

Quels cadres d'évaluation des dispositifs de concertation ?

Séance n° 8, mercredi 26 juin 2002

Introduction de la séance

Laurent Mermet

La question posée par cette nouvelle séance de séminaire est celle de l'évaluation des dispositifs de concertation. Ils constituent – nous avons pu nous en rendre compte à plusieurs reprises au cours des séances précédentes – autant de défis souvent périlleux et toujours plein d'aventure pour leurs animateurs, qu'ils soient par exemple élus, fonctionnaires ou consultants. Il s'agit en effet de concilier des attentes contradictoires dans un contexte en évolution permanente de grande complexité technique des dossiers, de divergences d'intérêts et d'opinions, et de recours à des langages contrastés. Parfois, à l'issue d'efforts méritoires, on réussit à dégager un point d'équilibre sur lequel tout le monde se retrouve à peu près, au moins pour un certain temps. Pour donner une image, l'animateur de la concertation est dans la position de quelqu'un qui positionne un clou sur un mur alors que plusieurs personnes tirent sur son bras dans des directions variées tout en lui donnant force conseils. À un moment, il arrive à stabiliser le clou un instant et si tout se passe bien le responsable politique est là pour donner le coup de marteau qui permet de consolider la situation : la concertation aboutit. Le problème est que parfois il n'y a personne pour donner le coup de marteau, ou que le clou bouge au dernier moment si bien que le débat critique redémarre, remet tout en cause et empêche de clore le processus. On voit aussi à l'occasion le responsable politique taper sur les doigts de l'animateur de la concertation, ou bien donner un coup de marteau avant de s'enfuir à toutes jambes pendant que le clou tombe du mur.

À partir de là, comment les chercheurs évaluent-ils la concertation ? Pour poursuivre dans les métaphores, on peut considérer que quelqu'un vient de réussir à mettre toutes ses affaires dans une valise après des efforts colossaux pour la fermer. Les chercheurs arrivent alors avec une demande toute simple : ils veulent évaluer l'emballage de la valise et en particulier vérifier que rien n'a été oublié... ce qui passe souvent par une réouverture de la valise. C'est une façon de voir le débat critique et évaluatif sur les dispositifs de concertation qui permet de comprendre d'emblée que cela puisse poser des problèmes et que les chercheurs ne soient pas forcément accueillis à bras ouverts. On constate effectivement qu'autant un chercheur est généralement bien venu quand il intervient comme consultant en amont et propose des outils méthodologiques, autant l'ouverture d'un débat évaluatif aval sur ces dispositifs pose divers problèmes importants. Nous allons donc aujourd'hui, à partir de deux études de cas, nous interroger sur les grilles d'analyse que l'on peut développer et les arrière-plans théoriques que l'on peut mobiliser pour évaluer *ex post* des dispositifs participatifs, ainsi que sur les difficultés de relations avec les personnes qui ont conduit ces concertations.

L'environnement en débat

Le premier cas sur lequel nous allons nous pencher avec Patrick Moquay est celui de la Charte de la Dordogne ¹. Il s'agit d'un dossier qui au départ entrait dans la catégorie des « concertations événements » que Jacques Theys a désignées au cours de la séance précédente. On se souvient en effet d'un consultant très innovant réunissant l'espace d'un week-end, en 1992, tous les acteurs concernés : c'était le baptême de la naissance de l'Établissement Public Interdépartemental de Dordogne (EPIDOR). Depuis, la dynamique s'est transformée en un dispositif de gestion concertée au quotidien de la Dordogne. Dans le cadre du programme CDE, une équipe dirigée par Armelle Faure s'est proposé de revenir sur les lieux de l'événement pour évaluer comment la concertation a depuis été pérennisée : je tiens à remercier Patrick Moquay d'accepter de nous présenter des travaux qui sont encore en cours, inachevés, et doivent être pris comme tels. La discussion qui s'en suivra n'en aura que plus d'intérêt, sur la base des éléments de réflexion que nous fournira Bernard Barraqué, qui s'intéresse de près depuis longtemps au cas de la Dordogne, et Pierre Lascoumes qui, entre autres, propose dans un ouvrage récent ² des critères et des grilles d'évaluation pour les dispositifs de concertation.

Le deuxième cas que nous examinerons avec Yannick Barthe est un grand classique de ces « dossiers limites », quasiment insolubles, dont les aéroports nous ont fourni un bon exemple lors de la séance précédente : la concertation dans le domaine des déchets nucléaires. La discussion sera ensuite lancée par Philippe Huet, qui s'est frotté au dossier comme haut fonctionnaire, et Patrick Moquay.

1. La Dordogne a déjà fait l'objet d'une présentation lors de la troisième séance de notre séminaire intitulée « Interventions et procédures pour une gestion concertée des cours d'eau », in R. Billé, L. Mermet (dirs.), 2003, *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume I, La Documentation française, Paris.

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

Peut-on évaluer la charte de la Dordogne ? Ambiguïtés de l'évaluation d'une stratégie d'action en situation de concertation et de partenariat

Patrick Moquay*

Résumé

L'évaluation de la genèse et de la portée d'un document tel que la charte de la Dordogne pose des problèmes méthodologiques complexes. Cette présentation y apporte divers éléments de réflexion en mettant notamment en regard deux stratégies d'évaluation distinctes. La première, mise en œuvre par l'organisme porteur de la charte, se veut participative et la plus fidèle possible à la démarche initiée avec l'élaboration de la charte. La seconde est développée par une équipe de chercheurs extérieurs dans le cadre du programme CDE, et fait appel à une méthodologie *ad hoc*.

Introduction : la charte de la Dordogne

La question de savoir si l'on peut évaluer la charte de la Dordogne est l'objet de l'ensemble du projet de recherche dirigé par Armelle Faure et auquel je participe, qui s'inscrit dans le cadre du programme CDE. Je ne la traiterai aujourd'hui que sous un angle particulier : comment organiser l'évaluation de la charte huit ou dix ans¹ après son adoption.

* Maître de Conférences en Sciences Politiques, ENGREF.

1. Huit ans au moment où nous avons proposé ce sujet de recherche, dix ans aujourd'hui et neuf ans au moment où EPIDOR a décidé lui-même de faire un bilan de la démarche, courant 2001.

L'environnement en débat

Il convient tout d'abord que je vous présente la charte, en remarquant que je le fais de la même manière qu'EPIDOR lui-même, ce qui montre que sa stratégie de communication a fonctionné au point que l'on n'a pas encore réussi à forger un contre-discours. Comme Laurent Mermet le rappelait dans son introduction, la préparation de la charte a été concomitante avec la mise en place d'EPIDOR, établissement public regroupant les six départements (dans quatre régions) traversés par les 400 kilomètres de la vallée. Cette charte est l'aboutissement d'un processus de concertation qui a donc accompagné la création d'EPIDOR afin de définir des orientations de gestion à l'échelle de la vallée de la Dordogne. Le processus de concertation a été particulièrement lourd avec plusieurs équipes mobilisées et une organisation méthodique parvenant au total à concerner plus de 3 000 personnes au gré d'une imposante série de réunions en 1991 et 1992. Ce processus a abouti à l'organisation, sur trois jours, d'un sommet « vallée de la Dordogne » fin janvier et début février 1992 auquel ont été conviés à participer plus de 150 représentants des 51 groupes d'intérêts identifiés, avec mandat pour négocier. Le sommet a suivi une méthodologie très précise qui fait partie des objets de notre recherche mais sur laquelle je ne m'étendrai pas aujourd'hui. Il a permis la mise en discussion des 402 propositions qui avaient été élaborées au cours de la préparation du sommet et sur lesquelles chaque acteur a bénéficié d'un droit de veto (à justifier bien sûr). 370 de ces propositions ont finalement été retenues comme « consensus » et forment, avec une petite introduction, le document appelé « charte de la vallée de la Dordogne » censé engager l'ensemble des acteurs impliqués dans son élaboration. La charte constitue une stratégie d'action davantage qu'un programme véritablement opérationnel. Les consensus sont souvent très généraux dans leur formulation, ils définissent des orientations pour l'action de chacun des partenaires et non des engagements précis ou chiffrés ou des actions bien définies. C'est une stratégie bien particulière puisqu'elle est censée être mise en œuvre en concertation et en partenariat : concertation, car elle fait suite à un ensemble de discussions qui ont permis, au moins en théorie, aux différents acteurs concernés par la gestion de la rivière d'émettre des propositions et de donner leur avis ; partenariat, en ce que la mise en œuvre de la stratégie ne constitue pas un programme de travail pour EPIDOR seul. Un bon nombre des actions ou des orientations qui sont définies dans la charte relèvent en effet d'autres organismes, publics mais également privés, à l'échelle de la vallée.

Je n'ai pas l'intention ici de vous présenter l'ensemble de la démarche mais plutôt de centrer mon propos sur la recherche que nous avons menée, en particulier sur un point qui nous a amenés à travailler sur la mise en forme d'un outil censé servir de base à l'évaluation, dix ans après, de la charte de la Dordogne. Je présenterai en particulier deux stratégies d'évaluation, l'une amorcée au sein de notre équipe et l'autre menée par EPIDOR directement pour des raisons de calendrier. L'établissement public avait en effet planifié un nouvel événement, les états généraux de la Dordogne, qui devaient dresser le bilan de la charte. Enfin, j'apporterai des éléments de réflexion concernant ces deux démarches afin d'en tirer des conclusions quant à la nature de l'évaluation, à son rôle et à son statut en particulier dans la démarche d'EPIDOR.

1. Le projet de recherche et son contexte

Le projet de recherche

Le projet de recherche dont cette présentation s'inspire s'intitule « Evaluation de la charte de Bergerac du point de vue de la concertation, la participation et la représentation des publics ». Il s'agit bien d'un projet de recherche à dimension évaluative, dans la mesure où nous voulions évaluer cette démarche de concertation, c'est-à-dire être capables de formuler des jugements de valeur à son sujet. En revanche, notre travail n'a pas fait l'objet d'une commande d'évaluation de la part d'EPIDOR ou d'un autre organisme concerné, bien qu'EPIDOR, l'Agence de l'eau Adour-Garonne et le conseil supérieur de la Pêche se soient associés à la formulation de notre proposition de recherche, qu'ils aient accepté de l'accompagner et en aient approuvé le principe.

Notre recherche comportait trois volets :

- évaluer l'effet de la méthodologie d'animation sur la production de la charte, c'est-à-dire la manière dont l'organisation de la concertation avant et durant le sommet de 1992 a permis d'arriver au document tel qu'il a été produit ;
- évaluer la portée et l'efficacité d'une charte, donc d'un document qui n'a pas de valeur réglementaire ;
- évaluer la part de la culture locale dans le succès d'une concertation.

Ce projet ne visait pas à évaluer globalement la charte et ses effets en matière de changement des pratiques ou des modes de gestion, mais se centrait sur l'évaluation au regard des pratiques de concertation, de participation et de représentation.

La proposition que nous avons formulée comprenait un engagement particulier : « L'équipe mettra au point une base de données ou de références permettant de faire un suivi-évaluation sur les 8 ans, avec des critères extraits du texte de la charte et discutés avec EPIDOR, l'Agence de l'eau Adour-Garonne et le conseil supérieur de la Pêche ». C'est de cet engagement initial que je voudrais repartir.

Contexte de la recherche

Comme je l'ai déjà précisé, le contexte de la recherche a été modifié par la décision prise par EPIDOR d'organiser des « états généraux de la Dordogne », qui se sont tenus à l'automne 2001. Dans le cadre de leur préparation a été menée en interne en 2000 et 2001 une réflexion sur le bilan à tirer de la mise en œuvre de la charte, réflexion avec laquelle notre démarche s'est trouvée concomitante puisque les discussions entre EPIDOR et nous n'ont pas débouché sur une fusion. Nous avons donc travaillé en parallèle, en nous informant mutuellement. EPIDOR, après cette réflexion interne, a mené durant l'été 2001 une concertation restreinte par rapport à celle organisée pour l'élaboration de la charte au début des années 1990. Elle a concerné un certain nombre de partenaires institutionnels et a débouché sur un premier bilan intitulé « Dossier d'évaluation de la charte », diffusé lors des états généraux en octobre 2001. Donc, j'insiste, il y a bien eu deux démarches parallèles d'évaluation.

Je souhaite à présent développer une réflexion sur ces deux démarches de conception et de mise en œuvre d'outils d'évaluation d'une même charte, et en tirer quelques enseignements. Il ne s'agit pas de dresser un bilan global de la charte, pas plus que de présenter toute notre recherche qui n'est pas à ce jour terminée, mais de s'interroger sur ce que cela peut signifier d'évaluer une démarche un peu hors normes telle que la charte de la Dordogne.

2. Deux stratégies d'évaluation

Précisons à présent la distinction qui peut être faite entre les deux stratégies d'évaluation. La démarche de notre équipe de recherche, dont je dois assumer sur ce point la paternité, a été tout d'abord de voir la charte comme un document qui fixe un certain nombre d'engagements ou d'orientations d'action, et donc de l'assimiler à un programme de développement. Peut-on instrumenter l'évaluation de la charte de la même manière que celle d'un programme de développement ? La première étape était destinée à mettre au clair les enjeux de ce programme tels que formulés par la charte, dans le but de la reformuler pour en faire ressortir la ou les logique (s). Cela devait permettre notamment de faire apparaître les objectifs génériques poursuivis par les acteurs engagés dans la démarche – ce que la forme de la charte ne permet pas – et d'en tirer un référent d'évaluation objectif. Une telle objectivation serait permise par le travail à partir de la charte elle-même, en essayant d'en retracer la logique interne et en l'accompagnant d'une réflexion sur des indicateurs qui permettraient le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre.

EPIDOR de son côté a opté pour une évaluation participative reflétant la démarche d'élaboration de la charte et essayant de se caler sur le mode de concertation qui avait été mis en œuvre en 1991-1992.

Évaluer la charte de la Dordogne comme un programme de développement

Notre travail de formulation d'un système de suivi et d'évaluation de la charte s'est appuyé sur le stage réalisé par Dorothée Blanchon, étudiante à l'INA-PG dont le concours a été précieux. Nous nous sommes basés sur des principes, méthodes et démarches d'évaluation de programmes expérimentés notamment sur des programmes de développement régional par l'équipe de Pierre Daucé¹, et formulés par l'Union européenne dans le cadre de la collection MEANS². Cette démarche

1. Daucé (P.), 1998, « L'évaluation des politiques communautaires de développement régional : enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, pp. 379-394.

2. Centre Européen d'Expertise en Evaluation (C3E), 1994-98, *Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurale*, vol. 1 à 6, Commission européenne, Bruxelles.

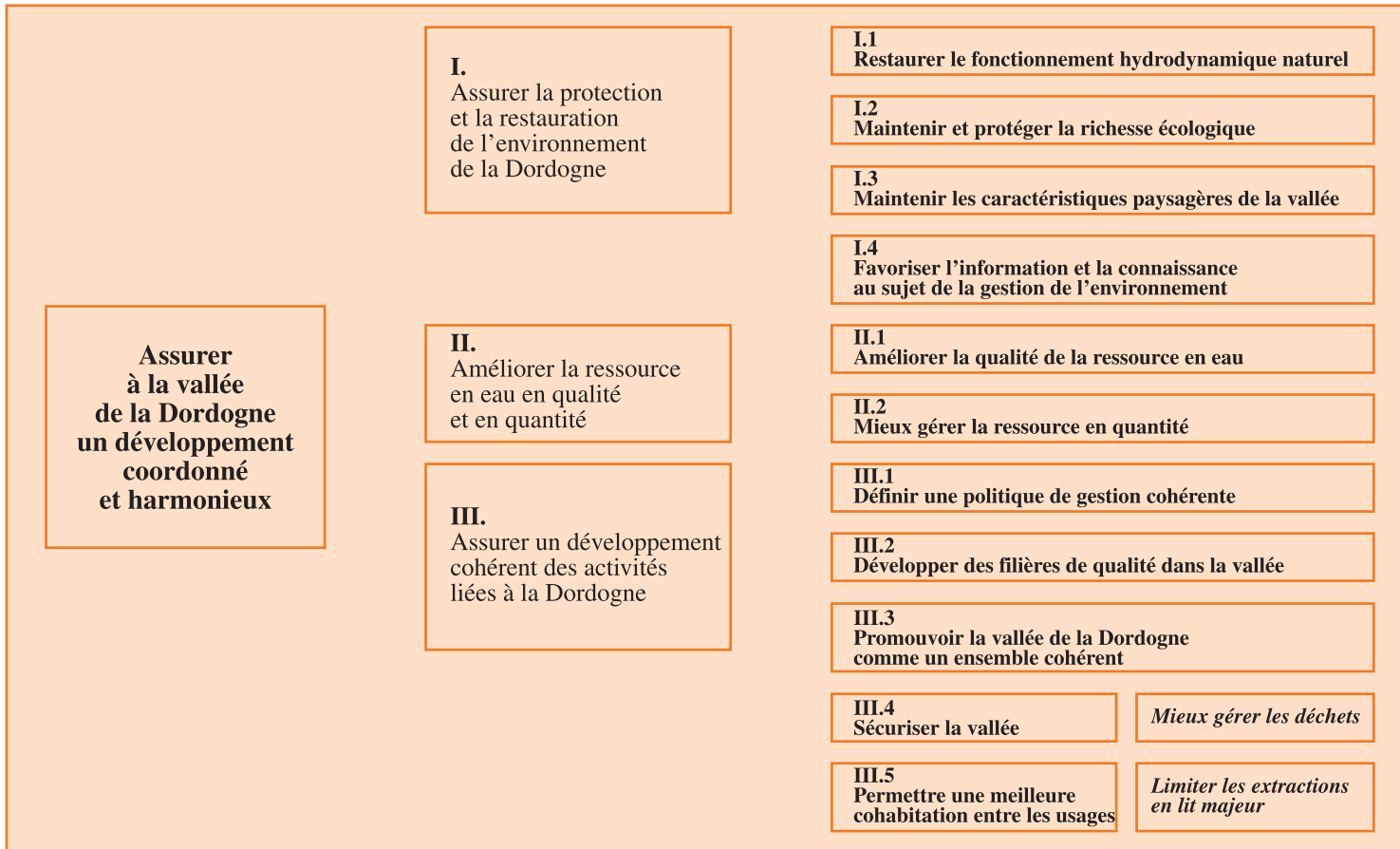
peut se décomposer en deux temps, dont seul le premier nous concernait eu égard à l'engagement qui avait été pris dans la formulation du projet de recherche :

- Une phase d'analyse qui vise à mettre au clair les objectifs poursuivis par la politique, d'en faire ressortir la hiérarchisation. Sur cette base se construit un référent d'évaluation, donnant lieu à l'identification de critères et d'indicateurs.
- Une phase d'évaluation effective ultérieure, avec un recueil de données et leur interprétation afin d'aboutir à un jugement et à un diagnostic sur les différents critères ou indicateurs identifiés.

Le premier travail de reformulation des objectifs de la charte s'est traduit par l'élaboration d'une arborescence d'objectifs (figure 17), rendue nécessaire par la façon dont la charte est elle-même présentée avec ses 370 énoncés de quelques lignes regroupés en 17 thématiques non hiérarchisées : sociologie de la vallée, agriculture, hydroélectricité, granulats, industrie, loisirs nautiques, tourisme rural, etc. Sur aucune de ces thématiques n'étaient formulés d'objectifs à proprement parler. Les 370 « consensus » n'étaient donc ni classés par degré de généralité ou par ordre de priorité ni traduits en objectifs poursuivis par les différentes parties prenantes à l'élaboration de la charte. Nous nous sommes livrés à un difficile travail de relecture et de réinterprétation de ces consensus pour parvenir à les hiérarchiser et à les rattacher à des objectifs stratégiques, en essayant de respecter à chaque fois les formulations que nous trouvions dans les documents. Ces formulations étaient donc extraites soit des consensus eux-mêmes, soit de l'ensemble des documents préparatoires au sommet de Bergerac au cours duquel la charte avait été produite, qui étaient des documents de constat issus de la démarche de concertation et qui formulaient une série de problèmes et y envisageaient des solutions ou au moins des réponses. Pour être précis, il y avait 242 problèmes identifiés à l'origine et 1 047 solutions proposées : c'est de l'agrégation de ces 1 047 solutions qu'étaient sorties les 402 propositions soumises à discussion. Chacun des consensus peut trouver sa place à plusieurs endroits : on n'est pas dans une logique univoque où chaque action ne sert qu'un seul objectif. Mais il s'agissait de retrouver dans les documents de préparation quelles étaient les finalités et les logiques d'action formulées par EPIDOR dans les propositions faites, et par d'autres acteurs dans les comptes rendus des réunions de concertation.

Par exemple, l'objectif très général « Assurer à la vallée de la Dordogne un développement coordonné et harmonieux » est inscrit dans l'introduction de la charte. On peut lui affecter une série de sous-objectifs qui apparaissaient comme transversaux aux différentes thématiques au sein desquelles les consensus sont classés : « Assurer la protection et la restauration de l'environnement de la Dordogne », « Améliorer la ressource en eau en qualité et en quantité », « Assurer un développement cohérent des activités liées à la Dordogne ». Bien sûr, il y a des choix interprétatifs dans les formulations que nous avons retenues même si nous avons repris les formulations qu'on trouvait dans les documents. Sans entrer dans le détail du troisième niveau d'objectifs, soulignons que les deux qui ne sont pas numérotés (« Mieux gérer les déchets » et « Limiter les extractions en lit majeur ») correspondent à des actions que l'on retrouvait de façon récurrente en différents endroits de la charte et qui servent, dans l'argumentation développée par les documents, différents objectifs.

Figure 17
L'arborescence des objectifs



Source : D. Blanchon, 2001. Seuls les trois premiers niveaux de l'arborescence sont repris ici.

Suite à cette première étape de reformulation et de hiérarchisation, il convenait de réfléchir aux types d'indicateurs qu'on pourrait renseigner et qui permettraient de mesurer le degré d'atteinte des différents objectifs : classiquement, des indicateurs de réalisation pour repérer les actions menées, et des indicateurs de résultats pour se situer par rapport aux effets attendus. Je n'entrerai pas dans le détail de l'élaboration des indicateurs, mais je préciserai que nous ne nous sommes pas lancés dans la construction de cette grille d'indicateurs à l'échelle de l'ensemble des domaines couverts par la charte. Nous avons choisi un domaine précis d'intervention, la restauration du fonctionnement hydrodynamique de la rivière, et avons essayé d'identifier, grâce à des échanges avec les différentes institutions parties prenantes, les types d'indicateurs que nous pourrions associer aux objectifs qui nous semblaient formulés dans le document.

J'en viens naturellement à la question que chacun se pose dans pareil cas : n'aboutit-on pas à une « usine à gaz » ? Notre démarche a été qualifiée ainsi dès le départ par les responsables d'EPIDOR, et en particulier par le directeur qui ne voyait pas l'intérêt de cette réflexion sur les indicateurs. L'exercice nous a montré qu'effectivement on arrivait très vite à des systèmes d'indicateurs d'une complexité inouïe et qui à chaque fois se révélaient insatisfaisants, trop sommaires, ce qui n'est pas étonnant étant donné que la charte couvre l'ensemble des activités susceptibles d'avoir une relation avec la rivière. Les indicateurs paraissaient donc toujours trop simples, laissant de côté certaines informations qui semblaient pertinentes à tel ou tel intervenant. Il n'empêche que ce travail de hiérarchisation des consensus et de reformulation des objectifs a été je crois extrêmement éclairant par rapport à un document, la charte, très volumineux et qui se contentait de lister des énoncés. J'ai d'ailleurs constaté qu'EPIDOR avait finalement suivi une démarche similaire en parallèle...

La stratégie d'évaluation participative d'EPIDOR

La stratégie d'évaluation adoptée par EPIDOR a consisté à repartir de la démarche initiale, et à retourner vers les mêmes acteurs, ou au moins une partie d'entre eux, pour leur demander comment la situation avait évolué et quel regard ils portaient sur les actions qui avaient été entreprises. Il s'est donc bien agi d'un bilan de la mise en œuvre de la charte dans lequel on a demandé aux différents intervenants de formuler eux-mêmes un jugement sur l'évolution des problèmes initialement repérés et l'état d'engagement des actions envisagées. On s'interrogeait donc à la fois sur la pertinence des actions envisagées (dix ans après, ces actions paraissent-elles toujours nécessaires ?) et sur les réalisations, sur les changements dans les modes d'intervention des uns et des autres. Cela a été accompli en deux temps : un premier temps assez long de réflexion interne à l'équipe, et un deuxième temps de consultation des partenaires qui s'est avéré plutôt court et en tout cas pas à la hauteur de l'investissement initial de l'élaboration de la charte.

L'environnement en débat

Comme je l'ai déjà dit, nous avons constaté qu'EPIDOR avait évolué dans sa manière de présenter la charte, notamment en abandonnant la réflexion de départ qui consistait à reprendre dans l'ordre les 370 consensus et se traduisait par une absence de lisibilité problématique. Les documents diffusés à l'occasion des états généraux de la Dordogne ont donc au contraire reclassé tous ces énoncés en cinq grands thèmes qui améliorent nettement cette lisibilité : qualité des eaux ; débits et quantité d'eau ; milieux naturels, cadre de vie et patrimoine ; mise en valeur des cours d'eau et développement des activités ; gestion et organisation collective. On s'aperçoit que ce classement est extrêmement proche des catégories que nous avons formulées, mis à part le dernier thème (gestion et organisation collective) que nous avons vu plutôt comme un moyen que comme un objectif.

Chaque thème a été soumis à un regard rétrospectif pour juger de l'évolution des problèmes recensés à l'époque de l'élaboration de la charte : un questionnaire a permis aux différents partenaires d'exprimer si tel ou tel problème s'était accru, était resté identique (cas le plus fréquent), avait diminué ou disparu (dix ans après, il y en a quelques-uns). Il s'agissait également de porter un regard critique sur les actions mises en œuvre parmi celles envisagées par la charte : le même questionnaire demandait donc d'apprécier l'évolution des modes de gestion en précisant pour chaque consensus s'il était non réalisé, faiblement engagé, significativement avancé, ou réalisé. Ce dernier cas est rarissime alors que les trois autres sont sensiblement de fréquences égales. Rappelons que cette consultation a été particulièrement restreinte puisqu'il s'est agi de réunir des comités de suivi départementaux qui étaient très institutionnels, les discussions étant ensuite synthétisées et commentées par l'équipe d'EPIDOR avant d'être portées à la connaissance du public.

3. Commentaires

Les difficultés rencontrées dans la démarche consistant à évaluer la charte comme un programme de développement soulèvent la question du statut de l'évaluation, qui elle-même renvoie à celle de la démarche de concertation dans son ensemble et de la place qu'y joue l'évaluation, dans la durée. En effet, la charte de la Dordogne est un document écrit à un moment donné mais porté par des institutions, notamment EPIDOR, prises dans des dynamiques de relations inter-institutionnelles qui, elles, perdurent. L'évaluation vient-elle en rupture ou en continuité par rapport à la logique de la démarche de concertation ? Quelle peut-être sa fonction ? J'ai en tout cas essayé *in fine* de replacer l'évaluation dans un système d'action plus large englobant le processus d'élaboration de la charte et la dynamique de construction institutionnelle et territoriale portée par EPIDOR.

Nature de la charte, nature de l'évaluation

Tout d'abord, on remarque une adéquation – nécessaire – entre la démarche évaluée (ici, la charte) et la démarche d'évaluation. L'évaluation mise en œuvre

par EPIDOR se réfère, même si la réalité n'est peut-être pas à la hauteur de l'ambition, à l'idéal d'une démarche concertée et d'une mise en œuvre partenariale, dans lesquelles les différentes parties prenantes ont leur mot à dire dont on tient compte pour formuler des jugements et en tirer des enseignements pour la modification des modes de gestion. Il faut par ailleurs bien mesurer la fonction légitimatrice très forte qu'a jouée la démarche d'évaluation au sein du système d'action qui s'est constitué autour de la charte. Ce système était caractérisé par trois particularités : (1) il était relativement instable ; (2) l'initiateur de la démarche, de la réflexion et de l'évaluation, EPIDOR, disposait de ressources faibles et ne bénéficiait pas d'une position forte dans le système de décision régional à l'échelle de la vallée ; (3) le système institutionnel était extrêmement fragmenté, multipolarisé, c'est-à-dire que seul EPIDOR réfléchit à l'échelle de la vallée tout entière, les autres acteurs ayant leurs propres périmètres d'intervention que ce soit en termes sectoriels ou en termes géographiques. Dans ces conditions, il est clair que la démarche d'évaluation a un effet légitimant à la fois sur l'organisme lui-même et sur la question centrale dont il s'occupe, qui est la gestion de la vallée de la Dordogne.

Cette démarche a fonctionné essentiellement sur le dire d'acteurs, c'est-à-dire qu'on a renoncé à des systèmes de suivi lourds avec des indicateurs physiques ou mesurables et à la mobilisation des travaux scientifiques existants. Cela procède d'une part, comme souvent, d'une motivation économique puisque la collecte de l'information est chère et que le dire d'acteurs est une des manières les moins coûteuses d'en obtenir. Mais d'autre part le dire d'acteurs s'avère ici être un mode de recueil d'informations pertinent par rapport à la démarche de concertation initiale qui vise à associer l'ensemble des parties prenantes et à les faire s'exprimer sur les problèmes, les enjeux, et les solutions qui peuvent être envisagées. Du coup, EPIDOR ne recueille pas des informations de base mais déjà le jugement de son équipe et des partenaires sur la démarche.

Une logique de cohésion paradoxale

L'évaluation, en demandant un retour de jugement aux partenaires concernés, contribue à les réinsérer, les réimpliquer dans le système d'action. En les responsabilisant de la sorte, on renforce la construction d'une communauté d'action qui avait été engagée en 1991-92 autour de l'objet fédérateur qu'est la vallée de la Dordogne. Or, l'évaluation pourrait au contraire en toute logique opposer les acteurs entre eux dans la mesure où la démarche est porteuse d'un risque de mise en cause très fort. Lorsqu'on évalue la mise en œuvre de la charte, on évalue en effet en même temps l'action de l'ensemble des partenaires qui se sont engagés dans les discussions. On est donc *a priori* dans une logique de cohésion paradoxale, et pourtant l'évaluation et la réflexion qui l'entoure contribuent bien, d'après nos observations, à conforter la construction d'un système d'acteurs intégré ou au moins l'adhésion d'une majorité de partenaires à la démarche.

En outre, je crois qu'un autre aspect de l'évaluation qui contribue sans doute à légitimer EPIDOR est son recours à l'autocritique. Nous pensons qu'EPIDOR se légitime en se situant sur un registre à la fois d'exigence et de transparence, dans

L'environnement en débat

une posture morale qui lui permet de pallier son manque d'autorité propre et le caractère indémêlable des responsabilités partagées par tous les acteurs. En comparaison de l'ambition du document initial avec ses 370 consensus sur lesquels tout le monde s'est normalement entendu, on s'aperçoit dix ans après, y compris dans le bilan présenté par EPIDOR, que beaucoup de choses n'ont pas changé. Pourtant, la mise en évidence des difficultés ne dessert pas EPIDOR, qui au contraire y puise la justification d'une action renforcée tout en en faisant la base de son double registre de modestie dans l'action (« le système est extrêmement complexe, mais on doit avancer par petits pas ») et de clairvoyance (« on sait vers où il faut aller, on sait qu'on ne peut pas imposer la marche à suivre, donc on met en œuvre une dynamique de conviction pour entraîner les acteurs par l'action »).

Enfin, la question de l'endogamie de l'évaluation mérite d'être soulevée. La démarche d'auto-évaluation collective mise en œuvre par EPIDOR est discriminante, si bien que les résultats de l'évaluation sont fortement dépendants des acteurs qui ont été inclus ou non dans le tour de table. Or, comme je l'ai déjà souligné, la concertation autour de l'évaluation a été très resserrée par rapport à la démarche d'origine. En particulier, le tour de table s'est institutionnalisé en formant des comités de suivi privilégiant les services de l'État, les conseils généraux et d'autres organismes politico-administratifs. Ce recentrage sur des acteurs qui partagent sans doute déjà en partie une vision des choses véhicule un risque de fermeture du processus, l'empêchant de faire émerger des propositions alternatives véritablement innovantes ou des remises en cause radicales de la démarche qui a été menée. Comment maintenir de la contradiction dans un système qui se voulait au départ aussi ouvert que possible aux différents groupes d'intérêts concernés ? Comment éviter une dérive qui amènerait, tout en continuant à se réclamer d'une vision extrêmement large de la concertation, à se recentrer en fait sur quelques acteurs institutionnels et à laisser de côté les plus dérangeants ou en tout cas les plus porteurs d'intérêts négligés, donc de contradiction ?

Conclusion

Une évaluation modeste

Au final, l'évaluation ne peut être que très modeste. Nous sommes pour notre part ressortis de cette expérience avec beaucoup de doutes. On a abouti à une forme d'auto-évaluation collective qui est congruente à la logique de charte et qui s'inscrit bien dans son élaboration et sa mise en œuvre. Elle a un apport indéniable en termes d'intelligibilité de la démarche, et de ce point de vue je crois que la démarche qui avait été initiée par notre équipe de recherche n'a pas été inutile. Elle permet aussi de réaffirmer les responsabilités des différents partenaires, même si ce n'est jamais sur un mode accusatoire direct, encourageant une logique de changement en douceur par apprentissage qui suppose un état d'esprit coopératif de la part de tous les acteurs – certes généralement avec quelques arrière-pensées.

Peut-on évaluer la charte de la Dordogne ?

À cette question initiale, je n'ai pas l'ambition d'apporter une réponse claire et définitive. Les contraintes propres aux démarches de concertation font que leur évaluation ne peut pas être pensée comme celle de n'importe quel type d'action publique. On se trouve face à des énoncés de principes, des formulations d'orientation pour l'action qui sont difficilement vérifiables ou quantifiables et dont on peut d'ailleurs se demander si la finalité première est vraiment ce qu'ils énoncent. Est-ce le contenu des 370 consensus qui importe dans la charte de la Dordogne ? Ou bien est-ce simplement que cette charte existe et que différents acteurs aient accepté de s'asseoir autour d'une table et d'échanger ? Contrairement à notre hypothèse de départ, je ne crois pas que la charte puisse être assimilée à un programme de développement et évaluée comme telle.

En tout cas, le besoin est à mon avis réel d'un regard extérieur pour pallier le risque de fermeture que je soulignais à l'instant. Ce regard extérieur peut être justement celui des chercheurs qui sont susceptibles de mettre en cause les conditions d'organisation ou de déroulement de la concertation au nom d'un certain nombre de principes non appliqués ou d'intérêts non correctement pris en compte. Le cœur du système est la concertation, c'est donc sur son organisation que nous devons porter notre regard. C'est l'objet de notre projet de recherche dans son ensemble.

Table ronde

Pierre Lascoumes

Directeur de recherche au CNRS,
CEVIPOF-Sciences Po

Compte tenu de nos compétences respectives sur le dossier concerné, Bernard Barraqué interviendra essentiellement sur les aspects substantiels de la gestion des cours d'eau tandis que je mettrai l'accent sur les processus et les démarches d'évaluation.

Il y a au moins quatre grands critères généralement reconnus comme des points de passage obligés de la réflexion sur l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'environnement, par rapport auxquels je voudrais réagir sur la présentation de Patrick Moquay :

- le rapport au commanditaire ;
- la définition du champ de l'évaluation ou de l'objet à évaluer, et le choix de la démarche ;
- la souplesse et l'ouverture de cette démarche : part-on avec un modèle préconçu qu'on applique « unilatéralement » ? fonctionne-t-on par allers et retours avec des transformations au cours du processus permettant d'intégrer d'autres objectifs que ceux envisagés au départ, de prendre en compte d'autres éléments d'information que ceux formulés initialement ?
- la productivité de l'évaluation, c'est-à-dire ses effets et résultats.

Concernant le premier point, j'ai trouvé intéressant qu'il y ait une double démarche avec d'un côté des acteurs qui mènent une auto-évaluation et de l'autre des chercheurs qui suivent une logique qui leur est propre dans le cadre d'un projet de recherche. Cette situation renvoie à la question assez générale de l'espace de liberté laissé aux évaluateurs extérieurs par le commanditaire de l'évaluation. On observe de façon récurrente que celui-ci s'arrange toujours d'une façon ou d'une autre pour suivre et cadrer les évaluateurs. J'aimerais donc si possible que vous clarifiez encore davantage les points de divergence entre les deux démarches et comment elles ont coexisté dans la durée.

Le deuxième critère est apparu clairement à plusieurs reprises dans la présentation. Pour ce qui concerne le choix de l'objet à évaluer, on sait qu'une condition de l'évaluation est que les évaluateurs soient en mesure de se réappropriier la commande et de la problématiser comme on le

fait toujours en sciences sociales, se démarquant d'une simple réponse aux questions formulées par une commande. Vous vous êtes parfaitement inscrits dans cette logique en reformulant les objectifs de la charte dans une arborescence relativement décalée par rapport au document initial. Par ailleurs, dans le choix des méthodes d'évaluation il est clair qu'il n'y a pas une « étiquette » avec une série de boîtes à outils préexistantes entre lesquelles choisir mais qu'il convient au contraire de les combiner entre elles selon les situations. Dans cette optique, en quoi la méthodologie pour laquelle vous avez opté se différencie-t-elle de celle d'EPIDOR ?

Troisième point, vous avez observé une certaine endogamie dans l'évaluation conduite par EPIDOR, c'est-à-dire que faire bouger le cadre du programme tel qu'il avait été élaboré au départ a semblé assez difficile. Pouvez-vous préciser plus concrètement si vous avez identifié des points de vue minoritaires restés à l'écart du processus au départ et finalement inclus ?

Enfin, votre propos semble indiquer que l'évaluation s'est avérée relativement productive dans la mesure où elle a permis de resserrer les liens entre les acteurs, ce qui semble bien être l'important dans le fonctionnement d'EPIDOR. La charte fonctionne davantage comme un système d'échange et de coopération entre des acteurs aux logiques divergentes que comme une démarche qui aurait des objectifs environnementaux mesurables en lien avec les problèmes initiaux de qualité du système aquatique. J'aimerais donc également savoir si finalement, après dix ans de fonctionnement d'EPIDOR, de nouvelles questions se posent. Je pense certes que bien souvent dans les négociations le plus important n'est pas le texte sur lequel on se met d'accord mais le fait que son élaboration a été l'occasion pour les acteurs d'entretenir voire de nouer des relations. Je crois cependant qu'il est important que vous nous disiez, en termes plus substantiels, si de nouvelles problématiques environnementales ont pu émerger.

Bernard Barraqué

Directeur de recherche au CNRS, LATTS-ENPC

Invité à faire l'exposé introductif à l'atelier sur la gestion et l'organisation collective du séminaire

des dix ans d'EPIDOR, j'y ai ressenti une ambiance assez différente de celle qui semble avoir prévalu dix ans plus tôt, au sommet de Bergerac. Comme en témoigne une vidéo réalisée par EPIDOR sur ce sommet, on pouvait percevoir tout le travail accompli dans la préparation de la charte : pendant deux ans, l'équipe de techniciens et d'animateurs a travaillé avec deux à trois mille personnes, les a fait discuter, s'accuser mutuellement des responsabilités dans la situation dégradée de la rivière, puis a réussi progressivement à leur faire accepter de résumer la situation à 402 points de conflits à discuter entre 51 représentants. Dix ans plus tard, du fait des réticences de certains acteurs à s'engager véritablement dans la mise en œuvre des solutions envisagées (notamment, comme P. Moquay le constate, les administrations), on pouvait sentir une certaine lassitude. Pour participer à une remobilisation des acteurs, j'ai centré mon intervention sur le fait que la gestion d'une rivière appelle une démarche subsidiaire et de démocratie participative, et que c'est même inscrit dans le droit de l'eau en France comme dans les pays voisins. Une rivière, on ne peut pas l'empêcher de couler, et les riverains sont alors placés dans une double dépendance, vis-à-vis du cours d'eau et vis-à-vis des autres riverains. Si la participation se fait sur la riveraineté, on aura une approche de démocratie participative, parce que les riverains sont par nature des usagers diversifiés mais en nombre limité. On est donc dans le communautaire et pas dans l'universel, et d'ailleurs, le droit des rivières non domaniales en a fait une catégorie très particulière, que la loi de 1992 définit comme patrimoine commun de la Nation (des biens non appropriables mais seulement à répartir entre leurs usagers). Même s'il ne faut pas se précipiter sur le bassin versant comme lieu nécessaire de la démocratie, cette échelle crée les conditions d'une participation potentielle engagée sur un objet naturel qui échappe à la volonté et à la totale liberté des riverains. D'où les approches de médiation développées dans un esprit communautaire-subsidiaire. D'une part, comparée aux autres rivières du territoire de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, l'expérience de la Dordogne est unique ; d'autre part, la démocratie participative

peut s'essouffler tout autant que la démocratie représentative. Dans le second cas, il y a des élections régulières : pourquoi pas alors un renouvellement des enjeux et du système de représentation à dates régulières ?

Pour la comparaison, avec d'autres rivières, il se trouve qu'un mois après les dix ans d'EPIDOR, se sont tenus les états généraux de l'Adour dans une ambiance bien plus houleuse. Invité comme rapporteur, j'ai assisté à l'explicitation de l'opposition radicale des écologistes, en total désaccord avec les décisions qui étaient prises. Ils dénonçaient le processus de la charte de l'Adour comme étant la simple légitimation d'une politique à laquelle ils refusaient de s'associer. Les maires de petites communes rurales étaient aussi venus se plaindre de l'isolement et de leur manque de moyens. À l'arrière plan, on pouvait deviner que certains acteurs étaient complètement oubliés dans la discussion. Ainsi, les agriculteurs, qui sont à l'origine de la fragilisation de l'Adour, seraient dans une telle situation d'anomie qu'ils ne pourraient pas être représentés. Le problème essentiel de l'Adour ne peut pas être résolu puisqu'il ne peut pas y avoir d'organisation de type communautaire ou collectif sur ce dossier.

Dans le bassin Adour-Garonne, il y a encore des concertations à étudier : sur l'irrigation en Charente amont, sur les lâchers d'eau des barrages EDF du Lot en fin d'été sec, etc. Je m'adresse donc à tous mes collègues pour leur demander des points de comparaison concernant d'autres rivières pour mieux resituer le cas de la Dordogne, y compris par rapport à d'autres pays européens disposant à la fois de cultures de l'eau et de la négociation contrastées.

Lorsqu'on tente de mettre en place une communauté d'usagers pour gérer une rivière de façon consensuelle, on peut non seulement oublier des gens « en bas », mais aussi « en haut » : dans certaines conditions, des acteurs peuvent avoir une telle importance et une telle puissance qu'on les oublie volontairement car on pense ne rien pouvoir négocier avec eux. Sur la Dordogne, comme nous l'avait très bien expliqué Armelle Faure lors d'une précédente séance¹, EDF est

1. Faure (A.), 2003, « Une expérience de concertation sur l'impact des éclusées en vallée de la Dordogne », in R. Billé, L. Mermet (dirs.) *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, vol. 1, La Documentation française, Paris.

L'environnement en débat

précisément dans ce cas. La société nationale se sert de l'hydroélectricité de la Dordogne et de ses affluents pour adapter son offre en temps réel à une demande nationale, voire européenne. De par la nature de son contrat avec l'État sur la concession de l'exploitation des barrages, EDF a le droit de lâcher de l'eau à peu près n'importe quand, et c'est un des problèmes cruciaux de la Dordogne à la fois en termes de qualité de l'eau et de quantité. Or, j'ai eu l'impression en me rendant sur place que cette situation avait évolué en dix ans et que l'on pouvait désormais commencer à parler d'une négociation et sans doute d'un assouplissement des règles au profit des autres usagers de la Dordogne. Ce n'est peut-être encore vrai qu'à la marge, mais si c'est le cas cela mérite d'être souligné. La théorie des *advocacy coalitions* de P. Sabatier¹ est en général assez peu optimiste sur la possibilité offerte par une coalition de préconisations de changer de l'intérieur, et elle insiste sur le rôle des catastrophes ou grands changements venus de l'extérieur. Je me pose donc la question de savoir si la catastrophe du Drac n'aurait pas joué le rôle d'effet détonateur extérieur permettant de déstabiliser suffisamment les croyances sur la production d'électricité, les régimes d'ouverture

des vannes, pour qu'il devienne possible d'enclencher une négociation sur la Dordogne.

Pour expliquer pourquoi des acteurs sont « oubliés », il faut avoir à l'esprit qu'une question considérée comme peu importante à un moment donné peut arriver en tête des préoccupations quelques années plus tard, ou au contraire qu'un problème d'abord jugé primordial peut être réglé ou devenir secondaire suite au déplacement de la problématique collective. Il faudrait par conséquent recommencer régulièrement le processus d'identification des conflits et de désignation des représentants. Dans la mesure où nous élistons nos représentants locaux tous les cinq ou six ans, je ne vois pas au nom de quoi les 51 représentants de la Dordogne par exemple devraient rester représentatifs *ad vitam aeternam*.

Enfin, je voudrais insister sur le fait qu'il n'est tout de même pas si fréquent en France qu'une véritable opération de médiation ait lieu, et la qualité de la démarche semble incomparablement meilleure à l'expérience de la DUCSAI dont nous avons débattu lors de la précédente séance de ce séminaire. Nous devons tous garder ceci à l'esprit à l'heure de porter un regard critique sur la charte.

1. Sabatier (P.), Jenkins Smith (H.), 1993, *Policy change and learning, an advocacy coalitions approach*, Westview Press, Coll. « Theoretical lenses on public policy », Boulder.

Discussion avec le public

Armelle Faure

Anthropologue Consultante

Pour ce qui concerne la catastrophe du Drac, je crois qu'on ne mesure pas bien à quel point elle a bouleversé les agents d'EDF, cadres comme ouvriers. Ainsi, les agents mis en cause n'ont même pas fait appel de leur première condamnation lors du procès, au contraire des autres personnes incriminées – puis mises hors de cause. Cet accident, et d'autres survenus par exemple en Dordogne, font finalement partie de la vie des rivières et rendent particulièrement prégnante la question de l'information à l'aval des barrages.

Pour préciser encore ce qu'a dit Patrick, notre travail consiste à évaluer la charte et non pas les résultats d'EPIDOR. Je me suis donc intéressée, en tant qu'anthropologue, à l'histoire des chartes dans la région du Sud-Ouest. J'ai pu retrouver des chartes des 12^{ème} et 13^{ème} siècles qui remettaient en cause la féodalité à travers les relations des populations locales avec leurs seigneurs et le clergé, et donnaient naissance au terme « communal ». Certaines d'entre elles ont été pérennisées durant des siècles, parfois jusqu'à aujourd'hui, si bien que rétrospectivement la pérennité apparaîtrait comme un critère central si l'on devait se livrer à leur évaluation. Je crois qu'il faut en tenir compte et avoir en tête qu'on ne peut évaluer la charte de la Dordogne que sur une très longue durée.

Corinne Larrue

Université de Tours

D'abord, je voudrais savoir s'il y a eu une évaluation de la concertation elle-même, et si elle a été intégrée dans les bilans rendus publics et dans votre travail.

Patrick Moquay

C'est justement l'objet de notre projet de recherche dans son ensemble.

Corinne Larrue

Université de Tours

Ensuite, vous avez présenté l'évaluation menée par EPIDOR comme un moment de redynami-

sation du processus collectif : EPIDOR en était-il conscient ? était-ce pour lui un objectif implicite ou explicite ?

Enfin, au sujet de l'endogamie de l'évaluation, je me demande si finalement EPIDOR pouvait faire autrement que ce qu'il a fait compte tenu du contexte, de la fragilité du système d'acteurs. Plus largement, qui aurait pu faire différemment ? On parle beaucoup en matière d'évaluation du regard extérieur, mais qui dans les faits a la capacité dans un système d'acteurs tel que celui de la Dordogne de l'imposer ? J'ai l'impression que l'évaluation n'est possible que si elle vient à la fois de l'intérieur et de l'extérieur, et qu'il y a là comme une quadrature du cercle.

Bernard Guibert

Ministère de l'Écologie et du Développement durable

N'y a-t-il pas un vice de méthode à vouloir évaluer une concertation à partir des dires d'acteurs, forcément juges et parties ?

Thomas Reverdy

Université Pierre Mendès France-Grenoble

Pour revenir sur le cas d'EDF, il me semble que l'on est face à une contradiction. EDF est forcément présent en tant qu'acteur sur les rivières à barrages, et se sent investi d'une responsabilité par rapport à leur gestion. Cependant, il s'avère extrêmement difficile de travailler avec EDF car la construction de scénarios pour la gestion exige de gros efforts d'expertise. Or à l'heure actuelle, EDF n'est pas prêt à accepter d'entrer dans un échange d'expertise sur un métier qui lui est certes réservé, mais qui n'en nécessiterait pas moins un examen détaillé et contradictoire.

Sophie Allain

INRA / ENS Cachan-CNRS-GAPP

Il me semble qu'EDF est un acteur qui a rarement eu besoin de négocier avec d'autres. Le fait de se retrouver autour de la table en compagnie d'acteurs avec qui la négociation n'était pas nécessaire dans le passé implique donc un changement de culture, qui à son tour exige

L'environnement en débat

des réorganisations internes d'un système jusqu'alors très hiérarchisé.

Cependant, l'entrée d'EDF en concurrence sous l'impulsion européenne représente un changement majeur qui fait qu'aujourd'hui toute communication d'information devient stratégique et éventuellement risquée. Ainsi, fournir des données brutes par exemple peut dévoiler à des concurrents potentiels la stratégie de gestion des barrages qui introduit un élément de souplesse précieux dans le système énergétique français. L'entreprise est donc dans une ambiguïté qui la pousse à accepter de jouer le jeu de la concertation, mais seulement dans une certaine mesure.

Gérard Chevrier

Éducation nationale

Y a-t-il des choses intéressantes à dire sur les propositions d'énoncés qui ont été rejetées lors de l'élaboration de la charte ?

Christian Maufrangeas

Association agréée des pêcheurs professionnels du bassin de la Garonne

J'ai participé à l'élaboration de la charte de la vallée de la Dordogne il y a dix ans en tant que représentant de la pêche professionnelle en eau douce. Elle a représenté un exercice qui a permis aux acteurs de se mettre en relation, alors qu'ils ne se seraient probablement pas rencontrés s'ils avaient uniquement obéi à leurs intérêts propres. Cette attitude de rencontre et d'échange entre les acteurs s'est poursuivie à travers l'activité de l'établissement public EPIDOR.

Évaluer ce type de démarches n'est certainement pas chose facile, d'autant moins qu'il peut y avoir plusieurs choses à évaluer et qu'il importe de bien savoir de quoi on parle dès le départ. On peut tout d'abord évaluer la concertation en elle-même et se demander si elle a été réussie. Pour la Dordogne, je crois que cela a été le cas comme en témoignent les relations qui ont été établies entre des groupes d'acteurs contrastés qui n'hésitent pas à profiter des forums qui entourent la charte de la Dordogne pour faire passer un certain nombre de messages. On peut ensuite chercher à évaluer la mise en œuvre des résultats de cette concertation : c'était le but des états généraux de la Dordogne. Nous nous y sommes retrouvés dix ans

après le sommet de Bergerac pour faire le point de ce qui avait avancé ou non sur chacun des thèmes. Ceci de mon point de vue ne cause pas trop de difficultés. Troisièmement, on serait aussi tenté d'évaluer l'efficacité de la concertation, la plus-value qu'elle apporte dans les décisions et dans la gestion au quotidien. Le sujet est beaucoup plus délicat car je ne vois pas d'indicateur simple qui témoignerait qu'une avancée obtenue sur un dossier est à relier à un exercice de concertation réussi plutôt qu'à une initiative plus locale mais décisive de la part d'un acteur donné.

À titre d'exemple, je citerais un sujet qui me touche particulièrement et que je connais relativement bien en tant que pêcheur professionnel : le cas des poissons migrateurs. Il s'agit d'un des thèmes sur lesquels la concertation est la plus abondante sur notre bassin, et qui nous a donné l'occasion d'échanger, de nous exprimer et de faire « remonter » nos préoccupations. Pourtant il y a des blocages pour lesquels il n'y a pas de concertation qui tienne, notamment au sujet de la réglementation de la pêche. Tout le monde est d'accord pour que l'on développe l'exploitation des espèces qui se portent relativement bien comme l'alose et la lamproie, mais dès que l'on parle de nouvelles autorisations nous n'avons plus de soutien. Dans presque tous les cas, c'est l'administration qui est incapable de s'appuyer sur cette concertation et se fige dans un immobilisme qui nous donne souvent envie d'arrêter de perdre notre temps à se concerter pour rien. Il en est d'ailleurs de même pour les éclusées : tous les acteurs se sont concertés pendant deux ans, ils sont tombés d'accord sur des solutions qui convenaient à chacun, puis rien ne s'est passé et le sujet est tombé aux oubliettes. C'est si vrai que, pour faire revivre cette concertation et redémarrer le débat, nous avons dû récemment entamer une procédure judiciaire et déposer plusieurs plaintes contre EDF. La question qui se pose désormais pour les acteurs est la suivante : laquelle de ces deux démarches (concertation et évaluation d'un côté, procédure judiciaire de l'autre) fera le plus avancer les choses ? Sans doute les deux sont-elles indissociables.

Patrick Moquay

Effectivement, il est important de distinguer des natures différentes d'évaluation. D'une

part, l'évaluation de la concertation telle qu'elle a été menée dans la vallée de la Dordogne impose de réussir à distinguer ses effets propres pour savoir ce qu'elle a changé dans les positions et les modes de gestion de la rivière. D'autre part, une évaluation des résultats des actes de gestion qui ont été menés sur la rivière depuis des années mériterait incontestablement d'être menée. Notre projet de recherche porte sur la concertation, mais nous nous y sommes engagés à avancer (avec EPIDOR, l'Agence de l'eau et le conseil supérieur de la Pêche) sur la mise en place d'un outil, grille d'indicateurs ou de références, qui permettrait de suivre les résultats des actions. En revanche, nous n'avions pas l'intention de mener cette deuxième évaluation jusqu'au bout. La démarche que j'ai présentée n'est pas celle d'évaluation de la concertation que nous menons ensemble, mais simplement à l'intérieur de cette recherche l'aspect « construction d'une grille d'évaluation en partenariat », susceptible d'être reprise par les institutions concernées. Comme je l'ai dit notre travail relevait d'un engagement, non d'une commande ferme, qui nous conférerait une certaine autonomie car en définitive la démarche que j'avais proposée n'avait pas pleinement satisfait EPIDOR qui a préféré partir sur ses propres bases. Nous avons avancé jusqu'à l'arborescence avec reformulation des objectifs, mais nous ne sommes pas allés au bout de l'exercice de définition d'indicateurs et de réflexion sur les sources de données, dans la mesure où il n'y avait plus réellement d'attente sur ce point-là et où ce n'était pas l'objet central de notre recherche.

Pour revenir à la question d'un possible vice méthodologique lié à notre travail par dire d'acteurs, je dirais qu'en tant que chercheurs en sciences sociales travaillant sur une concertation, sur l'analyse de la manière dont elle a été menée et de ses résultats en termes de modification dans les relations entre acteurs ou dans leurs positionnements, nous avons utilisé les outils à disposition en sciences sociales : entretiens et analyse documentaire. On ne peut pas faire l'impasse sur les dire d'acteurs pour comprendre par exemple la manière dont la règle du jeu pour la prise de parole ou pour la formulation de propositions au cours du sommet de Bergerac a influé sur la concertation.

Nous n'avons pas d'autre source que de rencontrer les acteurs participant et d'essayer de réfléchir avec eux à la situation dans laquelle ils se sont trouvés et à la manière dont ces règles du jeu les ont conduits à formuler ou à reformuler leur position. Cependant, il ne s'agit pas là des mêmes dire d'acteurs que ceux auxquels j'ai fait référence tout à l'heure : nous ne demandons pas un jugement ou une évaluation formée sur la concertation, simplement des informations de base sur le déroulement de la concertation et sur la manière dont eux-mêmes l'ont vécue.

Quant aux acteurs absents et minoritaires, il faut se souvenir que nous sommes dans une position un peu paradoxale : comme le rappelait Bernard Barraqué, les exemples sont rares de démarches impliquant autant de personnes différentes, de représentants des différentes activités. Par conscience professionnelle, nous adoptons une posture critique qui exige de se demander qui a été oublié – et il y en a forcément sur 3 000 personnes concernées qui sont déjà des responsables professionnels, associatifs, etc., et non des habitants « de base ». La question du degré d'exigence que l'on peut avoir de ce point de vue reste ouverte. En revanche, je me pose des questions plus fondamentales sur la vie du système dans la durée. Il y a en effet bien eu 3 000 personnes concernées à un moment donné, mais c'était il y a dix ans et aujourd'hui les personnes encore impliquées se sont fortement institutionnalisées. De ce fait, le cercle véritablement actif est beaucoup plus restreint que l'image que l'on peut en avoir par une sorte de persistance rétinienne depuis l'élaboration initiale de la charte.

Laurent Mermet

Je crois que cela nous renvoie à la question de Bernard Barraqué : les 51 délégués ne devraient-ils pas être renouvelés sous peine de risquer un racornissement progressif du panel qui renforcerait encore le problème de fermeture évoqué ?

Et pour revenir aux questions posées par Pierre Lascoumes, pouvez-vous nommer plus précisément des différences entre les deux démarches d'évaluation ayant fonctionné en parallèle ? par ailleurs, de nouveaux thèmes sont-ils apparus sur la vallée au cours des dix années écoulées ? le problème de la gestion de

L'environnement en débat

cette vallée est-il exactement le même qu'il y a dix ans ?

Patrick Moquay

Il faut avoir à l'esprit que les 51 représentants ne sont pas là à titre personnel, si bien que par exemple les agents de l'administration ont déjà tourné. En revanche, je crois qu'effectivement rester sur une sélection des organisations invitées et des champs de problématique pris en charge qui est celle de la démarche initiale devient forcément problématique à un moment ou à un autre. Je ne peux que souscrire à la « remise à plat » que Bernard Barraqué appelle de ses vœux.

Pour le reste, comme j'ai commencé à le dire précédemment, nous ne sommes pas allés au bout de la démarche d'évaluation des actions menées et du système de gestion de la vallée de la Dordogne. Ce n'est que si nous l'avions fait que des différences majeures auraient pu apparaître en termes de résultats – mais cela dépassait ce à quoi nous nous étions engagés. Une différence nette est toutefois apparue avec notre travail de relecture et de reformulation de la charte dont EPIDOR ne voyait pas l'intérêt. J'ajouterais au risque de me répéter que si nous avons nous aussi fonctionné par des entretiens avec un certain nombre d'acteurs institutionnels communs, en dehors d'enquêtes beaucoup plus larges qu'Armelle Faure et moi-même menions par ailleurs, nous n'avions pas les mêmes questionnements qu'EPIDOR. Nous allions pour notre part recueillir auprès d'eux un matériau brut et non leurs réactions sur des formulations d'évaluation préétablies.

Enfin, je préférerais laisser Armelle Faure répondre sur le fait de savoir s'il y a une recomposition des thèmes de gestion de la vallée, dans la mesure où personnellement je me suis moins intéressé aux enjeux actuels qu'à une approche rétrospective sur l'élaboration de la charte. Cela dit et quelle que soit sa réponse, nous ne travaillons pas sur la gestion de la rivière en elle-même, mais sur la charte de la Dordogne.

Bernard Barraqué

Les propos d'Armelle Faure sur les chartes au Moyen Âge me rappellent mon travail sur l'histoire du droit de l'eau dans différents pays européens¹ qui séparaient droit des seigneurs et droit des paysans : la catégorie du droit de l'eau qui était le domaine des communautés paysannes, que l'on appelle le « domaine utile », entraînait pour les usagers le droit d'utiliser l'eau mais pas d'en abuser, c'est-à-dire que l'on se répartissait des droits d'usage et non de propriété. Or, grâce aux récents mouvements en faveur de l'environnement, le droit riparien fait un retour en force dans de nombreux domaines et pays. *Ipsa facto* cela entraîne le changement du statut de l'État qui devient gardien ou garant et non plus maître de la ressource. Comme les chartes, le droit de l'eau a une histoire, une épaisseur, qu'il est bon de rappeler par exemple aux riverains de la Dordogne pour leur donner confiance en leur démarche collective.

Et si je peux dire un mot sur la question de Bernard Guibert, nous considérons en sociologie qu'il n'y a pas de rationalité préalable à son expression. Du coup, il ne pourrait pas y avoir d'évaluation extérieure puisqu'il faut déjà, pour qu'il y ait une rationalité pouvant servir de base à l'évaluation, qu'un collectif d'énonciation des argumentaires se soit constitué et stabilisé. Par rapport à certains économistes qui essaient d'évaluer les choses de façon rationnelle, à l'image de ceux qui tentent d'attribuer une valeur monétaire à la vie humaine ou au coût du bruit, notre démarche contraste forcément. Mais comme ces économistes se basent sur des argumentaires qui sont en fait contestés par une partie importante des acteurs en conflit, ils n'ont *in fine* pas plus d'objectivité que nous qui nous impliquons pour qu'une « coalition de préconisations » se dégage avec suffisamment de force pour fonder la rationalité d'une politique sur un argumentaire partagé. En définitive, le problème d'être juge et partie renvoie à une question qui n'est pas soluble en ce qui concerne l'environnement.

1. Barraqué (B.) (dir.), 1995, *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, Paris.

Denis Salles

Université de Toulouse-Le Mirail

Je crois que les recherches en matière d'évaluation de la concertation se sont beaucoup concentrées depuis de nombreuses années sur « comment marche la concertation ? », y compris plus récemment autour des travaux sur la gouvernance. Mais nous n'avons pas assez travaillé sur les performances réelles de ces concertations, de sorte qu'il n'est pas exclu que dans certains cas les chercheurs se soient faits

un peu « balader » par des acteurs pour qui la concertation est souvent un objet résolument stratégique dans la mesure où elle peut aboutir à des résultats contraires à leurs intérêts.

Or malgré tout, ce qui est important pour les politiques environnementales aussi bien que pour les acteurs en conflit, c'est ce qui sort de la concertation en termes de résultats. C'est à mon avis un champ de recherche sur lequel nous devons nous impliquer beaucoup plus à l'avenir.

Les conséquences inattendues des procédures de concertation Retour d'expérience dans le domaine des déchets nucléaires

Yannick Barthe*

Résumé

Cette présentation a pour objet d'explicitier les obstacles qui ne manquent pas d'émerger dans une entreprise d'évaluation d'un dispositif de concertation tel que celui concernant les déchets nucléaires en France. Après une rapide présentation de ce dispositif, l'accent est donc mis sur les difficultés méthodologiques propres à la démarche d'évaluation. Des enseignements en sont tirés, centrés notamment sur la question de la capacité du dispositif étudié à ouvrir la voie à des compromis.

Introduction

Je dois avouer que lorsque l'on m'a demandé de participer à cette séance, j'ai ressenti tout d'abord une certaine gêne, sans doute liée à la polysémie du terme « évaluation ». Bien qu'ayant cherché à analyser plusieurs dispositifs de consultation et de concertation dans ma thèse ¹, je n'ai jamais réellement procédé dans mon travail à une évaluation au sens le plus courant, c'est-à-dire à une mise en regard des résultats d'une politique avec ses objectifs affichés. Ma gêne provenait également de ce que l'évaluation *a posteriori* d'un dispositif tel que celui mis en place dans le cadre de la gestion des déchets nucléaires est très difficile à réaliser dans la mesure où l'on a affaire à un processus inachevé et qui est loin de l'être. On est donc obligé de s'arrêter à un instant *t* et de décrire les effets observables à ce moment-là. Quoiqu'il en soit, qu'il s'agisse ou non d'évaluation, je dirais que j'ai adopté une démarche essentiellement « descriptive », en référence à l'une des quatre attitudes recensées en matière d'évaluation par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig dans leur manuel de politique publique ². Cette démarche s'oppose me semble-t-il à celle

* Chargé de Recherche au CNRS, Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.

1 Barthe (Y.), 2000, *La mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, Thèse de Doctorat en Socio-économie de l'innovation, ENSMP-CSI.

2 Mény (Y.), Thoenig (J.-C.), 1989, *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris.

exposée précédemment par Patrick Moquay, qui se veut plus « clinique » voire normative. Pour ma part, je me suis contenté d'essayer d'établir un inventaire des effets produits par une intervention publique et par la modification d'un dispositif d'action publique sur un problème particulier. Je n'ai donc pas cherché à trancher la question de savoir s'il s'agit d'un échec ou d'un succès.

Plutôt que de tenter de contourner cette gêne que j'éprouve, je me propose ici d'en expliciter encore davantage les causes et de soulever quelques-uns des problèmes de recherche que pose à mon sens l'ambition d'établir un cadre d'évaluation des dispositifs de concertation. Je procéderai en trois temps. Tout d'abord, je vous présenterai brièvement le dispositif institutionnel et procédural mis en place en France pour gérer la question des déchets radioactifs à vie longue. Cela me semble nécessaire à la compréhension de mon propos par les personnes qui ne sont pas familières de ce dossier. Dans un deuxième temps, je traiterai le problème de l'évaluation de ce dispositif en empruntant en quelque sorte des chemins de traverse, c'est-à-dire que j'aborderai la question « de biais » en essayant d'identifier trois pistes pour cette évaluation, lesquelles sont à mon avis autant de « fausses pistes ». Je pointerai de cette façon des problèmes de recherche, des impasses ou des questions auxquelles conduisent un certain nombre de démarches qui, sans forcément se présenter sous le nom d'évaluation, reviennent de fait à évaluer des dispositifs de concertation. Enfin je m'efforcerai, à défaut de proposer une approche alternative, d'apporter différents éléments issus de l'observation du cas étudié et susceptibles d'aider à dépasser les pièges que j'aurai identifiés précédemment.

1. Le dispositif institutionnel mis en place par la loi de 1991 sur les déchets nucléaires

La politique de gestion des déchets nucléaires est encadrée par une loi votée en 1991¹ et perçue à l'époque comme une innovation assez radicale. En effet, d'une part il s'agit de la première législation dans ce secteur d'activité, et d'autre part on a assisté à cette occasion pour la première fois à l'intervention explicite du Parlement sur des choix de recherche, intervention qui s'est accompagnée de débats nourris et publics. La loi trouve une origine directe dans les violentes controverses apparues entre 1987 et 1990 à propos d'une solution alors présentée comme incontournable et absolument nécessaire : l'enfouissement des déchets radioactifs les plus dangereux dans des couches géologiques profondes. Ces controverses ont abouti à un moratoire puis à une grande « mise à plat » qui s'est traduite par le vote d'une loi qui redéfinit la politique menée jusque-là. Il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler au passage que la plupart des démarches de concertation sont liées à des conflits qu'elles ont pour but de régler ou du moins d'apaiser.

La loi de 1991 repose schématiquement sur trois principes. Le premier est un principe d'ouverture de la recherche. L'intervention politique a consisté à ouvrir les

1. Loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991, dite « loi Bataille ».

options envisageables. Dans la période précédente, on avait une solution technique qui devait être mise en œuvre, alors qu'il s'agit après 1991 de ramener le problème dans un espace de recherche en définissant non pas des décisions mais des programmes de recherche sur une durée de quinze ans. Au terme de ce délai, il est prévu d'évaluer les résultats des recherches et de prendre des décisions en conséquence.

Le deuxième principe clairement affirmé dans la loi est la publicité des recherches et l'information du public. C'est à dessein que je parle d'information et non de concertation car les procédures qui ont été mises en place après 1991 relèvent davantage de la première que de la deuxième. Ainsi furent créées des Commissions locales d'information (CLI) sur les sites susceptibles d'accueillir des laboratoires de recherche souterrains pouvant à terme se transformer en centres de stockage. Ces CLI réunissent des représentants associatifs, des élus locaux et des représentants d'organisations professionnelles. Par ailleurs, certaines démarches mises en œuvre ne sont pas explicitement indiquées dans la loi. Celle-ci se contente de stipuler que l'implantation d'un laboratoire souterrain, et donc la poursuite de cette voie de recherche particulière, devra donner lieu à une concertation avec les élus et la population. La formulation ne manquera pas de poser par la suite de sérieux problèmes juridiques dans la mesure où si l'on voit à peu près ce que peut signifier une concertation avec les élus au niveau local, une telle concertation avec la population est beaucoup plus inhabituelle dès lors que le référendum local n'est pas légal. À ces Commissions locales d'information, qui sont dans un premier temps informelles (la loi n'en prévoyant l'existence qu'à partir du moment où un laboratoire est effectivement implanté), sont donc associées des démarches de médiation visant à trouver des sites favorables à l'enfouissement des déchets nucléaires. Ces démarches n'ont pas non plus de véritable statut juridique – à l'inverse par exemple des enquêtes publiques et des études d'impact qui sont également présentes dans ce dossier.

Enfin, la loi repose sur un principe d'itération, c'est-à-dire qu'elle ne tranche pas en l'état mais convient qu'il y aura matière à décider plus tard. C'est ce que l'on appelle en droit une « loi expérimentale » : pour une durée déterminée, on met en place un ensemble de mesures qui feront l'objet d'une évaluation pouvant donner lieu, le cas échéant, à des décisions. On peut parler d'itération car pendant toute cette période les recherches, aussi bien les recherches scientifiques que les procédures de concertation qui encadrent la recherche d'un site, font l'objet d'une évaluation permanente. Cette évaluation est menée d'une part par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui suit le dossier et remet à intervalles réguliers des rapports assortis de recommandations, et d'autre part par un comité prévu dans la loi d'experts nommés par le Parlement et le Gouvernement : c'est la Commission nationale d'évaluation (CNE). Elle aussi remet chaque année au Gouvernement un rapport public assorti de recommandations. Chaque rapport contribue d'un côté à préciser des aspects scientifiques qui demeurent un peu flous dans la loi, et de l'autre à suggérer de nouvelles pistes de recherche ¹.

1. Voir Barthe (Y.), à paraître en 2003, « De la décision à l'exploration. Les transformations de l'expertise dans le domaine des déchets nucléaires », in C. Gilbert (dir.), *Risques Collectifs et Situations de Crise. Bilan et Perspectives*, L'Harmattan, Paris.

L'environnement en débat

La Commission nationale d'évaluation base notamment son rapport annuel sur des auditions. Celles-ci concernent les organismes de recherche travaillant sur le sujet. Par ailleurs, la CNE présente chacun de ses rapports lors de réunions qu'elle organise au niveau national aussi bien qu'au niveau local avec les membres des Commissions locales d'information. Au total, la loi de 1991 a donc mis en place un système à plusieurs niveaux, avec différents espaces de débats plus ou moins connectés entre eux :

- les CLI sur chaque site concerné par un éventuel enfouissement de déchets nucléaires ;
- la CNE pour les recherches scientifiques ;
- le Parlement, avec les députés et sénateurs qui suivent le dossier au sein de l'OPECST, mais aussi avec les parlementaires dont la circonscription est directement concernée par la question.

Ce système est doublement évolutif puisque non seulement il repose sur une loi expérimentale, mais en outre dans l'intervalle de quinze ans choisi avant que la loi ne revienne devant le Parlement, bien des données changent : ainsi par exemple de l'ouverture d'EDF au marché ou de la place que peuvent occuper les Verts au sein du Gouvernement ou au Parlement. Enfin, il convient de remarquer l'enchevêtrement des procédures de concertation, puisqu'au Parlement, à la CNE et aux CLI s'ajoutent comme je le disais précédemment des instruments plus classiques comme l'enquête publique. Tous ces outils mettent en scène des acteurs différents et s'inscrivent dans des temporalités diverses. Par exemple, les CLI sont censées s'inscrire dans la durée tandis que les enquêtes publiques sont par essence éphémères.

Cette présentation succincte du dispositif permet déjà de pointer un certain nombre de problèmes pour qui nourrit l'ambition d'établir un cadre d'évaluation des dispositifs de concertation. Elle fait apparaître d'emblée quelques limites inhérentes à certaines approches qui peuvent être proposées en la matière.

2. Trois problèmes liés à la démarche qu'on adopte pour évaluer les dispositifs de concertation

Quel objet évaluer ? Le danger de restreindre l'évaluation à la procédure

Le premier problème auquel on est confronté dans le cas des déchets nucléaires est celui du choix de l'objet à évaluer. L'approche la plus évidente serait de considérer que les Commissions locales d'information sont ce qui se rapproche le plus d'un dispositif de concertation, et donc de leur limiter l'analyse. Pourtant, l'enchevêtrement de procédures mis en évidence dans la première partie montre clairement que les CLI s'inscrivent dans un espace institutionnel et procédural hors duquel elles n'ont pas vraiment de sens. Ce constat nous renvoie au

problème du découpage qu'opèrent parfois les sciences sociales sur ces questions : ce découpage consiste à évaluer les procédures en tant que telles, c'est-à-dire à adopter un point de vue interne à ces procédures. Effectivement, il est intéressant d'avoir des réponses à des questions du type : qui prend part aux procédures ? qui parle pendant les réunions des Commissions locales d'information ? le coût de la prise de parole y est-il plus élevé qu'ailleurs ? qui rédige les comptes rendus ? ceux-ci sont-ils fidèles aux débats ? Ce questionnement, pour pertinent qu'il soit, n'en présente pas moins le risque d'autonomiser la concertation de la politique globale dont elle fait partie, voire de perdre complètement de vue l'objet même de la concertation. Ainsi, la lecture de certaines études sur la concertation – devenues si nombreuses aujourd'hui que les réunions de concertation attirent parfois plus d'observateurs, de chercheurs et d'étudiants en sciences sociales que de participants – ne permet pas de se faire une idée de l'objet de la concertation, de la matière discutée.

Or, ce risque ne concerne pas seulement les chercheurs. Prenons l'exemple de la mission Granite, dont nous aurons l'occasion de reparler au cours de la discussion. S'inscrivant dans le cadre de la loi de 1991, elle était chargée de trouver un site granitique pour implanter un deuxième laboratoire de recherche souterrain après celui de Bure dans la Meuse. Malgré l'indéniable volonté de concertation qui animait les émissaires du Gouvernement composant la mission, elle a rencontré des difficultés insurmontables. Je crois justement que l'un des problèmes était qu'il n'y avait plus grand chose à discuter : dès lors que la procédure était autonomisée de la politique générale, la concertation se limitait soit à une discussion sur les « mesures d'accompagnement » économique du projet, soit à de l'information sur un projet technique déjà bien « ficelé ».

Le premier risque est donc d'autonomiser une procédure de concertation et de braquer son regard uniquement sur le dispositif en laissant dans l'ombre l'espace de politique publique dans laquelle il s'inscrit. Cela pose d'ailleurs la question de la neutralité politique du chercheur dans la mesure où ce type de démarche revient souvent à ratifier une forme de problématisation qui pose que le problème principal est la concertation et non pas son objet, le dossier technique lui-même. Autonomiser la procédure de son objet revient alors à s'allier à tous les acteurs de la controverse qui cherchent à maintenir les « boîtes noires » bien fermées. On retrouve le même type de problèmes dans le domaine des risques en général : se contenter, en tant que chercheur en sciences sociales, de travailler sur la perception des risques revient à ratifier un découpage selon lequel il y aurait d'un côté un risque objectif et bien évalué, et de l'autre un risque perçu. Or il me semble que l'on parle d'autant mieux de perception des risques qu'il n'y a pas de risque clairement objectivé... Limiter le territoire des chercheurs en sciences sociales à la perception des risques, ou aux procédures de concertation, c'est donc accepter une problématisation donnée qui laisse de côté un certain nombre de questions. En outre, dans la mesure où il s'agit souvent de dispositifs locaux, le chercheur participe à la « désarticulation » du dispositif étudié avec, par exemple dans le cas des déchets nucléaires, la politique de recherche. Raisonner en termes de controverse locale ou de conflit d'implantation, c'est annihiler le travail critique d'un certain nombre d'acteurs qu'il s'agirait pourtant de suivre, qui s'efforcent au contraire d'articuler des controverses qui pourraient sembler locales à des éléments

L'environnement en débat

plus globaux d'une politique. C'est un cas extrêmement fréquent dans le domaine du nucléaire : chaque fois qu'un site est consulté dans la perspective d'une implantation, de nombreuses associations se mobilisent pour dire que le problème n'est pas de savoir si la population de tel ou tel site va accepter, mais qu'elle puisse s'exprimer sur la politique de recherche elle-même, en particulier sur les trois options mentionnées par la loi.

Enfin, les dispositifs de concertation, même au niveau local, ne constituent qu'un élément d'une controverse et de la mobilisation contre un projet. Comme l'a montré Cécile Blatrix¹, les procédures de concertation sont un élément du « répertoire » de l'action collective. Je ne vois donc pas au nom de quoi on pourrait légitimement limiter nos regards à la procédure elle-même, sans nous préoccuper de la place qu'elle occupe dans le répertoire d'action des promoteurs des projets comme de leurs opposants.

Les temporalités propres à la concertation et à son évaluation sont-elles compatibles ?

Au danger d'opérer une restriction spatiale – au sens métaphorique – de l'évaluation s'ajoute celui de la restriction temporelle. Il est en effet très difficile d'étudier les effets de procédures de concertation puisqu'ils sont souvent très éloignés dans le temps et sont loin de se limiter aux décisions auxquelles ces procédures peuvent directement conduire.

Si l'on prend l'exemple de la conférence de citoyens sur les OGM, beaucoup ont dit qu'elle n'avait pas eu d'effet puisqu'elle n'avait abouti à aucune décision importante. C'est un jugement qui me paraît quelque peu hâtif. Prenons cette fois l'exemple de la commission Castaing : commission d'experts mise en place en 1982 par le nouveau gouvernement socialiste, elle avait la particularité dans le domaine nucléaire d'être la première expérience d'expertise pluraliste. Chargée d'étudier les problèmes liés à l'aval du cycle nucléaire, elle regroupait des représentants du CEA, du Corps des Mines, et des scientifiques proches du mouvement antinucléaire. Cette commission a fait un certain nombre de recommandations, de propositions de recherche qui à l'époque, en 1983, n'ont pas toutes été retenues par le ministère de l'Industrie. Mais dix ans après, quand on regarde la loi Bataille, l'ouverture de la recherche qu'elle prévoit ne vient pas de nulle part : on assiste en fait à un « recyclage² » de solutions proposées auparavant par la commission Castaing. Dix ans se sont donc écoulés avant que certaines propositions de recherche proposées par cette commission soient suivies d'effet, sachant qu'elle-même recyclait un certain nombre de propositions formulées dans les années 1970 par une autre commission et restées sans suite à

1. Blatrix (C.), 2000, *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de Doctorat en Science Politique, Université Paris I.

2. Lascoumes (P.), 1995, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris.

l'époque. La dimension temporelle est donc très importante et constitue une difficulté supplémentaire de l'évaluation des dispositifs de concertation.

La dénonciation des procédures, une évaluation spontanée à dépasser

Pour évoquer cette troisième difficulté, je partirai de la remarque qui a été faite tout à l'heure à propos des asymétries qui caractérisent les rapports entre les acteurs de ces procédures et selon laquelle on aurait tendance à oublier que dans ces dispositifs de concertation, en fait, les acteurs puissants avancent « masqués » et défendent des intérêts qu'ils n'avouent pas publiquement. Je dois dire que je suis assez en désaccord avec cette façon de voir les choses. Une personne d'EDF ne se reconnaît-elle pas très vite dans une commission ? Difficile de dire qu'elle avance « masquée » ! Au-delà, on touche là une question de fond qui n'est pas sans rapport avec le reproche de la naïveté que certains nous ont adressé à propos d'un ouvrage récent¹. Nous aurions sous-estimé les intérêts, les rapports de pouvoir, etc. Je crois que cette critique tient à un malentendu que je voudrais éclaircir en commençant par retourner cette accusation de naïveté à ses expéditeurs. Dans ce livre, nous montrons les limites et la naïveté sociologique d'une démarche qui consiste, comme par réflexe conditionné, à ne voir que cynisme et manipulation dans le développement de dispositifs de concertation. Je sais bien qu'un sociologue est toujours susceptible de briller devant ses pairs s'il peut montrer qu'il a découvert le pot aux roses avant les acteurs eux-mêmes. Mais tout de même, quand on va sur le terrain, on constate vite que les acteurs ne sont absolument pas dupes des asymétries qui traversent les dispositifs de concertation. Je dirais même que la posture de dénonciation est en fait celle qui est la plus répandue chez les acteurs eux-mêmes.

Le discours de la dénonciation revient pour moi à une évaluation spontanée : qui douterait de ce que les procédures de concertation sont traversées par des visées stratégiques ? Il est clair pour tout le monde que si les dirigeants du nucléaire pouvaient se passer de mettre en place des Commissions locales d'information ou autres, ils le feraient sans doute. Nous ne sommes donc pas face à un problème d'arrière-pensée, mais de contrainte de légitimité. Sans les procédures de concertation, les acteurs, même dominants, n'ont plus désormais la légitimité nécessaire à leur action. Elles n'éliminent absolument pas les rapports de force, mais créent un instrument supplémentaire dont se servent les acteurs pour faire jouer ces rapports de force. Elles sont par conséquent à appréhender dans leur nature ambivalente, à savoir qu'elles permettent un certain nombre de choses tout en étant porteuses de nouvelles contraintes pour les acteurs. Là où cela devient intéressant à mon sens, c'est que la posture de dénonciation est précisément l'une de ces contraintes. Les promoteurs d'un projet sont désormais conscients que les procédures de concertation ont des chances d'être dénoncées comme des instruments de manipulation et, pour faire face à ces critiques, ils vont devoir se livrer à une

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

L'environnement en débat

surenchère pour présenter des garanties rendant moins facile cette dénonciation. Pour le formuler autrement, on peut dire que la vigilance critique informe les procédures en ce sens qu'en les dénonçant *a priori* comme une manipulation, elle peut contribuer à produire des effets allant dans le sens inverse.

En conséquence, je pense que l'évaluation d'un dispositif de concertation exige d'intégrer tous les jugements, toutes les évaluations spontanées que l'on peut recueillir auprès des acteurs dans la mesure où ces jugements produisent des effets sur le dispositif lui-même. Pour le chercheur, évaluer les procédures nécessite donc de prendre en considération les discours qui sont tenus à leur endroit.

3. De la résolution à la transformation des conflits : quelques enseignements pour l'évaluation des dispositifs de concertation

Je me propose à présent de revenir plus spécifiquement au cas des déchets nucléaires et de voir quels enseignements on peut tirer des difficultés que je viens d'identifier pour évaluer le dispositif qui a été mis en place pour traiter ce problème.

L'importance d'un contexte d'ouverture

Je crois tout d'abord qu'il faut accorder une attention particulière à la politique dans laquelle la procédure s'inscrit, à son état au moment considéré. Quelle est la configuration technique actuelle ? Quelles sont les options mises en débat, discutées ? Cela revient finalement à identifier les objectifs affichés du dispositif de concertation dont on s'aperçoit qu'ils ne sont pas toujours explicités. Par exemple, la mission Granite avait la particularité de ne pas avoir de lettre de mission. Il faut aussi se demander si le dossier est « ficelé » d'avance ou non, et je voudrais faire une comparaison qui illustre ce point. Après la loi de 1991, on a envisagé la possibilité de procéder à des enfouissements réversibles ou au contraire irréversibles des déchets nucléaires. Cette simple ouverture donnait déjà une prise à la concertation sur la politique. Cette marge de discussion a permis de se rendre compte que si certaines associations étaient opposées à tout enfouissement, la quasi totalité des élus locaux et des représentants associatifs posaient seulement comme condition préalable la garantie de réversibilité. Inversement, la mission Granite ne travaillait que sur le stockage profond alors qu'il était devenu entre temps inacceptable pour les opposants, qu'il soit réversible ou irréversible. Si la mission avait par exemple proposé une alternative entre entreposage de surface et stockage profond, la concertation aurait peut-être pu avoir une issue plus positive puisque cela aurait permis de donner une prise pour une discussion des choix techniques.

Du conflit indivisible au conflit divisible

Ensuite, je pense qu'il est nécessaire de suivre deux principes de méthode pour évaluer les dispositifs de concertation : d'une part, comme je l'ai dit, ne pas limiter *a priori* les effets d'un dispositif de concertation aux décisions auxquelles il aboutit ; d'autre part, ne pas considérer que la concertation est faite pour produire du consensus. Je pense qu'il serait plus intéressant de raisonner en termes de transformation du conflit. Pour cela, il pourrait être intéressant de s'appuyer sur une distinction établie par Albert Hirschman¹ entre un conflit divisible et un conflit indivisible. Un conflit est dit « divisible » lorsque l'on peut raisonner en termes de « plus ou moins », lorsque l'on peut aboutir à des compromis par des négociations (selon Hirschman, c'est le cas de la plupart des conflits liés à la société de marché qui portent sur la répartition du produit social entre classes, régions, secteurs). Au contraire, un conflit est dit « indivisible » lorsqu'il véhicule un débat de type « ou/ou » et ne tolère guère le compromis (Hirschman prend ici l'exemple des conflits ethniques ou religieux). Or il me semble que l'un des traits marquants des processus de concertation en matière de déchets nucléaires est qu'ils ouvrent parfois la voie à une transformation de conflits indivisibles en conflits divisibles. Ce qui permet cette transformation est justement la possibilité de faire varier le dispositif technique afin d'aboutir à un compromis. L'introduction de la réversibilité dans les projets de stockage est une bonne illustration de cette recherche de compromis qui passe par l'objet lui-même, puisque cette exigence a également contribué à faire avancer certaines options qui n'étaient pas présentes au départ, comme « l'entreposage en subsurface ». Je suis bien conscient que ce n'est pas forcément un cas généralisable dans la mesure où comme le rappelait Bernard Barraqué et pour reprendre l'exemple des rivières, il y a certaines choses qui paraissent moins modelables que d'autres. Toutefois, on peut retenir l'idée que la concertation est intéressante quand elle permet de transformer le conflit, ce qui n'a rien à voir avec le fait de trouver un consensus.

L'aptitude d'un dispositif de concertation à transformer un conflit de type « ou/ou » en conflit de type « plus ou moins » ouvrant la voie à des compromis – certes provisoires – est à mes yeux un bon critère d'évaluation.

Insuffisances de la dénonciation

Enfin, je le répète, il me semble qu'il faut éviter de tomber dans la naïveté de la dénonciation des procédures de concertation pour au contraire en saisir toute l'ambivalence. Certes, ces dispositifs servent bien sûr d'instruments de cadrage d'une politique, ils permettent de sélectionner voire de coopter des porte-parole jugés « raisonnables ». Par exemple, dans le cas des Commissions locales d'information, la sélection des élus relevait au départ de l'arbitraire du préfet, qui évidemment ne choisissait pas les élus les plus hostiles au projet. Mais en même temps, la pression critique exercée par certains acteurs fait que ce cadrage ne peut

1. Hirschman (A.O.), 1995, *Un certain penchant à l'autosubversion*, Fayard, Paris.

L'environnement en débat

être efficace pour les promoteurs du projet ou pour les gouvernants qu'au prix d'un certain nombre de concessions, sans lesquelles le processus n'aura pas de valeur légitimante.

En conclusion, je dirais que dans le cadre de l'évaluation d'un dispositif de concertation, la question n'est pas vraiment de savoir s'il a réglé des conflits ou pas mais s'il a permis de rendre productifs ces conflits en les transformant.

Table ronde

Philippe Huet

Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, inspection générale de l'Environnement

Il y a deux ans, avec le préfet Jean Mingasson et Pierre Boisson, Ingénieur général des Mines, j'ai participé à l'aventure de la « Mission collégiale de concertation granite ». Ce fut une expérience tout à fait singulière de la concertation. Lors d'un déplacement en Mayenne, je me suis par exemple trouvé bloqué dans une voiture avec mes deux collègues, de 16 heures à 5 heures du matin, au milieu d'une foule de plusieurs milliers de manifestants hurlants, encadrée d'une centaine de tracteurs. J'ai le souvenir du préfet Mingasson appelé sur son portable par le préfet de la Mayenne qui lui proposait d'envoyer une compagnie de CRS, et lui répondant, imperturbable : « nous sommes en pleine concertation, et l'on ne concerte pas avec les CRS ». Un peu plus tard, alors que l'un des opposants avait pris le commandement de la voiture – en toute démocratie bien sûr – le fonctionnaire de la préfecture qui était assis à ses côtés lui lance : « Monsieur, les CRS sont prêts, qu'est-ce que je fais ? ». Ce à quoi l'homme, visiblement surmené, se prenant la tête dans les mains sur le volant, répond : « je ne sais pas, je ne sais plus, faites ce que vous voulez ». Je rappelle cet épisode simplement pour redonner un peu la mesure des dérapages possibles dans le cadre des processus que nous examinons bien tranquillement ici.

Pour revenir d'une façon générale au propos de Yannick Barthe, je pense qu'il conviendrait d'expliquer plus avant en quoi le problème des déchets nucléaires réclame à mon avis un traitement spécial. D'abord, ce sont des objets qui nous engagent sur des dizaines de milliers d'années, ce dont on n'a guère l'habitude. Ensuite, les déchets nucléaires véhiculent une imagerie de terreur et de destruction qui mène souvent à des comportements qui peuvent être

hystériques. D'ailleurs, je regrette de n'avoir pas vraiment trouvé dans les travaux des chercheurs d'analyse fine du fonctionnement et du comportement des mouvements anti-nucléaires – j'en suis preneur si vous en connaissez. Par exemple, j'ai pu constater de façon très empirique l'impact du développement d'internet sur l'évolution des concertations entre l'époque de la loi Bataille et celle de la mission Granite. Lors de cette dernière, nous devions examiner une quinzaine de sites dans autant de départements, mais rapidement tout s'est passé comme s'il n'y avait plus qu'un site tant l'opposition s'était organisée et fédérée, en partie grâce à internet, de façon quasi militaire. En tout cas, je crois vraiment que les déchets nucléaires génèrent des comportements assez spécifiques et que ce qui s'y applique n'est pas forcément généralisable.

Concernant la présentation que vous avez faite de la loi Bataille, je voudrais formuler deux remarques. D'abord, je vous ai trouvé un peu optimiste sur la place des sciences humaines au sein de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, et surtout de la Commission nationale d'évaluation. Certes, vos confrères sont occasionnellement entendus, mais il n'y a pas à ma connaissance à la CNE de représentant des sciences humaines. Lorsque nous leur avons demandé pourquoi les sciences dures prédominaient à ce point, il nous a été répondu en toute simplicité : « nous sommes vraiment trop éloignés les uns des autres pour avoir maintenant quelque chose à nous dire ». Vous comprendrez donc ma perplexité, que nous avons comme il se doit exprimé dans notre rapport ¹.

Ma deuxième remarque concerne les travaux de l'OPECST. Nous avons là une arène tout à fait remarquable capable de réunir les uns à côté des autres, au deuxième sous-sol de l'Assemblée nationale, des personnes ressources triées sur le

1. Boisson (P.), Huet (P.), Mingasson (J.), 2000, *Rapport de la Mission Collégiale de Concertation Granite*, ministères de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, de la Recherche, et de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris (<http://www.industrie.gouv.fr/energie/nucleair/textes/granit/rapport.pdf>).

L'environnement en débat

volet et allant du président de Greenpeace France ou de l'association Robin des Bois au directeur de l'Énergie et des Matières premières du ministère de l'Industrie. Les débats sont d'un niveau exceptionnel qui honore la démocratie française, mais ils se tiennent dans une enceinte protégée. Le Parlement est certes un acteur incontournable, dont le rôle pourrait même être renforcé, mais j'ai la conviction – forgée au plus près de la réalité – que le débat sur le nucléaire intéresse tout le monde. La vraie question, comme vous l'avez très bien dit, est de trouver comment parler directement avec le citoyen puisque l'article 6 de la loi de 1991 impose de mener la concertation avec les élus et la population. Mais qu'est-ce que la population, y compris juridiquement ? Comment peut-on savoir si on l'a atteinte ou pas ? Vous dites très justement dans l'un de vos articles¹ que le dispositif de concertation a permis de « rapatrier le conflit dans un cadre institutionnel ». L'OPECST y a remarquablement contribué, mais il l'a fait à l'abri alors que cela devrait se passer sur le champ de bataille... ou de concertation.

Concernant la deuxième partie de votre exposé, je suis bien sûr d'accord avec les trois types de risques que vous avez énoncés, en particulier si on colle de trop près aux procédures elles-mêmes. J'ajoute que je partage assez votre optimisme sur le prétendu risque de manipulation : il est présent de chaque côté et se neutralise rapidement.

Enfin, les trois points que vous soulevez dans votre dernière partie me semblent très pertinents à avoir en tête avant de lancer une nouvelle concertation. D'abord, à quel moment ou dans quel contexte intervient la procédure ? Dans le cas de la mission Granite, on avait beaucoup concerté de 1990 à 1994 mais peu d'initiatives avaient été prises ensuite. Il est donc effectivement opportun de réanalyser le contexte technique mais aussi politique, sur lequel je voudrais pour ma part insister plus que vous. En 1990, le Gouvernement savait ce qu'il voulait et a été jusqu'au bout. Au contraire, je peux vous dire que de toute ma carrière de fonctionnaire je n'ai jamais rien vu s'approcher des divergences qui s'exprimaient pendant

notre mission au sein de la « majorité plurielle ». En l'occurrence, la pluralité des opinions officielles était non seulement étonnante, mais pour être honnête, elle était aussi peu gérable à notre niveau. Nous voulons bien aller nous faire tuer, mais nous voulons comprendre pourquoi ! Plus sérieusement, la concertation sur des sujets d'État de ce type intéresse la sécurité de chacun : on ne doit pas s'y lancer si l'on ne sait pas où l'on va.

Je partage également votre point de vue sur l'ouverture des choix, sur la nécessité d'avoir des choses à discuter. Vous avez bien montré en quoi la loi Bataille avait permis d'avancer, mais comme nous nous en faisons la remarque avec le président de l'ANDRA, Yves Le Bars, c'est une loi à un coup : elle a marché une fois, pas deux. Un des résultats de la mission Granite est qu'elle débouche sur de nombreuses réflexions quant à ce qu'il faudrait changer dans cette loi pour qu'elle ouvre sur de nouvelles perspectives. En revanche, je ne partage pas votre optimisme sur le choix du stockage en sub-surface : les choses ne sont peut-être pas aussi avancées que vous avez l'air de le penser, et le choix reste complètement ouvert. En tout cas effectivement l'idée a germé qu'après tout il y a plusieurs voies, et qu'une des solutions possibles est probablement un mixage de ces différentes voies.

Enfin, je terminerai sur la nécessité de rendre le conflit productif. Il faut tout de même avoir bien conscience que l'on a laissé s'installer dans notre pays à propos du nucléaire un véritable état de guerre. Concerner dans la guerre, certains savent peut-être le faire : nous n'avons pas su.

Patrick Moquay

Maître de conférences en sciences politiques, ENGREF

Je n'ai pas davantage de définition de l'évaluation à proposer, et effectivement on voit bien que l'ambiguïté du terme pose problème dans certains cas bien qu'il faille travailler avec les ambiguïtés. Dans certains dispositifs, ce sont elles qui permettent d'avancer, d'échanger, mais il n'empêche qu'il est nécessaire de

1. Barthe (Y.), 2002, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. 15, n° 57, pp. 57-78.

parvenir à les caractériser, à identifier les différentes interprétations qu'elles cachent.

Je crois qu'il faut se poser la question du produit attendu de la concertation : doit-elle produire du consensus ? Comme vous, je n'en suis pas sûr, mais peut-on appeler concertation un processus dans lequel l'expression des différentes parties n'aurait pas pour finalité l'élaboration d'un produit commun, au moins partiellement ? Je crois me souvenir que pour le Robert, se concerter signifie « s'entendre pour agir de concert ». Or dans certains des dispositifs que nous avons évoqués aujourd'hui, on ne voit pas très bien en quoi il s'agit « d'agir de concert ». En particulier, si l'on se réfère à cette définition il devient difficile d'imaginer ce que se concerter avec la population peut signifier concrètement. Consulter la population, on comprend ; mettre en place un dispositif de concertation avec un certain nombre d'acteurs, de représentants, ne pose pas davantage de problèmes ; mais inviter la population à la concertation reste très obscur.

Il me semble avoir perçu une critique, que j'accepte volontiers, quant au risque d'autonomiser la concertation, c'est-à-dire de la prendre comme un objet isolé sans la resituer par rapport à la politique globale à laquelle elle participe. C'est peut-être d'ailleurs un risque qui concerne plus largement le programme « Concertation, décision et environnement » dans lequel la plupart des propositions de recherche se sont centrées sur cet objet. Toutefois, il ne s'agit pas de supposer trop de naïveté dans ces recherches, et je ne vois pas quel chercheur se refuserait à prendre en compte, dans l'analyse d'une démarche de concertation, les facteurs extérieurs qui ne ressortent pas directement de l'expérience observée mais qui ont un effet sur son déroulement ou sur ses produits. Qui choisirait de se rendre aveugle à tous les déterminants qui paraissent importants en limitant *a priori* son objet ? Pour revenir brièvement à ma propre présentation, je me situais dans une perspective inductive (certes imparfaitement) avec possibilité d'évolution en cours de route du périmètre concernant aussi bien la nature des acteurs pris en compte que la définition de l'objet de l'analyse ou du problème sur lequel on se centre. Nous avons affirmé nous intéresser à l'analyse d'une démarche de concertation, et il est vrai que nous ne nous sommes pas

attardés sur la définition des problèmes d'aujourd'hui. En revanche, si un jour un acteur nous dit que ce dont nous lui parlons est absurde car le problème ne se pose plus de la même façon, il n'est pas question de poursuivre la recherche comme si de rien n'était.

Je remarque d'ailleurs que si vous soulignez qu'il ne faut pas s'enfermer dans le dispositif lui-même et être aveugle à ce qui le détermine ou au moins l'influence, vous vous intéressez néanmoins – vos travaux en témoignent plus largement que votre présentation – à ses effets propres, à l'organisation de la concertation, au rôle qui y est joué par tel ou tel acteur, aux mécanismes de légitimation qui ont cours, etc. À l'évidence, le fait de ne pas trop se focaliser sur la démarche de concertation ne doit pas faire oublier qu'elle a des effets, en l'occurrence souvent difficiles à analyser pour peu que l'on ne se contente pas du court terme et des résultats purement décisionnels. Analyser à long terme le repositionnement des acteurs, la prise en compte, marginale au début, d'arguments nouveaux, etc., est donc à la fois une tâche malaisée – mais pas impossible – et primordiale.

Enfin, je voudrais revenir sur la question des normes. Vous avez posé une distinction, à propos de l'évaluation, entre des démarches descriptives, extérieures à l'objet évalué, des démarches cliniques qui partent de la situation et des problèmes tels qu'on peut les y trouver et formuler, et des démarches normatives qui définissent un certain nombre de normes de référence et analysent l'action, la politique ou la situation au regard de ces normes. L'appellation « normative » est toujours assez délicate à manier en ce qu'elle soulève inmanquablement la question de la façon dont les référents sont fixés. Ils peuvent l'être par des normes externes, morales ou éthiques par exemple, que l'évaluateur pose comme étant souhaitables, mobilise et au regard desquelles il analyse l'action. Mais on peut avoir une autre démarche qui est d'essayer de rechercher des normes internes à la politique évaluée ou à l'action analysée, c'est-à-dire de « prendre les acteurs au mot ». Dans ce cas, je ne juge pas si ce que les acteurs me disent est bien ou mauvais, je constate simplement qu'ils s'engagent à faire telle ou telle chose, à traiter un problème de telle ou telle manière, et je regarde, d'une façon qui se rapproche de la posture descriptive, si

L'environnement en débat

effectivement les actes sont conformes à l'intention énoncée. Les frontières entre démarches descriptives et normatives ne sont donc pas aussi nettes qu'on pourrait le penser.

En conclusion, je crois qu'il est important également d'analyser comment les systèmes de normes se constituent et comment les acteurs s'y situent. Quel est le comportement légitime selon les normes de l'action publique ? À partir de quel moment le discours scientifico-technique n'est plus une norme suffisante pour im-

poser une décision ? À partir de quel moment le registre de la concertation devient la norme dominante vis-à-vis de laquelle chacun doit se positionner ? On a ainsi une sorte de méta-évaluation qui, je pense, peut permettre de répondre à votre souci de tenir compte du contexte de l'évaluation, en se demandant dans quel cadre de représentation, dans quel système de normes les acteurs se situent, comment ce système évolue et permet aux acteurs de légitimer leur position.

Discussion avec le public

Jean-Paul Puyfaucher

*Retraité, ancien chargé de mission
auprès du médiateur d'EDF*

Je voudrais tout d'abord revenir sur les propos très intéressants de Yannick Barthe sur la dénonciation. Les maîtres d'ouvrage qui entrent en concertation sont progressivement « condamnés » à être vertueux et à toujours s'améliorer en matière de transparence notamment. Mais être vertueux ne signifie pas être naïf : tout maître d'ouvrage qui est impliqué dans une concertation a légitimement un objectif, un projet, si bien qu'il doit accepter que les acteurs qui sont en face de lui aient également des objectifs qui leur sont propres, et qui ne sont pas moins légitimes bien qu'ils divergent des siens. C'est quelque chose que les maîtres d'ouvrage devraient toujours avoir en tête pour affronter des concertations qui généralement leur font peur.

Pour ce qui est de l'implantation d'un centre de conditionnement des déchets nucléaires, problématique sur laquelle j'ai travaillé comme praticien et non comme chercheur, mon expérience m'inciterait à mettre en valeur le rôle que peuvent jouer les tierces personnes neutres et indépendantes lorsqu'elles conduisent le processus de concertation. Toute la réflexion sur la médiation souligne l'importance de ces tiers et leur absolue nécessité. Cela permet en particulier, dans des situations où le conflit et la dénonciation dominent, que le processus de concertation lui-même ne soit pas systématiquement remis en cause. En outre, dans les discussions caractérisées par un « état de guerre », je crois que ces personnes neutres qui pilotent la concertation ne doivent pas avoir d'avis à donner. Dans le cas contraire, chaque acteur impliqué va essayer de faire pression sur elles par tous les moyens avec l'espoir que l'avis qu'elles rendent lui soit favorable.

Enfin, mes observations m'incitent à penser qu'il ne faut pas *a priori* vouloir aborder chaque site de concertation concernant un

même thème (par exemple l'implantation d'un site de stockage) de la même façon. Même si la problématique est commune, le maître d'ouvrage a tout intérêt à différencier son approche des sites selon les contextes locaux, dans une logique dynamique de la concertation qui doit se construire « en marchant ».

Patricia Hoffmann-Robinier

Réseau de transport d'électricité

Un cas sur lequel j'ai travaillé, dans le Gard, m'a montré que la peur du nucléaire chez les opposants, qui est bien réelle, ne relève pas systématiquement d'un « syndrome Tchernobyl ». Les viticulteurs par exemple craignent surtout de voir leurs ventes chuter en raison de la dégradation de l'image associée à leur site. Je souscris donc au dernier point soulevé par J.-P. Puyfaucher et considère que des recherches ethnologiques plus ou moins poussées sur chaque site pourraient utilement précéder les concertations.

Sophie Allain

INRA / ENS Cachan – CNRS-GAPP

Je voudrais dire tout d'abord que je trouve intéressante votre volonté de rompre avec la dénonciation systématique, mais qu'elle ne doit pas vous conduire à moins prendre en compte les rapports de force. C'est une dérive potentielle que j'ai cru déceler dans votre exposé ainsi que dans l'ouvrage que vous avez coécrit¹.

Par ailleurs, vous nous avez fait remarquer que la concertation ne menait jamais qu'à des compromis provisoires, et je suis d'accord qu'il est opportun d'avoir cette image d'une négociation toujours en marche, jamais conclue, qui rebondit en permanence. Cependant, le risque est justement de laisser croire que l'on peut rouvrir à tout moment le débat, alors qu'à un moment donné il y a des décisions à prendre pour passer à la gestion concrète du problème. Comment articulez-vous ces deux points de vue ?

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

L'environnement en débat

Enfin, s'il est effectivement utile de travailler comme vous le faites sur l'articulation institutionnelle entre différents types de procédures, une lecture purement institutionnelle me gêne un peu dans la mesure où une concertation peut aussi se passer dans des cadres informels : l'un des problèmes à mon avis est justement de voir comment s'hybrident ces cadres formels et informels de concertation.

Bernard Barraqué

J'aurais aimé avoir des éléments de réflexion supplémentaires sur les possibilités de comparer le domaine du nucléaire aux autres champs de l'environnement sur lesquels nous travaillons. À quel point selon vous les spécificités de votre objet d'étude permettent ou non des transferts d'expérience ? Par ailleurs, j'ai remarqué dans d'autres domaines qu'il était souvent judicieux d'arriver à raconter l'histoire de ce qui précède la concertation d'une manière qui soit au mieux consensuelle entre les parties en conflit, au pire pas contestable. Avez-vous ressenti ce type de besoin ?

Yann Le Floch

Réseau ferré de France

Sans nier l'intérêt bien réel des débats de ce séminaire, je voudrais exprimer une certaine insatisfaction : nous les maîtres d'ouvrage sommes face à un point d'interrogation bien réel sur la question de savoir comment évaluer une démarche de concertation, au sens le plus normatif (schématiquement, telle concertation est-elle bonne ou mauvaise ?). Or, ce que j'entends aujourd'hui ne me permet pas d'avancer véritablement sur la définition des critères. Chacun de nous est capable de porter un jugement intuitif et relativement grossier sur une concertation, mais nous avons absolument besoin d'avancer vers une objectivation et une rationalisation de nos critères d'évaluation.

Philippe Brunet

Direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt du Limousin, chercheur associé au CRESAL/CNRS

Je souhaiterais alimenter la réflexion sur le point particulier de l'articulation entre les niveaux local, régional et national – qui est déjà apparu lors de précédentes séances de ce séminaire. Je crois que les acteurs parviennent généralement à faire ce lien, et que les mécanismes de concerta-

tion nationaux sont contraints lors de leur mise en œuvre de se positionner eux aussi sur un territoire bien défini, à l'image des Commissions locales d'information. De même, le problème des déchets nucléaires, bien que national (cf. la loi de 1991), est toujours relocalisé : comment se fait-il que Bure fonctionne alors que ce n'est pas le cas des autres sites granitiques ? Toujours dans cette optique, il est important de prendre en compte l'histoire qui se sédimente sur chaque site, dont certains acteurs ont une mémoire très vive que les maîtres d'ouvrage n'ont absolument pas. On pourrait réfléchir également au rôle des élus locaux : par exemple, Robert Savy avait participé en tant que député à l'élaboration de la loi Bataille, avant de rejeter la mission Granite en tant que président du conseil régional du Limousin. Ce sont, en vrac, quelques unes des questions qui se posent au sujet de l'articulation entre local, régional et national.

Yannick Barthe

Je maintiens qu'une place importante a été accordée aux sciences sociales dans le domaine du nucléaire. Depuis les années 60, de nombreuses études ont été produites à l'initiative notamment des opérateurs, l'EDF et le CEA depuis 1960. Elles abordent principalement les mêmes questions : pourquoi les gens sont-ils irrationnels ? pourquoi s'opposent-ils au nucléaire ?

Par ailleurs, la mission Granite a rencontré une opposition si bien organisée que l'on peut dire, par rapport à la notion répandue d'asymétrie, que le rapport de force était clairement en faveur des opposants, non seulement pour ce qui est du nombre mais aussi de l'organisation. Dans ces circonstances, comment peut-on présumer d'une irrationalité voire d'une hystérie des populations concernant les déchets nucléaires ? Il y a eu des manifestations violentes certes, lesquelles peuvent paraître aux yeux de certains irrationnelles. Mais il ne faut pas oublier que l'un des moyens efficaces pour lutter contre un projet peut consister à « mimer » l'irrationalité et montrer jusqu'où on est prêt à aller si nécessaire. Comme l'ont montré certains théoriciens des jeux, c'est là une démarche tout à fait rationnelle.

Par rapport à ce que disait Patrick Moquay, je voudrais dissiper un malentendu : quand je parle de démarche d'évaluation normative, je me réfère à la typologie proposée par Yves Mény et

Jean-Claude Thœnig¹. Il va de soi pour moi qu'une démarche descriptive n'a rien « d'extérieur » d'une part – bien au contraire, et qu'elle est aussi d'une certaine façon une démarche normative (mais plus au sens de Mény et Thœnig). En effet, la construction même de l'objet, par exemple le fait de s'intéresser aux ingénieurs et à la manière dont ils vivent le risque et non seulement aux associations d'opposants, est un point de vue normatif dans la mesure où cela conduit à symétriser les rapports.

Concernant la demande exprimée par les maîtres d'ouvrage concernant l'objectivation et la rationalisation des critères d'évaluation, je ne peux que répondre que ce n'était pas l'objectif de mon travail. C'est justement la raison pour laquelle j'ai hésité à parler d'évaluation dans le cadre de ma présentation, car cela supposait d'explicitier une « base normative ». Nous l'avons fait dans notre dernier ouvrage en prenant pour base normative ce que l'on appelle la démocratie technique, c'est-à-dire la possibilité de faire entrer la démocratie dans les projets en améliorant l'articulation entre les controverses locales et la reconsidération des objets techniques. Mais si tel ou tel maître d'ouvrage veut savoir si une concertation est « bonne » ou « mauvaise », je lui réponds immédiatement : pour qui ? On ne peut pas répondre à la question posée sans discuter au préalable des objectifs ou des valeurs de ce maître d'ouvrage.

À propos des viticulteurs du Gard, c'est un cas sur lequel j'ai travaillé et effectivement il s'avère qu'ils craignaient beaucoup moins les dangers liés à un éventuel stockage que l'impact qu'il pouvait avoir sur l'image de leurs produits, notamment à l'étranger.

Philippe Huet

Des rencontres avec les producteurs de lait de la Hague ont montré qu'ils avaient confiance dans les opérateurs du nucléaire mais voulaient pouvoir anticiper, avec eux, la possible crise d'image.

Yannick Barthe

Pour répondre à la question de Sophie Allain sur l'hybridation entre concertation institutionnelle ou formelle, et informelle, je suis en partie d'accord avec sa remarque mais je pense que l'un

des traits marquants des dispositifs de concertation est justement de rendre publiques et formelles un certain nombre de discussions qui auparavant ne l'étaient pas, restant plutôt confinées à des cercles restreints. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a plus de concertation informelle, par exemple entre différents cabinets ministériels ou entre organismes de recherche, mais qu'il est à mon avis de plus en plus difficile de contrôler la visibilité de ces discussions, ou encore de conserver des secrets – je ne vois pas d'ailleurs quel secret d'État il pourrait y avoir aujourd'hui à propos des déchets nucléaires.

Quant à la remarque de Bernard Barraqué, c'est exactement ce que j'entends par « recontextualiser » les procédures de concertation. Pour comprendre les enjeux liés à ces procédures, il faut les inscrire dans l'histoire de la politique qui les guide. Par exemple, il est clair que l'on ne peut pas faire démarrer une réflexion sur la mission Granite au jour de la nomination de ses membres. J'en veux pour preuve que le premier travail accompli – fort bien en l'occurrence – par les membres de la mission, était de faire le point sur ce qui avait été fait auparavant et d'en tirer des enseignements en s'inscrivant dans une démarche d'apprentissage. Cet apprentissage a même porté sur les critiques faites par les opposants à la mission précédente.

Le nucléaire a-t-il une spécificité forte ? Je suis prêt à soutenir que ce n'est pas le cas, si ce n'est de par son histoire jalonnée de conflits et de controverses. À mon avis, le nucléaire ne fait pas plus peur intrinsèquement que les lignes à haute tension par exemple. L'idée selon laquelle le nucléaire aurait des « propriétés anxigènes » spécifiques est à mon avis une invention des spécialistes de sciences humaines et sociales qui se sont penchés sur le fameux problème de « l'acceptabilité sociale » du nucléaire, de même que certains auteurs ont montré que les phénomènes de panique en cas de catastrophe sont largement des vues de l'esprit des gestionnaires du risque. Je crois qu'il conviendrait de s'interroger sur ce rôle joué par ces spécialistes de sciences humaines et sociales qui ont contribué à étiqueter le problème nucléaire comme un problème de peur, nécessairement spécifique.

1. Mény (Y.), Thœnig (J.-C.), 1989, *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris.