaire » entre les nuisances et les impacts essentiellement locaux de ces projets et leurs avantages qui se manifestent surtout à une échelle régionale ou nationale, voire européenne. Les contestations révèlent d'abord cet antagonisme et Jean Ollivro regrette le « prisme scalaire » qui obère

la vision des acteurs, chacun voyant les problèmes à son échelle alors que la réalité des réseaux territoriaux est multiscale.

Les grands projets mettent également en jeu une échelle de temps plus étendue. Leur processus de décision est long et complexe et engendre le plus souvent des conflits qui s'étalent sur plusieurs années. Dans cette durée, se structurent à la fois le mouvement associatif qui les conteste et les arguments qui sont échangés. Pour entrer dans toute l'épaisseur de cette durée, beaucoup des recherches mentionnées reposent sur une monographie rendant compte du développement d'un conflit associé au déroulement du processus de décision.

Pour préciser cette typologie des conflits en matière de projets d'infrastructures de transport, Bruno Charlier a aussi établi une carte montrant leur répartition géographique sur la période 1974-1994 (figure 4). Il en ressort qu'ils sont répartis sur l'ensemble du territoire, avec toutefois une occurrence un peu plus forte dans les zones particulièrement sensibles sur le plan environnemental, comme les zones littorales ou les régions montagneuses.

Ainsi, ces conflits mettent en fait en jeu des motivations et des problèmes extrêmement divers, allant de la politique nationale de transport elle-même à la préservation de milieux sensibles ayant une valeur écologique qui dépasse le cadre local. On a là une troisième différence d'échelle par rapport à des projets plus locaux : celle de la grande pluralité des problèmes à prendre en compte. Cette pluralité explique sans doute que de nombreuses disciplines se soient intéressées aux conflits d'aménagement, chacune portant un regard différent sur ce phénomène. Mais beaucoup des travaux mentionnés tentent d'articuler plusieurs approches disciplinaires pour rendre compte de la complexité des conflits sur les grands projets d'aménagement.

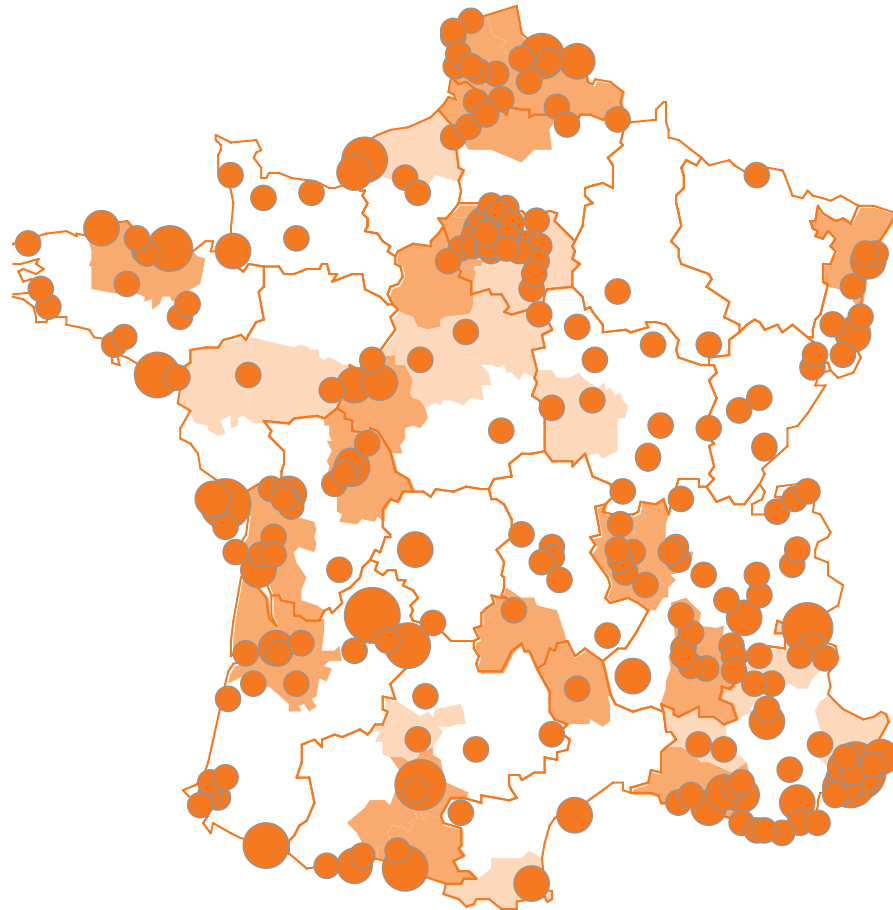
L'absence d'une structuration institutionnelle de l'effort de recherche

Ces différences d'échelles spatiale, temporelle et des problèmes à prendre en compte pour analyser les conflits sur les grands projets de transport expliquent sans doute l'intérêt particulier des chercheurs, notamment à partir du début des années 1990. La recrudescence des conflits témoigne en effet que la politique des transports devient alors l'un de ces « domaines de l'action publique qui se caractérisent par une triple hétérogénéité : celle de leurs enjeux, celle de leurs programmes, celle de leurs réseaux d'acteurs »¹. On a dès lors une masse de travaux bien plus importante qui aboutissent à quatorze thèses soutenues entre 1994 et 2001.

1. Lascoumes (P.), 1996, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in *La gouvernabilité*, Paris, PUF, CURAPP, p. 329.

L'environnement en débat

Figure 4
Répartition départementale et cantonale des conflits déclenchés par des projets d'infrastructures de transports



Nombre de conflits par canton :



Départements pour lesquels les projets d'infrastructures de transport représentent :

■ la 1^{re} cause de conflits

■ la 2^e cause de conflits

Source : revue Combat-Nature 1974-1994.

Si l'intérêt des chercheurs est déterminant pour l'orientation de leurs travaux, n'oublions pas pour autant le rôle joué par la commande de recherche dans la définition et la périodisation des objets d'étude. Par exemple, dans les années 1970, de nombreuses recherches ont été impulsées dans le domaine des transports par l'Action thématique programmée en socio-économie des transports et par plusieurs programmes pilotés par le Plan urbain. Ces cadres de programmation ont largement favorisé une analyse de la participation et des conflits sur les projets d'aménagement en termes de nouveaux mouvements sociaux.

Depuis les années 1980, les grands programmes mis en place, comme le PRDTT (ancêtre du PRÉDIT), se sont désintéressés des conflits, des mouvements sociaux et de l'action collective pour donner une large place à des questionnements portant sur la décision. L'optique générale était à l'époque de mobiliser les sciences sociales pour améliorer la connaissance objective des déplacements par des enquêtes statistiques, et pour conduire des travaux de modélisation, d'optimisation ou d'évaluation économique. Si le thème de l'évaluation des politiques est présent dans le champ des transports, il laisse peu de place, contrairement à ce qui a marqué son développement en France à partir du milieu des années 1980, à l'analyse des politiques ¹. L'intérêt pour l'action collective est néanmoins resté présent du côté du ministère de l'Environnement ².

Dans ces conditions, le redémarrage des recherches dans les années 1990 a plus reposé sur l'intérêt personnel de chercheurs pour les conflits d'aménagement qui se multipliaient, que résulté d'une relance de la commande de recherche. En l'absence d'une telle commande, il a de fait plus reposé sur des travaux individuels de chercheurs que résulté de dynamiques impulsées par des laboratoires. Citons tout de même (encadré 3) ceux du Groupe de sociologie politique et morale, à l'École des hautes études en sciences sociales, autour de Laurent Thévenot qui a récemment dirigé des comparaisons interculturelles franco-américaines sur la question de l'intérêt général, travail ayant donné lieu à la publication d'un livre et à une thèse aux États-Unis par Michael Moody (sur la question de la gestion de l'eau). Il faut également citer les travaux du Centre de sociologie de l'innovation sur la démocratie technique, avec notamment la thèse de Yannick Barthe. On peut enfin faire référence aux travaux un peu plus anciens conduits, d'une part, par l'équipe de Jean-Louis Marie à l'IEP de Lyon et dont la thèse de Véronique Catherin est en partie issue, et d'autre part ceux qui ont été conduits par Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran à Pau, où se trouvent maintenant Jacques Lolive et Anne Tricot.

1. De ce point de vue le travail conduit par Jean-Marc Offner et Alain Bieber à l'INRETS est resté trop isolé. Cf. Jean-Marc Offner et Marianne Ollivier-Trigalo (éd.), 1987, *Les grands projets de transports. Langages de l'évaluation, discours de la décision*, Synthèse INRETS n° 10, Paris, novembre.

2. Voir, entre autres, Lascoumes (P.), 1994, *L'Éco-pouvoir*, La Découverte, avec ses analyses des différents types d'associations.

L'environnement en débat

Les doctorants qui se sont engagés sur le terrain de conflits d'aménagement se sont donc fréquemment trouvés un peu isolés dans leurs laboratoires alors qu'ils affrontaient des terrains complexes sans bénéficier du soutien des administrations ayant la tutelle des projets, en particulier celle de l'Équipement, pour leur faciliter l'accès au terrain. Ils en ont éprouvé un besoin de cadres dans lesquels confronter leurs travaux. La formation du « collaboratoire » *Enquêtes et débats publics : l'expérience démocratique* qui a rassemblé sept doctorants en sociologie, science politique et aménagement de 1996 à 2000, est un bon exemple d'une tentative de structuration volontaire de la recherche en l'absence des cadres habituels pour le faire. Une telle structuration s'est particulièrement concrétisée dans quelques rapports collectifs et dans des numéros de revues (encadré 4).

Malgré l'absence de structuration institutionnelle, le développement de l'effort de recherche dans la deuxième moitié des années 1990 a largement contribué à faire monter l'intérêt des pouvoirs publics et de l'administration pour les questions qui sont au cœur des conflits : la demande de participation et de débat public, plus particulièrement. Si bien qu'aujourd'hui celles-ci sont indiscutablement inscrites sur l'agenda politique, notamment avec la loi sur la démocratie de proximité. En témoignent les rapports officiels sur le sujet (encadré 5) produits dans la période récente, qui n'ont pas systématiquement ignoré les travaux de recherche existants.

Pour être complet, il convient également de mentionner un certain nombre de témoignages publiés récemment. Parmi ceux-ci, je voudrais simplement attirer l'attention sur l'ouvrage de Mariette Cuvellier sur le conflit du TGV Méditerranée, intitulé « Le TGV du Prince », publié malheureusement assez longtemps après le conflit. M^{me} Cuvellier était présidente d'une association qui a animé le conflit dans la Drôme pendant huit ans (1990-1997) : elle dénonce les multiples injustices subies en décrivant et analysant les pratiques des maîtres d'ouvrage que l'on peut espérer révolues, comme les écoutes téléphoniques par exemple. C'est une excellente description de ce qu'ont été les conflits très durs dont nous parlons aujourd'hui, qui permet de mesurer le chemin parcouru en matière de participation des citoyens (l'écoute n'y signifierait plus la surveillance mais la reconnaissance des associations). Ce témoignage, vraiment intéressant même s'il n'est pas toujours complètement abouti en termes de réflexion sur l'action associative, nous rappelle utilement les errements auxquels il est malheureusement assez facile de revenir, par exemple au nom d'une conception instrumentale de l'efficacité de la décision.

La récente (et toute relative) abondance éditoriale concernant les conflits d'aménagement et le débat public, ne doit pas masquer le fait que l'effort de recherche est en train de retomber, selon un effet de cycle classique : à ma connaissance, il n'y a pas de vague nouvelle de thèses récemment engagées qui viendraient prendre la relève de la quinzaine de thèses soutenues dans les sept années passées, ou à soutenir dans l'année 2002. Une structuration de la recherche sur un mode essentiellement volontaire, sans relais institutionnel fort, trouve donc aujourd'hui ses limites.

On a donc aujourd'hui une situation paradoxale. L'expérience de la Commission nationale du débat public (CNDP) semble s'être imposée comme la référence française en matière de démocratie participative et la loi inscrit dans le droit français un « droit au débat public » revendiqué dans les conflits d'aménagement. D'une pratique relativement exceptionnelle, le débat public va devenir dans les prochaines années une pratique relativement courante (avec une vingtaine de débats par an organisés par la CNDP). Cela ouvre un champ d'expérimentations d'une ampleur beaucoup plus grande que les quelques débats organisés au titre de la circulaire « Bianco » (une douzaine de débats dans les huit dernières années) dont la mise en œuvre a pourtant fait l'objet de nombreuses recherches. Au contraire, l'action de la CNDP fait très peu l'objet de travaux de recherche.

La situation d'expérimentation de la participation et du débat public sur les projets d'aménagement, voulue par le législateur, appelle pourtant un effort de recherche d'une ampleur en rapport avec l'importance aujourd'hui donnée à la « démocratie participative ». La recherche devrait particulièrement s'attacher à l'intérêt général propre de la participation et pas seulement à son rapport à la décision. Force est de constater que cette orientation tient une place modeste dans les programmes de recherche récents (programme sur les associations de l'environnement et du cadre de vie du MATE et du PUCA) ou en cours (programme CDE du MATE, ACI « Ville » du ministère de la Recherche) et qu'aucun dispositif n'est encore prévu pour suivre la montée en régime de la CNDP. Il reste donc à se donner les moyens d'observer, comprendre et évaluer ce que produira, ou non, la nouvelle loi en construisant un programme de recherche spécifique.

Encadré 3. Travaux d'équipes de recherche

Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001.

Michèle Lamont et Laurent Thévenot (dir.), *Rethinking Comparative Cultural Sociology : Repertoires of Evaluation in France and the United States*, Cambridge (RU) & New York, Cambridge University Press, 2000.

Équipe « Enquêtes et débats publics : l'expérience démocratique », *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite des projets*, DDT du ministère de l'Équipement et INRETS, 4 volumes 1999-2000, et Collection de l'INRETS, rapports n° 233, 240 et 241, 2001.

Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran, *Débat public et développement durable. Expériences nord-américaines*, Paris, DAU du ministère de l'Équipement et SRAE du ministère de l'Environnement, « Villes et Territoires », 1996.

Jean-Louis Marie (dir.), *Construction des acteurs, de leurs conflits et de leurs ententes dans les processus décisionnels relatifs aux grandes infrastructures de transport : quelques terrains rhônalpins*, Lyon, DATAR et CERIEP, juillet 1995.

Encadré 4. Numéros de revues

2001 Plus, n° 54, décembre 2000, « Les commissaires enquêteurs et la construction de l'utilité publique », Paris, CpvS du ministère de l'Équipement, n° rédigé par Xavier Piechaczyk.

Annales des ponts et chaussées, n° 92, décembre 1999, « Débat public et projets d'infrastructure », Paris, Lavoisier, dossier coordonné par Jean-Pierre Galland, et n° 81, mars 1997, « Décision publique », Paris, Lavoisier, dossier coordonné par Nicolas Bouleau et Jacques Theys.

Société française, n° 12-13, octobre-décembre 1998, « Territoire, débat public, démocratie », Paris, dossier coordonné par Jean-Michel Fourniau.

Droit et ville, n° 45, octobre 1998, « Le commissaire enquêteur est-il majeur ? », Toulouse, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction.

Politix, n° 42, deuxième trimestre 1998, « Définir l'intérêt général », Paris, L'Harmattan, dossier coordonné par Brigitte Gaïti avec Arthur Jobert et Jérôme Valluy.

Responsabilité et environnement – Annales des Mines, n° 9, janvier-mars 1998, et n° 10, avril-juin 1998, « Comment organiser un débat public », Paris, Eska.

Écologie et politique, n° 21, automne-hiver 1997, « Aménagement, citoyenneté, démocratie », Paris, La Découverte, dossier coordonné par Xavier Piechaczyk.

Techniques, Territoires et Sociétés n° 31, mai 1996, « Projets d'infrastructures et débat public », et n° 34, mai 1997, « Expériences étrangères », Paris, Drast-CpvS du ministère de l'Équipement, n° coordonné par Jean-Michel Fourniau et Marie-José Roussel.

Encadré 5. Témoignages et rapports officiels

Mariette Cuvellier, *Le TGV du Prince*, Paris, Dagorno, 2001.

Serge Vallemont (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, « Systèmes-Droit », 2001.

Catherine Atger (dir.), *La concertation en aménagement. Éléments méthodologiques*, Lyon, CERTU, « Aménagements et urbanisme », 2000.

Conseil d'État, *L'utilité publique aujourd'hui*, La Documentation française, 1999.

Conseil d'État, *Rapport public 1999. L'intérêt général*, La Documentation française, « Études et documents du Conseil d'État » n° 50, 1999.

Gilbert Carrère, *Les Transports en France*, PUF, « Que sais-je ? », 1997.

Éric Brassart (dir.), *L2, le sens de la ville (une rocade dans Marseille)*, La Tour d'Aigues, L'Aube-DDE 13, « Territoire », 1996.

Dominique Dron et Anne Réocreux (Cellule de prospective et stratégie du ministère de l'Environnement), *Débat public et infrastructures de transport*, Paris, La Documentation française, « Collection des rapports officiels », 1996.

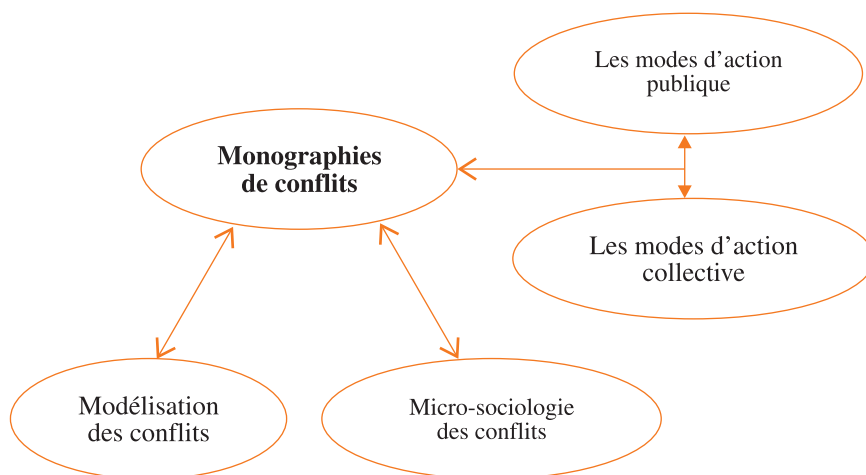
2. Pôles d'analyse structurant le champ de recherche

Il n'est guère possible, dans le cadre de cette présentation, d'entrer dans le détail des travaux de recherche mentionnés. Je voudrais donc simplement tenter une classification de ces travaux selon leur objet principal. J'ai bien conscience que toute classification est réductrice et ne rend pas compte de la qualité des thèses récemment soutenues. Elle permettra simplement de vous montrer la diversité des recherches quant à leurs approches des conflits d'aménagement et de la participation du public.

Il faut d'abord souligner que la plupart des recherches que j'ai mentionnées sont constituées d'un travail empirique important. Il ne s'agit jamais de théorisations générales simplement illustrées par des exemples de terrain, mais chaque fois d'enquêtes approfondies, de monographies de conflits. Souvent, ces travaux reposent principalement sur l'analyse d'un seul conflit, mais certains comme la thèse de Bruno Charlier recensent de nombreux conflits pour en comparer les grandes caractéristiques. Que l'analyse soit faite dans une optique monographique ou dans une optique comparative, les théorisations partielles qui sont proposées s'appuient donc sur le traitement de matériaux empiriques. Ces travaux amorcent donc la constitution d'un corpus et permettent sur quelques sujets comme le phénomène NIMBY ou la circulaire « Bianco » de déjà disposer de synthèses fortement documentées.

Je voudrais à présent organiser la présentation des différentes recherches autour de trois grands pôles d'analyse.

Figure 5
Pôles d'analyse des conflits d'aménagement



Modélisation des conflits

Le premier pôle identifiable regroupe des recherches assez variées, relevant de la géographie, de l'aménagement ou de la gestion, qui se proposent de modéliser les conflits d'aménagement ou d'environnement. Il s'agit moins de modèles mathématisés que de tentatives de caractérisation et de formalisation des conflits. Plusieurs thèses réfléchissent ainsi à la nature des conflits en essayant d'en définir les différentes caractéristiques, à la fois en termes d'enjeux, d'acteurs et de thématiques, et s'appuient sur les théories de la négociation pour aborder d'une manière globale les modes de résolution des conflits.

Le travail de Bruno Charlier, déjà présenté, entre dans ce premier pôle d'analyse. Mentionnons également la thèse de Jean-Marc Dziedzicki qui, réutilisant, entre autres matériaux, les résultats de Bruno Charlier, propose une grille de lecture des principaux facteurs d'émergence et de la persistance d'un conflit d'aménagement. Ces facteurs relèvent d'une combinaison de trois niveaux de conflit : le conflit interpersonnel, le conflit public et le conflit de territoire. La thèse appréhende donc les conflits d'aménagement non pas comme des dysfonctionnements, mais comme les signes de dysfonctionnements dans la manière de penser et de pratiquer l'aménagement. Dans cette perspective, la thèse identifie les réponses à apporter aux trois niveaux de conflits. Il en ressort que l'intervention d'un tiers-médiateur dans le cadre d'une approche fondée à la fois sur l'ouverture des négociations à de nouveaux acteurs, la consultation étroite de la population et sa véritable inscription dans le processus de décision pourrait répondre aux dysfonctionnements révélés par le conflit d'aménagement. L'analyse, dans la seconde partie de la thèse, des dispositifs participatifs dans cinq pays (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse, et la province canadienne de Québec) valide l'intérêt de l'intervention d'un tiers-médiateur. La démarche de médiation environnementale proposée pour gérer le conflit d'aménagement suppose néanmoins que cette intervention bénéficie à la fois d'une légitimité politique (sa reconnaissance par le décideur politique) et territoriale (sa reconnaissance par la population concernée).

La thèse de géographie de Jean Ollivro propose de contribuer à la résolution des conflits en présentant un modèle géographique du processus d'implantation des grands projets. À partir du cas du conflit du TGV Méditerranée, la thèse formalise l'antagonisme scalaire des avantages et des inconvénients d'un projet en fonction de l'échelle d'observation des acteurs. Plus on envisage le projet de TGV à grande échelle (échelle européenne, échelle nationale) plus son bénéfice apparaît important car il est alors un lien entre les espaces et permet, selon l'optique saint-simonienne toujours à la source des schémas directeurs d'infrastructures, de mieux relier les hommes. Par contre, plus on envisage le projet à l'échelle locale, plus il apparaît néfaste pour l'espace simplement traversé en consommant de l'espace sans l'aménager. Cet antagonisme scalaire ne peut être résolu par les procédures actuelles d'implantation qui n'envisagent la réalité des impacts qu'au stade final de l'implantation. Pour y remédier, la thèse propose un « modèle axio-latéral » qui formalise les deux concepts de lien et de nuisance, et leurs interactions.

Adoptant également une approche spatiale des conflits, la thèse de Yann Le Floch traite de la « gêne pressentie » par les riverains potentiels d'une infrastructure, facteur souvent associé au conflit d'aménagement. La thèse propose une modélisation mathématisée du lien entre cette gêne et la distance à l'ouvrage qui montre que l'éloignement réglementaire pris en compte pour ouvrir droit à une indemnisation laisse une importante population subir des nuisances sans aucune compensation. D'autre part, la thèse présente une méthode susceptible d'être un outil de gestion du conflit, grâce à une simulation cartographique du risque de controverses sur un territoire en fonction de la gêne pressentie.

Micro-sociologie des conflits

À l'opposé de ces tentatives de caractérisation globale des conflits en termes d'enjeux à négocier à différentes échelles territoriales, les approches micro-sociologiques s'intéressent essentiellement aux acteurs eux-mêmes, à leurs interactions et au déroulement d'une action située. Ces travaux empruntent à la sociologie de la mobilisation des approches phénoménologiques et interactionnistes.

Mentionnons en premier lieu la thèse de Véronique Catherin. Celle-ci prend comme terrain les contestations de l'autoroute A89 Lyon-Balagny pour étudier l'organisation de la contestation et la construction d'une cause collective. La thèse analyse ce processus politique en repérant les éléments de construction des récits, notamment ceux qui touchent à la légitimité de l'action publique, et en retraçant l'intrigue qui se noue autour du projet. Les différentes luttes menées par des groupes associatifs ou d'élus pour définir la situation du territoire remise en cause par l'autoroute et publiciser la contestation passent toujours d'abord par la révélation d'un projet perçu comme caché dans ses attendus, son tracé ou sa consistance, et par la dénonciation du caractère non légitime, irrecevable du projet. Mais, au-delà de la mise en scène d'une « affaire », la controverse publique conduit à problématiser la contestation, jusqu'à remonter à la politique nationale des transports, et conduit à construire des alliances. La thèse analyse finement le fonctionnement d'un espace de concurrence argumentaire et stratégique entre les acteurs associatifs, les élus et l'administration, dans lequel se joue, et se défait, l'acceptabilité du projet, ce qui conduit finalement l'administration à profondément revoir son projet. La thèse marque néanmoins les limites de l'action contestataire qui bute notamment sur un défaut d'expertise. Véronique Catherin considère, en conclusion, que la participation des groupes minoritaires à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, peut contribuer à leur amélioration voire à leur révision mais que, pour cette raison, l'administration continuera à y opposer une résistance.

La thèse d'Anne Tricot s'intéresse également à la capacité des habitants à interpeller l'administration. Celle-ci analyse comment se constitue et se défait un « milieu associé » à l'élaboration d'un projet, et les effets de ce processus de construction ou de déliaison sur le projet. Retraçant dans le détail les controverses sur le projet d'A8bis (devenu ensuite A58 puis abandonné) entre l'État, les communes réunies dans le périmètre du SDAU Cannes-Grasse-Antibes, et les associations, la thèse décrit finement les reformulations successives du projet,

L'environnement en débat

l'évolution des lieux de cette formulation. Ce travail met en évidence les relations entre le projet et son milieu associé et caractérise les éléments de traduction qui les relient. La thèse s'attache particulièrement aux traductions que permettent les dispositifs de critiques de l'expertise des maîtres d'ouvrage : les modèles de trafic ou les instruments de planification de l'urbanisation. Ces dispositifs critiques, constitutifs d'une expertise alternative, permettent notamment le passage d'un registre d'actions contestataires à un registre de propositions et de requalification du projet.

On peut rattacher à ce pôle d'analyse, les travaux qui s'intéressent à l'apprentissage des acteurs. Mentionnons particulièrement le travail de Laurence de Carlo sur des processus de consultation publique conduits par le Bureau de consultation de la ville de Montréal, analogue montréalais du Bureau des audiences publiques environnementales du Québec. Partant du constat de la dualité des objectifs de la consultation publique – l'aide à la décision finale des élus et la démocratisation de la vie publique – l'ambition du livre de Laurence de Carlo est de dépasser la séparation des recherches sur les processus participatifs induite par cette dualité et de construire un pont entre les approches des sciences de gestion et des sciences humaines. En couplant l'approche systémique des organisations et l'approche phénoménologique des interactions des participants à un processus de consultation publique, Laurence de Carlo construit un cadre conceptuel permettant d'« accéder au niveau de subjectivité de l'expérience humaine où celle-ci prend son sens ». Le concept d'apprentissage organisationnel est au centre d'une analyse qui s'attache à distinguer différents types d'apprentissage (apprentissage individuel ou collectif, apprentissage en boucle simple ou en boucle double). L'analogie entre processus de consultation et organisation focalise l'attention sur la construction par les acteurs de leurs représentations (du projet, de la consultation, de l'environnement, etc.), sur la confrontation et l'échange de ces représentations au cours de la consultation, sur la capacité à s'adapter aux règles ainsi perçues ou à les mettre en cause pour en créer de nouvelles.

Modes d'action publique et mobilisations collectives

D'autres travaux ont pour ambition de relier l'analyse des conflits, des mobilisations collectives, à la transformation des modes d'action publique. C'est pourquoi je les regroupe ici ¹. Malgré la diversité de leurs approches, ces recherches considèrent que le phénomène participatif relève d'un processus dynamique qui

1. Un tel regroupement n'est pas sans conséquence car il conduit à ne pas prendre en compte ici des travaux de science politique qui portent centralement sur la transformation des politiques publiques. Je pense, en particulier, à la thèse de Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France (1960/1971) : Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement*, Centre de Sociologie de l'Innovation, 1993 ; à celle de Dany Trom, *La production politique du paysage. Éléments pour une interprétation des pratiques ordinaires de patrimonialisation de la nature en Allemagne et en France*, IEP Paris, 1996 ; ou à celle de Jérôme Valluy, *Le gouvernement partenarial. Étude de la prolifération des activités de gouvernement conventionnelles (AGC) dans deux configurations de politique publique de protection de l'environnement industriel en France*, IEP Paris, 1999.

ne peut être compris qu'en articulant « nouveaux modes d'action publique » et « nouvelles formes d'action collective ». Cécile Blatrix explique ce nécessaire couplage en notant que, dans les transformations contemporaines des modes d'action publique, l'idéologie de la participation vient relayer l'idéologie de l'intérêt général. Mais les transformations de l'action publique sont ambivalentes et peuvent s'interpréter soit en termes de modernisation et d'efficacité de l'action publique, soit en termes de renforcement de la démocratie (ou de démocratisation de la décision), résultant surtout de l'ouverture des processus à de nouveaux acteurs. On ne peut donc trancher le sens de ces transformations du seul point de vue des modes d'action publique, sauf à réduire la demande sociale de participation à un pur discours d'affichage masquant la défense d'intérêts privés. Tous les travaux regroupés ici s'attachent donc à rendre compte des processus d'institutionnalisation de la « démocratie participative » et de formes de débat public mais tentent de les saisir à travers le fonctionnement concret des procédures – plus particulièrement la circulaire « Bianco », en mobilisant conjointement la sociologie de la participation politique et de l'action collective et l'analyse des politiques publiques.

Jacques Lolive, dans sa thèse sur les contestations du TGV Méditerranée, revendique cette articulation entre analyse des politiques publiques et analyse d'une mobilisation collective et des registres de justification de la contestation dans l'espace public. Ainsi, la première partie de sa thèse analyse la constitution de la politique publique des grandes vitesses ferroviaires, en synthétisant les travaux historiques réalisés sur l'innovation du TGV, alors que la seconde partie traite du conflit du TGV Méditerranée en tant qu'il manifeste une crise de cette politique publique et, au-delà, une crise des procédures d'élaboration et de décision des grands projets débouchant sur la circulaire « Bianco ». Cette seconde partie (la seule reprise dans la version éditée) ne s'en tient pas au cadre de l'analyse des politiques publiques, mais adopte plutôt les outils des théories de la justification et de la traduction pour rendre compte de la diversité des modes de mobilisation contre ce grand projet. La thèse s'attache particulièrement à décrire les processus de montée en généralité. Celle-ci ne se cantonne jamais simplement à un registre argumentaire mais s'objective également dans des dispositifs organisationnels : création de coordinations associatives, revendication puis participation à des procédures d'évaluation pluraliste tel le Collège des experts du TGV Méditerranée. Ces dispositifs permettent de rouvrir la « boîte noire » du système TGV et de reformuler l'intérêt général. Cependant, Jacques Lolive s'attache à montrer les limites de la démocratisation de l'action publique portée par les contestations. Ainsi, la contre-expertise du Collège des experts échoue à remettre en cause durablement le référentiel socio-technique de la politique des grandes vitesses. Ce référentiel pèse sur les conditions d'élaboration de la circulaire « Bianco » et conduit à une transcription très appauvrie de l'expérience du Collège des experts. Ainsi, pour éviter que le débat public territorial remette en cause la rationalité technico-économique des projets, la circulaire formalise un découplage strict entre le public appelé à débattre en amont de l'opportunité des projets et les territoires locaux d'implantation du projet.

La thèse de Xavier Piechaczyk s'attache aux processus de construction de l'intérêt général dans la conduite des enquêtes publiques en analysant la population

L'environnement en débat

des commissaires enquêteurs. Contribuant, avec les préfetures et les tribunaux administratifs qui les désignent, à constituer un système local des enquêtes publiques, les commissaires enquêteurs en attendent une reconnaissance sociale. Cette population spécifique de l'action publique locale forme un groupe social graduellement intégré par la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs. Celle-ci s'est, depuis la fin des années 1980, appliquée à accroître les compétences techniques de ses membres, en constituant une véritable expertise des enquêtes publiques, et a su développer une doctrine de la concertation. De la sorte, les commissaires enquêteurs peuvent se prévaloir d'exister collectivement, tant sur le plan institutionnel qu'identitaire. La constitution d'un « métier » dans la conduite des enquêtes a pour première conséquence d'encourager les commissaires à intervenir dans la production des règles de la concertation : déjà metteurs en œuvre du droit public, ils parviennent à s'imposer comme un partenaire plus ou moins institutionnalisé de la production des textes législatifs et réglementaires touchant à l'enquête et au débat publics. En retour, le développement de compétences et d'une identité spécifique oriente leurs comportements individuels dans les enquêtes. La thèse montre comment l'intérêt général des projets, évoqué dans l'avis final du commissaire enquêteur, est construit au cours de l'enquête publique comme une catégorie procédurale. Combinant les préférences personnelles du commissaire enquêteur et ses interactions avec le public, l'appréciation de l'intérêt général est davantage un bilan du bon ou du mauvais déroulement de la procédure (donc des rôles tenus pendant l'enquête) qu'une évaluation des remarques du public. La thèse explicite plusieurs figures-type de « commissaires enquêteurs en situation » en fonction de leurs pratiques de l'enquête publique et de leurs rapports à la notion d'intérêt général.

Pour Cécile Blatrix, analyser la construction sociale de la « démocratie participative », c'est aborder un ensemble complexe d'institutions sociales d'inégale importance, renvoyant à des acteurs et des secteurs sociaux distincts aussi bien qu'à des représentations diffuses, à des procédures et des initiatives multiples : enquêtes publiques, référendums locaux, conseils municipaux associés, débats « Bianco », Commission nationale du débat public... Contre une lecture qui réduirait le phénomène participatif à l'action et aux intérêts de tel ou tel groupe social, la thèse s'attache à la compétition que se livrent des acteurs aux positions et logiques différentes pour imposer leur conception de la « démocratie participative ». L'institutionnalisation de la participation a ainsi été renforcée par l'institutionnalisation de la protection de l'environnement, sans que cela ait constitué nécessairement un objectif politique.

Cécile Blatrix réélabore le concept de structures des opportunités politiques comme concept intermédiaire lui permettant d'articuler la sociologie de l'action collective et l'analyse des politiques publiques. Sa thèse principale saisit alors la dynamique de la construction sociale de la « démocratie participative » comme résultant de concessions procédurales accordées au terme de luttes collectives. Alors que peu d'approches en science politique envisagent le changement dans les politiques publiques comme pouvant résulter de mobilisations collectives, Cécile Blatrix montre au contraire que c'est notamment dans le traitement politique des mobilisations que des procédures participatives apparaissent. Elle tente donc de voir quels sont les luttes collectives, les mouvements sociaux qui ont pu

être à l'origine de la mise en place des différents dispositifs de participation. Cécile Blatrix analyse ainsi la circulaire « Bianco » comme étant une concession procédurale résultant des conflits, notamment pour trouver une issue politique aux contestations du TGV Méditerranée. Au terme d'une analyse approfondie du fonctionnement concret d'un débat public conduit au titre de la circulaire « Bianco » (celui sur le TGV Rhin-Rhône), elle en déduit de manière plus générale que les effets pratiques d'une procédure de « démocratie participative » contribuent à la construction sociale de cette notion. Une fois mises en place, les procédures participatives construisent et diffusent la demande sociale de participation à laquelle elles sont censées répondre. Elles accréditent l'idée d'une demande de participation citoyenne, non seulement de la part d'associations, mais aussi de « citoyens ordinaires ». La thèse montre ainsi comment les procédures participatives peuvent favoriser, voire susciter, des demandes nouvelles de participation, contribuant ainsi à la construction d'un « citoyen participant », et à la consolidation de la « démocratie participative ». Cependant, Cécile Blatrix juge que le développement des procédures de « démocratie participative » risque – parce que la participation réclame un fort sentiment de compétence – d'aboutir à creuser l'écart entre la majorité des non-participants et une minorité participante en développement qui dispose, avec ces procédures, de moyens plus diversifiés de se faire entendre et d'influer sur les décisions.

À partir d'une intervention sociologique avec les protagonistes de discussions publiques sur l'implantation de plusieurs grands projets d'infrastructure de transport en France et de l'observation directe d'un débat « Bianco » sur le projet de TGV Aquitaine, la thèse de Sandrine Rui pose centralement la question : dans quelle mesure le processus d'institutionnalisation du débat public est-il un facteur de démocratisation de l'action publique ? La grande originalité de la thèse est de poser cette question, non pas sous l'angle de la décision, de l'efficacité du débat à produire l'acceptabilité sociale des décisions, voire à induire un partage du pouvoir, mais depuis l'expérience des acteurs prenant part aux discussions publiques, en analysant les usages du débat et les activités cognitives qui s'y déploient. Il s'agit pour Sandrine Rui d'observer conjointement la nature du travail de légitimation de l'action publique, du travail de production de la légitimité d'un choix public, et la nature de l'expérience de ceux qui y prennent part, pour interroger les conditions de constitution d'un sujet démocratique. En effet, le débat public, en invitant ses participants à repenser l'intérêt général, souligne que « la Nation n'est plus l'horizon de la production de la légitimité des choix publics mais bien le sujet démocratique ». Le débat public constitue un lieu de rencontre entre l'espace de gestion des problèmes (relevant de l'analyse des politiques publiques) et celui de la démocratie politique (relevant de la sociologie politique), c'est-à-dire un lieu d'où « analyser la façon dont la société discute ouvertement de sa nature démocratique ». Sandrine Rui propose alors d'articuler une sociologie de l'expérience à la sociologie de l'action publique et à la sociologie des mouvements sociaux pour prendre la mesure de la capacité démocratisante du débat public.

Se démarquant ici d'une vision habermassienne assimilant discussion publique et recherche du consensus, Sandrine Rui ne cherche pas à comprendre comment se construisent des accords sur le caractère légitime ou non d'un choix public mais

L'environnement en débat

examine, au contraire, la capacité du débat à nier, à tolérer ou à reconnaître les *dissensus*, en analysant comment, par qui et à quelles fins se constitue un espace public de discussion. Au cours d'un débat, les relations de pouvoir et de domination ne sont pas suspendues mais s'expriment dans la capacité des acteurs à maîtriser la structuration des termes de l'échange, c'est-à-dire à déterminer par qui et comment la définition de l'intérêt général doit être produite, et à obtenir des participants qu'ils s'y conforment. Dans cette perspective, Sandrine Rui considère les rapports sociaux qui lient les participants d'un processus de discussion publique comme préalablement constitués par le conflit, que celui-ci se soit déjà noué autour du projet mis en débat ou qu'il existe de façon plus latente autour de la question de l'aménagement du territoire. Dans ces conflits, derrière les stratégies immédiates de justification des participants, des sujets collectifs défendent de façon concurrente une définition culturelle du changement, les uns faisant valoir une logique rationalisante du territoire, les autres se mobilisant pour la maîtrise de leur cadre de vie : « pour l'un et l'autre camp, le projet est toujours décliné en termes de modernité, de progrès, d'aménagement du territoire, de qualité du service public, etc. ».

Le travail de légitimation comme l'expérience des participants est ainsi largement déterminé par la nature des rapports sociaux constitués dans les conflits d'aménagement. Il l'est également par des langages distincts et autonomes constitutifs de notre culture politique, qui permettent aux participants de justifier leurs interventions comme leurs actions. Sandrine Rui dégage quatre langages des disputes sur les modalités de justification et de production de l'intérêt général qui sont en travail dans le débat public. Les langages de la Volonté, de l'Intérêt, de la Connaissance et de la Reconnaissance structurent ainsi la discussion comme l'expérience démocratique. Ce cadre interprétatif permet alors de rendre compte du fait que l'institutionnalisation du débat public relève tout autant de la manifestation d'un mode de gouvernement gestionnaire cherchant à faire du peuple un partenaire, qu'elle permet la constitution d'un espace public critique des formes de domination des pouvoirs centraux. L'appel au consensus et à l'identification politique que suppose la première logique rencontre des résistances individuelles et collectives qui cherchent à faire reconnaître les *dissensus* et amorcent un processus de subjectivation politique. La thèse analyse alors spécifiquement le travail de subjectivation politique engagé par les principaux protagonistes des discussions que sont les associatifs locaux, les aménageurs et les élus.

Conclusion : des lacunes à combler dans le domaine de la recherche

Pour conclure, je voudrais souligner quelques manques dans les thèmes des travaux de recherche réalisés jusqu'à présent, ce qui revient à ouvrir un certain nombre de perspectives pour les années à venir.

D'abord, je crois que des comparaisons internationales pourraient se révéler fructueuses. La focalisation de bon nombre de travaux sur les conflits ayant trait à des projets d'infrastructures de transport et de grands aménagements est-elle

spécifiquement française ? Force est de constater que dans les travaux mentionnés, on a assez peu de référence à des recherches sur les mêmes domaines dans les pays anglo-saxons ou dans le reste de l'Europe, pays dans lesquels les recherches porteraient plutôt sur les déchets et l'eau. Sans doute faudrait-il analyser plus en détail la littérature étrangère et en dresser un inventaire raisonné. S'il se confirmait un intérêt différencié pour tel ou tel secteur de l'aménagement et de l'environnement, il conviendrait de l'expliquer. Renvoie-t-il à la centralisation française, à la place du ministère de l'Équipement dans la maîtrise d'ouvrage publique ? Renvoie-t-il aux procédures de concertation existantes, conçues plus sur le mode de la consultation d'un large public que sur le mode du partenariat entre acteurs identifiés ? Renvoie-t-il aux modes de structuration du milieu associatif, aux difficultés de représentation des riverains et des usagers ?

La comparaison s'impose également entre ce qui se pratique dans le domaine de l'aménagement et des transports et les diverses formes de la « démocratie dialogique » (pour reprendre le terme du livre de Lascoumes, Callon et Barthe¹) qui s'est parallèlement développée avec des processus d'évaluation participative de la technologie. Le centrage sur les questions d'aménagement, lié au travail de terrain, fait que les procédures participatives du type conférences de citoyens, jurys de citoyens, etc., sont peu étudiées, alors que très souvent sont pointés des problèmes similaires concernant le partage des connaissances et l'expertise. De manière plus générale, une telle comparaison est nécessaire pour mieux comprendre le lien entre participation et décision : elle permettrait de mieux comprendre l'adéquation de telle ou telle procédure de participation avec telle ou telle situation de décision.

Pousser plus avant la réflexion sur la démocratie dialogique nécessite des comparaisons entre les processus qui ont pour objet la science et les risques technologiques, et ceux qui ont pour objet le territoire. De telles comparaisons permettraient une meilleure élaboration du rapport entre intérêt général et territoire. Je pense qu'une des spécificités intéressantes des recherches sur la concertation et le débat public est qu'elles prennent au sérieux la dimension proprement territoriale des projets d'infrastructures et de leur processus d'implantation, ce que ne feraient pas des analyses de politiques publiques sectorielles, par exemple. Ces recherches regardent le territoire comme n'étant pas simplement un support de l'action publique ou un niveau d'intervention de l'administration, mais s'intéressent aux processus de son appropriation, aux formes de sa représentation et de sa mobilisation qui se révèlent à travers les conflits. Mais il faudrait des corpus plus importants pour s'interroger, par exemple, sur la diversité régionale (à envisager à l'échelle européenne) des mobilisations territoriales et des formes d'investissement de l'espace public.

Le centrage sur les conflits fait que l'activité de l'administration de base n'a pas été étudiée. Des travaux se sont intéressés récemment à l'évolution des pratiques des services territoriaux de l'Équipement face aux problèmes de déconcentration

1. Callon (M.), Lascoumes (P.), Barthe (Y.), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.

L'environnement en débat

et décentralisation ¹, mais il n'y a pas d'équivalent pour regarder directement ce qui se passe dans une DDE confrontée à un conflit sur un projet. La thèse de Sandrine Rui s'est bien intéressée aux identités des ingénieurs confrontés à des conflits, mais ce n'est pas une approche de l'activité des maîtres d'ouvrage. Ce qui est vrai des DDE vaut aussi pour la CNDP qui n'a pas été étudiée de l'intérieur. Il n'y a, à ma connaissance, pas de travaux sur les débats publics conduits par la Commission, à part ceux que j'ai pu réaliser moi-même, alors que les formes de débat explorées par la loi « Barnier » me semblent ouvrir un champ d'expériences particulièrement intéressant. Il ne faudrait pas, au moment où la nouvelle loi institutionnalise sur une large échelle ce type de débat, que la recherche en reste à l'analyse de la circulaire « Bianco », même si l'on peut partager l'intérêt porté à l'origine des processus pour en comprendre les développements ultérieurs !

Enfin, il faut souligner qu'une littérature philosophique anglo-saxonne assez abondante traite de démocratie délibérative ou dialogique. Il semble qu'il y ait dans les sciences sociales en France une assez grande méfiance vis-à-vis de ces débats théoriques sur la démocratie délibérative qui partent d'une vision normative de la démocratie. Les travaux mentionnés préfèrent s'intéresser à l'exercice quotidien de la citoyenneté, analysée dans le cours des conflits, sans engager de définition de ce que doit être la démocratie. Si l'on ne peut que partager le souci d'une connaissance empiriquement fondée, la construction d'un véritable corpus de connaissances sur la participation demandera sans doute des élaborations théoriques plus poussées et donc des confrontations avec les théories de la démocratie délibérative.

Je n'ai pas rendu compte ici de certains autres travaux mentionnés dans l'encadré 1. C'est tout simplement que je ne les connais pas assez pour en parler. Sans doute introduiraient-ils encore plus de diversité dans le panorama que j'ai tenté de dresser des recherches qui s'intéressent au rapport entre conflits d'aménagement et débat public ou concertation sur les projets. Finalement ce panorama m'a conduit à distinguer trois grands types d'approches : celles qui voient dans le débat public un instrument d'une meilleure efficacité de la décision publique ; celles qui étudient les mobilisations collectives autour de l'ouverture d'espaces de discussion publique ; celles enfin qui s'intéressent à la démocratisation de la vie publique à laquelle contribueraient, ou non, les processus de débat public. Ces approches s'opposent entre elles sur leurs perspectives, mais sont aussi chacune constituées de travaux souvent divergents. Pourtant, une des caractéristiques encourageantes de tous ces travaux est qu'ils ne s'ignorent pas et même se discutent les uns les autres. Cela témoigne à mon sens de la constitution en cours d'un champ de recherche. Il ne faudrait pas que l'absence d'initiative du côté de la commande publique mette un terme prématuré à ce processus commençant.

1. Reigner (H.), 2000, *Le ministère de l'Équipement : un révélateur des mutations en cours de l'action publique territoriale*, thèse de science politique de l'Université de Rennes I, IEP de Rennes, novembre.

Table ronde

Bernard Joly

Directeur départemental de l'Équipement du Jura

Je voudrais tout d'abord remarquer que lorsque j'ai commencé à apprendre à conduire des projets d'infrastructure dans ma jeunesse, on apprenait à faire des tracés avec des contraintes géométriques, que l'on confrontait à des cartes de contraintes. Aujourd'hui, mes jeunes collègues apprennent plutôt à mener des projets d'aménagement dans lesquels ils intègrent des données et non plus des contraintes. Certains me trouveront sans doute optimiste, mais je crois qu'ils apprennent à intégrer des données qui relèvent certes de la technique mais aussi de l'environnement, qu'il soit humain ou naturel. Bien sûr, subsistent ici ou là des technocrates, comme partout, mais on a vraiment essayé de passer d'une logique technicienne à une logique de projets d'aménagement et même de projets sociaux.

Y est-on parvenu ? Une des choses qui ressortent de la présentation de Jean-Michel Fourniau est que le citoyen est reconnu dans ses droits au débat public. Je commence même à penser qu'aujourd'hui la réglementation nous permet presque tout si bien que rien ne nous empêcherait d'en faire encore plus sur le plan de la démocratie participative. Au niveau théorique, j'ai l'impression qu'il y a peu de thèses sur le sujet par rapport au nombre de conflits rencontrés depuis le début des années 90. En outre, dans ces thèses, il semble y avoir beaucoup d'analyse des conflits, mais apparemment assez peu de conseils et d'assistance méthodologique. Nous qui sommes confrontés à ces conflits avons un peu l'impression de travailler seuls alors que l'on aimerait beaucoup bénéficier de conseils. Je n'entends pas nécessairement par là une méthodologie normative, mais j'aurais assurément besoin de comptes rendus d'expériences soulignant leurs forces, leurs faiblesses, leurs intérêts en fonction des situations et des hommes. Je me demande si sur chaque territoire, compte tenu de sa sensibilité et des hommes qui le vivent, de leur influence, de leur capacité, de leur façon d'être et de travailler, il ne faudrait pas inventer un mode de

conduite du débat différent. Ce que nous attendons des chercheurs qui réfléchissent sur notre action, ce ne sont pas des méthodes mais plutôt des idées bien classées qui nous permettent d'aller rechercher dans un petit guide celles qui nous intéressent en fonction des hommes avec lesquels nous travaillons.

Enfin, pour revenir sur l'identité des ingénieurs, je suis persuadé qu'ils ont évolué dans leur façon de travailler, comme la société dans laquelle ils vivent, et que le ministère de l'Équipement travaille aujourd'hui davantage par projet et par objectif. Les ingénieurs sont obligés d'adopter des démarches plus systémiques, pour conduire un projet d'aménagement comme on conduit un projet d'entreprise ou de territoire. Les méthodes sont assez différentes, un peu moins cartésiennes et plus itératives. Nous avons appris à mâliner nos raisonnements déductifs cartésiens de démarches intellectuelles itératives pascaliennes sinon « Paul Valériennes ».

Isabelle Dubien

Consultante, ASca

J'interviens ici à deux titres : d'une part, en tant que responsable d'un projet de recherche dans le cadre du programme « Concertation, décision et environnement », portant sur l'analyse du rôle de la négociation dans la requalification profonde de projets de lignes électriques ; d'autre part, en tant que missionnée par le Conseil général des Ponts et Chaussées pour réaliser une synthèse sur les apports de la recherche au sujet de l'articulation entre débat public et processus de décision.

Pour commencer, je remarque que dans le titre de la séance on parle de « débats publics », que dans la première séquence on a parlé de concertations et dans la deuxième de conflits. Y a-t-il aujourd'hui lieu de faire une distinction entre conflits, débats, concertations ? Pourquoi parler de débat public dans la loi sur la démocratie de proximité ? Le débat public n'est-il pas aujourd'hui une première étape d'un processus de concertation plus large ?

Je suis tout à fait d'accord avec Jean-Michel Fourniau sur le fait que l'objet de recherche

L'environnement en débat

« débat public et processus de décision » est encore en cours de construction. Par exemple, si le débat public peut être perçu par certains comme un moyen de rendre plus efficace la décision publique, alors qu'est-ce qu'une décision publique efficace ? L'efficacité se juge en fonction d'un certain nombre de résultats au regard d'objectifs ; quels sont ces objectifs et peuvent-ils évoluer au cours du processus décisionnel ? Il apparaît par exemple que l'image de marque d'EDF est considérée comme un critère pouvant renforcer l'efficacité de la solution obtenue à la fin. On voit donc que la question de l'efficacité d'une décision publique n'est pas simple. J'ai l'impression en fait que le débat public est une étape du processus décisionnel qui est très complexe, dans laquelle il s'agit d'assurer un savant mélange entre information, expression, discussion, orientation et décision. Cette complexité est bien révélée par le nombre de chercheurs et de disciplines qui s'intéressent à ces processus de décision, et par les difficultés pratiques que peuvent rencontrer les praticiens de la concertation. N'oublions pas en outre que le débat public fait appel à des individus dont on ne saurait *a priori* prédire le comportement, et qui parfois en seraient d'ailleurs incapables eux-mêmes.

Chaque débat public, chaque processus de décision constituent une nouvelle expérience, une nouvelle aventure, si bien que, comme l'a dit Bernard Joly, on ne disposera jamais d'une procédure applicable dans tous les cas. En revanche, je crois qu'on peut appliquer des techniques de comportement pour mener à bien cette aventure qui repose beaucoup sur un certain état d'esprit et un certain type d'attitudes. En particulier les acteurs – que ce soient les représentants du maître d'ouvrage ou ceux qui participent aux débats – doivent être capables d'accepter l'imprévu, de se voir remis en cause et de gérer cette remise en cause. Dans de nombreux débats par exemple la légitimité de l'ouvrage peut être totalement mise en question, avec une discussion approfondie des hypothèses technico-économiques qui en constituent le fondement.

Cette question de l'amélioration des débats publics amène inévitablement à se poser les suivantes : améliorer pour quoi et pour qui ? dans quel sens ? cela revient à replacer le débat public dans le cadre d'un processus de décision. Est-il possible d'articuler expression libre et contradictoire ? Principes de démocratie de proximité et d'opérationnalité ? L'opérationnalité constitue-t-elle ou peut-elle constituer une dimension du débat ? Si oui, c'est-à-dire si l'on considère que le débat public a véritablement un sens et un caractère opérationnel dans le processus de décision, qu'un certain nombre de décisions peuvent être actées lors du débat public, alors comment concrètement passer de l'expression à l'opérationnalité ? Cela ne signifie-t-il pas qu'il faut déjà lors du débat entrer dans une forme de négociation ? Cela amène d'autres questions. Dans un débat public, sur quoi peut-on revenir ? Qu'est-ce qui peut être négocié, notamment en fonction des choix opérés lors des étapes décisionnelles préalables ? Doit-on revenir sur les hypothèses technico-économiques à l'origine du projet ? Par exemple, la controverse actuelle sur la question de la mobilité doit-elle y être exposée, tranchée ou dépassée ?

Une autre série de questions concerne les engagements que l'on prend lors du débat public. Sur quoi s'engage-t-on et avec qui afin de rendre cette étape la plus efficace et efficiente possible pour l'ensemble du processus décisionnel ? Doit-on s'engager à étudier tous les projets alternatifs et ceux ayant émergé lors du débat ? À justifier dans les étapes ultérieures le projet présenté au regard de critères d'évaluation définis lors du débat public ? Doit-on s'engager à poursuivre le processus participatif sans attendre l'enquête publique ?

Ainsi, s'interroger sur la place du débat public dans le processus de décision amène à poser la question de son opérationnalité et donc peut-être d'une certaine forme de négociation qui peut avoir lieu dans ce cadre tout en sachant que d'autres négociations ont lieu par ailleurs. L'enjeu est donc de rendre le débat public opérationnel en le situant comme une étape du processus décisionnel.

Discussion avec le public

Jean-Paul Puyfaucher

EDF

Je crois que Bernard Joly a raison de dire que les maîtres d'ouvrage ont profondément évolué depuis dix ans. Pour être franc, dans le domaine du transport d'électricité nous avons reçu tellement de « gifles » – notamment en réunions de concertation, le soir, à essayer de faire passer des projets de lignes aériennes – que nous avons été forcés d'évoluer, et nous évoluons encore. Petit à petit, nous sommes passés du métier d'ingénieur-technicien, à ingénieur-communicant, pour arriver à des ingénieurs qui doivent aussi écouter. Quand je suis arrivé dans le métier il y a une dizaine d'années, j'ai fait des calculs de lignes électriques aériennes que l'on me demandait de concevoir les plus droites possible pour des raisons économiques. Ensuite, il a fallu apprendre à communiquer sur nos projets, à mieux les présenter y compris au niveau du paysage, lors des réunions de concertation. Enfin, le débat public est intervenu et nous a ramenés très en amont en nous apprenant à écouter. Nous avons découvert que les logiques scientifiques et techniques n'étaient pas les seules à devoir être prises en compte. Dans cette remontée vers l'amont, on est aussi passé d'une opposition du type « pas dans mon jardin » à un questionnement sur l'opportunité des ouvrages. Alors que celle-ci se décidait dans le secret des cabinets et des bureaux des techniciens, elle est désormais discutée sur la place publique. De ce fait, les consignes aux directeurs de projets sont maintenant de partir de l'exposé du ou des problèmes à résoudre. S'ils ont imaginé une solution, ils peuvent la présenter tout en gardant à l'esprit et en exprimant qu'il y en a peut-être d'autres.

Une des conséquences très directes de cette évolution est que nous avons revisité un grand nombre de nos projets sur lesquels une concertation avait été initiée, pour nous apercevoir que nous avions parfois des ambitions un peu démesurées, basées sur des taux d'accroissement de la consommation que nous avons connus dans les années 1980-90. Nous essayons donc de ne plus présenter en concertation que des projets sérieux répondant à un besoin réel qui puisse être compris et admis par tous.

Enfin, Bernard Joly soulignait avec raison notre besoin de recommandations très opérationnelles. Il est vrai qu'à la lecture d'un certain nombre de travaux qui paraissent sur le sujet, on trouve des choses très intéressantes mais trop rarement des recommandations opérationnelles.

Georges Mercadal

Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées

Isabelle Dubien parlait d'opérationnalité du débat public dans la décision, j'évoquais dans le même ordre d'idée tout à l'heure l'articulation entre les deux : je crois que cet enjeu est au cœur de ce que les maîtres d'ouvrage peuvent demander aux chercheurs. Si le débat public est une étape du processus de décision, quelles sont et quelles doivent être les autres étapes pour tendre vers cette opérationnalité ? Quel doit être le processus d'ensemble dans lequel s'insère le débat public pour qu'il alimente effectivement la décision ? On ne saurait éluder le fait que les économistes ont réfléchi depuis longtemps à la décision, qu'ils ont élaboré des méthodes rationnelles de prise de décision : on peut les critiquer, penser comme moi que le débat public apporte autre chose, mais il faut se positionner par rapport à cette rationalité de la décision élaborée par les économistes. Si l'on devait garder en parallèle d'un côté les tenants du débat public et de l'autre ceux de la rationalité économique, je ne crois pas que l'on avancerait beaucoup. Je sens bien un germe de nouveauté dans cette idée que le processus de décision est une succession d'interactions avec le public, de calculs et de négociations, mais encore faut-il, si ce modèle est valable, le décrire plus précisément et nous donner les arguments nous permettant de l'organiser au sein de la puissance publique.

Laurent Mermét

Pour relancer le débat, je voudrais rebondir sur la présentation de Jean-Michel Fourniau et en particulier sur la question de ce que les recherches peuvent amener comme recommandations. D'abord, il faut souligner qu'en fonction du cadre disciplinaire dans lequel on conduit

L'environnement en débat

ses recherches, on débouche sur des types de recommandations très différents. Par exemple, des chercheurs qui se consacrent à la modélisation des conflits vont essentiellement pouvoir en tirer des méthodes d'intervention ou des cadres de diagnostic. Au contraire, des chercheurs qui font de la micro-sociologie des conflits vont plutôt déboucher sur des recommandations très proches de ce que Bernard Joly a exprimé en termes d'hommes, de spécificité des territoires, de méthodes particulières à l'écoute des conditions locales. Et puis des chercheurs qui travaillent sur les modes d'action publique vont déboucher sur des préconisations concernant l'organisation et l'évaluation des politiques publiques, etc. En filigrane derrière la typologie des recherches ou des disciplines se trouve donc un enjeu caché qui est celui des types de préconisations qui peuvent être émises.

Néanmoins, globalement, les chercheurs n'ont pas vraiment pour habitude d'aller très loin dans la recherche des préconisations. Je dirais tout d'abord que ce n'est pas réellement leur travail d'aller jusqu'au bout dans l'émission de préconisations. De la même manière que les agriculteurs ne vendent qu'exceptionnellement leurs produits directement au consommateur, on peut dire qu'il y a entre le chercheur et les acteurs toutes sortes d'intermédiaires, chercheurs-consultants ou consultants-chercheurs. Au fond, l'important est que les réseaux d'échanges fonctionnent pour qu'une certaine culture puisse se diffuser et que l'on puisse se former, changer. Il faut donc réfléchir aux moyens de faire fonctionner ces réseaux.

Enfin, Jean-Michel Fourniau a décrit un syndrome dont, je crois, souffrent les sciences sociales quand elles essaient d'aider la décision publique. Elles sont tiraillées entre d'un côté une focalisation trop grande sur un objet, ici la circulaire Bianco, et de l'autre une insertion trop servile dans les grands débats de leurs disciplines. Autrement dit, les chercheurs focalisent tellement sur cette circulaire qu'après ils sont épuisés et n'ont plus la force de suivre l'évolution de l'action publique ; pendant quinze ans, ils nous parlent de la même circulaire. J'ai vécu le même processus par exemple dans le domaine agri-environnemental avec l'article 19 sur lequel tout le monde s'est jeté au point de ne plus pouvoir suivre ensuite. Ensuite, les chercheurs revien-

ent aux grandes questions de la sociologie ou des sciences politiques, mais ce ne sont pas elles qui vont aider les opérateurs. L'intérêt commun des chercheurs et des opérateurs, à mon avis, est de faire émerger un champ de questionnement et de recherche appliquée relativement stable, ne portant pas sur les grandes questions des différentes disciplines et ne suivant pas non plus l'actualité du débat public avec cinq ans de retard, mais accompagnant par un certain nombre de questions la réflexion des acteurs en temps réel. On est beaucoup plus près de ce fonctionnement que l'on n'en était autrefois, mais Jean-Michel Fourniau a souligné de manière assez forte qu'un certain nombre de conditions n'étaient pas complètement remplies.

Jean-Michel Fourniau

Il faut remarquer que dans plusieurs pays européens, par exemple pour l'évaluation participative de la technologie, les chercheurs ont été directement engagés dans la mise en œuvre des conférences de citoyens. Ainsi un réseau de chercheur a participé, dans le cadre d'un programme du PCRD, *Europta*, à l'expérimentation et au suivi de conférences de citoyens organisées dans six pays européens sous l'égide des Offices Parlementaires des Choix Technologiques (la France ne faisait pas partie de ce panel). Il est sans doute vrai que la culture des chercheurs français les porte assez peu vers l'expérimentation, même si exceptionnellement plusieurs d'entre eux ont participé au comité de pilotage de la Conférence de Citoyens sur les OGM. Pourtant, je crois que si l'on veut que les chercheurs soient proches des questions que se posent les acteurs, il est important de les associer à un certain nombre d'expérimentations. Or, les cadres de programmation de la recherche ne permettent en général aux laboratoires qu'un suivi après coup. On a ainsi pu créer une instance comme la Commission nationale du débat public sans prévoir, malheureusement, aucun effort de recherche en accompagnement, et seules des démarches individuelles tentent de combler ce manque. La responsabilité en incombe certes aux chercheurs eux-mêmes, mais également à l'administration française qui se méfie traditionnellement de la recherche en sciences sociales, accusée de se poser davantage les questions de ses disciplines de rattachement que celles des

acteurs. Définir et doter des programmes de recherche est un passage obligé pour l'État si l'on veut attirer l'attention des chercheurs sur certaines questions que pose la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques.

Je voudrais ajouter que, si beaucoup de recherches se sont focalisées sur les conflits plutôt que sur la conduite des processus de décision et les conditions d'efficacité du débat public, cela relève d'un parti pris méthodologique : ne pas privilégier le point de vue d'un acteur particulier, fut-ce le décideur. S'intéresser au contraire à l'ensemble des acteurs et à leurs interactions a été productif. Par exemple, pour montrer que dans les processus de mise en discussion publique des projets, l'identité de tous les acteurs est remise en cause et évolue, ce que ne permet pas de comprendre une conception pédagogique du débat public qui n'interroge pas le partage préétabli entre « sachants » et profanes. Le discours *pro modo* des ingénieurs sur leur propre changement mérite également d'être mis en situation dans les conflits et les diverses formes de discussions publiques, pour comprendre comment il est énoncé et avec quels effets sur les pratiques réelles. Dans les situations d'interactions, chacun, quel que soit le rôle qu'il occupe dans le conflit, est amené à « mettre à l'épreuve sa citoyenneté », comme le dit Sandrine Rui dans sa thèse. Chacun peut le faire de différentes manières, si bien qu'une recomposition unique du rôle de maître d'ouvrage, par exemple, n'émerge pas de la diffusion des pratiques de concertation mais qu'au contraire, la diffusion de ces pratiques met en concurrence des conceptions distinctes de ce rôle de maître d'ouvrage. De la même façon, il n'y a pas un unique modèle du militant associatif « participant » aux procédures de concertation et de débat public. Différents rôles possibles se font jour. La pluralité des identités que révèlent les situations de discussion publique sur les projets, l'évolution concomitante des rôles associatifs et de maître d'ouvrage ouvre ainsi de nouveaux espaces de recomposition de l'intérêt général. La pluralité des légitimités et des identités contribue effectivement à ce qu'il n'y a plus un intérêt

général, mais bien des intérêts généraux en construction à travers le débat public.

Jean Gonella

Des modèles existent déjà à l'étranger sur l'articulation entre décision et débat public. Ils ne sont bien sûr pas applicables en France sans adaptation, compte tenu des différences culturelles. Mais ils n'en demeurent pas moins intéressants à étudier.

La Suisse par exemple a un modèle intégré souvent très productif de débat public et de décision : un débat public précède une *votation* qui, si elle réussit, entraîne une prise de décision qui s'impose à toutes les autorités publiques. On retiendra par exemple les deux dernières votations confédérales. Tout d'abord, celle que les Suisses ont appelée « l'Initiative des Alpes ». À l'horizon 2005, les camions en transit par la Suisse seront obligés de traverser la confédération sur des trains. Ensuite la RPLP (redevance poids lourds liée aux prestations), comme conséquence logique de la précédente. Tout camion doit déjà payer une taxe proportionnelle aux tonnes x kilomètres transportées, ces taxes étant affectées aux investissements ferroviaires. L'expérience a semblé tellement porteuse d'avenir que Christian Brossier, dans son rapport sur « La politique française des transports terrestres dans les Alpes »¹, s'est interrogé sur la future viabilité économique du TGV voyageurs-fret Lyon-Turin. Il estime que la Suisse risque de détourner une grande partie du transit de fret à travers l'Europe vers son nouveau système ferroviaire.

L'autre modèle, très étudié actuellement en France, est celui du Bureau des audiences publiques du Québec, une sorte de structure de débat public qui inspira Michel Barnier pour la rédaction de sa loi créant le débat public national.

Pour ce qui en est des guides que pourraient fournir les chercheurs dans la mise au point de bons modèles de démocratie participative applicables à la France, on peut douter que l'on y parvienne, si l'on s'attache au mot « guide ». Souvent, les chercheurs ne peuvent guère donner de guide déterminé à leurs propres recherches. La créativité de la vie finit toujours par

1. Conseil général des Ponts et Chaussées, rapport de Christian Brossier, 1998, *La politique française des transports terrestres dans les Alpes*, La Documentation française, Paris.

L'environnement en débat

nous jeter ailleurs que là où les guides voulaient nous envoyer ! Bien sûr, mieux vaudrait qu'il y ait de bons débats institutionnalisés. Sinon les contradictions finiront, toujours, par se résoudre dans la rue à coups de pavés. En fait de guide principal, les chercheurs pourraient suggérer le suivant aux ingénieurs : si vous entrez en débat, attendez-vous à être étonnés, amenés là où vous ne vouliez pas aller et, ce qui est souvent terrifiant, à devoir penser hors des sentiers battus.

Mais nous souffrons toujours, en notre démocratie, de dogmes qui ne peuvent guère être remis en cause, même sur des points de détails, sauf à engager de violentes révoltes. Jean-Paul Puyfaucher nous parlait, tout à l'heure des lignes électriques aériennes. Lors du débat public que je citais ci-dessus, relatif à un projet de ligne électrique à très haute tension en haute Provence, le problème finit par être bien posé par EDF, après un mois de débat néanmoins. Il s'agissait d'un problème de sécurisation de tout l'Est de la Provence selon la règle du (n -1) : si on perdait une ligne, il faudrait pouvoir la remplacer par une autre ligne de puissance équivalente, afin de ne pas imposer des coupures sur des territoires, au détriment des citoyens. On appelle cela un bouclage. La ligne projetée était destinée à boucler le système existant. Grâce aux vertus du débat public, plusieurs questions iconoclastes finirent par être posées :

- Et si les citoyens n'étaient pas aussi attachés à la sécurité électrique de leur région que le prétendent les techniciens ? Cela remettrait en cause le dogme du (n -1), ce à quoi EDF ne s'attendait pas.
- Et s'il y avait d'autres moyens que la construction d'une nouvelle ligne électrique dévastatrice des paysages, pour assurer la sécurité électrique revendiquée ?

C'est cette dernière question, très inattendue et issue du débat public, qui se révéla la plus créatrice. Fut proposée toute une synergie de moyens alternatifs : optimisation des lignes existantes, mise en œuvre d'un projet de maîtrise de la demande d'électricité (MDE), productions locales d'électricité,... Finalement, ce sont les alternatives à la ligne projetée qui fu-

rent retenues, par arbitrage interministériel du 5 juillet 2000.

Enfin, je dois avouer que je ne crois guère à l'existence d'une rationalité technique unique. Dans bien des cas, il peut en sourdre plusieurs. Il convient alors de s'interroger sur les postulats, pour ne pas dire sur les dogmes, qui les fondent. Par exemple, le débat économique actuel paraît totalement libre... sauf à remettre en cause ses postulats de base. On voit les dangers de tels blocages à l'occasion de la répression meurtrière des récentes manifestations de Gênes. Aujourd'hui, selon l'un des dogmes centraux du libéralisme, la baisse des impôts favoriserait le développement économique. Il suffit de lire Piketty¹ pour se convaincre que, depuis 1900, rien n'est moins assuré ! Ceci dit simplement pour montrer à quel point notre créativité est socialement inhibée en de nombreux domaines. Aussi, si l'on désire vraiment aller vers une démocratie participative, mieux vaudrait s'attendre non point à ce que sautent quelques dogmes ponctuels sur la construction d'une route ou d'une ligne électrique, mais à ce que soit remise fondamentalement en question la pensée qui est l'origine même de ce que produisent les chercheurs et les techniciens. Sans une telle remise en question, vouloir construire des guides de démocratie participative serait illusoire.

Bernard Joly

Je veux juste préciser, pour lever toute ambiguïté, que lorsque j'ai employé le mot « guide », je ne parlais pas d'un guide normatif mais plutôt d'une espèce de catalogue d'expériences.

Je suis en tout cas persuadé, comme je l'ai déjà dit, que le débat public fait désormais partie intégrante des projets. En revanche, sa pratique évolue extrêmement vite, j'ai pu m'en apercevoir depuis vingt ans que je pratique les débats sur les projets d'infrastructure, d'aménagement ou d'urbanisme. On demande de plus en plus de débats en amont, sur des questions effectivement auxquelles nous ne nous attendions absolument pas, et nous ne sommes pas toujours bien préparés à y répondre. Il serait donc intéressant notamment qu'on nous donne des exemples de débats à des niveaux différents, de

1. Piketty (T.), 2001, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistribution, 1901-1998*, Grasset, Paris.

l'amont à l'aval, et sur des thèmes différents. Il faut en effet pouvoir réagir de manière adéquate, le plus en amont possible parce que les gens ont besoin de sens, et le plus clairement possible parce que les gens ont besoin de confiance. Enfin, je crois que nous aurions aussi besoin d'assistance sur la gestion du temps. Il faut sans doute laisser du temps à la « palabre », mais les *procédures* ne laissent pas toujours le temps de mettre en œuvre des *processus*.

Claude Chardonnet

Pour prolonger la discussion en cours sur l'aide que la recherche peut apporter aux acteurs de terrain et notamment – mais pas seulement – à la maîtrise d'ouvrage, il me semble qu'il serait intéressant de définir des critères d'évaluation des débats publics. Qu'est-ce qu'un débat public réussi ? À quoi mesure-t-on une concertation réussie ? Quels sont les bons critères ? Peut-on évaluer la qualité d'une pratique de la démocratie ? Peut-on évaluer la qualité de la présence ? De l'argument ? Du dialogue ? Il y a certainement quelque chose à produire sur le sujet, qui soit forcément le plus ouvert possible mais sur lequel la communauté des chercheurs, des praticiens et de tous ceux qui veulent améliorer le débat public, se retrouve un minimum. C'est une question qui a un sens en elle-même, mais qui est en outre mise à l'ordre du jour par l'Union européenne. En effet, lorsqu'une région élabore son Document Unique de Programmation (DOCUP), sorte de « Contrat de Plan Europe/région », elle est aujourd'hui obligée, pour argumenter le bien fondé des orientations dont elle demande le financement, de justifier de la concertation qu'elle a mise en place pour établir ces orientations. Elle est donc obligée de fournir un bilan de la concertation, et l'on peut craindre de voir un peu tout et n'importe quoi en la matière. La recherche peut-elle aider non pas à « normer » la concertation mais à élaborer des critères d'analyse et d'évaluation qui aient un sens pour tous et soient partagés ?

Laurent Mermet

Je voudrais réagir à ce que vient de dire Jean-Michel Fourniau. Il est vrai que beaucoup de chercheurs en sciences sociales en France mettent un point d'honneur à regarder les situations sous un angle symétrique, c'est-à-dire qu'ils ne privilégient pas un acteur par rapport

aux autres. Je suis tout à fait d'accord pour souligner l'intérêt que cette manière de poser les problèmes peut avoir : elle constitue un recadrage souvent extrêmement éclairant. Pourtant, je crois qu'il faut aussi avoir conscience des limites de cette démarche. Quand on observe, à l'étranger, pourquoi des chercheurs sont engagés dans des expérimentations sociales en vraie grandeur, on s'aperçoit qu'ils sont en fait engagés auprès de tel ou tel acteur. On ne peut pas être engagé dans le vide, de manière symétrique. Si l'on veut qu'il y ait en France un débat scientifique dans lequel les chercheurs et les acteurs participent du même forum hybride scientifique-co-technique, alors il faut accepter que les chercheurs soient engagés auprès des acteurs. Il y a une vraie réflexion à avoir au sein des sciences sociales appliquées en France sur les limites du modèle symétrique, et notamment sur le fait que très souvent l'affichage d'une lecture symétrique et le suivi longtemps après de réformes déjà dépassées constituent une forme cachée d'engagement pour le *statu quo*. Il est donc nécessaire que des chercheurs puissent s'engager de façon dissymétrique auprès des ingénieurs des administrations, auprès des associations, des élus, etc., dans des expérimentations en vraie grandeur, sans pour autant provoquer une inquiétude excessive de leurs organismes de recherche quant à leurs propres liens administratifs. Les chercheurs en sciences sociales ne doivent pas s'empêcher de réfléchir à leur positionnement par rapport au débat sur lequel ils travaillent, et je crois que l'on tient là un chantier assez passionnant.

Jean-Michel Fourniau

Les conflits d'aménagement n'étant pas des questions nouvelles, il y a eu depuis les années soixante, notamment dans la littérature anglo-saxonne, beaucoup de travaux qui étaient de très beaux exemples de sociologie non symétrique. J'ai déjà mentionné l'exemple du NIMBY : cette qualification pathologique des oppositions aux conditions d'implantation des projets est une forme directe d'engagement des chercheurs aux côtés des maîtres d'ouvrage par le type de solutions qu'elle appelle, en termes de pédagogie de la décision, de communication, etc. D'autres chercheurs ont depuis voulu adopter une posture plus critique quitte, peut-être, à trop « tordre le bâton dans l'autre

L'environnement en débat

sens ». Tout cela est assez naturel et il est normal que la recherche, en particulier dans le cadre de thèses, essaie de se poser des questions qui n'ont pas déjà été traitées largement. On fonctionne toujours par décentrement successifs par rapport à un corpus préexistant.

L'intérêt actuel pour les conflits et pour leur analyse symétrique résulte donc d'un état des connaissances, d'une maturation des recherches. Ce positionnement conduit beaucoup de travaux à réfléchir sur la « démocratisation de la démocratie », pour reprendre une expression de l'ouvrage de Callon, Lascoumes et Barthe, et à se focaliser sur les procédures de la démocratie. Il s'agit de tirer les conséquences d'une évolution qui nous fait sortir d'une conception substantielle de l'intérêt général pour aller vers une définition plus procédurale : le cœur même de la rationalité change. Il convient donc de s'intéresser de près au fonctionnement d'une démocratie plus procédurale et à ses conséquences du point de vue de la rationalité de l'action.

Il ressort des recherches centrées sur les procédures – j'ai notamment mentionné celles de la circulaire Bianco – et plus généralement de celles qui portent sur les modes de discussion publique, l'idée de la nécessité d'un pouvoir procédural fort, pour reprendre une conclusion de Bruno Latour dans *Politiques de la nature*¹, pour garantir la « séparation des pouvoirs » afin d'empêcher le travail de prise en compte d'être court-circuité ou empiété par le travail d'ordonnement, ou ce dernier d'être interrompu et remis en cause par le pouvoir de prise en compte. Une démocratie plus dialogique est une démocratie qui met la question de ses procédures au centre de la discussion publique et cela conduit à remettre en cause le mode de production des savoirs et les partages préétablis entre experts et profanes.

Cet intérêt pour la procéduralisation de la démocratie et l'interrogation de ce mouvement en termes de démocratisation conduit beaucoup de chercheurs à s'engager – le cas de la conférence de consensus l'a bien montré – auprès des acteurs qui gèrent les procédures. Il est vrai qu'en France, s'engager auprès d'un acteur qui est directement partie prenante d'un conflit,

sera plutôt jugé *a priori* comme relevant d'un travail d'étude et non de recherche. Au-delà, les procédures étant communes à toutes les parties qui peuvent être en conflit, les exigences méthodologiques et déontologiques les désignent plus facilement comme le lieu d'un engagement symétrique. Si j'ai insisté sur les questions d'interactions, c'est que leur analyse permet de désigner le fonctionnement des procédures comme un lieu partagé, d'où l'on peut observer le fait que tous les acteurs évoluent conjointement dans le débat public. De ce lieu, on peut donc assumer un regard symétrique tout en s'engageant pour l'amélioration du fonctionnement de la démocratie.

La revendication d'une posture méthodologique symétrique n'est donc pas le refus de l'engagement dans l'action. Je tiens à signaler, par exemple, que trois des doctorants qui ont participé à l'équipe « Enquêtes et débats publics : l'expérience démocratique » travaillent aujourd'hui chez trois grands maîtres d'ouvrage, en ayant notamment en charge les questions de la concertation sur les projets (Xavier Piechaczyk à la direction des Routes, Yann Le Floch à RFF et Arthur Jobert au GRETS d'EDF). Symétriquement, beaucoup d'analyses des chercheurs ont été réappropriées par des acteurs, notamment des mouvements associatifs dans un travail réflexif qui a notamment débouché sur la revendication du débat public. Par exemple, le travail de Pierre Lascoumes de catégorisation des associations a été discuté par les associations qui contestaient le TGV Méditerranée et a servi à leur propre structuration et leur pratique du débat public, notamment lors de la création du réseau FARE-Sud en 1991. Mais il existe une autre forme d'engagement pour les chercheurs, celle par laquelle le processus de recherche lui-même devient un processus de co-construction de connaissances entre les chercheurs et les acteurs engagés dans un travail réflexif sur leur action. C'est, par exemple, ce type de démarche que nous avons tenté en organisant des « ateliers de bilan du débat public » avec des groupes associatifs, de maîtres d'ouvrage, d'élus et de commissaires enquêteurs : le travail réflexif sur l'expérience de chaque groupe d'acteurs a été l'occasion

1. Latour (B.), 1999, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, La Découverte, Paris.

pour certains des participants d'élaborer des propositions en termes de procédures de concertation et de les confronter à celles des autres acteurs des conflits d'aménagement¹.

Enfin, je crois que se centrer sur les procédures permet d'aller vers la formulation de critères pour leur évaluation, comme Claude Chardonnet l'appelait de ses vœux. C'est effectivement un travail difficile mais intéressant, auquel la recherche pourrait tout à fait s'atteler. Mais il ne faut pas lui demander de qualifier le débat public simplement du point de vue du maître d'ouvrage, puisque tous les travaux montrent que la qualification des procédures varie selon les acteurs et constitue un enjeu des conflits. C'est cela qu'il faut être capable de mettre en forme en confrontant clairement des qualifications nécessairement différentes.

Laurent Mermet

J'ai bien entendu ton plaidoyer pour le centrage sur les procédures, dont j'ai cru comprendre en filigrane qu'il était lié au fait que les chercheurs étaient institutionnellement plus prêts à se lier avec des acteurs dont la mission est la gestion de ces procédures. En termes de cycles de la recherche, je suis tout à fait d'accord que cela fonctionne par une série de décentrages successifs. Mais je considère que nous sommes au terme d'un cycle d'une quinzaine d'années, qui culmine aujourd'hui, de centrage sur les procédures et donc que le discours est mûr sur ce sujet. Il faut déjà penser à de nouveaux décentrages, qui ne doivent certes pas revenir aux recherches précédentes proches des points de vue des acteurs. Il y a en tout cas clairement un intérêt cyclique pour le substantiel et le procédural.

Laurent Perrin

*Institut d'aménagement et d'urbanisme
de la région d'Île-de-France*

Je voudrais juste porter à la connaissance de l'auditoire le travail que nous menons à l'IAURIF depuis deux ans sur ce que nous appelons la démocratie participative et l'aménagement régional. Nous ne cherchons pas à dégager des méthodes normatives mais à documenter un certain nombre d'expériences qui nous semblent intéressantes, innovantes en

matière de démarches participatives sur les problématiques métropolitaines d'aménagement et de planification du territoire. Nous procédons de façon empirique et organisons des tables rondes dans lesquelles nous confrontons les porteurs de ces démarches, c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage, à un certain nombre de personnes « de l'autre camp », généralement des associatifs ou parfois des universitaires. Nous publions les résultats de ces tables rondes et sommes à la disposition de personnes qui seraient intéressées pour prendre connaissance de ces publications et intégrer notre « réseau ».

Michaël Dereux

MD conseil

Pour ce qui est des critères d'évaluation, je pense qu'un axe de développement pourrait se trouver du côté de la certification à travers des démarches ISO (ISO 14000) qui, appliquées au débat public, permettraient certainement de mettre en place des procédures gérées, claires et rassurant l'ensemble des acteurs.

Bernard Joly

Je crois que les débats sur les infrastructures vont de plus en plus s'insérer dans des débats sur l'organisation des territoires. Par conséquent, si les chercheurs ont envie de travailler un peu dans les DDE avec nous, qu'ils s'attendent à ce qu'on parle d'autre chose que de routes !

Lionel Charles

FRACTAL

D'abord, une question qui mérite d'être posée : peut-on clore le débat public ?

Par ailleurs, sur les questions de lien entre procédures et personnalités telles qu'elles ont été évoquées tout à l'heure, je voudrais souligner que chez les anglo-saxons existe une catégorie de personnes, développée au sujet du langage, que l'on appelle les « performatifs ». Cela renvoie à la question de l'opérationnalité du discours, que par tradition le monde latin et français en particulier a longuement ignoré. Je crois qu'on aurait grand intérêt à approfondir cette dimension en considérant que parler, c'est agir, directement.

1. Rui (S.), Ollivier-Trigalo (M.) et Fourniau (J.-M.), 2001, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?*, rapport INRETS n° 240.