

Concertation

Décision

Environnement

Qui est vraiment prêt
pour évaluer la concertation ?

Le 10 juin 2009 à l'Engref

Compte-rendu



Table des matières

I L'évaluation de la concertation : attentes et ressources.....	5
Attentes des acteurs et tentatives d'évaluation autour des agendas 21 Céline Braillon, MEEDDM.....	5
Synthèse de la littérature et des débats récents Cécile Blatrix, AgroParisTech / CERAL (Université Paris 13).....	9
I Six approches pour évaluer la concertation.....	10
II. Trois questions / enjeux.....	20
Conclusion : Evaluation contre concertation ?.....	22
Débat	24
II L'évaluation de la concertation : limites et illusions.....	30
Les limites de l'évaluation : approche du terrain Yves Vêrilhac, comité d'orientation de CDE.....	30
Les limites de l'évaluation : apports théoriques Bernard Reber, Centre de Recherche Sens, Ethique, Société UMR 8137 CNRS-Université Paris Descartes.....	34
Débat.....	51

Ce document est le compte-rendu de la séance du séminaire *Concertation, Décision, Environnement*. Il est constitué des notes et enregistrements pris en séance, de documents écrits remis par les intervenants et complété par une synthèse des débats. Il a été mis en forme par Cité+ à qui vous pouvez envoyer vos remarques et corrections éventuelles qui seront reportées sur le document final. Les actes ont été décryptés par Nicole Wronski [nicolewronski@yahoo.fr].

Envoyer à Cité+ vos remarques et corrections éventuelles [cde@cite-plus.fr].

Introduction de Laurent Mermet, AgroParisTech

Je suis heureux de vous accueillir pour le démarrage de cette deuxième vague du séminaire *Concertation Décision Environnement*. La dernière séance du premier cycle du séminaire a eu lieu le 15 juin 2005. Cela fait donc quatre ans que le séminaire a été suspendu entre les deux vagues du Programme CDE. Pour rappel, les quatre volumes d'actes du premier séminaire *Concertation Décision Environnement - Regards croisés* sont disponibles en ligne sur le site Internet du programme (www.concertation-environnement.fr).

Pour ce redémarrage, il faut présenter la nouvelle équipe de gestion et d'animation du Programme. Pour la gestion du Programme, Anne Lieutaud gère le programme au MEEDDM, et elle sera remplacée tout prochainement par Sandra Frey. L'animation et la valorisation du programme sont assurées par Cité +, avec Ghislaine Garin-Ferraz et Judith Raoul-Duval.

Par rapport au cycle précédent du séminaire, nous avons gardé beaucoup de choses, seuls quelques éléments ont changé. Le but reste pour l'essentiel le même : il s'agit de permettre des échanges autour des recherches sur la concertation et la décision en matière d'environnement, et autour de la pratique de la concertation et de la décision dans ce domaine.

Pour cette nouvelle session, notre souhait est de faire porter plus directement les séances sur des controverses ou des questions fortement débattues, soit des questions théoriques, soit des questions pratiques. Pourquoi ? Entre 2000 et 2005 (le début du Programme CDE) nous étions en pleine montée en puissance des dispositifs de concertation. Maintenant, la concertation n'est plus ni une pratique, ni une problématique nouvelle et donc les débats, tant pratiques que théoriques se structurent. Ainsi, aujourd'hui le séminaire doit permettre de débattre de manière approfondie de questions déjà installées. La nouvelle formule d'organisation est un peu plus souple, en fonction de la nature des sujets. Ainsi, chaque séminaire sera composé d'une ou deux conférences de 40 minutes suivies d'interventions de discutants de 20 ou 10 minutes. La formule changera d'une séance à l'autre. Les séances sont enregistrées et les comptes-rendus mis en ligne après édition. Le rythme de trois séances par an reste analogue au cycle précédent.

Le thème choisi pour cette séance « Qui est vraiment prêt pour évaluer la concertation ? » a, d'une certaine façon, déjà été abordé lors du premier cycle, puisque la séance du 26 juin 2002 avait pour titre « Quels cadres d'évaluation des dispositifs de concertation ? ». Il y avait eu deux présentations : la première par Patrick Moquay, sur la charte de la Dordogne, et la deuxième par Yannick Barthe sur des procédures de concertation dans le domaine des déchets nucléaires. À cette époque, les travaux très structurés ou systématiques sur l'évaluation de la concertation étaient peu nombreux. Aujourd'hui, le contexte est sensiblement différent, puisque la concertation s'est généralisée et qu'elle est partout. On s'interroge actuellement sur ce qu'elle peut vraiment faire et sur ses limites. La question est posée d'évaluer sérieusement ces pratiques de concertation.

Dans le titre de la séance, « Qui est vraiment prêt pour évaluer la concertation ? », il y a évidemment un double sens. Qui est prêt pour évaluer la concertation ? veut dire : est-ce qu'on a les outils, les méthodes, est-ce qu'on est au clair sur ce qu'on pourrait faire ? etc. On est dans un angle d'approche un peu pratique, pour faire le point, lors de cette séance sur ce qui existe et les problèmes à régler en matière d'évaluation de la concertation. Mais derrière cette première question méthodologique s'en cache une autre, celle de savoir qui est vraiment prêt à évaluer la concertation. Nous soupçonnons des obstacles, des résistances ou des difficultés de fond dans l'idée même d'évaluer la concertation.

On va progresser lors de cette séance sur deux registres : une mise à plat des éléments existants, et réfléchir en même temps aux problèmes de fond que pose la question de l'évaluation de la concertation. Ainsi dans un premier temps, on va s'interroger sur les attentes et les ressources. Les attentes seront exprimées par Céline Braillon, chargée de missions au bureau des Territoires, au sein du Commissariat général au développement durable, à l'intérieur du ministère chargé du développement durable. Elle est par ailleurs bien connue comme présidente de l'ADELS (association pour la démocratie et l'éducation

locale et sociale). Elle parlera des attentes des acteurs et des tentatives d'évaluation autour des Agendas 21. Ensuite, Cécile Blatrix, professeur en Sciences politiques à AgroParisTech et membre d'un laboratoire de recherche qui s'appelle le CERAL (Centre de Recherche sur l'Action Locale), essayera de nous familiariser avec la littérature sur l'évaluation de la concertation, et de la mettre en discussion.

Dans un deuxième temps, on tentera d'être encore un peu plus caustique que dans la première partie en posant directement la question des limites et des illusions dans l'évaluation de la concertation. D'abord à partir d'une approche de terrain, en écoutant Yves Vérilhac, directeur de l'Atelier technique des espaces naturels, qui a une expérience de la concertation par de multiples approches, et notamment le travail qu'il a fait pour mettre en place le Parc régional de l'Ardèche. Ensuite nous écouterons Bernard Reber, philosophe et chercheur au CNRS, au laboratoire CERSES, Centre de recherche Sens Éthique Société, qui évoquera les limites de l'évaluation.

I L'évaluation de la concertation : attentes et ressources

Attentes des acteurs et tentatives d'évaluation autour des agendas 21

Céline Braillon, MEEDDM

Chargée de mission sur les questions de gouvernance depuis six mois au bureau des Territoires au ministère chargé du développement durable, je vais vous parler d'un référentiel qui est en train de se mettre en place, pour évaluer les agendas 21 locaux et autres projets territoriaux de développement durable. Ce référentiel, sous sa version expérimentale, est téléchargeable sur le site du ministère¹. Je n'étais pas encore au bureau des Territoires lors de l'élaboration du référentiel, mais j'ai été auditionnée à l'époque comme présidente de l'ADELS et, dans ce cadre, on avait commencé à travailler sur ces questions.

Cette action du bureau des Territoires s'inscrit dans une dynamique centrée autour du *Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux*. Ce cadre offre une vision partagée et commune des agendas 21 et des projets territoriaux de développement durable. Il a été mis au point en 2004 et opérationnel après la circulaire d'application du 13 juillet 2006. Il s'adresse à toutes sortes de collectivités territoriales, de la commune au Pays en passant par les Régions, les départements, les agglomérations... Il précise ce qu'est un agenda 21 en s'appuyant sur cinq finalités (1) la lutte contre le changement climatique (2) la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, (3) la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations, (4) l'épanouissement de tous les êtres humains, (5) une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsable. Il retient également cinq éléments déterminants concernant la démarche à conduire pour de tels projets :

- stratégie d'amélioration continue ;
- participation ;
- organisation du pilotage ;
- transversalité des approches ;
- évaluation partagée.

Pour dynamiser l'élaboration de la mise en œuvre d'agendas 21 locaux, un *Appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux* a été mis en place, s'appuyant sur une grille de lecture du cadre. Il y a eu trois sessions de l'appel, la quatrième est en cours. Pour l'instant, 101 agendas 21 sont reconnus, parmi les 500 existants. Au-delà du cadre de référence, de l'appel à reconnaissance, de l'accompagnement des collectivités par le bureau des Territoires, il existe également un Observatoire des pratiques de développement durable recensant les expériences nationales, piloté par l'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable).

Pour en venir à notre sujet, le *Référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21*, élaboré sous le pilotage du commissariat général au Développement durable, répond à une demande des collectivités. En effet, nombre d'entre elles souhaitait disposer d'un outil partagé, suffisamment souple et évolutif, pour leur permettre d'évaluer l'efficacité de leur stratégie de développement durable. Afin qu'il s'adapte à toutes les échelles territoriales, il a été conçu dans la concertation avec de nombreux élus et agents territoriaux, du village à la région, en passant par les villes, pays, agglomérations ou départements. Ce référentiel s'appuie sur les dix éléments clés (finalités et éléments de démarche) du Cadre de référence national. Sa version définitive est attendue courant 2010, suite à l'expérimentation qui est en cours, afin de valider l'utilité du référentiel pour les élus et les techniciens, son adaptation aux différents niveaux de territoires, et sa possible intégration en complément de l'agenda 21. L'expérimentation ne consiste pas à remplir chaque indicateur de manière quantitative, mais à porter un regard sur sa pertinence comme outils d'aide à la décision. La version expérimentale est disponible sur le site du ministère. Il donne des éléments

¹<http://www.ecologie.gouv.fr/Referentiel-national-pour-l.html>

méthodologiques sur la démarche, et permet, au travers des finalités et des éléments de démarches de cerner les questions évaluatives et les indicateurs stratégiques.

Trois dimensions d'un projet territorial de développement durable peuvent être sujettes à l'évaluation : (1) le plan d'action avec des indicateurs de suivi élaborés par la collectivité ; (2) le territoire, c'est à dire les caractéristiques globales du territoire en terme de développement durable, les indicateurs de la DIACT et autres peuvent répondre à cette question et (3) l'évaluation stratégique de la politique de développement durable. Le référentiel se penche sur cette dimension en interrogeant la plus-value apportée par l'agenda 21 par rapport aux politiques dites « classiques ». Cette plus-value réside notamment dans la mise en œuvre de la transversalité, dans la capacité à mettre en cohérence les acteurs et les actions et dans la prise en compte systématique de l'intérêt des générations futures.

Pour chacun des 10 critères du Cadre de référence, le référentiel comprend trois parties :

- les questions évaluatives : il s'agit des questions à se poser, notamment par les élus lors de l'évaluation, car il s'agit d'un enjeu stratégique pour la collectivité ;
- les indicateurs stratégiques du référentiel permettent de mesurer les résultats d'une stratégie territoriale de développement durable ;
- les indicateurs secondaires : ils sont proposés aux collectivités pour compléter et enrichir les indicateurs stratégiques. Ces indicateurs permettent aussi d'adapter l'évaluation du projet à des spécificités territoriales et permettent de compléter le système d'indicateurs formés par les questions évaluatives et les indicateurs stratégiques.

L'intérêt des questions évaluatives est d'évaluer les termes du dispositif de participation et plus précisément en quoi la participation va concourir à l'amélioration de la politique publique en question, c'est-à-dire de l'agenda 21. C'est un objectif d'amélioration de l'action publique, qui va inclure les apports de la participation à chaque étape.

Les pages consacrées à la participation posent cinq questions évaluatives :

- dans quelle mesure les objectifs et les règles de la participation ont-ils été formalisés clairement ?
- existe-t-il une instance permanente de concertation ?
- les modalités de mise en œuvre de la concertation sont-elles satisfaisantes ?
- les apports de la participation sont-ils pris en compte à chaque étape ?
- la participation a-t-elle permis de démultiplier les actions collectives ?

Des éléments fondamentaux de la participation sur la question des règles sont identifiés avec des sous-questions évaluatives du type :

- existence d'une charte, d'un règlement de la participation, clarifiant notamment les « règles du jeu » et le rôle de chacun ;
- formulation des valeurs et principes de la participation dans la vie du projet territorial (transparence, égalité de traitement, argumentation...) ;
- existence d'un recensement des acteurs à associer à la démarche (type d'acteurs, compétences ou expertise, échelle territoriale d'intervention) ;
- diversité des habitants et acteurs associés : géographique / sociologique (genre, âge, CSP, communauté...) / statutaire (association, entreprise, indépendant, institutions publiques...) ;
- existence d'un repérage des lieux de mobilisation et des dispositifs de mobilisation déjà existants (listing, cartographie...) ;
- clarification du niveau de participation retenu pour chaque étape de la vie du projet de territoire, et du rôle de chacun.

Outre la question des règles de participation, sont également traités les éléments sur les instances, les dispositifs, les modalités de mise en œuvre, les apports de la participation et comment ils sont pris en compte. On approche ainsi la question de la décision même si elle n'est pas formulée clairement.

L'idée essentielle est que la participation permet de démultiplier les actions collectives. À mon sens, on touche quelque chose qui va un peu plus loin que la question de l'amélioration de la question publique, qui relève de l'engagement collectif. On est autour de la responsabilisation individuelle et collective, sachant que le développement durable, comme on le sait, est une responsabilité partagée. L'idée est aussi en quoi, au-delà de l'impact sur la décision, chacun prend sa part de responsabilité dans le faire, et derrière d'engagement et de faire, pour améliorer cette question du développement durable dans l'ensemble des territoires.

Au cours de l'élaboration du document, la question de la diversité des habitants est apparue, elle a disparu, en cours de processus, des questions évaluatives pour devenir un indicateur stratégique.

Trois indicateurs stratégiques ont été sélectionnés pour mesurer les résultats de la participation.

Le premier indicateur « *Part, nombre, âge, origine géographique et diversité des habitants et acteurs contribuant au projet territorial de développement durable (la contribution concerne l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du projet territorial de développement durable)* » porte sur la diversité des acteurs. Il y a eu un débat autour de la représentativité et de la diversité. C'est la notion de diversité qui a été prise en compte. J'avais proposé qu'il y ait un indicateur stratégique autour de la question des plus exclus. Mais celui-ci n'a pas été retenu en indicateur stratégique, les participants au groupe de travail ne voulant pas stigmatiser un type de population, renvoyant la question à un indicateur secondaire.

Le deuxième indicateur stratégique est « *Satisfaction des habitants et des acteurs au regard du processus participatif et du contenu du projet territorial de développement durable indicateur qualitatif - à intégrer dans une enquête* ». Il est important de noter qu'il y a eu débat aussi autour de la question du processus *vs* les dispositifs. L'idée de processus est plus large et va au-delà des dispositifs, on peut y intégrer un certain nombre d'autres notions. Cet indicateur stratégique nécessite un travail supplémentaire afin de le préciser. Les collectivités en cours d'expérimentation ne vont pas tarder à nous interroger sur les questions induites, l'indicateur et les moyens d'y répondre. Cet indicateur porte sur deux dimensions simultanément : le dispositif lui-même et le contenu, d'où une certaine complexité à distinguer les deux objectifs assez différents. L'idée principale reste : est-ce qu'on a réussi à créer une dynamique collective ?

Le troisième indicateur « *Part des initiatives ou des actions du projet territorial de développement durable générées par le processus participatif* » rejoint la question de la mobilisation par le faire. Il y a le débat et il y a aussi le faire. C'est : est-ce que des initiatives ou des actions du projet territorial ont pu être générées par le processus participatif ? Et est-ce que ces propositions ont pu être prises en compte ? Derrière ces questions, il y a l'idée de traçabilité : est-ce que l'agenda 21 reflète un certain nombre d'initiatives des habitants ou de l'ensemble des acteurs ? Est-ce que ces initiatives sont portées par ce projet territorial et comment ?

J'avais proposé un indicateur stratégique supplémentaire sur la fréquentation des lieux de production de l'apprentissage collectif, mais il n'a pas été retenu. Durant l'élaboration des agendas 21, il y a beaucoup d'ateliers ou de forums pour le diagnostic, déjà un peu moins pour ce qui est de l'élaboration et du suivi. Je me demandais si l'on ne pourrait pas avoir un indicateur stratégique qui permette de voir dans quelle mesure la collectivité a diversifié ses outils de production de l'apprentissage collectif et, par exemple, a créé une université populaire ou a créé un outil d'accompagnement, de conscientisation. Il devait rester en indicateur secondaire, j'espère qu'il reviendra d'une manière ou d'une autre.

Dans la fiche *Évaluation*, deux questions évaluatives touchent notre sujet : (1) *l'évaluation elle-même est-elle participative ?* Il y a des attendus forts sur la question dans l'introduction de l'ensemble du document qui demande à ce que l'évaluation soit partagée, dans un but de responsabilisation collective, de mobilisation,

de création d'une dynamique collective, d'engagement, de responsabilisation personnelle et collective. Et (2) *les résultats de l'évaluation sont-ils communiqués de manière claire et accessible à tous ?* C'est une question, sur laquelle on aura des débats avec les villes en expérimentation, la question de la transparence, bien entendu.

Dans la partie sur la stratégie d'amélioration continue, un certain nombre de questions évaluatives et d'indicateurs stratégiques touche la concertation. Je n'ai retenu que la question de la mise en mouvement des acteurs dans une dynamique de développement durable et un indicateur stratégique qui reprend cette idée d'initiative en allant un peu plus loin, avec l'idée de contractualisation. Nombre d'initiatives collectives et de partenariats contractualisés mobilisant acteurs et habitants existent en matière de développement durable.

Synthèse de la littérature et des débats récents **Cécile Blatrix, AgroParisTech / CERAL (Université Paris 13)**

Je m'intéresse depuis quelque temps maintenant à la notion de démocratie participative, et depuis plus récemment donc à cette question de l'évaluation de ces dispositifs. Je me suis retrouvée il y a quelques années dans une posture d'évaluateur d'un dispositif de concertation et c'est ce qui m'a amenée à m'intéresser à la question et à la littérature sur le sujet. Ma mission aujourd'hui est donc d'essayer de vous présenter une littérature qui est foisonnante, que l'on trouve surtout en langue anglaise, en essayant de mettre en évidence les différentes approches, pour mieux comprendre où on en est, en France par rapport à cette question : quelles sont les références étrangères qui sont importées, celles qui ne le sont pas... Je vais essayer de dresser un panorama le plus synthétique possible, dans le temps qui m'est imparti.

Pour commencer et pour délimiter mon propos je voudrais revenir rapidement sur les deux notions qui nous occupent, « évaluation » et « concertation ». Ces deux notions me paraissent d'abord partager un certain nombre de traits communs et d'abord leur caractère polysémique. Qu'il s'agisse de l'évaluation ou de la concertation, on est en présence de deux notions qui renvoient à des pratiques, à des dispositifs, à des approches théoriques, également, souvent assez variées, multiples. Deuxième remarque : l'impression que ces deux notions se recoupent, se recouvrent partiellement. Quand on croise les deux items dans une recherche bibliographique on tombe non seulement sur évaluation de la concertation mais aussi concertation dans l'évaluation. On le voit bien à travers ce qui nous a été présenté par Céline Braillon, il y a tout de suite la dimension évaluation participative, et des variations d'ailleurs à l'infini, puisqu'il existe des évaluations participatives des dispositifs de concertation.

Cette idée d'évaluation participative ne sera pas mon propos ici, mais elle montre bien le troisième aspect que je voulais souligner concernant ces deux notions : elles présentent des caractéristiques communes quant aux attentes (très fortes), aux promesses, qui leur sont associées. Il y a traditionnellement dans l'évaluation, à la fois un postulat de plus-value managériale, de plus-value en termes d'efficacité de l'action publique, et également l'idée d'une fonction et d'une potentialité démocratique liée à l'évaluation. En France, c'est surtout depuis la fin des années 80, le rapport Viveret qui a marqué cette approche-là en 1989,

Et ces deux attentes, en termes d'efficacité renforcée de l'action publique et en termes de démocratisation, on les retrouve du côté de la concertation.

Pour en revenir à mon propos et à la question qui a été posée tout à l'heure, en introduction, la question de savoir finalement, si des difficultés spécifiques se posent quand on veut évaluer cet objet particulier qu'est la concertation, le 1^{er} élément qu'il faut donc rappeler - qui n'est pas forcément spécifique d'ailleurs à la concertation - c'est les objectifs multiples, et potentiellement contradictoires, de la concertation. Chacun des deux ensembles d'objectifs, efficacité et plus value démocratique, que j'évoquais à l'instant peut être décomposé en sous objectifs qui chacun vont renvoyer souvent aux attentes d'une catégorie d'acteurs bien précise à l'égard des dispositifs de concertation. On peut penser que c'est la pluralité des objectifs qui leur sont assignés par les différents acteurs impliqués, qui va constituer la principale difficulté : objectifs instrumentaux en termes d'efficacité de la décision, objectifs normatifs d'approfondissement de la démocratie, d'amélioration du contenu de la décision elle-même et de sa légitimité...

Par exemple on sait que du côté des maîtres d'ouvrage il existe une attente en terme d'acceptabilité sociale des projets ; du côté des élus, on va davantage avoir l'idée de régénérer la démocratie représentative, notamment en termes très concrets, en termes de participation électorale..., donc des objectifs qui sont vraiment multiples et qui compliquent la tâche évaluative, puisque la question qui va se poser c'est bien évidemment de savoir en fonction de quels objectifs évaluer la concertation ?

Or, si on survole un petit peu rapidement la littérature sur le sujet, on peut avoir dans un premier temps le sentiment d'un relatif consensus sur les critères qui reviennent le plus souvent, qui vont être davantage des critères d'évaluation de la procédure, de la performance procédurale. Ces critères sur lesquels tout le monde semble relativement d'accord, sont centrés sur des aspects tels que la clarté des rôles de chacun, l'égal accès aux ressources dans le débat, etc. Mais finalement quand on rentre un peu plus dans le détail, et qu'on étudie chaque démarche, on s'aperçoit que d'un auteur à l'autre, ce sont des approches au fond assez différentes qui sont proposées, s'inscrivant dans des contextes assez variés, avec des préoccupations assez contrastées. Du coup, cette première approche suggère des pistes pour comprendre la difficulté que l'on éprouve à avancer sur cette notion. En particulier, la définition des objectifs et en d'autres termes la conception de l'efficacité qui sous-tend la démarche d'évaluation d'un dispositif de concertation pourra être variable selon les acteurs. En outre, d'un point de vue plus méthodologique, on est confronté un vrai problème de traçabilité pour évaluer les impacts plus substantiels d'une concertation, pour identifier ces impacts, pour les imputer au processus de concertation, etc.

Le choix que j'ai fait pour aujourd'hui, c'est de procéder en deux temps. Dans un premier temps, je vais passer en revue un certain nombre d'approches que j'ai choisi de vous présenter pour pouvoir rentrer un peu dans le détail, en quelque sorte dans la boîte noire des grilles d'évaluation qui sont proposées par différents auteurs ; ce cheminement, qui peut paraître un peu fastidieux, me paraît important pour qu'on puisse vraiment discuter sur une base commune. Je reviendrai ensuite sur trois ensembles de questions qui se dégagent de cette première analyse.

I Six approches pour évaluer la concertation

J'ai retenu six travaux, six démarches, qui ne constituent pas forcément un reflet fidèle de l'état de l'art, mais qui reflète assez bien la façon dont la question est abordée en France et qui permette de mieux la comprendre. Il s'agit aussi, en procédant de cette façon, de souligner la diversité des approches, au-delà de ce consensus apparent que j'évoquais tout à l'heure. C'est un petit peu cette diversité que je vais essayer de restituer à travers les 6 approches que j'ai choisies, mais bien évidemment cette présentation ne sera absolument pas exhaustive, il existe de très nombreuses grilles d'analyses que je n'évoquerai pas ici. Je vais essayer, pour chacune de ces analyses, de restituer le contexte dans lequel elles s'inscrivent et les usages auxquels elles ont donné lieu. Les références que j'ai retenues s'étalent de 1969 à 2007 et, comme vous le verrez, je ne les présenterai pas tout à fait chronologiquement.

Six approches pour évaluer la concertation : références

ARNSTEIN (Sherry R.), 1969, "A ladder of citizen participation", *American Institute of Planners*, vol. 35 (4) : 216-224.

ROWE (Gene), FREWER (Lynn J.), 2000, "Public Participation Methods : A Framework for Evaluation", *Science, Technology & Human Values*, 25 (1), p. 3-29.

CALLON (Michel), LASCOUMES (Pierre) BARTHE (Yannick), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

MERMET (Laurent), "Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour Evaluer la concertation en aménagement », in BILLE Raphaël, MERMET (Laurent) et al., (dir.) *Concertation, Décision et environnement. Regards croisés*. Vol. III, Paris : La Documentation Française, p. 37-47

BRUGIDOU (Matthieu), JOBERT (Arthur), DUBIEN (Isabelle), 2007. « Quels critères d'évaluation du débat public? Quelques propositions », in REVEL Martine et alii, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris: La Découverte, p. 305-317.

GUSTON (David H.), 1999, "Evaluating the first U.S. Consensus Conference : The Impact of the Citizens' Panel on Telecommunications and the Future of Democracy", *Science, Technology & Human Values*, Vol. 24, n - 4, pp. 451-482.

1. J'ai choisi de commencer par ce qui est moins une grille d'évaluation qu'une réflexion plutôt typologique, une réflexion de classification des dispositifs de participation, c'est la fameuse échelle de S. Arnstein. Elaborée pour appréhender, moins des dispositifs, que, d'une manière très générale, les démarches visant à partager le pouvoir avec les « sans » (*have-not*), l'échelle de S. Arnstein comporte 8 degrés, analysés par l'auteur en trois catégories : la non-participation (manipulation ; thérapie), *tokenism* (information ; consultation ; *placation*) et le pouvoir citoyen (partenariat ; délégation de pouvoir ; contrôle citoyen).

Cette échelle correspond à tout un pan de la littérature sur le sujet, un pôle dans les travaux sur l'évaluation de la concertation, qui est un pôle typologique dont la démarche est de classer les différents dispositifs, en fonction de tels ou tels critères. Cette échelle de S. Arnstein qui constitue le point de départ de ce type de réflexion a été proposée dans un contexte particulier, sur lequel je vais revenir. C'est une référence très souvent citée dans les travaux français, qui est moins souvent utilisée en pratique. On peut, à titre d'exemple, citer l'article de Jacques Donzelot et Renaud Epstein paru dans la revue *Esprit* en 2006, où les auteurs appliquent cette grille d'analyse à un certain nombre de dispositifs de participation du public à des projets de rénovation urbaine. Mais d'une manière générale l'échelle d'Arnstein est davantage citée que vraiment utilisée de façon opérationnelle.

Il me semble important de rappeler, c'est ce que font d'ailleurs Donzelot et Epstein dans leur papier, c'est le contexte dans lequel cette grille finalement a été proposée par S. Arnstein.

1. L'échelle de S. Arnstein (1969)

8	Contrôle citoyen	Pouvoir effectif des citoyens
7	Délégation de pouvoir	
6	Partenariat	
5	Réassurance (<i>placation</i>)	Coopération symbolique (<i>tokenism</i>)
4	Consultation	

Le succès de l'échelle proposée par S. Arnstein vient de ce qu'elle s'efforçait de clarifier ce qui pouvait mériter ce nom de « participation » et à quel titre. Après les émeutes noires des années 60 dans les villes du nord des Etats-Unis, liées en partie aux politiques de rénovation urbaine : exigence du pouvoir fédéral conditionnant l'allocation d'importants crédits au respect d'un ensemble de critères dont la mise en œuvre d'opérations de participation. Or le caractère factice de la participation en question a contribué à l'explosion et aux émeutes de 1963 à 1968.

Dès lors on voit bien tout l'enjeu derrière l'échelle Arnstein et certains de ses usages : il s'agit d'établir ce qui constitue une « vraie » participation ou une vraie « concertation » dans une perspective quasi « certificatrice ». La préoccupation centrale de l'auteur est de chercher à savoir dans quelle mesure la concertation peut permettre de (re)donner le pouvoir aux plus démunis.

2. Mais c'est surtout la différenciation des instances délibératives proposées par Rowe et Frewer en 2000 qui va être reprise et diffusée en France, dans une version adaptée, grâce au travail de Callon, Lascoumes et Barthe 2001.

S'appuyant sur une vaste littérature, Gene Rowe et Lynn Frewer (2000) proposent neuf critères d'évaluation, répartis en deux volets complémentaires. Des « critères d'acceptation » qui renvoient à la question de la crédibilité de l'exercice pour des acteurs concernés, ou, en d'autres termes, à l'idée de vérifier la sincérité de la démarche : dans quelle mesure accepte-t-on de « jouer le jeu » de la concertation ?

La deuxième batterie de critères s'intéresse à la qualité organisationnelle de la procédure évaluée. Les auteurs aboutissent ainsi à une classification des 8 procédures les plus formalisées de participation du public qu'ils ont identifiées au préalable, et soulignent que chaque méthode a ses forces et faiblesses, ses avantages et inconvénients. Dans le tableau ci-dessous nous avons retenu deux des techniques identifiées par Rowe et Frewer (2000) en restituant leur évaluation à travers leur propre grille. La grille peut néanmoins être utilisée – c'est ce que font les auteurs dans un autre papier, pour évaluer une expérience délibérative sur des questions de sécurité alimentaire en Grande-Bretagne - aussi bien pour classer un mécanisme que pour évaluer une pratique donnée.

Le contexte de la réflexion est donc le champ de la participation du public aux politiques scientifiques et aux choix impliquant un risque et de l'incertitude. Même si les auteurs soulignent la difficulté à comparer l'utilité respective des différentes techniques disponibles, et même si leurs conclusions sont nuancées, c'est bien cette comparaison qui constitue leur préoccupation principale et le tableau (que vous n'avez qu'en partie ici) montre que c'est le dispositif de la conférence de citoyens qui fait l'objet de l'appréciation la plus positive.

2. Le cadre d'analyse de Rowe et Frewer (2000, 2004)

	Référendum	Conférence de consensus
Acceptance criteria		
Représentativité des participants	Elevée	Modérée (limitée par la taille du groupe)
Indépendance des participants	Elevée	Elevée
Engagement précoce	Variable	Potentiellement élevé
Influence sur la politique finale	Elevée	Variable mais pas garanti
Transparence du processus	Elevée	Elevée
Process criteria		
Accessibilité des ressources	Faible	Elevée
Définition des rôles de chacun	Elevée	Généralement élevé
Structuration et clarté du processus de décision	Faible	Modérée (influence du facilitateur)
Cost-effectiveness	Variable/faible	Modéré à élevé

3. En 2001 Callon, Lascoumes et Barthe reprennent en partie cette méthode, mais sans l'appliquer de façon systématique au « *partchwork participatif* » français. Les deux grilles proposées se situent à mi-chemin entre réflexion typologique et évaluation de la mise en œuvre ; c'est l'intérêt de cette grille de bien distinguer les deux aspects : l'évaluation d'une procédure « dans l'absolu », et dans sa mise en œuvre. Ils

commencent par évacuer les procédures dont ils considèrent qu'elles « tentent en réalité de sauver la démocratie délégative » (sondage, référendum). Puis ils se proposent avec le premier tableau, de « mettre de l'ordre » dans celles qui contribuent à la réalisation d'une démocratie dialogique (focus groups, enquêtes publiques, débats publics, CLI, etc.). Le deuxième tableau propose ensuite des critères destinés à apprécier les conditions de mise en œuvre d'une procédure donnée.

3. Le degré de dialogisme des procédures (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001)

Critères	Sous-critères	Valeur	Valeur
Intensité	- degré de précocité de l'engagement des profanes dans l'exploration des mondes possibles - degré de diversité du souci de composition du collectif	forte	faible
Ouverture	- degré de diversité des groupes consultés et degré de leur indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués - degré de contrôle de la représentativité des porte-parole des groupes impliqués dans le débat	forte	faible
Qualité	- degré de sérieux des prises de parole - degré de continuité des prises de parole	forte	faible

3 (suite) : Evaluation de la mise en œuvre des procédures (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001)

Critère	Valeur	Valeur
Egalité des conditions d'accès aux débats	Elevée	Faible
Transparence et traçabilité des débats	Elevée	Faible
Clarté des règles organisant les débats	Elevée	Faible

Par rapport à la grille précédente, on note que les auteurs ajoutent ici d'autres éléments (dont certains paraissent particulièrement difficiles à évaluer en pratique : comme le degré de sérieux des prises de parole). En revanche on peut remarquer que le critère coût/efficacité n'est pas retenu, Rowe et Frewer soulignant dans leur article que la plupart des discussions sur les méthodes de participation évacuent cette question. De même l'influence sur la politique finale a disparu. Outre la question des indicateurs pertinents et disponibles pour chacun des critères proposés, on peut souligner que la formalisation proposée accentue le caractère binaire de l'évaluation, autour des valeurs « élevée » ou « faible ».

Seul le dispositif de conférence de citoyens est soumis de manière détaillée par Callon *et al.* à cette grille d'évaluation (tableau 2), et fait l'objet d'une appréciation positive quoique nuancée. La réflexion se situe ici clairement dans le champ de ce que l'on peut appeler la démocratie scientifique et technique.

Les deux approches suivantes se situent cette fois dans le champ de l'aménagement, ce qui va nous permettre de montrer comment dans un même champ, différentes approches sont proposées en fonction des préoccupations qui animent les auteurs.

4. La grille proposée en 2003 par Laurent Mermet lors d'un séminaire CDE puis publié dans Politiques et Management Public se situe dans le contexte des dossiers environnementaux conflictuels.

4. Six critères pour évaluer la concertation en aménagement

Critères de procédures	Forçage nul à modéré	Forçage intense
Passage à l'acte	Les porteurs du projet s'abstiennent de violence physique et ne prennent pas de mesures qui anticipent sur les étapes des procédures	Recours à des actions physiques de répression, passages à l'acte (travaux, acquisitions), sans attendre la conclusion des procédures et négociations, voire en passant outre
Débat public	Le projet est soumis à un débat public où tous peuvent s'exprimer à part égales, et où les conditions de débat permettent la concentration sur les enjeux importants, la continuité de discussion, l'échange d'arguments.	Le projet n'est discuté que dans des instances où le public et les représentants des parties prenantes n'ont pas accès au débat, ni comme participants, ni comme observateurs
Lisibilité des portages et des oppositions	Les acteurs porteurs du projet peuvent être clairement identifiés ainsi que ceux exprimant des oppositions	Le projet se présente comme émanant de collectifs au périmètre flou, ou bien les porteurs sont définis seulement sur un plan institutionnel et formel
Lisibilité des intérêts en jeu	Lors des débats, les intérêts en jeu pour les participants sont assumés et mis en discussion	Des intérêts en jeu sont occultés, activement ou par omission
Qualité des études fondent les projets (profondeur de l'offre)	Le projet est accompagné d'études techniques, économiques, sociales approfondies	Le projet repose sur des études techniques, économiques, sociales sommaires ou prêtant délibérément à des lectures trompeuses

Présence et portage des alternatives au projet (largeur de l'offre)	Le projet est accompagné d'une mise en perspective qui favorise la comparaison avec des voies d'action alternatives	Le projet est proposé seul, dans des conditions où il est difficile de le comparer avec d'autres actions qui pourraient constituer des alternatives.
---	---	--

Ici la grille est élaborée autour de l'hypothèse centrale des auteurs, selon laquelle ce qui mesure la portée de la concertation (ou des négociations) autour d'un projet, c'est la place donnée à (ou prise par) la possibilité que ce projet soit finalement refusé ou profondément requalifié. La question centrale est alors la suivante : quelle est l'ampleur de l'asymétrie de pouvoir, ou jusqu'à quel point les asymétries de pouvoir existantes sont-elles exploitées.

Pour prendre en compte cette dimension des asymétries de pouvoir les auteurs proposent la notion de « forçage » et distinguent six critères permettant d'apprécier le « forçage », défini comme « l'action d'un porteur de projet qui exploite de fortes asymétries de pouvoir à son avantage pour surmonter les oppositions et « imposer » un projet sans apporter aux objections émises des réponses (modifications, argumentations) adéquates ».

Rappelant que la concertation institutionnalisée n'est ni nécessaire ni suffisante pour que les acteurs négocient en vue d'un accord, les auteurs insistent sur le fait que « Les recherches ne doivent donc pas trop céder à la fascination qu'exercent les procédures de concertation ou de négociation affichées comme telles, mais consacrer tout autant d'attention à des processus plus informels (négociations discrètes, rapports de force tacites, ... » (Mermet et al., p. 22).

D'où : « seule une analyse d'ensemble du processus de décision et des négociation associées permet de rendre compte de la contribution des dispositifs de concertation » (Mermet et al. p. 23).

La grille d'évaluation proposée est centrée autour de la préoccupation d'évaluer la prise en compte des préoccupations environnementales.

Dans cette perspective, elle vise donc à dégager les conditions de possibilité d'une évolution des pratiques des acteurs et s'articule autour de deux éléments

- ressources que le dispositif à évaluer offre aux acteurs d'environnement pour éviter le « forçage »
- ressources que le dispositif à évaluer offre aux porteurs de projet pour écouter les objections et requalifier les projets.

Cette perspective permet de souligner que la conduite des projets souffre d'une ambiguïté, qui tend à favoriser la disqualification des opposants en niant le fait que ce qui est présenté comme « a priori d'intérêt général » recouvre en réalité les intérêts particuliers d'acteurs issus des pouvoirs publics et politiques.

5. La grille élaborée par Brugidou *et al.* Renvoie à un autre type de préoccupation. Les auteurs combinent les travaux précédents, dans une réflexion à visée opérationnelle ; la grille propose ainsi des pistes intéressantes en termes d'indicateurs. Ils proposent une démarche de « critériologie de la participation et de la délibération » croisant les « règles du débat » et les pistes dégagées par Callon et al. (2001), et aboutissent ainsi à une grille où ils soulignent eux-mêmes que « les indicateurs de moyens (procéduraux) foisonnent à la différence des indicateurs de résultats » (Brugidou et al., 2007 : 315).

On se situe ici clairement dans une perspective en termes d'acceptabilité sociale, et cette grille est conçue comme un outil à destination des aménageurs qui se pose la question de savoir ce que peut être un « bon débat » et ce qu'il peut leur apporter. On est proche d'une démarche qualité avec un outil qui peut être

utilisé comme un tableau de suivi permettant d'aider à la conduite d'un débat sur un projet donné. C'est l'acceptabilité des projets, et la légitimité des décisions qui constituent les principaux objectifs.

5. Articuler des objectifs de participation et de délibération, des critères procéduraux et des indicateurs (Brugidou, Jobert, Dubien, 2007 :316).

Objectifs	REGLES-CRITERES PROCEDURAUX	INDICATEURS de MOYENS	INDICATEURS de RESULTATS
Participation	Public - Publicité/publicisation	<ul style="list-style-type: none"> - nb et durée des réunions publiques - nb de lettres du débat public - existence d'un site internet - existence de cahier d'acteurs 	- nb de présents aux réunions publiques au nb moyen de présents dans le cadre des débats publics précédents
	Egalitaire - Egalité : expression et accès au débat	<ul style="list-style-type: none"> - Diversité des lieux de réunions - diffusion de carte T - mise à disposition d'un n° vert - mesure des temps de parole 	nb de questions posées en séance - nb de courriers adressés à la CPDP
	Pluraliste - Ouverture : degré de diversité des groupes consultés, d'indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués ; degré de contrôle de la qualité de représentation des porte-parole	<ul style="list-style-type: none"> - nb d'invitations adressées aux acteurs institutionnels avant ouverture des débats - % de réunions dans communes directement concernées par le projet - inciter à dire si mandaté ou non par un collectif 	- diversité des acteurs présents/absents (représentants Etat/collectivités, socio-professionnels, associatifs, partis politiques)
Délibération	Pluraliste - ouverture : degré de diversité des groupes consultés	- nombre de points de vue exprimés lors de chaque réunion	- Diversité des arguments présentés publiquement
	Pluraliste - Intensité : degré de précocité engagement profane ; degré de diversité composition collectif	<ul style="list-style-type: none"> - informer le plus en amont possible (avant débat) - débat intervenant en amont du processus décisionnel 	
	Argumenté – Qualité : degré d'approfondissement (argumentaire) et continuité de prise de parole	<ul style="list-style-type: none"> - maintenir un échange en continu en dehors des réunions publiques - incitation à exprimer de nouveaux arguments au fur et mesure du débat - citer les sources d'informations - nb d'experts mobilisés - caractère interactif du site internet - taux de réponses aux courriers adressés à la CPDP 	- nb total de visite du site internet et évolution dans le temps ; nb de page lues/internaute/visite - en fin de débat récapitulatif des positions argumentées des différents acteurs et avis rendu quant à leur évolution dans le temps - récapitulatif des points d'accords et de désaccord à l'issue du débat

6. Enfin, pour terminer ce tour d'horizon, j'opère maintenant un retour en arrière sur le plan chronologique pour évoquer une référence peu citée et peu utilisée dans les travaux français sur l'évaluation de la concertation. Il s'agit d'un article de David Guston paru en 1999, qui propose une réflexion très intéressante et originale, centrée sur la question des impacts et l'identification de différents types d'impacts. Il s'agit à ma connaissance de la réflexion la plus élaborée sur cette question de l'évaluation des impacts.

L'évaluation des impacts conduit alors à prendre en compte une diversité d'« outputs » possibles en dehors des effets plus ou moins directs sur la décision. On voit que la difficulté dans ce type de démarche va renvoyer à la question de l'imputation d'une part, et à l'opérationnalisation en indicateurs d'une telle grille (notamment pour les 3 derniers).

6. L'évaluation des impacts (Guston, 1999)

Impact effectif	- législation - financement - réglementation - toute autre conséquence en termes de décision publique
Cadrage général	- sémantique - agendas - formulation du problème - ou tout autre aspect politique relatif à la substance de l'enjeu discuté ou les processus ou rôles des analyses
Formation de nouvelles compétences parmi les élites	- la substance des enjeux politiques discutés - le rôle des exercices participatifs - les savoirs des participants, leur conception de leur rôle,
Interaction avec les savoirs profanes	- la substance des enjeux politiques discutés - le rôle des exercices participatifs - les savoirs des participants, leur conception de leur rôle, ...

L'ensemble des démarches que je viens de présenter, la faible audience d'un travail comme celui de Guston, montre donc que la recherche sur l'évaluation de la est marquée en France par une focalisation sur les procédures, avec des évaluations relativement déconnectées des objectifs annoncés :

- - Effets en termes de légitimité (diminution des conflits, durée du processus de décision...)
- - Effets sur la démocratie représentative (participation électorale)?
- - Effets sur les politiques publiques considérées (inclusion sociale; protection de l'environnement...)?

Cette tendance à se focaliser sur l'efficacité procédurale semble particulièrement marquée en France si l'on compare les travaux que nous avons recensés et la revue de la littérature en langue anglaise proposée par Rowe et Frewer (2004).

Les outils méthodologiques dont on dispose sont centrés sur les dispositifs et le « design institutionnel », avec le postulat sous-jacent selon lequel des procédures équitables donnent des résultats équitables. D'où l'idée selon laquelle il suffit de trouver « la bonne procédure » et de garantir les conditions de sa mise en œuvre, ce qui conduit à une tendance à délaissier l'évaluation des impacts au regard des objectifs affichés, au profit d'une analyse des effets, notamment en termes d'apprentissage collectif.

Cette tendance renvoie aussi à une idée qui semble aujourd'hui communément admise dans le champ de l'évaluation, selon laquelle l'analyse du fonctionnement du programme compte autant que la mesure, par ailleurs forcément incertaine, de ses résultats (Cf approche de la *realistic evaluation* : Pawson et Tilley, 2001).

Les vertus prêtées plus généralement à la concertation et ayant justifié la mise en place de nouveaux dispositifs (on pense en particulier à l'idée selon laquelle elle constituerait une réponse à la crise de la démocratie représentative) ne font ainsi l'objet d'aucune tentative d'évaluation (par exemple, en termes d'impact sur les taux de participation électorale). De même pour ses effets substantiels supposés (notamment en termes de protection de l'environnement ou de lutte contre les inégalités)¹.

II. Trois questions / enjeux

Cet état de l'art permet de questionner à la fois le champ de l'évaluation et le champ de la concertation autour de trois grandes questions.

1. La concertation sert-elle l'environnement ?

La question de l'évaluation de la concertation en matière d'environnement correspond à un sous-champ relativement identifié dans la littérature anglo-saxonne, où les analyses et les démarches d'évaluation s'appuient souvent sur un cadre institutionnel (BAPE, EPA, US IECR). En France, pour différentes raisons, le droit de la participation du public à la décision s'est particulièrement développé dans le domaine de l'environnement. Il s'est construit, dès la première loi de protection de la nature en 1976 autour du postulat selon lequel l'information du public garantit la prise en compte des préoccupations environnementales. C'est toute l'idée qu'il y a derrière la création de l'obligation d'étude d'impact sur l'environnement, étude d'impact rendue publique à l'occasion des enquêtes publiques.

Mais le droit de l'environnement suggère que c'est surtout à travers des conflits et des rapports de force, et par la voie contentieuse que l'on parvient à faire prévaloir les intérêts environnementaux.

L'évaluation de la performance environnementale de la concertation est donc une question peu traitée en France. L'identification de gagnants et de perdants dans les arènes procédurales reste rarement pratiquée ; quand elle existe, on notera que ses conclusions sont pour le moins nuancées (Lascombes, 1995; Busca, Salles, 2002; Mermet, 2005) : Bien souvent au cours du processus de mise en œuvre des dispositifs de concertation différents mécanismes jouent dans le sens d'une altération de la finalité environnementale initialement affichée par ces programmes environnementaux.

¹ Ce constat n'est pas nouveau. Lors du séminaire CDE de 2002 Denis Salles notait que les recherches en matière de concertation s'étaient beaucoup concentrées sur la question « comment marche la concertation », mais s'étaient peu intéressées aux performances réelles de ces concertations ; or ce qui est important pour les politiques environnementales, c'est ce qui sort de la concertation en termes de résultats. Yannick Barthe soulignait quant à lui 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 (...) 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 » (Barthe, 2003 : 197).

Dans cette perspective, il serait intéressant de mesurer les effets objectifs de ces politiques sur les milieux naturels, ce qui nécessiterait de combiner différentes approches issues des sciences sociales et les sciences de la nature.

2. Difficulté à établir un cadre commun d'évaluation de la concertation

Faut-il, comme certains auteurs le suggèrent, « normaliser » les grilles d'évaluation à mobiliser pour évaluer les dispositifs participatifs (Rowe, Marsh, Frewer, 2004 : 117 ; voir : Reber)?

D'une manière générale dans l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle est pratiquée en France, l'existence de cadres méthodologiques communs est relativement rare même si elle existe néanmoins dans certains cas (Contrats Urbains de Cohésion sociale ; programmes européens, politiques régionales).

Comme on l'a vu, ce ne sont donc pas les réflexions et les compétences qui font défaut pour établir un cadre d'évaluation des dispositifs de concertation : Des réflexions et des propositions existent en ce sens. On peut souligner l'ambivalence des travaux, qui se situent entre réflexion typologique et grilles d'évaluation de situations concrètes, dans un contexte marqué par des enjeux liés à une forme de concurrence entre différents dispositifs inégalement institutionnalisés.

Mais, dans un domaine qui reste peu investi par la recherche en sciences sociales, aucune ne parvient à s'imposer et l'on peut penser que les différences d'approches, parmi les chercheurs, quant à ce que recouvre et devrait être le terme « concertation » ou « participation », empêche d'avoir une approche commune. comparabilité des résultats (Rowe, Frewer, 2004 :519).

Dans ces conditions, une position pour la recherche pourrait être, comme dans la réflexion présentée par Céline Braillon, une démarche de co-construction de la méthode d'évaluation elle-même : c'est la démarche proposée par exemple par Syme et Sadler (1994 : 533s).

3. Quels obstacles à la mobilisation des chercheurs en sciences sociales ?

Qu'est ce qui peut expliquer que ce domaine de l'évaluation de la concertation soit, en France, si peu investi, par les chercheurs en science sociale alors qu'il existe un vrai intérêt pour l'objet concertation et pour l'objet évaluation également.

- Une faible mobilisation du champ académique sur la question de l'évaluation : spécificité française ?

Le milieu français de l'évaluation est surtout animé par des consultants et des fonctionnaires, avec une implication encore faible du monde académique, alors que cette approche paraît beaucoup plus développée en Amérique du Nord et en Europe du Nord où elle constitue une discipline académique reconnue et enseignée dans les universités, ce qui n'est pas le cas en France.

D'une manière générale on considère effectivement qu'il y a des résistances particulières en France à cette démarche d'évaluation pour différentes raisons, mais notamment le fait qu'elle est assimilée à des approches en terme de nouveau management public ; Bernard Perret parle d'un « enrôlement managérial de l'évaluation » (Perret, 2008 : 63).

- L'existence de commanditaires : quelle demande d'évaluation en matière de concertation?

Il existe d'autres types de résistances, mais un autre aspect qui me paraît un peu plus précis et lié davantage pour le coup au domaine concertation, c'est la question des commanditaires. C'est l'existence d'un commanditaire qui constitue sans doute le principal élément de distinction entre une démarche d'analyse d'un politique publique, et une démarche d'évaluation. L'évaluation de la concertation dans ce sens, c'est-à-dire impliquant l'existence d'un commanditaire – reste exceptionnelle. On peut s'interroger sur l'existence de la demande sociale de d'évaluation. Par exemple il est très rare que les élus qui mettent en

œuvre toute une série d'expérience ou de politique en matière de concertation, aient spontanément ce genre de réflexe de demande d'évaluation. Je renvoie ici à un article de Daniel Gaxie et Pascal Laborier qui montre qu'il peut aussi y avoir une « indifférence intéressée », c'est-à-dire des formes de profit à ne pas évaluer, à ne pas se questionner sur le bien fondé des politiques, pour les continuer (Gaxie, Laborier 2003).

- Une recherche sur la concertation relativement déconnectée du champ de l'analyse des politiques publiques

Un autre facteur qui peut contribuer à expliquer la faible mobilisation sur le sujet, est que le champ des recherches pour la concertation et en particulier du côté de la science politique, n'est pas vraiment investi par des chercheurs issus de l'analyse des politiques publiques, dont on peut penser qu'ils auraient pu être le plus sensibles à cette posture d'évaluation. Le fait que les chercheurs s'intéressant à la concertation en science politique soient rarement issus de l'analyse des politiques publiques explique peut-être cette difficulté à s'inscrire dans ce qui est perçu comme de l'analyse des politiques publiques « appliquée ».

- Posture d'évaluateur, posture de chercheur

Il existe aussi des résistances qui, me semble-t-il, sont liées à une différence d'appréciation entre la posture d'évaluateur et la posture de recherche : la démarche d'évaluation parce qu'elle liée à une commande, est souvent perçue par un certain nombre de chercheurs, comme de la recherche appliquée ou comme une posture d'expertise et donc de la recherche jugée « moins noble » aujourd'hui dans le fonctionnement de nos champs académiques. Contrairement à d'autres pays, la participation à une évaluation n'a jamais été reconnue comme une activité valorisée pour les chercheurs en sciences sociales (Perret, 2008 : 87-88).

Ce type d'approche est souvent plus ou moins soupçonné de mettre en cause l'autonomie du chercheur dans la définition de ses objets et de ses approches. Donc du coup il y a une espèce de réticence à investir ce type de démarche, parmi les chercheurs en sciences sociales.

- Une approche qui tend à suspendre les logiques disciplinaires

Dernier aspect qui va peu dans le même sens, l'évaluation nous invite à combiner sur un même objet, une même question, les apports de différentes disciplines. Elle suspend d'une certaine façon, les logiques disciplinaires et là encore c'est un type d'approche qui n'est pas forcément valorisée par les chercheurs y compris dans leurs carrières même si on nous incite à faire de la pluridisciplinarité par ailleurs.

On voit bien que la plupart de ces obstacles ne sont pas spécifiques à l'évaluation de la concertation.

Conclusion : Evaluation contre concertation ?

Pour conclure, je voulais m'interroger avec vous sur la proximité à la fois et puis le caractère conciliable ou non de la concertation et l'évaluation puisqu'il me semble que, au terme de cette présentation, ce qui est vraiment frappant, c'est de voir les points communs entre les deux notions.

On est en présence de deux notions qui apparaissent et qui se développent à peu près à la même époque à partir des années 80 en France avec à la fois une injonction évaluative et une injonction participative. Gages de modernité, ces deux notions sont vues à la fois comme des adjuvants managériaux et démocratiques

Une identité multiple et controversée : On voit bien que ce sont des termes un peu flottants qui recouvrent des dispositifs multiples des débats théoriques, un certain nombre de controverses, et ce sont deux notions renvoyant également à des démarches qui sont à des états d'institutionnalisation très inégales et souvent difficiles.

Deux démarches également, pour lesquels les travaux soulignent les risques d'instrumentalisation et des enjeux liés à la légitimation de l'action qui peuvent sous-tendre le recours à une concertation ou à une évaluation.

Et ces deux démarches recèlent une remise en cause potentielle de la représentation politique, qui fait qu'elles sont toutes deux vues avec un relatif soupçon par les élus - sauf si c'est à leur initiative et organisé par leurs soins, avec dans les deux cas une articulation peu claire, avec donc le processus de décision publique. Ce point est souligné par tous les travaux sur l'évaluation, la place de l'évaluation, ses effets sur les décisions publiques, et bien évidemment de la même manière pour la concertation.

Derrière ces deux notions on trouve aussi une ambiguïté partagée, avec le sentiment qu'il existe des attentes nombreuses, très fortes, à l'égard des deux notions mais quand on regarde les travaux empiriques, on peut se demander si elles ne sont pas quelque peu sur-investies.

D'où, au final, la question que l'on peut se poser, du caractère superfétatoire de l'évaluation appliquée à la concertation? Ce qui m'amène à cette idée c'est l'impression d'une forme d'opposition de principe ou de redondance, je ne sais pas exactement quel terme utiliser, mais on voit bien que la trop grande proximité entre les deux notions, les deux démarches, est peut-être elle aussi, à l'origine de la difficulté à avancer sur la question.

Débat

Jean-Michel Fourniau, INRETS

Au démarrage de son exposé, Cécile Blatrix a parlé des objectifs, et Céline Braillon a présenté cinq finalités. Je m'intéresse au jeu entre finalités et objectifs, finalités et buts. C'est un des problèmes de l'évaluation, il y a des finalités qui renvoient au monde des valeurs qui sous-tendent l'action, et la question des buts de l'action. C'est sans doute ce que se partagent à la fois les démarches d'évaluation et les démarches de concertation : essayer de faire jouer ces finalités et buts en rapprochant des acteurs qui sont porteurs de finalités différentes, mais en essayant de les rapprocher sur des buts concrets de l'action. Cette analyse sur les vertus de la codification a déjà été faite par Lucien Sfez dans les années 1970. Je trouve que c'est un point de départ de réflexion important.

La deuxième remarque sur l'exposé de Cécile Blatrix : il est difficile de présenter la littérature, cela pose la question des choix et de l'organisation de ces choix. Ce que je trouve assez frappant est qu'un pan n'a pas du tout été présenté : c'est que, d'un côté, il y a des démarches empiriques d'évaluation, or il y a d'abord multiplicité des démarches empiriques sur des objets ou des procédures données.

Il y a un deuxième type de démarches qui sont plutôt des démarches de type taxinomique. Je classerais les travaux de Laurent Mermet plutôt dans cette catégorie. Dans ces démarches, il y a aussi le travail important réalisé, dans le cadre européen, la ville de Saint-Omer sur les budgets participatifs, qui part d'une construction idéal-typique des systèmes politiques et qui essaient de décrire ces mondes de la participation.

Il y a d'autres types de démarches, mais ce qui est intéressant, c'est de remarquer, à travers ces démarches, qu'il y en a beaucoup qui sont des démarches évaluatives, dans un sens peut-être faible, mais qui portent des jugements sur les processus participatifs, même si elles n'entendent pas l'évaluation au sens de l'évaluation des politiques publiques.

C'est peut-être ça l'état de la littérature aujourd'hui. C'est plutôt qu'on en est à tenter, à travers des démarches empiriques ou des démarches idéal-typiques à décrire le grand nombre d'expériences, de processus participatifs qui existent, à essayer de faire des relations entre ces dispositifs et ce qu'ils produisent. Il n'y a pas encore de méthodologie comme l'évaluation des politiques publiques peut prétendre en produire.

On est dans un état de réflexion débutante et peu établie. Le problème, c'est de pousser à la fois les deux plans, qui sont les démarches empiriques et des démarches de type idéal-typique. Ce sont deux manières d'aborder la question qui sont assez différentes, et qui produisent des résultats assez intéressants.

Jean-Pierre Galland, LATTIS ENPC

Est-ce qu'il y a dans l'étude de ces démarches, des typologies qui sont centrées sur les objets sur lesquels on discute ? Car en fonction de l'objet, on n'a pas tout à fait les mêmes types de comportements. Et est-ce qu'il y a aussi des croisements éventuels entre typologie objet et typologie dispositif ?

Anne Lieutaud, MEEDDM

J'ai été particulièrement intéressée par le contraste entre les deux présentations, comme s'il y avait une forme de présupposé sur l'évaluation *ex post*. L'évaluation viendrait temporellement après l'action, alors que dans ce qui nous a été présenté au niveau des agendas 21, l'évaluation devient un outil « chemin faisant » de la construction méthodologique de la concertation.

Les deux postures présentées en termes d'évaluation semblent assez radicalement différentes. Cette notion de temporalité répond partiellement à une des questions posées en fin de présentation par Cécile Blatrix sur la divergence qu'il peut y avoir, ou les similitudes de recouvrement, entre concertation et évaluation.

Cela paraît important de s'autoriser à penser que l'évaluation peut être un outil méthodologique de la concertation et de la participation.

J'avais une deuxième remarque sur les résistances, que ce soit les résistances du côté des praticiens, et notamment des personnalités publiques et politiques, ou que ce soit du côté des scientifiques. C'est vrai qu'on est dans une culture administrative qui est encore très *top down*, mais il semble que l'évolution actuelle du management, une forme de participation intégrée progressivement dans le management, commence à prendre racines dans la culture administrative. En tout cas, elle commence à être ancrée chez les citoyens. Ce qui fait qu'apparaît une divergence / dichotomie avec une revendication *bottom up* du côté de la citoyenneté et une certaine peur du côté des décideurs publics de se retrouver coincés, et notamment coincés dans leur marge de manœuvre, coincés dans une législation qui n'est pas forcément adaptée, et coincés également dans leur champ de pouvoir.

Du côté des scientifiques, je me demande dans quelle mesure on n'est pas là aussi dans une question de posture, car le monde scientifique est souvent sollicité *ex post*, alors que là on est peut-être dans le champ du praticien chercheur. Le praticien qui organise et qui lance de la concertation, ce qui va solliciter le scientifique. La posture scientifique devient complexe, mais elle enrichit aussi la posture de l'acteur et du décideur public qui lui-même organise une concertation. Et l'objet de recherche n'est pas l'aboutissement, c'est-à-dire le tracé de l'autoroute, mais bien la méthode de concertation et comment est-ce qu'on fait participer.

Gilles Laurent Rayssac, Res Republica

Je suis notamment arrivé à la concertation, par l'intermédiaire des évaluations *ex ante* des Programmes FEDER à la fin des années 1990. À cette époque l'évaluation *ex ante* débarquait en France, rendue obligatoire par les règlements européens, et de nombreux responsables administratifs au niveau des régions se demandaient bien comment on pouvait procéder à une évaluation *ex ante* d'un Programme d'action. Cela a amené à créer de façon tout à fait inopinée et non volontaire au départ, des processus de concertation dans le champ institutionnel et professionnel. Un certain nombre de consultants tel que moi ont été fortement sollicité là-dessus.

Je voudrais repartir de la fin de l'exposé de Cécile Blatrix quand elle pose la question de savoir si l'évaluation de la concertation ne serait pas superfétatoire. J'y vois une espèce de faux désespoir, qui ne doit pas être, de mon point de vue, déconnecté de la question de la commande et notamment de la commande publique.

Pour être un lecteur très assidu du Bulletin officiel et des annonces de marchés publics, je peux vous dire que sur les trois ou quatre dernières années, alors que le nombre d'appels d'offres liés à la concertation a été multiplié vraisemblablement par quatre ou cinq, le nombre d'appels d'offres en matière d'évaluation de la concertation se compte sur le doigt d'une seule main.

Sur cette question de la commande publique, d'une certaine façon, j'ai l'impression que les défauts de l'une des notions renforcent les défauts de l'autre. Les défauts de la concertation en général, c'est effectivement qu'il y a des objectifs qui sont relativement peu fixés. En outre, il y a peu de méthodes encore, en tout cas peu de méthodologie. Certes, on a d'un côté la grande famille du débat public, type CNDP. De l'autre côté, on a un certain nombre de processus très fortement normés du type Conférence du citoyen, mais l'essentiel des processus de concertation qui se développent aujourd'hui le sont hors méthode et, si l'on n'a pas d'objectif et pas de méthode, l'évaluation devient extrêmement difficile.

Il y a pourtant des évaluations qui ont été faites – je rejoins ce que disait Jean-Michel Fourniau. Je pense par exemple à l'un des premiers travaux qui ont été faits dans ce champ-là de façon un peu systématique, c'était dans le cadre de l'Observatoire parisien de la participation, avec Georges Gontcharoff, où est décrit très longuement le fonctionnement des Conseils de quartier à Paris. On voit bien à la fois l'intérêt et les

défauts de ce type de travaux, c'est que comme ils s'appliquent à un objet qui lui-même n'est pas du tout *méthodologisé*, on fait du travail de journaliste, qui apprend beaucoup de choses, mais qui, ni du point de vue des scientifiques et en tout cas pas du point de vue des consultants, ne correspond pas à des critères qui seraient à retenir.

Par rapport à ce que disait Cécile Blatrix sur le fait qu'on n'évalue pas les objectifs qui sont annoncés, je pense qu'il y a deux choses à voir : il y a à la fois les objectifs généraux annoncés sur la démocratie participative et la concertation, c'est démocratiser la démocratie, etc., et cela est rarement évalué. Mais dans beaucoup de cas, les processus de concertation s'appliquent à des dispositifs de gestion de l'action publique ou de dispositifs publics ou encore d'animation de l'espace politique publique. On est alors sur un autre registre.

Cette dernière voie mériterait d'être creusée. À Res Publica, on parle dans ces cas-là plutôt du management des parties prenantes que de concertation. En regardant du côté du management et des sciences de gestion, on trouverait vraisemblablement matière et méthodes à analyser des processus de concertation qui se développent très fortement actuellement, et qui ont à la fois à voir avec la démocratisation de la démocratie, mais aussi beaucoup avec de nouvelles méthodes de gestion et de management de l'action publique.

Cécile Blatrix, AgroParisTech

À propos des remarques de Jean-Michel Fourniau, tout d'abord je voudrais le remercier d'avoir apporté d'utiles compléments à ma revue très partielle de la littérature.

On peut effectivement revenir sur ce débat objectifs / finalités. Mais en lisant les travaux sur la question, on observe que la difficulté à établir les objectifs, trouver des méthodes et des indicateurs conduit à évacuer la question, au profit de l'analyse du processus, des effets procéduraux, de toute une série d'apprentissages collectifs qui, de fait, peuvent être une manière d'analyser un certain nombre d'effets sur la politique publique et la décision publique.

La démarche proposée, en tout cas suggérée par certains auteurs anglo-saxons, est de simplement prendre la peine de spécifier de quels objectifs il s'agit, c'est-à-dire à quelle catégorie d'acteurs ces objectifs renvoient. Déjà si l'on se contentait de procéder ainsi, pour chaque évaluation, de clarifier la posture dans laquelle on se situe, il y aurait déjà matière à travailler.

Ensuite, il y a effectivement deux pôles. Il y a un pôle un peu typologique ou taxinomique et un pôle plus empirique. Mais ce qu'on voit très bien, c'est qu'en fait les deux se recouvrent complètement. Les démarches sont mêlées, les grilles conçues pour classer sont utilisées en pratique comme grilles d'évaluation de mise en œuvre. Je pense qu'on ne peut pas distinguer aussi nettement les deux. Il y a dans les démarches typologiques, tout à la fois un plaidoyer en faveur d'un dispositif et une prétention à l'opérationnalisation.

Toujours sur cette question des objectifs, on devrait sans doute davantage distinguer les objectifs tels qu'ils apparaissent officiellement, en particulier dans les discours du législateur, dans les débats parlementaires, au moment où on codifie un dispositif donné, et les objectifs d'un acteur au moment de la mise en œuvre – et c'est souvent assez différent.

Sur le premier aspect, je suis tout à fait d'accord. Si l'on prend l'exemple des conseils de quartier, comment établir un cadre commun d'évaluation d'un dispositif qui lui-même n'est absolument pas défini dans son organisation par la loi et qui donne lieu, ne serait-ce qu'à Paris, dans les vingt arrondissements, à des pratiques complètement différentes ? On a là une vraie difficulté qui n'est pas spécifique aux conseils de quartier.

Pour essayer d'objectiver les objectifs au moment de la mise en œuvre – et cela va dans le sens de ce qui a été dit sur la question de l'évaluation « chemin faisant », et c'est ce pour quoi plaident également un certain nombre d'auteurs – c'est l'idée qu'il faut aller vers des démarches, y compris pour l'évaluation des concertations, de constructions collectives de la méthode, des objectifs qu'on va prendre comme étalon et des indicateurs. Ce qui va tout à fait dans le sens de la démarche qui nous a été présentée.

Dernier point, à propos de la question sur les travaux qui existeraient et qui seraient centrés sur les objets et non pas sur les processus. À ma connaissance, il y a très peu de choses. Une des caractéristiques des typologies qui existent et des démarches que j'ai présenté, c'est de faire complètement abstraction des conditions dans lesquelles elles ont été produites, donc des objets à partir desquels elles ont été définies. Mais peut-être Bernard Reber peut compléter.

Bernard Reber, Université Paris Descartes, CERES

Cela dépend de ce que vous appelez les objets : si c'est justement ceux qu'on essaie d'évaluer, au-delà du procéduralisme, de savoir si l'on s'est bien respecté les uns les autres, pour dire les choses rapidement. Le travail de Frewer et Rowe en 2004 entre dans le substantiel. C'est très opératoire, avec des indicateurs opératoires. Ils disent – ils ont d'ailleurs titré leur article « Délibération » –, qu'ils s'intéressent à la participation, et donc un peu à la qualité de la délibération. Il y a eu justement un projet de recherche dans le cadre du programme CDE autour des arguments ou quasi-arguments échangés dans la Conférence des citoyens de 1998. Le problème, c'est qu'on n'entre pas encore dans la substance normative des choses. Mais les travaux qui s'intéressent au substantiel et pas simplement au respect des procédures sont peu nombreux. Le problème c'est que cela prend beaucoup plus de temps, donc il faut s'engager plus encore.

Céline Braillon, MEEDDM

Le travail réalisé sur le référentiel montre également l'imbrication totale entre évaluation et concertation. C'est une évaluation concertée, et dans cette partie qui nous concerne, c'est l'évaluation concertée de la concertation. Ce qui est frappant, c'est que le référentiel est arrivé à un moment où, dans les agendas 21, la grande question était la gouvernance générale, et c'est la question de l'appropriation générale par l'ensemble des acteurs de cet outil et de la façon de mener le développement durable sur un territoire. On est vraiment, de manière assez frappante, sur l'imbrication des dix objectifs. L'objectif de l'évaluation, c'est « partager et rendre compte pour une démocratie locale renforcée », et « enrichir le projet territorial de multiples regards. » C'est cette imbrication qui est intéressante.

Je souscris aussi à ce qu'a dit Gilles-Laurent Rayssac. Il faut revenir dans d'autres sphères, dans la sphère associative dont il a parlé tout à l'heure. À l'ADELS, ce sont des élus qui nous demandent comment on fait pour évaluer ce qui a été fait, par d'autres équipes ou par nous-mêmes si on est en renouvellement ou comment on fait pour porter un regard critique ? Une première réunion a eu lieu avec le maire de Loos-en-Gohelle, Jean-François Caron, qui a monté, avec ses habitants, un référentiel d'évaluation de ses dispositifs de concertation. Son objectif est la transformation sociale. Il a donc bâti son travail sur un objectif de transformation sociale. Pour lui, son territoire est un outil de transformation sociale. Un autre point de vue est que ce référentiel, c'est l'amélioration de l'action publique, en l'occurrence l'agenda 21. Il fait appel au renforcement d'une démocratie locale et au lien social.

On voit bien comment les choses s'imbriquent, même quand on veut se donner un objectif extrêmement précis. C'est à la fois la richesse et la difficulté de ces instruments à mettre en œuvre.

Sandra Frey, MEEDDM

Je me demande s'il n'y a pas à penser une articulation entre différents niveaux de l'évaluation de la concertation, entre un aspect qui serait de l'ordre réglementaire, c'est-à-dire l'évaluation de la concertation pour les actrices que sont les institutions, les collectivités territoriales, les personnes, les associations, les

ONG... et une articulation dans tout ce qui a été fait, en tout cas présenté aujourd'hui dans la littérature, plutôt sur les processus de la concertation.

Un autre aspect, à un autre niveau, c'est l'aspect performatif de cette concertation. Plutôt que de s'attacher à la prise en compte de la parole concertée, on s'attache à la finalité. On mène des concertations pour prendre en compte ce qui est dit et imbriquer l'amélioration de la démocratie, l'amélioration de la qualité de la démocratie, pour une démocratie participative.

Il me semble qu'il y a des méthodes différentes à appliquer, par rapport à ces deux phases. Cela a été présenté avec les deux intervenantes d'aujourd'hui, et qui se comprennent parce qu'elles ont des attendus diversifiés. Dans les six postures qui nous ont été présentées, on voit bien que certaines ont des attendus qui vont être de plutôt travailler sur les controverses.

Enfin, pour avoir beaucoup travaillé sur la démocratie locale participative et l'analyse des politiques publiques, on voit bien que normalement quand on travaille sur les politiques publiques, il y a cet aspect de travailler sur l'élaboration du référentiel. Le référentiel c'est, à ce moment-là, de nouvelles valeurs d'innovation collectives à faire passer. On le voit ici, les attendus sont différents suivant les actrices et les acteurs. Certains, certaines attendent une amélioration de la qualité des connaissances des habitants et des habitantes, et d'autres veulent simplement vérifier que le processus en lui-même est correct.

Patrice Melé, Université de Tours

Dans le domaine des agenda 21, j'ai l'impression qu'il y a un lien entre évaluation et certification, qui doit être sous-jacent. D'une certaine façon, même si vous avez pris les précautions pour dire qu'il ne s'agit pas de comparer ou de classer, quelque part sur les agendas 21 – ce n'est peut-être pas dans vos objectifs – il y a l'idée que quelqu'un doit dire si la démarche correspond bien à quelque chose qui est de l'ordre d'un processus qui serait reconnu par une instance éventuellement internationale, et qui serait de dire : « C'est un vrai Agenda 21, c'est un Agenda 21 qui importe de façon marquée la notion de concertation ».

La question serait alors de savoir : est-ce qu'une évaluation participative pour un Agenda 21 pourrait remplacer une déficience de concertation ? Et, deuxième élément, est-ce qu'il existe à l'extérieur de la France, à l'extérieur du ministère, des instances d'évaluation ou de certification de ces processus ?

Céline Braillon, MEEDDM

Ce que l'on constate, c'est que les dispositifs d'évaluation étaient maigres dans les 100 agendas 21 reconnus. Il y a eu une demande très forte sur l'évaluation. On peut penser que pour les nouvelles générations d'Agendas 21, il y aura une montée en exigence très forte, sur ces questions à l'intérieur des agendas 21. Cette demande croissante s'explique notamment par la volonté d'améliorer la gouvernance du projet. La montée en charge de l'ensemble des questions de gouvernance : pilotage, transversalité,...

Parmi les finalités, il y en a deux sur lesquelles il y a des avancées : la question de la cohésion sociale (de la cohésion sociale et territoriale), et celle de l'épanouissement humain. Dans « épanouissement humain », il y a « développement économique », le développement économique n'apparaît pas en tant que tel, mais justement il est dans « épanouissement humain » et « cohésion sociale ». Il est dans ces deux dimensions. C'est une manière aussi de booster ces deux finalités, dont on sent qu'elles sont au cœur maintenant ce que peut représenter le développement durable aujourd'hui, et non plus que par l'entrée environnement. On a tiré le fil *environnement* pendant des années, mais on sait maintenant que cela ne suffit plus. Au lieu de « certification », je dirai une sorte d'« idéalisation » peut-être, de l'Agenda 21 vers lequel on pourrait tendre.

Cécile Blatrix, AgroParisTech

J'avais aussi envie de poser une question à Céline Braillon sur le passage de la logique des appels à projets à celle des appels à reconnaissance. Est-ce qu'il n'y a pas un recul dans le soutien et l'appui aux démarches de développement durable ?

Céline Braillon, , MEEDDM

Je crois que l'évolution a été pédagogique, l'un a amené l'autre. Au centre des appels à projets, l'idée était d'essayer de croiser politiques de la ville et politique de l'environnement, donc outils et démarches en vue des Agendas 21. Cela a donné lieu au cadre de référence et à l'élaboration des cinq finalités, des cinq éléments de démarche. L'appel à reconnaissance permet une montée en exigence.

II L'évaluation de la concertation : limites et illusions

Les limites de l'évaluation : approche du terrain

Yves Vérilhac, comité d'orientation de CDE

Excuses, présentation, avertissement

Je vous remercie de m'avoir invité. Je n'ai pas les compétences des théoriciens. Je pense pouvoir apporter l'éclairage d'un praticien. Je suis membre du comité d'orientation du programme de recherche CDE. Je n'interviens pas en qualité de Directeur de l'Atelier technique des espaces naturels, et mes propos n'engagent que moi.

Je pense avoir été sollicité au regard de mon parcours, et d'un point de vue à contre-courant. Des sociologues suivaient nos travaux lorsque nous avons créé le Parc naturel des Monts d'Ardèche (des centaines de réunions avec des milliers de personnes, Cf. travaux de Romain Lajarge). J'ai également piloté des programmes d'initiative européenne faisant appel à de nouvelles gouvernances. Et le Parc des Monts d'Ardèche a participé à une étude comparée sur la gouvernance de trois Parcs conduite par la Caisse de Dépôts et Consignation. J'ai également piloté des programmes d'initiative européenne Leader. Mais, ma légitimité tient aussi à une implication associative depuis 1970 en tant que militant bénévole, puis comme professionnel d'une ONG pendant 10 ans, puis conseiller d'un élu au suffrage universel, Président de la deuxième agglomération de France, pendant 5 ans. De plus, je suis engagé dans un combat citoyen contre l'éolien industriel qui défigure les paysages ruraux français en général et le Massif central en particulier.

Je connais les deux faces de la pièce, le pouvoir et le contre-pouvoir. Il y en a une autre, la tranche, sur laquelle nous jonglons avec la démocratie participative.

Je crois surtout que vous m'avez invité parce que je fais partie des rares personnes qui émettent des réserves sur les vertus de ce soi-disant progrès démocratique porté par la démocratie participative. J'ai entendu « démocratisation de la démocratie » et ça me fait peur.

Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit : il est important d'associer les populations aux politiques publiques. On ne communique jamais assez (pas descendant et condescendant, mais en aller-retour permanents). On n'explique jamais assez. Le Pouvoir ne peut plus prendre des décisions sur la seule base de son autorité. Ni sur une prétendue exactitude technique ou scientifique. Les populations ont accès à l'information plus qu'avant. Non, mes remarques, ou plutôt inquiétudes tiennent à plusieurs niveaux. Elles relèvent d'expériences vécues. Elles m'ont conduite à être très vigilant quand j'entends tous ceux qui embouchent les trompettes de la démocratie participative. Elles sont politiques autant que techniques. Si vous me certifiez que vous avez conscience de la nécessité de ne pas mélanger les lieux et temps de discussion et ceux de la décision, 80% de mes inquiétudes s'envoleront. Mais j'en doute ne serait-ce que sur l'intitulé « Concertation, décision ». Pour entrer au séminaire, j'ai demandé à l'accueil « nouvelle gouvernance ». On n'a pas su m'indiquer la salle. Alors, j'ai dit « Démocratie participative ». Pas mieux. J'ai prononcé « Concertation » et la porte s'est ouverte. Non sans que mon hôte me fasse remarquer que nous avons tous prononcé des expressions différentes. Recouvrent-elles des mêmes réalités ?

L'évaluation des bonnes gouvernances exige de se mettre d'accord en amont.

Nouvelles gouvernances : pourquoi maintenant ?

Les initiatives pour une meilleure gouvernance environnementale n'ont jamais été aussi nombreuses.

Paradoxalement, les cahiers d'enquête publique sont désespérément vides. Le taux d'abstention aux différentes élections n'a jamais été aussi fort. Dans cette salle nous sommes quarante. Je ne vous fais pas

l'affront de vous demander qui a voté dimanche dernier, mais en toute logique nous ne sommes que seize ! Les causes qu'elles soient environnementales ou non, n'ont jamais aussi peu mobilisé. Elles sont loin les manifestations anti nucléaires, anti barrages hydroélectriques. La démocratie est malade. Je prends l'hypothèse que la démocratie participative n'est pas l'aboutissement d'une démocratie vertueuse, mais un indicateur sensible d'une mauvaise santé de la démocratie : crises de foi, de valeur, économique, de sens... Remise en cause de toute forme de savoir donc de pouvoir. Nous sommes en phase de recomposition, bien malin qui peut dire ce qui en sortira.

Nouvelle gouvernance : pourquoi l'environnement

Je me demande pourquoi l'environnement (et le social pour partie) est pris comme terrain d'expérimentation des nouvelles formes de gouvernance, plutôt que l'économie ou le social. J'entrevois plusieurs réponses possibles qui ne me rassurent pas :

- Parce que tout le monde pense pouvoir donner son avis ? Un peu comme la fausse idée du paysan gardien de la nature.
- Parce que le politique refuse de le prendre en charge et de l'assumer.
- Parce qu'il n'y a pas de gros enjeux économiques directs.
- Parce que l'environnement est porteur de catastrophes environnementales, de responsabilités et de fautes de la part d'un pouvoir entretenant la suspicion.

La réalité est que jamais le domaine environnemental n'a été aussi technique, compliqué et professionnel. Le niveau de conscience des populations a considérablement évolué ces dernières années (encore qu'il faudrait une analyse sociologique plus fine). Mais le niveau global de connaissance dans le domaine de l'écologie est proche de nul. Nos gamins savent reconnaître les différentes marques de voitures ; ils sont incapables de reconnaître une mésange.

L'organisation de la consultation : les limites

Ceux qui tentent d'insuffler de la représentation directe dans les politiques publiques se heurtent au mode de désignation des heureux élus à choisir parmi... les non-élus : réseau de connaissance, représentativité, nombre d'adhérents d'une association, pouvoir économique d'une Chambre consulaire, notoriété. Qui désigne qui quand et comment ? Où sont les élus dans cette initiative. Les choix sont politiques autant que techniques. Ils sont à la fin moins justes et transparents qu'une élection au suffrage universel. Le choix de la méthode à suivre participe à la subjectivité de la méthode : réunions, comités, groupes et sous-groupes géographiques, thématiques ou transversaux, heures, lieux, supports de communication. Les exigences de chacun rendent impossible de trouver des dates et lieux communs : contraintes horaires, familiales, professionnelles. La population la plus active de la société en est exclue faute d'information, de disponibilité voire des deux. La subjectivité est géographique : les « habitants » sont mobiles entre résidence principale, lieu de travail, espaces sportif ou culturel, lieux de vacances... autant de « consciences citoyennes » à géométrie variable. Elle est également thématique : choisir des thèmes de groupes comme pour rédiger une charte de PNR est déjà un exercice politique. Seuls des thèmes comme le paysage permettent d'éviter le cloisonnement. Mais naturellement les groupes se reforment aux exigences des lobbies. De la disponibilité des professionnels.

La superposition des procédures et la multiplication des consultations enfin se révèlent contre-productives et démobilisatrices. Il est pratiquement impossible de soutenir une réflexion suivie avec des groupes qui se font et se défont au gré des projets et des procédures.

En tout état de cause, les règles de désignations sont subjectives, variables et inexplicables. Donc critiquables.

Quelle place pour les élus ? Les professionnels ?

Les élus au suffrage universel sont très peu présents dans les réflexions voire exercices de démocratie participative. Normal, ils sont suspects ! Pour un programme Leader, on (qui ?) désigne (comment ?) un

groupe d'action locale, chargé de décider de l'affectation de subventions. Non seulement, il doit y avoir au moins la moitié des membres présents pour délibérer, mais il ne doit pas y avoir plus d'élus que de non élus ! Pourquoi est-ce grave d'être élu ? Et comment désigne-t-on un non-élu ? En continuant comme ça on va finir pas ré inventer l'élection au suffrage universel !

Je pense que certains élus, comme les conseillers régionaux, souffrent de l'absence de territoire politique pour exercer leur activité, et montrer les résultats de leur action. Des structures comme les Parcs ou les Pays, et leurs « satellites démocratiques » (Gal, commissions...) accordent des subventions, participant à l'illisibilité de l'Europe, des Régions et Départements. J'ai l'espoir que les générations futures bénéficient d'une recomposition territoriale aboutie, avec suffrage direct et fiscalité propre pour ces territoires en devenir.

Les techniciens des structures publiques, sans formation spécifique et parfois en l'absence d'élus déjà débordés par une multitude de réunions, doivent animer des réunions publiques aux dynamiques de groupe complexes. Certains « non-élus » y trouvent une tribune pour régler des comptes (il n'est pas rare d'entendre dire du mal de telle ou telle structure publique dans les commissions, par exemple par un candidat qui a été battu aux dernières élections). Une autre fois, quelque « imaginaire » va monopoliser la parole et démobiliser des dizaines de personnes.

Comment font les professionnels pour travailler ? Les sociologues accepteraient-ils que n'importe qui sans légitimité technique ou élective vienne donner son avis sur leurs programmes de recherche ? Dans leurs laboratoires ? Car la question de l'intrusion d'un public sans légitimité sur un lieu de travail se pose. Tout professionnel a le droit de travailler dans un espace sécurisé. Les réunions peuvent très difficiles à gérer, avec des personnes qui ne respectent pas les règles démocratiques. Accepteriez-vous qu'on demande à des gens pris au hasard sur le trottoir d'entrer ici au milieu de vos présentations pour vous couper, donner leur avis ? C'est peut-être intellectuellement confortable, mais ceux qui n'y verraient qu'un mesquin réflexe de conservation de quelque privilège ont tort.

Interrogez-vous chacun dans vos activités professionnelles.

Pour couronner le tout, le mouvement de démocratisation ou annoncé comme tel, se développe dans un contexte où les prises de décisions n'ont jamais été aussi difficiles, soumises à une surenchère de textes juridiques, une superposition de compétences, des données techniques complexes et contradictoires, les principes de précaution, et des éléments qui dépassent largement le cadre local.

Prenons l'exemple du Grenelle de l'environnement pris comme modèle de gouvernance par certains sociologues. Aucun représentant professionnel des espaces naturels protégés. Parcs, Réserves... plus de 4000 professionnels. Non il faut des ONG. Il est plus crédible d'être permanent d'une association que directeur d'un Parc naturel régional. Toute forme de pouvoir est suspecte. Je comprends mieux pourquoi ça s'appelle « Grenelle », en référence à mai 68.

Conclusions et perspectives

Pour être réussie, une évaluation nécessite de :

- 1) Se mettre d'accord sur ce qu'on cherche à évaluer ;
- 2) Poser les critères d'évaluation en amont pas après ;
- 3) Le faire **avec** les personnes concernées pas contre ;
- 4) Ne pas confondre les objectifs et les moyens ;

- 5) Choisir une période représentative (4 ans, 5 ans ?) ;
- 6) Suivre en interne les critères au fil du temps ;
- 7) Faire appel à un prestataire extérieur à l'issue du programme.

Une politique publique ne peut pas être la simple somme des intérêts de partenaires reconnus, voire de personnes ne représentant qu'elle-même. Ce n'est pas le plus grand nombre qui a raison. Même et surtout concernant les choses de la nature. La majorité des Français étaient, il y a peu, encore majoritairement favorables au rétablissement de la peine de mort. Faut-il leur donner raison ?

Le corps à corps, la fusion à laquelle nous assistons entre la chose publique et les intérêts parfois privés, souvent divergents, ne peuvent que « tirer vers le bas » l'ensemble des politiques publiques. L'une des perversités les plus graves de cette mode participative est peut-être bien de laisser croire que tout le monde doit préalablement se mettre d'accord. Où sont les responsables ? Partout - donc nulle part - car nous sommes tous co-responsables (Cf Marcel Gauchet). Une présence de l'État qui s'estompe et des élus qui partageraient leurs responsabilités avec tout un chacun, c'est le retour garanti au Moyen Âge.

Je suis contre l'idée même qu'il faille tous se mettre d'accord avant une décision. Je pense même que cette peur de l'affrontement relève de la psychanalyse de société. C'est vertueux d'avoir des avis divergents. C'est le rôle de toute forme de pouvoir qu'il soit électif, juridique, médiatique, de faire des choix après avoir entendu tous les avis divergents.

C'est faux de laisser penser que tout le monde doit se mettre d'accord. Quelle sera la marge des associations demain lorsqu'elles se seront toutes assises autour du Grenelle ?

La démocratie participative c'est le contraire de quoi ? De la démocratie passive ? La meilleure participation c'est celle des urnes. Au moins, on connaît les règles, on connaît les limites dans le temps, on sait comment changer de représentant. Les élus sont accompagnés par des professionnels, la plupart du temps pointus dans leurs domaines. Contrairement à une idée reçue, le pouvoir n'est pas monolithique : un élu n'est pas tout seul. Les forces en présence sont nombreuses et contradictoires. Au sein d'une même majorité.

Il est impératif d'arrêter de confondre les temps et lieux d'écoute, de participation et de décision. Les élus au suffrage universel ont à répondre de leurs choix devant les tribunaux ; ce sont eux qui reviennent à échéance fixe devant des électeurs, porteurs du plus bel instrument de démocratie inventé à ce jour, le bulletin de vote. Les chercheurs ne peuvent pas accompagner un mouvement aussi populiste sans y mettre des barrières lisibles : pas de suspicion sur la chose politique, et on arrête de confondre les lieux et temps de discussion, et les lieux et temps de décision.

Pour conclure sur une note d'optimisme, quelques éléments positifs à cet engouement pour la représentation directe :

- L'émergence de futurs élus qui se découvrent une affinité et des capacités dans les nouveaux groupes constitués ;
- Une plus grande part des sciences sociales dans les questions environnementales.

Les limites de l'évaluation : apports théoriques

Bernard Reber, Centre de Recherche Sens, Ethique, Société

UMR 8137 CNRS-Université Paris Descartes

Beaucoup de praticiens en Europe ont pris le soin de s'entourer d'évaluateurs externes pour les expériences qu'ils ont conduites. Mais qu'ont-ils évalué ? Souvent le seul respect des procédures. C'est déjà bien, car souvent on a l'impression que l'on assiste à des *hapax* existentiels, à des expériences uniques, qui ne seront même pas évaluées. Et pourtant le terme évaluation court sur les lèvres. Or, s'il est aisé de dire qu'on veut évaluer, tout reste à faire pour savoir comment.

Il y a 7 ans presque jour pour jour le programme CDE, s'interrogeait : *Quels cadres d'évaluation des dispositifs de concertation ? Séance no 8, mercredi 26 juin 2002*. On pouvait donc déduire de cet intitulé que plusieurs cadres étaient à disposition. Qu'il s'agirait de choisir. Je ferai quelques allusions aux propositions, souvent aussi incertaines que le titre d'un ouvrage souvent cité à l'époque, *Agir dans un monde incertain*¹. Doit-on alors poursuivre par *Evaluations incertaines de l'action dans un monde incertain ?*

En tout cas la question est aujourd'hui formulée ainsi : **Qui est vraiment prêt pour évaluer la concertation ?** Faut-il comprendre : qui a bien compris et validé les cadres proposés il y a 7 ans, pour se lancer dans l'évaluation de la concertation ? Faut-il comprendre, comme l'un des conférenciers le supposait il y a 7 ans, que l'évaluation (plus précisément : « une forme d'auto-évaluation collective ») reste « modeste » et « laisse beaucoup de doute »², et donc qu'il vaut mieux ne pas s'y livrer ? Faut-il y déceler des doutes méthodologiques, voire déontologiques, de chercheurs qui commencent à trouver suspect le fait d'être à la fois praticiens, d'avoir décidé des contours des procédures, d'avoir conduit les processus d'évaluation, et d'avoir ensuite procédé à une analyse *ex post*, relevant souvent du compte-rendu ? Certes leur « collaboration » à la mise en place des dispositifs leur a donné accès à de nombreuses informations, mais ne seraient-ils pas en train, comme certains enseignants qui évaluent leurs élèves, d'évaluer partiellement leurs propres capacités et leurs propres choix de *design* institutionnel ?

Le scepticisme peut encore être plus ravageur : serions-nous devenus moins naïfs sur l'évaluation de ces rares expériences « socio-politiques » ou plus conscients des difficultés de l'exercice ? Nous venons de l'entendre de la bouche de l'orateur précédent pour les aspects pratiques.

Comme le titre qu'on m'a proposé le suggère, je pense également que ce sont bien des raisons théoriques qui sont ici cruciales dans l'évaluation de la concertation, et plus largement de l'Évaluation Technologique Participative (ETP), pour inscrire nos débats dans un cadre international, en reprenant la terminologie de *Participatory Technological Assessment*. Je maintiens fermement que ces questions théoriques sont en étroite relation avec, à la fois les questions pratiques, avant même le moindre choix de *design* institutionnel, et de façon plus vive, avec les recherches, souvent *ex post*, d'évaluations secondaires, donc l'évaluation de dispositifs et de processus d'évaluation.

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

2 Patrick Moquay, à propos de l'évaluation de la charte de la Dordogne, parlait « d'une méthodologie ad hoc », p. 173.

« 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 ». Il ajoutait : « 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 », (pp. 182-183).

Pour clore cette introduction, je reprends la question qui a émergé le plus souvent lors de la création d'une structure de recherche portant sur la participation dans le débat public, le GIS, *Participation du public, décision, démocratie participative* : « quels sont les outils théoriques pour évaluer ? ». Et l'un des organisateurs de reprendre cette requête de retour réflexif pour un premier colloque. Pourtant dans sa réponse, il ajoutait : « il nous faut stabiliser les concepts, mais dès le moment où on n'est pas philosophe (...) ce n'est pas à nous de le faire (...) nous on fait des cartographies ? ».

Je suis philosophe et je sais bien qu'en philosophie politique ou même en philosophie morale, on peut contribuer à l'alimentation de recherches novatrices dans le domaine du *l'institutionnal design*. L'une des collections chez *Cambridge University Press* est dédiée à cette question. Elle est dirigée par le philosophe australien Robert Goodin, un des tenants des théories de la démocratie délibérative et de la démocratie réflexive.

Cependant, je pense que cette question est trop importante pour la laisser aux seuls philosophes. Tout comme j'estime qu'il est impossible pour les chercheurs en Sciences Humaines et Sociales (SHS), hors philosophie, si cela à une sens, de ne pas se saisir de ces questions théoriques, avec les cadres de pertinence propres à ces sciences. Il n'est pas besoin d'aller jusqu'à formuler des jugements de valeurs, ce que préconisait Patrick Moquay il y a 7 ans. On peut très bien se contenter de les restituer et de les analyser. Une recherche en SHS, comme dans n'importe quelle discipline, sans théorie, n'est pas scientifique.

J'ajoute qu'une recherche sur l'évaluation, dont l'un des volets est normatif, est aveugle si elle n'est pas au clair avec les dimensions conceptuelles et normatives qu'elle entend évaluer, comme la participation, la concertation, l'évaluation, la délibération, le dialogisme. Il est vrai que la tentation est grande de reprendre d'autres notions comme la domination, le pouvoir, la reconnaissance, l'agir stratégique, dont usent les sciences sociales ou politiques, pour finalement écraser, couvrir ou stériliser le concept à forte charge normative qui est central pour donner ses contours à l'analyse.

On peut donc poursuivre pendant longtemps cette complicité de sourds entre des philosophes trop contents de rester dans une discussion qu'ils appellent théoriques et des sociologues ou des politistes ayant mis en quarantaine les jugements de valeurs, alors que les gens et nous-mêmes passons notre temps à évaluer. Ceci est encore plus vrai pour des processus d'évaluation.

Je pourrais donc répondre de deux façons aux dimensions théoriques et normatives :

1. Pour des recherches en SHS (ce que je vais privilégier pour cet exposé)¹.
2. Pour des recherches en philosophie².

Il me semble que le Rubicon du sophisme naturaliste ou « loi de Hume », sur lequel s'appuient paresseusement et encore trop souvent certains adeptes des sciences sociales et politiques, qui établissent une dichotomie stricte entre faits et valeurs, attend les Césars qui le franchiront, tout bonnement parce que leurs objets de recherche le leur imposent, ou parce qu'ils lisent les textes plutôt qu'ils n'en rapportent l'exégèse, et savent donc que Hume a été le premier à transgresser la loi qu'on lui attribue³.

1 Pour aller plus loin voir Reber B., *La démocratie génétiquement modifiée. Sociologies étiques de l'évaluation des technologies controversées*, à paraître, (350 pages), 2009. Je l'abrègerai DGM.

2 Pour aller plus loin voir Reber B., *La délibération des meilleurs des mondes, entre précaution et pluralismes*, à paraître (300 pages), 2010. Je l'abrègerai DMM.

3 Voir Reber B., DGM, introduction.

Hume D., *Traité de la nature humaine*, (1740), livre III, trad. et préf., Leroy A., Aubier, 1983, p. 585.

Je garderai en conclusion cette question : quel prix théorique à payer pour se donner les moyens des promesses attendues dans l'ETP ?¹ Néanmoins je vous indique bien vite qu'en philosophie les sceptiques sont nombreux à l'endroit de l'ETP, ou simplement de vraies délibérations collectives, à commencer par Habermas ou Rawls, si tant est que le travail empirique les aient un jour intéressés. Le premier met en avant l'exigence inouïe que serait un jugement moral rationnel, d'un point de vu cognitif, motivationnel et institutionnel, quand le second met en avant les contraintes du jugement qui seraient insurpassables², les *burdens of judgment*, traduit en français, de façon indue à mon avis, par *difficultés du jugement*, qui fondent le « fait du pluralisme raisonnable ».

Malgré l'imagination conceptuelle et la culture de ces deux philosophes, tous deux ne voient pas comment on pourrait évaluer des expériences d'ETP *in the real life*, comme les *Etats Généraux de la bioéthique*, pour prendre cet exemple français récent, qui ont eu lieu avant les vacances.

Habermas s'est même émerveillé lorsqu'il a pris connaissance des travaux empiriques de l'équipe de Jürg Steiner, *Deliberative politics in action*³, une sorte de *Habermas in the lab*, quand bien même les laboratoires en question étaient des parlements, donc des institutions très stabilisées, avec un « ordre de l'assemblée ».

Sociologie éthique et design institutionnel

Une première possibilité pour répondre à votre question, consisterait à inventer une sociologie de l'évaluation, méthodologiquement et théoriquement fondée, pour analyser des matériaux **langagiers issus d'échanges discursifs réels**, dans le cadre de dispositifs de concertation ou d'ETP. Je l'ai fait dans diverses publications et dans la première partie de *DGM*. J'ai appelé cette première approche : « **micro-sociologie éthique et analyse discursive** » de l'évaluation participative en action. Si vous le désirez nous pourrions en parler dans le débat. Ce travail détaillé, qui demande beaucoup de patience, est assez peu pratiqué, sauf par quelques argumentativistes pragma-dialecticiens ou socio-linguistes.

J'ai également proposé dans *DGM* des approches plus méso-, intéressées à l'**évaluation des procédures et des processus**. En effet, il arrive plus souvent que des chercheurs privilégient cet angle.

Nous passons donc à une **sociologie éthique au niveau du design institutionnel**.

a) Je m'intéresserai à l'évaluation des procédures, de leur mise en place, de leur conduite et de leur déroulement (processus).

b) Je poserai plus largement la question des **rôles et des buts de l'ETP**.

Nous nous interrogerons sur la possibilité de mener des travaux comparatifs entre ces procédures nouvelles. En effet, nous devons nous confronter à plusieurs difficultés, dont certaines sont paradoxales. Les recherches empiriques approfondies sur la qualité des débats sont rares, même pour des procédures très règlementées comme les parlements. Or, d'une part, les expériences d'ETP croissent de façon exponentielle, avec des procédures impliquant des publics de plus en plus nombreux. Certains praticiens, notamment les animateurs de *America Speaks* se targuent de pouvoir organiser des délibérations à 5000 personnes en un jour. D'autre part, nous assistons à une hybridation des procédures, accompagnée parfois d'un flou sur les rôles attendus de ces expériences. Il n'est pas facile alors d'évaluer celles-ci.

1 L'objet de DMM est d'y répondre.

2 Pour une discussion des contraintes du jugements et un dépassement, voire Reber B. , DMM, chapitre un.

3 Voir Steiner J., Bächtiger A., Spörndli M. et Steenbergen M.R., *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2004. Pour une présentation critique, voir Reber B., « Influence des facteurs institutionnels sur la délibération comme action politique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 56, N°6, décembre, 2006, pp. 1040-1045.

Pourtant, il me paraît urgent de développer un programme de **sociologie éthique de l'évaluation situé à ce niveau intermédiaire**, entre (ou même souvent « au-dessus » de) l'analyse des échanges langagiers et en discussion avec des théories normatives qui concernent principalement la démocratie, mais aussi la justice procédurale, l'éthique communicationnelle ou toute autre théorie de la démocratie ou juridique. Cette discussion met bien vite le doigt sur des définitions concurrentielles de la participation, de la délibération et de l'évaluation, relatives tant à l'interprétation de chaque concept. Une concurrence s'applique également entre ces termes. Cette explication est un préalable pour des recherches empiriques, quitte à revenir sur les hypothèses et sur la théorie après enquête. On peut même souhaiter que les sciences sociales et politiques invitent à revoir et à améliorer les théories.

On comprend aisément l'intensité de l'attente d'évaluations les plus objectives possibles, d'expériences de participation de publics pluralistes, dont il est parfois espéré qu'elles pourraient contribuer à résoudre certains déficits démocratiques et à améliorer la prise de décision à propos de nouvelles technologies. C'est peut-être trop exigeant ou trop beau, mais c'est à ce genre d'interrogation que les méthodes et les résultats menés dans la perspective d'une sociologie éthique de l'évaluation s'atèle.

Pour cet exposé¹ je vous propose trois entrées possibles :

1. Evaluation comparative internationale de la participation.
2. Productions critériologiques du bon débat². Je serai bref car vous avez reçu le texte publié dans la Revue Française de Science Poltique. Vos critiques, sont les bienvenues.
3. Rôles de l'ETP, ce qui me permet de déborder du seul cadre de la concertation ou de considérer d'autres rôles.

Evaluations comparatives internationales de la participation

Il existe des travaux d'évaluation de la qualité de la délibération dans des parlements, ainsi que des recherche *ex ante* d'évaluation de la participation avec enquête, que j'ai pu présenter en indiquant des limites dans *DGM*. Je vais aprivilégier la mise en place d'un programme, difficile à réaliser, d'évaluation comparée de la participation du public, applicable pour toutes les procédures et tous les contextes. Les résultats de ces recherches pourraient alors être réutilisés pour comparer bien d'autres expériences d'ETP. Prudents, les premiers chercheurs à s'y risquer ne parlent que d'« agenda » de recherche³.

Ils évoquent les raisons suivantes militant pour des évaluations sérieuses : apprentissage pratique visant à l'amélioration de l'ETP, bonne utilisation des ressources financières, représentation équitable et souci du traitement juste des personnes participantes et de l'impact de leur production. Ces deux derniers points sont d'ailleurs qualifiés d'« éthiques » par Rowe et Frewer.

1 Ce texte est une version raccourcie de l'exposé. Celui-ci sera repris et étendu dans un article publié dans une revue scientifique, ainsi que dans une partie du rapport attaché au projet mené avec Odile Piriou et Pierre Lenel (*Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique*, UMR 5262, - CNRS-CNAM), financé par le programme *Concertation, décision, environnement*.

Une partie de ces analyses figurent également dans une version beaucoup plus développée dans *DGM*.

2 Voir Reber B., « Technologies et débat démocratique en Europe. De la participation à l'évaluation pluraliste », Revue Française de Science Politique, vol. 55, N° 5-6, 2005, pp. 811-833.

Nous aurions pu nous contenter de discuter cet article pour répondre à la question posée par cette séance CDE.

3 Rowe G. et Frewer L.J., Rowe G., « Evaluation Public-Participation Exercises : A Research Agenda », Science, Technology, & Human Values, Vol. 29 No 4, automne 2004, pp. 512-557.

L'intérêt de ces types de travaux est double. D'une part, ils sont plus proches du déroulement des processus. D'autre part, ils se soumettent à la contrainte de la transparence méthodologique et pratique. En effet, ils s'exposent à la critique des chercheurs par leurs choix théoriques, l'explicitation de leurs questionnaires, les instruments mis en place pour recueillir les évaluations, la confrontation à des publics variés et leurs interprétations des résultats.

Plusieurs programmes de recherches ambitionnent de passer de monographies à des généralisations. Ce fut le cas d'ailleurs de CDE. Celles-ci peuvent s'adresser principalement aux chercheurs¹, pour guider leur travail, ou impliquer au contraire des enquêtes auprès de participants et des organisateurs. Vu la difficulté, je ne retiendrai que le concept de participation. Il est souvent plébiscité et obtient même souvent le statut de solution. Pourtant, cette notion assez vague semblant emporter l'adhésion, le fait peut-être à trop bon compte. La présentation de la grande variabilité possible de la construction des procédures indique que ce souhait reste très imprécis et qu'il peut prendre les formes les plus diverses. Curieusement avec cette unique considération qu'est la participation, qui semble peu exigeante au regard des diverses composantes que recèlent l'ETP, la difficulté de dire ce qu'est un bon débat de ce seul point de vue est déjà immense. Je vais donc procéder à une lecture critique des résultats de l'analyse de **30 tentatives d'évaluations directes** de la participation dans des expériences d'ETP, qui proposent des mesures auprès de publics réels². J'émaillerais cette présentation de brèves remarques, voire des critiques.

Une grande variété de procédures ont été répertoriées par ces 30 recherches, comme les ateliers, les auditions publiques, les conseils de citoyens, les conférences de consensus, les conférences délibératives, les *focus groups*, les comités *ad hoc* (*task forces*), les comités *ad hoc* relatifs aux règles de négociations, les forums communaux de conseils, les groupes de conseils communaux, les groupes de *planning*, les initiatives citoyennes, les jurys citoyens, les *panels* de citoyens, les réunions publiques et les séminaires consultatifs³.

Les angles sont multiples. Ces procédures sont souvent peu caractérisées, et je vois là d'ailleurs une tâche urgente à entreprendre pour de futures recherches comparatives.

1 C'est le cas par exemple de la grille d'évaluation soumise aux équipes du colloque L'institution du débat public. Etat des lieux et perspectives de recherche. Voir Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M., Hériard Dubreuil B., Lefevre R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007. Pour une critique de cette grille, comme les auteurs le proposaient avant le colloque, voir Reber B., « Entre participation et délibération, le débat public et ses analyses sont-ils hybrides du point de vue des théories politiques ? », *Klesis. Revue philosophique, Philosophie et sociologie*, N° 6/1, 2007, pp. 46-78.

Voir http://revueklesis.org/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=63

2 Après les tentatives de Lynn F.M. et Busenberg G.J., « Citizen advisory committees and environmental-policy: What we know, what's left to discover », *Risk Analysis* 15 (2), 1995, pp. 147-162, de Chess C. et Purcell K., « Public participation and the environment: Do we know what works ? », *Environmental Science and Technology* 33 (16), pp. 2685-2692.

Je suis redevable ici à la comparaison entreprise par Frewer et Rowe sur la base de la prise en compte des articles en anglais, parus dans les revues les mieux classées dans le cadre d'une consultation du Web of Science, depuis 1981. Voir « Evaluation Public-Participation Exercises: A Research Agenda », op. cit., p. 522. Ils ont effectué leur recherche dans les bases de sciences de la nature et en sciences sociales, avec les termes « citoyen », « public », combinés avec « participation », « engagement » et « évaluation ». Ils n'ont retenu que les articles publiés en anglais dans des revues à comité de lecture et ont donc exclu les rapports.

Webler avant eux en avait lui aussi appelé à un agenda concis de recherche pour le champ de la participation du public. Voir Webler T., « The craft and theory of public participation: A dialectical process », *Journal of Risk Research* 2 (1), 1999, pp. 55-71, p. 65.

3 Certains éléments de la liste sont étonnants et parfois imprécis. Comment évaluer une réunion publique par exemple ?

Le souci de l'évaluation de la nature de la participation du public n'est pas nouveau¹. Dans une perspective comparative, elle comporte des multiples facettes et elle est un objet complexe, puisque le public peut être intégré selon des voies diverses, allant d'une forme passive de réception d'informations émanant des instances publiques ou scientifiques concernées par les projets discutés, à une participation beaucoup plus active, comme dans le cas de comités de conseils auprès d'élus, en passant par divers types de recueils d'avis du public.

La majorité des auteurs considèrent que pour parler de participation minimale du public, il est au moins nécessaire que celui-ci ajoute quelque chose de plus que la simple réception et clarification d'informations reçues. En dessous de ces exigences, ils parleront de communication. D'autres auteurs estiment que les participants doivent pouvoir aller jusqu'à la décision. A vous de voir où vous aller mettre la Commission Nationale du Débat Public...

La participation du public dans « différents exercices et selon divers mécanismes »² est alors considérée chez Rowe et Frewer sous l'angle de sa qualité ou de son effectivité. Or, il apparaît **impossible** pour ces auteurs de procéder à une **évaluation sans définition** de la **participation** du public engagé et consulté, pour pouvoir comprendre en quoi celle-ci modifie la mise en agenda politique, la prise de décision et stimule la créativité politique. Frewer et Rowe indiquent alors trois types de problèmes :

1) Adopte-t-on une définition universelle valable pour tous les types de procédures et de situations, ou privilégie-t-on une approche plus locale et spécifique selon les types de procédures en fonction des types d'objectifs qui sont visés, comme atteindre un consensus, apprendre à mieux connaître une question, arriver à des décisions³ ?

2) Avec qui procède-t-on à l'évaluation ? Par qui la qualité de l'évaluation est-elle appréciée ?

3) Evalue-t-on la qualité du processus ou ces résultats ?

Ils refusent de répondre directement à la première question pluridimensionnelle et fort intéressante. En effet, elle porte à la fois sur les définitions de l'efficacité de la participation du public, sur les rapports entre procédures et contextes d'application, voire sur la possibilité de généraliser des recherches sur des expériences très différentes. La définition de l'efficacité de la participation peut obéir, par exemple, à des perspectives différentes : équité démocratique, capacité à prendre des décisions ou bon équilibre économique entre coûts et ressources⁴. Devant ces difficultés, ils se replient sur les formulations assez générales de l'efficacité. Ils ajoutent que si la plupart des études considérées, plus anciennes, sont basées sur des critères explicites donnés avant le déroulement des expériences, quelques-unes n'ont pas de critères explicites de la qualité de la participation, quand d'autres les produisent *ex post*⁵. Le cas de

1 Webler T., « The craft and theory of public participation: A dialectical process », *op. cit.* Bien avant lui, Sewell W.R.D. et Philipps S.D., « Models for the evaluation of public participation programmes », *Natural Resources Journal* 19, 1979, pp. 337-358.

2 Frewer L.J. et Rowe G., « Evaluation Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *op. cit.*, p. 517.

3 Nous avons montré ailleurs que les objectifs peuvent être plus nombreux. Voir Reber B., « Democracy and Technologies : Goals of Technology Assessment », *op. cit.*

Rowe et Frewer, après avoir distingué la participation du public de la communication, au début de leur article, ont ici cette formule malheureuse au nombre des objectifs : « educating participant », Rowe G. et Frewer L.J., « Evaluation Public-Participation Exercises : A Research Agenda », *op. cit.*, p. 518.

4 J'ai présenté et critiqué d'autres conceptions de la participation. Voir Reber B., « Technologies et débat démocratique en Europe. De la participation à l'évaluation pluraliste », *op. cit.*

5 De nombreuses recherches en France sont de ce type. Voir Yin R.K., *Case study research: Design and Methods*, 2^{ème} éd., 1994, Sage, Londres.

L'explicitation des critères *a priori* semble préférable pour pouvoir partir sur une base commune pour ensuite évaluer plus facilement les résultats. Surtout si on a une idée assez simple et très répandue de l'évaluation comme vérification de la réalisation des objectifs.

Pour la deuxième question, ils tentent d'embrasser le plus largement possible les types d'évaluateurs. Plusieurs analystes règlent la question des attentes différentes selon les acteurs par une approche qualifiée d'« objective », acceptable par toutes les parties. Aucun des auteurs considérés n'a d'ailleurs pris le soin d'attribuer les évaluations selon le type d'acteurs.

Bien que ce ne soit pas explicité dans les articles, nous pouvons déduire de cette exigence d'accord préalable à propos de l'évaluation, conjuguée à l'approche *a priori*, que l'établissement de l'évaluation de l'expérience devrait réunir toutes les parties avant celle-ci. Les bases de cette évaluation pourraient éventuellement être mises en place après l'expérience d'ETP, bien que ce soit beaucoup plus difficile, puisque les divers participants auraient déjà commencé implicitement leur évaluation lors des échanges dans le cadre du processus d'ETP, avec leurs frustrations et leurs motifs de satisfaction.

La troisième réponse permet de classer les expériences d'évaluation directes selon l'un ou l'autre pôle, voire de les prendre ensemble.

Au regard des questions précédentes, les résultats sont les suivants. Il n'y a que trois recherches sur trente qui se concentrent uniquement sur les processus¹, alors qu'une bonne moitié ne s'intéressent qu'aux résultats. La dernière partie envisage les deux. Les auteurs retiennent pour l'évaluation des processus, l'engagement effectif et équitable des participants, ainsi qu'une « communication qui soit à double sens » et des interactions réelles. L'évaluation des résultats repose principalement sur la représentativité des populations affectées, l'impact sur l'attitude et les décisions des commanditaires, ou encore leur connaissance du public.

Aucune des recherches présentées ne donne des arguments permettant de s'opposer à la généralisation des évaluations, dans le cas où les analyses sont relatives à des procédures spécifiques ou à des expériences locales.

La question des instruments de mesure indique les méthodes de l'interview, les questionnaires ou encore les sondages pour connaître l'opinion des participants². D'autres auteurs évaluent certains aspects des processus grâce à des observations directes, des analyses des médias ou de contenu. Quelques recherches ont essayé de croiser différentes méthodologies³. Pourtant, presque toutes n'explicitent pas leur enquête et les questions posées⁴. Elles se contentent souvent d'« approches subjectives »⁵.

1 Halvorsen K.E., « Assessing public participation techniques for comfort, convenience, satisfaction and deliberation », *Environmental Management* 28 (2), 2001, pp. 179-186 ; Renn O., Webler T. et Wiedemann P., *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*, Kluwer Academic, 1995.

2 Guston D.H., « Evaluating the first US consensus conference: The impact of citizens' panel on telecommunications and the future of democracy », *Science, Technology, & Human Values*, 24 (4), 1999, pp. 451-482 ; Petts J., « Waste management strategy development: A case study of community involvement and consensus-building in Hampshire », *Journal of Environmental Planning and Management*, 38 (4), 1995, pp. 519-536.

3 Joss S., « Evaluating consensus conferences: Necessity or luxury ? », dans Joss S. et Durant J. (éd.), *Public participation in science: The role of consensus conferences in Europe*, The Science Museum, 1995, pp. 89-108; Kathlene L. et Martin J.A., « Enhancing citizen participation : Panel designs, perspectives, and planning », *Journal of Policy Analysis and Management*, 10, 1991, pp. 46-63 ; Rowe G., et Frewer L.J. , « Evaluation Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *op. cit.*

4 Sauf Beierle T.C. et Konisky D.M., « Values, conflict, and trust in participatory environmental planning », *Journal of Policy Analysis and Management*, 19 (4), 2000, pp. 587-602 ; Halvorsen K.E., « Assessing public participation techniques for comfort, convenience, satisfaction and deliberation », *op. cit.* et Rowe G., et Frewer L.J. , « Evaluation Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *op. cit.*

Cet élément constitue une limite considérable pour pouvoir refaire les évaluations dans d'autres périodes et d'autres contextes afin de répondre à la question posée : « Quelle procédure fonctionne et dans quel contexte ? ». La mise en place des instruments est très lacunaire de l'avis de Rowe et Frewer, si on ajoute l'exigence de la qualité des mesures qui devrait pouvoir reposer sur le triptyque validité (l'instrument est-il approprié pour mesurer le concept visé ?), fiabilité (consistance des résultats, notamment pour leur cohérence interne et dans la durée), et convivialité (*usability*) dans le recueil des informations.

Sans aller aussi loin, ils indiquent deux tâches préalables pour les recherches futures, à savoir de dresser une **typologie des différentes procédures** d'ETP¹, qui puisse être reconnue et devenir commune pour des études comparatives, ainsi qu'une **typologie des contextes**. Ces deux éléments sont des conditions pour pouvoir choisir la procédure la mieux adaptée selon les contextes considérés. Il faudrait pouvoir établir dans les deux cas la liste des variables importantes. Dans le passage en revue des 30 recherches, très peu d'éléments contextuels relatifs au climat culturel, politique ou économique, au moment ou la mise en place des procédures apparaissent.

Rowe et Frewer **déplorent une faiblesse conceptuelle générale dans la définition des procédures, de la participation et de l'efficacité**². Plus fondamentalement, ils mettent en cause dans tous ces travaux l'absence d'une définition de l'efficacité de la participation du public, quitte à la corriger si on voit que des résultats positifs ne seraient pas pris en compte.

Le seul angle de la participation, qui pouvait paraître minimaliste, pose de nombreux problèmes pour les recherches comparatives attendues avec impatience. Celles-ci devraient d'ailleurs être prioritaires sur une course en avant d'itérations expérimentales toujours plus hybrides et ambitieuses par la taille³, laissant passer de belles occasions d'apprentissage.

Du côté des recherches internationales, des rapports et des articles ont certes été publiés, mais ceux-ci comportent certaines limites qui indiquent des difficultés et de nombreuses imprécisions. Rowe et Frewer, sévères, parlent même de « disette d'évaluation empirique de haut qualité »⁴. Premièrement, la grande majorité des articles sur lesquels ils ont travaillé restent trop souvent indirects et peu préoccupés par l'avis des participants eux-mêmes. Deuxièmement, ils manquent de transparence du point de vue méthodologique et théorique, ne présentant pas, ou alors que partiellement, les instruments de mise en place pour l'évaluation, pas plus que les choix théoriques assumés pour ce qui concerne la participation.

5 *Ibid.*, p. 547.

1 *Comme premières tentatives signalons* : Maloff B., Bilan D. et Thurston W., « Enhancing public input into decision making: Development of the Calgary Regional Health Authority public participation framework », *Family and Community Health* 23 (1), 2000, pp. 66-78 ; Nelkin D. et Pollak M., « Public participation in technological decisions: Reality or grand illusion? », *Technology Review* 81, 1979, pp. 55-64 ; Rosener J., « A cafeteria of techniques and critiques », *Public Management*, 57, 1975, pp. 16-19.

2 *Ils restent d'ailleurs assez flous sur le terme, ouverts à l'emploi de synonymes comme « succès » ou « qualité »*. Frewer L.J. et Rowe G., « Evaluation Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *op. cit.*

3 Voir Meeting of minds. European Citizens » Deliberation on Brain Science, que nous avons pu étudier.

Voir : http://www.meetingmindseurope.org/europe_default_site.aspx?SGREF=14 (lien consulté le 11.11.07).

Plus ambitieuse pour le nombre de participants (1800 et de 27 Etats membres), mentionnons aussi la European Citizens' Consultation. Making your voice heard, (entre octobre 2006 et mai 2007). Voir : <http://www.european-citizens-consultations.eu> (lien consulté le 11.11.07), et les expériences conduites par AmericaSpeaks qui peuvent réunir jusqu'à 3500 Californiens dans huit villes pour un « forum interactif », (août 2007). Voir <http://www.americaspeaks.org/spotlight/?p=55> (lien consulté le 11.11.07).

4 Rowe G. et Frewer L.J., « Evaluating Public-Participation Exercises », *op. cit.*, p. 513.

Pourtant, le développement de recherches plus objectives et partageables dans ce domaine s'impose pour clarifier les tensions entre de grandes espérances et des constats hâtifs, décriant ces expériences de participation innovantes sur la base de quelques impressions sur une, voire deux de celles-ci.

Deux autres tâches restent à accomplir dans la présentation de ce qui n'est encore considéré que comme un agenda de recherche vu la disparité des travaux et la trop grande instabilité des procédures. Il s'agit d'une part de la discussion des critères que Frewer et Rowe mentionnent comme des études encore à faire, et, d'autre part, de la justification de ceux-ci¹. Je pense que l'on peut être plus optimiste qu'eux. Disons pour nous consoler également que ces auteurs n'avaient abordé, comme il se doit en recherches internationales, que la littérature anglophone, nous sommes donc épargnés.

Les critères d'un bon débat du type ETP

Cette partie sera plus courte, puisque je vous renvoie à l'article que vous avez reçu. Les choses sont plus avancées que ce que croient Rowe et Frewer. Vous avez compris comment fonctionnent des productions critériologiques : énonciation ou absence d'un cadre théorique normatif, déduction de critères, en cascade éventuellement. Après la restitution de quatre travaux de recherches internationaux couvrant largement l'Europe, j'avais fait valoir quelques remarques et montré des limites, ou mieux, indiqué des lieux de déploiements de programmes de recherche différents, voire concurrents. J'espère qu'ils soient les bienvenus pour ce séminaire. J'y reviens rapidement.

Je reconnais tout d'abord l'originalité de ces travaux dans un domaine nouveau et complexe. Certains auteurs ne parlent encore que d'agenda de recherche, d'autres estiment qu'il est impossible de traiter des procédures qui sont en évolution perpétuelle, d'autres mettent en cause sévèrement le savoir faire des institutions, estiment parfois qu'il n'y a que les Danemark et les Pays-Bas qui aient vraiment le *know how*, d'autres encore en appellent à un effort de recherche (théorique et méthodologique) plus soutenu pour pouvoir dépasser la gestion intuitive et généraliser les résultats de recherches monographiques.

Voyons donc ce que les quatre recherches analysées peuvent nous apprendre pour des travaux en vue d'une sociologie éthique de l'évaluation. Je rappelle que celle-ci permet de tirer des enseignements pour l'ETP, que ce soit pour les praticiens, les décideurs ou ceux qui s'intéressent à la qualité des débats. En effet, l'évaluation secondaire (des procédures et des processus), *ex post* ou *ex ante*, de seconde main ou par participation directe, reste un point central dans toutes ces expériences. Quand elles sont réalisées, ces évaluations sont rarement extérieures et ne s'intéressent le plus souvent qu'au respect de la procédure. Des évaluations plus sophistiquées, allant dans le sens de celles qui sont proposées ici méritent donc qu'on sache exactement comment elles se décomposent et sur quoi elles s'appuient.

Tous ces auteurs ne revendiquent pas explicitement d'avoir œuvré pour une sociologie éthique. Pourtant, la forte teneur normative de leur objet de recherche, l'ETP, doublée de l'exigence de devoir évaluer la qualité de débats, dont l'une des visées est qu'ils puissent rendre des décisions plus légitimes, les a entraînés sur ce terrain-là. Tous se sont interrogés pour savoir ce qui serait bon ou juste de faire dans les expériences d'ETP, avec des questions comme : quelles personnes convoquer ? Quelles conditions remplir pour une prise de décision qui soit juste ? Tous ont dû se référer à des appuis normatifs pour pouvoir produire, voire défendre leurs critères permettant ensuite de procéder à l'évaluation de procédures ou de processus.

1 Je me suis acquitté du premier exercice en présentant des productions critériologiques. Cf. Reber B., « Technologies et débat démocratique en Europe. De la participation à l'évaluation pluraliste », *op. cit.* J'ai proposé une présentation critique de celles-ci. De même, je me suis efforcé pour les auteurs choisis de présenter leurs cadres justificatifs théoriques et normatifs.

J'ai réuni ces quatre recherches¹ pour essayer de proposer de façon plus analytique deux programmes qu'ils poursuivent partiellement.

La méthode du premier programme s'intéresse au passage d'une théorie normative vers des critères. C'est le cas de Callon *et alii*, de Joss et de Browlea et de Klüver qui inscrivent respectivement leurs critériologies dans le cadre de la démocratie dialogique, de la justice procédurale et de l'éthique de la discussion.

La méthode du second programme propose des critères en ne choisissant pas une théorie normative particulière. Par rapport à la théorie, c'est comme un placebo... Frewer et Rowe se réfèrent à la lecture des principaux travaux en langue anglaise. Ils sont donc syncrétistes du point de vue de la théorie normative.

Au sein de chacun de ces programmes, figure un sous-programme, puisqu'on peut évaluer des procédures ou des processus. Cette distinction n'est pas clairement établie chez les auteurs, ce qui me paraît dommageable. En effet, l'évaluation de la constitution et du *design* d'une procédure, n'est pas la même chose que la conduite d'un travail d'élaboration collective, qui peut être mené dans celle-ci mais également dans des procédures différentes. Callon *et alii*, Rowe et Frewer s'intéressent à différents types de dispositifs de participation, ces derniers étant seuls à reprendre systématiquement l'évaluation rapide des types de dispositifs retenus. Klüver tire de son interprétation de l'éthique du discours une série de critères devant permettre d'évaluer la conduite d'expériences d'ETP. Joss et Browlea plus abstraitement, se concentrent sur l'effet d'équité (*fairness effect*) sans viser directement les capacités des diverses procédures.

Sans prendre position sur ce que devrait être la procédure, le type d'accompagnement du processus ou les comportements idéaux, nous pourrions donc développer des sociologies éthiques de l'évaluation partant des théories normatives, pour passer ensuite aux critères qui en sont dérivés. Je me propose ici de faire apparaître ce programme en discutant les quatre recherches présentées. Dans le cadre de cette conférence, je n'irai pas au-delà en défendant une théorie normative, sa forme et une dérivation de critères.

Nous apprenons d'abord du point de vue du choix des théories normatives, qu'il existe plusieurs façons de résoudre la question du bon débat d'ETP.

Ensuite, nous pouvons relever que les auteurs focalisent leur attention sur des éléments différents relatifs aux décisions. Frewer et Rowe se concentrent sur l'acceptation de celles-ci par le public, dépendante de la qualité du processus. Le souci de Callon *et alii* réside dans la continuité de la « dynamique décisionnelle » devant permettre la réversibilité en fonction de nouvelles informations à prendre en compte. Pour Joss et Browlea c'est l'impartialité qui assure la légitimité des décisions. Quant à Klüver il estime que la qualité des décisions relève de la conduite « éthique » des processus communicationnels. Je relève que tous estiment que l'ETP est un lieu qui doit aller jusqu'à la prise de décision, ce qui est loin d'être partagé dans ce domaine si nous pensons à la conception la Commission Nationale du Débat Public.

Les théories politiques normatives sont bien plus nombreuses que celles qui sont retenues ici. Pour celles qui insistent d'avantage sur l'exigence démocratique, nous pourrions au moins ajouter les théories démocratiques suivantes : les démocraties participatives, libérales, pluralistes (classiques et radicales), catallaxiques, pragmatistes ou encore délibératives comme l'a fait l'équipe de Jürg Steiner cité

1 Pour rappel : Klüver L., *Project Management. A matter of Ethics and robust Decision*, dans Joss S. et Bellucci S. (éd.), *Participatory Technology Assessment. European Perspectives*, *op. cit.* La pagination est celle du Rapport dans sa version PDF : Voir : <http://www.tekno.dk>. (lien consulté le 2.2.08) ; Callon M., Lascoumes P. et Barthes Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001 ; « Débat Controverse avec Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe. La démocratie dialogique casse-t-elle des briques ? », *Cosmopolitiques. Cahiers théoriques pour l'écologie politique* 3, pp. 108-130 ; Rowe G. et Frewer J.L., « Public Participation Methods: A Framework for Evaluation », *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 25, N° 1, hiver 2000, pp. 3-29 ; Joss S. et Browlea A., « Considering the Concept of Procedural Justice for Public Policy – and Decision-Making in Science and Technology », dossier « Special Issue on Public Participation in Science and Technology », *Science and Public Policy*, Vol. 26, N° 5, octobre 1999, pp. 321-330.

précédemment. La première tâche de cette sociologie de l'évaluation consiste donc à montrer en quoi telle ou telle théorie, voire telle ou telle version au sein de celle-ci, est plus légitime, voire pertinente qu'une autre. Chacun a pu montrer le type de problème que la théorie choisie permet (souvent idéalement) de résoudre, mais aucun n'a essayé de démontrer en quoi sa théorie serait meilleure que les théories concurrentes, tant en général, que pour les problèmes énoncés. Ils n'en parlent même pas, les choses semblent aller de soi. La justification est donc limitée et une sociologie éthique de l'évaluation pourrait exiger davantage.

Une deuxième tâche pour cette sociologie éthique de l'évaluation est de mieux définir la théorie choisie pour l'inscrire dans le cadre de l'ETP. Si c'est souvent des philosophes ou des théoriciens politiques, voire des juristes qui discutent ces théories normatives, ils se sont très rarement confrontés à des analyses empiriques. On voit alors apparaître chez eux des attitudes et des procédés très différents.

Callon *et alii* n'attendent pas grand-chose de la philosophie morale et politique¹, mais proposent leur théorie. Klüver dit se référer à l'éthique de la discussion habermassienne, mais en la réaménageant au point d'en faire un usage instrumental, résonnant comme un contresens. Joss et Brownlea reprennent presque « clé en main », une théorie normative ayant fait ses preuves dans d'autres domaines : la justice procédurale.

Une troisième tâche consiste à passer de la théorie à la production de critères. Les auteurs des quatre recherches prises en compte, doivent effectuer un travail de transfert et de transposition considérable. On pourrait procéder à un patient travail qui s'efforcerait de justifier ou d'invalider chaque critère en fonction des théories annoncées. Cependant, avant cela, un premier résultat étonnant issu de la comparaison des quatre recherches s'impose : les critères exhibés sont très semblables malgré des perspectives théoriques différentes. Le cas de Rowe et Frewer corrobore ce résultat, puisqu'il est syncrétiste de ce point de vue, *placebo*, en exploitant la littérature hétérogène qui constitue leurs ressources. Ce point soulève une interrogation par rapport au lien qui existe entre théorie et critériologie, surtout si « la première étape de ce type de recherche est constituée par la partie théorique » à en croire les auteurs du rapport EUROPTA dans lequel figure la contribution de Klüver. La faible incidence de ces « théories » ou de ces modèles s'explique peut-être par leur rôle limité dans ces recherches². Elles ne sont souvent qu'un cadre de référence servant à définir le contexte et certains problèmes de la recherche. Par contre, les justifications comparées des types de solutions préconisées sont plus minces. Or, à la fin, quand bien même ces cadres théoriques sont différents, voire concurrents, les critères d'évaluation se ressemblent. Cela ne veut pas dire pour autant qu'on ne pourrait pas mettre en œuvre une sociologie éthique de l'évaluation cohérente identifiant une théorie normative pour passer ensuite à la dérivation de critères, adaptés au cadre de l'ETP. J'ai montré dans la partie précédente et de façon beaucoup plus détaillée dans *DGM*, que ce type de recherche est possible, bien qu'il soit long et laborieux à mettre en place et à valider.

Comme je l'ai indiqué, on peut choisir de faire l'économie des deux tâches précédentes et passer directement à la production de critères, plus « flottants », puisqu'ils ne s'arriment pas à une théorie particulière. C'est ce que font Frewer et Browlea. Là aussi il existe un espace de discussion propre à une sociologie éthique de l'évaluation. Pourquoi formuler tel critère plutôt qu'un autre ? Le fait de ne pas avoir choisi une théorie plutôt qu'une autre, délimitant un cadre, rend d'ailleurs la réponse à cette question plus difficile. Nous pourrions poursuivre la liste des critères *ad libitum* à la suite de ceux qui ont été présentés et

1 Ils ont même des mots très durs. « ...en inventant les modalités concrètes d'une démocratie capable de relever le défi des sciences et des techniques, tous les acteurs anonymes qui se sont employés (...) à expérimenter des procédures, ont contribué... (à la) démocratisation de la démocratie. Là n'est pas le moindre des paradoxes : la philosophie de plain air pratiquée par les Danois, par les Hollandais ou par les Japonais, vaut bien toutes les philosophies morales et politiques confinées qu'on trouve jusqu'à en souffrir d'indigestion dans les campus américains et autres espaces clos ». *Agir dans un monde incertain*, *op. cit.*, pp. 26-27.

2 Cette observation pourrait être faite pour toute recherche en sciences humaines et sociales, avec le souci d'articuler et d'explicitier les liens qui existent entre la méthodologie et la théorie impliquées comme on le fait dans tout programme de recherche. Ce qui semble une condition triviale est souvent escamoté.

qui se recoupent largement, malgré de petites variations. A l'inverse, nous pourrions nous demander comment réduire les listes de critères. A tout le moins la question se pose de leur hiérarchisation, voire de leur contradiction. Sans classement des critères selon leur importance, des problèmes concrets adviennent rapidement, tant pour la mise en place et la conduite du processus que pour son évaluation. Ceci est vrai, à la fois pour la discussion au niveau des théories normatives, pour le travail de mise en place de l'ETP et pour les analyses empiriques. Par exemple comment tenir en même temps la qualité des interactions et la diversité la plus large possible de la représentativité, ou encore l'engagement précoce, dès les premiers jugements de valeurs et l'évitement de la confusion de tous les points de vue ?

Nous pourrions répondre en proposant que toute hiérarchisation des critères déboucherait sur le choix de procédures différentes pour répondre à des usages variés de l'ETP, selon les contextes institutionnels et sociaux, les technologies controversées ou encore les objectifs poursuivis.

A côté des théories normatives censées résoudre des problèmes, comme celui du pluralisme des évaluations, il faut donc aussi prendre en compte les buts fixés par l'ETP. Je vais m'y atteler ici. Une autre option serait aussi de désigner les critères manquants, comme je l'ai fait dans l'article de la *Revue Française de Science Politique*. Je reprendrai cela en conclusion avec l'exigence de l'articulation d'un double pluralisme épistémique (inter et intra disciplinaire) qui donne accès à la controverse éthique, et un pluralisme éthique (des valeurs et des théories) à articuler ou non selon ses options méta-éthique si on pense que les deux mondes sont entremêlés, ou si au contraire on défend une dichotomie stricte¹.

Les rôles de l'ETP

La grande variété des procédures dans leur version standard montre qu'il existe plusieurs façons très différentes de répondre à l'ETP, et elles embarquent des ontologies sociales différentes, comme je l'ai montré dans *DGM*. Or, avant de revenir sur les sociologies éthiques de l'évaluation qui aborderaient ces procédures et les micro-choix de *design* institutionnels consentis dans leurs mises en oeuvre, il me paraît opportun ici d'interroger les attentes à l'égard de l'ETP.

A considérer la transition allant de l'évaluation technologique classique à l'évaluation technologique participative, nous avons peut-être perdu en route la dimension proprement technologique et évaluative, mise dans l'ombre de formes de participation les plus diverses. J'ai donc procédé à l'établissement d'une typologie des rôles de l'ETP sur la base d'une lecture des principaux travaux internationaux².

Là aussi, comme pour les procédures, le problème n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît puisque l'évaluation technologique (ET) est un terme générique qui s'applique à des approches et à des activités qui ne sont pas uniformes et, parfois même, partiellement contradictoires³. Certaines définitions de l'ET se basent sur ses buts ou sur ses fonctions, d'autres sur ses possibles contributions à la résolution de problèmes sociaux ou pour servir des visées comme une anticipation des risques de dommages induits par certaines technologies ou pour favoriser le financement de telle ou telle technologie. Devant une telle diversité, le Projet TAMI⁴, porté par des chercheurs et des praticiens, est arrivé à cette définition commune :

1 Toutes ces questions sont développées dans *DMM*.

2 Voir notamment Reber B., Reber B., « Technology Assessment as Policy Analysis: From Expert Advice to Participatory Approaches », dans Fischer F., Miller G., et Sidney M. (éd.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, Public Administration and Public Policy Series 125, Rutgers University/CRC Press, 2006, pp. 493-512.

3 Grunwald A., *Technikfolgenabschätzung – Eine Einführung*, Berlin, Sigma, 2002.

4 *Technology Assessment in Europe; between Method and Impact*, financé par la Commission Européenne, (*Strategic Analysis of Specific Political Issues*). Voir Decker M. et Ladikas M. (éd.), *Bridges between Science, Society and Policy ; Technology Assessment – Methods and Impacts*, Springer, 2004.

« L'Évaluation Technologique est un processus scientifique, communicationnel, interactif dont les buts contribuent à la constitution de l'opinion publique et politique à propos des aspects sociaux de la science et de la technologie ».

L'ET ainsi définie, quels peuvent en être les rôles et les impacts ? Il y en aura 10, je n'en donnerai qu'une version résumée.

4.1. Nouvelles formes de gouvernance et d'évaluation comparée des performances

L'ET peut contribuer au processus de prise de décision en évaluant les hypothèses et les préférences sur lesquelles reposent telle ou telle politique actuelle. Elle peut alors explorer des politiques alternatives, par la mise en place de différents instruments tels que des mesures économiques ou des provisions légales (par exemple des écotaxes ou des accords). Elle évalue alors leurs effets probables et leur efficacité.

4.2. Évaluation des conséquences et des options

Classiquement, on attribue deux rôles à l'ET, liés à sa fonction destinée à rendre les connaissances scientifiques plus compréhensibles pour les décideurs : 1) une revue des conséquences des technologies considérées et 2) une présentation des évaluations des diverses options techniques.

La première documente les diverses conséquences possibles¹ afférentes aux diverses technologies.

La seconde essaie d'objectiver les options techniques et d'évaluer leur viabilité au moyen des études de prospectives ou de l'écriture de scénarios, afin de faciliter les processus de décision dans le domaine de l'innovation technologique. La plus-value de l'ET réside dans un passage en revue et un effort de compréhension des effets possibles, sans se restreindre au calcul coûts-bénéfices. Il s'agit d'exigences fondamentales des politiques publiques².

Les nouvelles technologies sont souvent promues par des communautés scientifiques puissantes qui sous-estiment parfois les risques et surestiment les bénéfices. L'ET peut aider à élargir le spectre, incluant les perspectives d'autres communautés épistémiques (faisant valoir un pluralisme interdisciplinaire et intradisciplinaire)³, offrant ainsi une vue plus compréhensive des effets possibles de l'application d'une innovation technologique.

4.3. Extension de la perspective pour la politique de recherche et développement

L'ET peut permettre de proposer un agenda de recherche additionnel dès qu'un problème important est découvert. L'évaluation de diverses options peut alors conduire à des recommandations ou des réorientations de programme de recherche. Une politique de Recherche et Développement peut alors être interprétée partiellement comme une réponse à des « omissions du marché » : elle peut inciter à des développements répondant mieux aux besoins sociaux, auxquels le marché pourrait être indifférent.

L'ETP contribue par ce type de connaissances à un rôle de construction technologique et de choix sociétal, tentant de maximiser les bénéfices et de diminuer les problèmes associés. Les produits technologiques sont donc conçus comme des entités flexibles, co-produites par les contextes sociaux de

1 En tenant compte des nuances, trop peu reconnues et explicitées, qui existent entre plausibilités, possibilité, probabilité (de différentes sortes) et nécessité.

2 Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), *Assessing the Impacts of Technology on Society*, 1983 ; Paschen, H. et Petermann, T. (1991), « Technikfolgen-Abschätzung. Ein strategisches Rahmenkonzept für die Analyse und Bewertung von Techniken », dans Petermann Th., *Technikfolgenabschätzung als Politikberatung*, 1991, Frankfurt, Campus, pp. 19-42.

3 Que j'ai développé dans *DGM* (en conclusion) et plus longuement dans *DMM*.

leur engendrement et leurs usages, plutôt que comme des boîtes noires auxquelles les sociétés doivent tout bonnement s'adapter.

4.4. Cartographie des controverses scientifiques publiques

Les controverses scientifiques et technologiques soulignent souvent le fait que différents acteurs, groupes sociaux, communautés épistémiques et parfois même des scientifiques arrivent à des évaluations différentes, dépendantes de leurs intérêts, de leurs préférences et des valeurs auxquelles ils se réfèrent, voire de leurs évaluations éthiques et épistémiques. L'analyse de ces éléments concurrents et des attentes conflictuelles qu'ils suscitent, peut augmenter l'attention au contexte social de la mise en politique et peut fournir des opportunités pour d'éventuelles résolutions de conflits selon divers modes d'accords¹.

4.5. Mise en agenda

Acquérir une attention plus fine aux conséquences liées à l'arrivée de technologies nouvelles dans des cas de controverses peut être un but de l'ET, quand il n'y a pas encore d'agenda politique ou public bien établi à leur propos. C'est le cas du méga projet pan-européen *Metting of minds*.

4.6. Recadrage du débat

Là aussi nous sommes proche de la concertation. Le problème de la confiance accordée aux experts est devenu un enjeu majeur avec la part croissante prises par les technologies dans le développement des sociétés². Les projets d'ET, s'efforcent d'augmenter la compréhension et la négociation des incertitudes entre les sciences et la société³. Le savoir-faire de l'ET peut aider à ce but général et particulièrement grâce aux procédures participatives intégrant des experts et des non experts.

4.7. Médiation

Peut-être que nous sommes là assez voisin de la concertation. Les procédures d'ET fournissent alors des espaces de communication qui devraient donner aux acteurs des opportunités pour aborder les conflits, les prétentions, les intérêts des uns et des autres, dans un cadre obéissant à certaines contraintes de civilité⁴. Ces débats peuvent alors promouvoir différents types d'accords et de voies pour arriver à des convergences de vues : le compromis⁵, le modus vivendi, le désaccord délibératif, le consensus ou des compensations pour des intérêts violés. Dans les cas de nouvelles technologies aux conséquences incertaines et aux implications éthiques évidentes, les praticiens de l'ET peuvent prendre en compte les besoins des parties pour les écouter de façon équitable⁶.

4.8. Nouvelles politiques

Un projet d'ET peut aboutir à des recommandations pour des activités concrètes spécifiques, relevant de la politique, si de nouvelles technologies signalent le besoin d'une extension ou de la modification des lois existantes. C'est le cas des lois françaises de bioéthiques, de celles sur l'informatique et les libertés. Ces ensembles de lois particulières sont parfois révisables.

1 Bellamy R. et Schönlau J., « The Normality of Constitutional Politics: An Analysis of the Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights », *Constellations*, 11, 3, 2004, pp. 412-433 ; Sunstein C.R., « Incompletely Theorized Agreements », *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 35-61.

2 Giddens A., *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1991.

3 Nowotny H., Scott P. et Gibbons M., *Rethinking Science - Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Cambridge, Polity Press, 2001.

4 Chambat P. et Fourniau J.-M., « Débat public et participation démocratique », dans Vallemont S. (éd.), *Le débat public: une réforme dans l'État*, LGDJ, 2001, pp. 9-37.

5 Pennock J. R. et Chapman J.R., *Compromise in Ethics Law and Politics*, Nomos XXI, New York, New York University Press, 1979.

6 Klüver L., « Project Management. A Matter of Ethics and robust Decision », *op. cit.* ; Prittwitz von V. (éd.), *Verhandeln und Argumentieren*, Opladen, Leske und Budrich, 1996.

4.9. Evaluation des conséquences des politiques et des lois

Avec la phase préparatoire des décisions politiques ou législatives (et leurs suivis pour la mise en application), il est essentiel d'explorer les objectifs visés à la lumière des conséquences prévisibles en ayant soin d'inclure les effets scientifiques et sociaux. Certaines critiques à l'égard du principe de précaution visent précisément les conséquences de nouvelles lois, comme celles qui pourraient être issues de ce principe, comme causes de dommages¹.

4.10. « Faire le tour des arguments »

Certains responsables et praticiens de l'ETP ont fait valoir cette expression comme la visée principale de ces expériences. Cette perspective paraît intéressante à au moins deux titres. D'une part, elle est proche du cœur même de l'évaluation et, d'autre part, elle tire profit d'une des exigences pour les différents participants (citoyens ordinaires et experts), à savoir la présentation d'arguments. L'argumentation fait partie des règles énoncées pour la bonne tenue des débats. Elles trouvent un écho avec certaines caractéristiques de la théorie de la démocratie délibérative évoquée précédemment. Or, l'un des promoteurs de ce rôle pour l'ETP devant répondre à la question : « qu'est-ce qu'un argument et comment s'y prendre pour le repérer dans des discours ordinaires ? » reconnaissait ne pas savoir ce qu'était un argument². Mais alors comment s'acquitter de cette mission originale ? Est-on condamné à faire confiance aux intuitions des rédacteurs qui effectuent les rapports de synthèse ? A la décharge de ces praticiens, gardons à l'esprit les controverses propres à l'étude des arguments. Habermas, qui nous impose d'argumenter dans la Théorie de l'agir communicationnel, disait peu de chose de l'argumentation et n'en proposait qu'une esquisse. Il est alors paradoxal d'exiger celle-ci. Avant lui, des auteurs comme Simmel parlent prudemment de « tronçons d'arguments », ce qui semble plus proche de la réalité langagière³.

Conclusion

Ce dernier rôle mérite qu'un s'arrête. Il restera encore à savoir ce que l'on entend par « faire le tour ». S'agit-il simplement de repérer les différents arguments en présence, d'en faire la collection, de les synthétiser, de les organiser par type, par discipline, par contexte d'action ou encore de les hiérarchiser ? L'un des problèmes principaux sera celui de reconnaître les arguments et leur pertinence selon les disciplines, alors que le contexte est pluraliste. On se trouvera également devant la difficulté de savoir comment articuler, ou au contraire choisir entre types d'arguments, par exemple entre arguments éthiques et arguments scientifiques. Ils seront rarement seuls, mais constitueront plutôt des réseaux complexes de systèmes argumentatifs. De plus, ce rôle dévolu à l'ETP attend de ces expériences « sociopolitiques » une véritable production collective. Les mêmes praticiens usent souvent de la formule : « exercice d'intelligence collective ». Ce travail se fera pourtant dans la confrontation. Les arguments suscitent parfois des contre arguments, tout aussi intéressants à garder, voire des arguments meilleurs que les autres. Nous pourrions aussi vouloir atteindre la co-construction⁴ d'un argument commun, plutôt que d'en rester à la concurrence argumentative. On pourrait alors s'interroger pour savoir quels seraient les avantages comparatifs d'une procédure d'ETP comme lieu de production privilégié des arguments, face à d'autres espaces, comme les comités d'éthiques, les livres d'auteurs spécialisés qui prennent position sur un sujet ou encore les rédacteurs de travaux interdisciplinaires.

Il semble, et c'est toute la difficulté, que les lieux d'ETP réunissent des façons d'argumenter et des cadres de pertinences très hétérogènes. Les arguments seront souvent moins aboutis que dans des forums plus homogènes. Par contre les perspectives conjuguées pour aborder une même question seront plus riches.

1 Sunstein C.R., « Environmental Protection and Cost-Benefit Analysis », *Ethics*, 115, 2, 2005, pp. 351-385.

2 Cette exigence était comprise par certains de ses collègues comme un respect et une certaine civilité à l'égard des autres débatteurs, ou « ne pas venir avec une pancarte ».

3 Toutes ces questions, conjuguées à la nécessité d'une co-argumentation interdisciplinaire, sont développées dans Reber B., *DMM*.

4 Voir Quinche F., *La délibération éthique. Contribution du dialogisme et de la logique des questions*, Kimé, 2005 ; « Analyse d'un conflit en éthique clinique à partir du schéma de l'argument de S. Toulmin », *Ethique & Santé*, Paris, 2005, pp. 186-190.

Bien sûr, pour être efficace, un projet d'ET, et à plus forte raison d'ETP, devrait se concentrer uniquement sur l'un des rôles présentés ci-dessus. La distinction de ceux-ci peut permettre d'instaurer une meilleure cohérence des choix de *design* institutionnel. De même, elle peut orienter et affermir les évaluations secondaires. Il peut arriver néanmoins que certains rôles soient associés. En effet, on peut procéder à des regroupements successifs, ceci n'invalidant pas le souci de distinction analytique. Dans cette hypothèse, une hiérarchisation des buts s'imposera souvent. Ces buts peuvent être flexibles selon les situations et doivent être définis en tenant compte des institutions qui les portent. A ces buts, aux listes de critères, solidaires avec des théories, de préférence, correspondent autant d'évaluations plus ou moins armées. On peut la vouloir de façon très linéaire, ou avec des granularités plus ou moins fines.

Je crois avoir pu déployer une partie de l'état de l'art dans le domaine de l'évaluation de l'ETP en général et avoir ouvert de voies pour la concertation en particulier. J'ai montré également quelques-uns des problèmes théoriques, tant pour la possibilité d'une ETP cohérente, que pour son évaluation secondaire.

Il nous reste donc dans ce domaine un travail considérable à réaliser pour sortir de l'imprécision et de l'illusion. Certes on peut se contenter ou même favoriser le flou, qui peut être rentable en politique, couvrant tous les désaccords possibles. Cette posture est proche du dessin humoristique très suggestif des *Indégivrables* de Xavier Gorce. Devant un aréopage composé de pingouins le président s'exprime ainsi : « Faisons en sorte que les mensonges qui nous unissent soient plus puissants que les vérités qui nous séparent ». Je préfère repousser les limites plutôt de me complaire dans cette illusion, pour ne pas dire plus.

Débat

Patrice Melé, Université de Tours/CNRS-CRITERES

Une question rapide pour Yves Vérilhac. Tout ce qu'il a dit ne tient pas compte de ce que disait Cécile Blatrix : une des stratégies pour améliorer son environnement, c'est la participation, c'est l'ouverture, c'est la transparence, comme garantie d'une meilleure gestion de l'environnement.

Yves Vérilhac, CO CDE

Je voulais témoigner de la difficulté des professionnels. Je ne crois pas que la démocratie participative soit la phase ultime de la démocratie et témoigne d'une amélioration. Je pense que c'est un indicateur sensible d'une véritable crise, je ne crois pas que le choix de l'environnement soit vertueux. Il faut faire parler de social et d'économique en même temps, et pas que de l'environnement.

On a tendance à penser que l'environnement attire beaucoup de monde et donc que l'on va dans la bonne direction. J'ai beaucoup souffert, aux côtés de personnes qui se sont battues pour la protection des espaces naturels, de gens qui sont contre l'environnement, qui sont contre l'écologie, or ce patrimoine qu'on a aujourd'hui n'a pas toujours été là, on l'a construit. Quand vous faites un Parc naturel régional, les gens viennent pour être sûrs de pouvoir continuer leurs activités. Au départ, ils ne viennent pas pour construire quelque chose ensemble, ils viennent pour voir ce que cela coûte et ce qu'on va y empêcher. De plus, les gens adorent les discussions publiques. Je me suis régalé à faire un Parc naturel régional, mais je ne pense pas que les gens aient la science infuse.

Jean-Michel Fourniau, INRETS

L'exposé de Bernard Reber était situé comme portant sur la question de l'évaluation technologique participative. En quoi cette dernière est spécifique et est-ce que l'analyse ne se généralise-t-elle pas assez facilement à toutes les questions d'évaluation de la concertation, quels que soient les domaines ?

Si l'on prend la participation comme étant une expérimentation collective, alors la question du bon débat n'est pas à résoudre avant. Les rapports entre l'évaluation et la concertation, ce sont justement les questions que, dans les procédures d'évaluation classique, on met au début pour pouvoir arriver à un résultat en termes d'évaluation, ces questions font partie de l'expérimentation collective. D'une certaine manière, la seule façon de juger que la participation en cours est de bonne qualité et produit des choses, c'est quand elle éclaire un peu ces différentes dimensions. La dimension d'évaluation est imbriquée dans l'expérimentation collective.

Laurent Mermet, CS CDE

Si je peux prolonger la question, je pense que l'on est là sur un des nœuds du débat. Il y a toute une série de courants qui disent : « Il faut se lancer dans l'expérimentation, et l'explicitation des questions, des normes... viendra pendant, et elle sera d'une certaine manière impulsée par l'expérimentation ». Il y a la notion contraire apparemment des auteurs dont tu nous as présenté le travail, qui consiste à dire : « Non, une expérimentation est impossible si auparavant on n'a pas précisé ce sur quoi elle porte ». Derrière cette question, il y a celle du rôle du chercheur.

Bernard Reber, CERSES

Les travaux présentés précédemment proposent des critères peu spécifiques. Il faut s'interroger, quant à ces travaux, sur quelle sociologie des sciences et des techniques est disponible. Est-ce qu'on a des constructivistes radicaux en pensant que tout est sociologique, et donc du coup il n'y a pas de spécificité à

la science ? Je ne pense pas cela, n'étant pas un rationaliste pur, mais je pense qu'il y a des procédures. La science est mélangée, la sociologie est mélangée, il y a des dispositifs de validation et de sortie de controverse qui sont propres aux sciences. Ils sont partiellement sociologiques, donc ils sont aussi très épistémiques ou épistémologiques. Il faut travailler la réalité du pluralisme épistémique intra- et inter-disciplinaire. Ces auteurs n'en ont pas parlé. Ma question favorite depuis neuf ans, quand je rencontre un scientifique, c'est : « Comment faire pour savoir quelle est la bonne et la mauvaise science ? ».

Se pose également la question de la pluralité disciplinaire, notamment intra-disciplinaire. Quand il y a trois théories pour expliquer la possibilité ou non d'une transmission du prion à l'homme, il faut les prendre les trois. Il ne faut pas dire : « Il n'y a aucun risque, on n'en prend qu'une ».

Il faut qu'on vienne à du beaucoup plus spécifique. Vous m'avez demandé d'être provocateur, je vais aller jusqu'au bout : je pense que la participation plombe nos travaux sur la démocratie parce qu'on fait un travail sur la démocratie qui manque de spécificité.

L'autre problème sera ensuite de savoir comment articuler cette problématique du point de vue du savoir, des sciences et des technologies, et du point de vue du pluralisme moral. Pour les philosophes politiques, le pluralisme moral, c'est « un caillou dans le soulier », c'est compliqué. Comment est-ce que vous pouvez mettre ensemble des gens qui ont des évaluations individuelles complètement opposées comme par exemple sur la question de l'avortement, ou sur la question du Dossier Patient Informatisé (DPI) ou les États généraux de la bioéthique ? Vous pouvez faire le travail à la Rawls, à la Habermas on regarde les choses de tout en haut. Habermas va dire : « Les procédures sont extraordinaires, et de toute façon c'est inouï de demander aux gens de justifier rationnellement leur position morale ». Donc avec ces gens, on ne fait plus de pluralisme moral.

Sur la deuxième question, on a fait des travaux très pragmatiques : « on ne sait pas où on va, mais on va y aller ensemble, on va faire des expériences... ». Si vous voulez faire de la comparaison internationale, Il est possible de dire – je m'appuie Frewer, mais j'aurais pu m'appuyer sur d'autres gens – : « qu'est-ce que vous allez évaluer ? Vous allez évaluer quoi ? La participation ? L'évaluation ? Vous avez une petite idée de ce que vous allez faire ? » Quand vous voulez organiser un dispositif participatif, vous devez au minimum savoir comment faire vos choix, comment inviter les gens. Il y a beaucoup de mini-choix que vous êtes obligés de faire avant même que vos acteurs soient dans la concertation. Vous pouvez les convoquer pour les mettre et ensuite savoir comment vous allez faire les choses, si vous voulez être pragmatiste, dans le bon sens du terme, jusqu'au bout.

Mais le minimum pour pouvoir les évaluer après, et si vous voulez faire des évaluations comparatives, c'est de disposer des mêmes dispositifs. Et là je vous renvoie aux gens des sciences dures, aux gens des sciences de la nature et de l'ingénieur. Imaginez une expérience en laboratoire, on sait exactement ce qu'on attend, même s'il est vrai que souvent on ne découvre pas ce qu'on attend.

J'ai pris le soin de le dire, on a un minimum théorique au départ, on analyse, et après on peut revenir sur la théorie. C'est tout à fait possible. Mais on ne part pas sans rien, ce serait comme si on partait sans boussole.

Laurent Mermet, CS CDE

Je profite du privilège de l'animateur pour reposer la question que j'avais commencée à introduire. Tu dis que les chercheurs doivent commencer par mettre de l'ordre dans les différents appuis théoriques possibles, morales ou politiques... et après avoir mis de l'ordre dans les théories, ils doivent mettre de l'ordre dans les critères ou la dérivation des critères depuis les théories. Si les chercheurs faisaient cela, alors on aurait une approche plus ordonnée de ces processus participatifs. Je ne sais pas très bien l'exprimer, mais j'ai un soupçon. Quand cela se passe bien, avec les sciences, le travail de mise en ordre fait

que finalement le monde est moins compliqué et permet de rendre l'ensemble de la discussion moins compliquée.

Je me demande si on n'est pas là dans un cas où la discussion de clarification des théories normatives d'arrière-plan, de clarification de la dérivation des critères, n'est pas par elle-même aussi touffue ou plus touffue que les débats politico-pratiques dans les dispositifs participatifs.

Ma deuxième question est : cette clarification n'est-elle pas elle-même complètement liée à la défense de préférence soit substantielle, soit procédurale, qui fait qu'en réalité les chercheurs, quand ils sont pris dans leur travail de clarification, plus ils font de la clarification, plus ils font de *l'advocacy* pour un type de dispositifs ou pour un type de technologies. Les chercheurs ne se retrouvent-ils pas embarqués dans cette espèce de profusion, ne sont-ils pas pris eux-mêmes dans le dispositif d'inflation ? Et est-ce que le travail de clarification, loin d'aider à créer une espèce d'espace hors de l'eau, à sec, ne participe pas du phénomène lui-même ? Est-ce que ce n'est pas un gigantesque happening ?

Je pose la question autrement : est-ce que la clarification théorique et la « critérogie » revient à une extension du gigantesque happening de la participation, à la sphère des chercheurs en philosophie morale, politique et autres ? Ou est-ce qu'il y a un espoir de civiliser ? C'est-à-dire qu'on arrive à poser de vraies structures de discussion, de réflexion qui en retour clarifieraient les débats politiques et participatifs.

Bernard Reber, CERSES

Si l'on travaille sur les évaluations secondaires, il y a trois groupes de recherches sur quatre qui ont commencé par mettre en avant une théorie normative. La démocratie dialogique, c'est ce qu'il y a de mieux, on en a besoin. On met donc en place une sorte de théorie normative. Même pour des auteurs qui ont peur de dire qu'ils font du normatif, parce qu'on est en France, et qu'en sociologie on n'est pas normatif. Ils ne pourraient pas faire leur batterie de critères, d'ailleurs ils utilisent le qualificatif de « normativement orienté », s'ils n'ont pas une théorie préalable. Ce n'est pas moi qui le fais. C'est qu'au bout d'un moment, quand on est obligés de le faire, on est obligés de convaincre les gens que la démocratie délibérative, c'est la meilleure façon de résoudre un certain type de problème.

Le débat normatif n'est pas fait pour dire : « Voilà ce qu'il faut faire », il est fait pour dire : « Voilà ce qu'on peut faire pour résoudre un type de problèmes ». Des gens vont dire : « C'est en participant plus qu'on pourra résoudre les problèmes x ou y ». Des gens vont aussi dire que c'est en délibérant mieux qu'on pourra résoudre des problèmes x ou y. D'autres personnes diront : « Voilà, c'est en ayant une éthique de la discussion qu'on permettra au mieux... », je ne vais pas refaire l'exposé.

On est dans un effort d'explicitation, de transparence, en disant : « Moi, quand je juge la qualité d'un bon débat, je prends des risques et je dis devant vous : « Voilà, mon cadre théorique, normatif, c'est ça ». Ensuite, je dis : « Voilà les critères que je déduis ». J'ai fait un travail de clarification parce que ce n'était pas aussi clair que cela dans les travaux qui ont été émis.

Puis tu dis : « Mais est-ce qu'au bout d'un moment, on ne va pas mettre en avant une défense de ses préférences ? » C'est sûr, mais je préfère qu'on dise, ce sont mes préférences normatives, mais qu'on prenne tout le soin qu'il faut pour prendre les risques et faire ce qu'aucun ne fait, c'est-à-dire aller jusqu'à dire : « Ma version de la démocratie délibérative est plus intéressante que la vôtre ». Je défends par exemple une version de la démocratie délibérative plutôt aristotélicienne, alors qu'en général, dans les versions actuelles, en théorie politique de la démocratie délibérative, on dit simplement qu'il y a sept critères à faire respecter et notamment l'exigence de produire des arguments. Or on ne prend pas le temps d'expliquer ce que sont les arguments. Comment est-ce qu'on fait la différence entre ce qui est argumenté et ce qui n'est pas argumenté ?

Le problème n'est pas de donner des arguments ou éventuellement de respecter les arguments des autres, mais ce sont des arguments parce qu'on est incapable de donner des démonstrations scientifiques. C'était Aristote qui avait qualifié le genre délibératif comme le genre approprié pour tout ce qui concerne le vraisemblable et le futur. Or les problèmes des technologies controversées, pour nous, tombent tout à fait dans ce domaine. Je pourrais dire par exemple à quelqu'un qui défend la démocratie délibérative : « Voilà ma version, je la trouve meilleure parce qu'elle est plus appropriée et je trouve qu'elle est meilleure que la tienne pour telle ou telle raison » et je fais un lien à la réponse que j'ai donnée précédemment parce que justement il ne s'agit pas de démocratie, mais de choix technologiques, avec des technologies controversées. Et, à partir de cette théorie-là ou de ce cadre théorique, je déduis éventuellement tel ou tel critère.

Cela ne me gêne pas qu'on affiche ses préférences. Un des auteurs sociologiques qui me ressemblerait le plus serait Gurvitch. On a toujours l'impression que Gurvitch construisait des espèces d'usines. En fait, on clarifie souvent ce qui est dans la tête du chercheur : il produit des critères, à partir de quoi il a produit des critères, et comment, à partir de ces critères, il pourra évaluer ce qui est en train de se passer ? Ou alors les choix du design institutionnel.

Laurent Mermet, CS CDE

Ce que j'entends, c'est que c'est bien une proposition pour une expansion qui enrichit, par un travail de clarification, un débat qui fait tache d'huile, en impliquant tout autant des chercheurs. Mais ce que tu leur demandes, c'est de s'impliquer dans des conditions dignes pour des chercheurs, et que c'est ce qui d'une certaine manière est à la fois viable et utile.

Yorck Von Korff, LISODE

J'ai une remarque à propos de la première présentation. Si j'ai bien compris, il y a un malaise des élus et des techniciens pendant le dispositif de concertation, celui de se retrouver avec des personnes qui ne sont pas nécessairement très informées sur les sujets qui sont débattus. Les groupes en présence ne sont pas vraiment connus des élus présents et des techniciens et cela peut créer des situations parfois difficiles.

Il y avait aussi la question des critères pour la sélection des participants, vous avez mentionné que parfois cela pose des problèmes, car ils sont parfois obscurs. En fait, on peut voir que les dispositifs de concertation ne sont pas toujours égaux. On a vraiment le choix, et ce qui est important, à mon avis, c'est comment on l'a fait. On peut être transparent sur le choix des participants. Je peux faire des choix selon les critères socioéconomiques, je peux faire des choix pour des raisons de représentation, parce que ce sont des experts, etc. On a la même chose avec les dispositifs dans les Ateliers. Je peux par exemple engager des professionnels, pour le dialogue, et établir des règles et gérer ces discussions.

Vous avez aussi dit que ce serait bien si la recherche utilisait les dispositifs de concertation, je suis tout à fait d'accord. Par exemple, à Montpellier, on a établi au CEMAGREF ce qu'on appelle une Communauté de pratiques. L'idée est d'accompagner les chercheurs qui vont sur le terrain et qui travaillent avec les gens dans les dispositifs de recherche-action.

Yves Vérilhac, CO CDE

Pour répondre à l'intervention, je pense que je me suis mal exprimé. Il n'y a pas un malaise des élus et des techniciens, il y a un malaise seulement des techniciens. Je n'ai pas vu d'élus se plaindre des nouvelles démocraties participatives. Cela m'inquiète un peu, je pense qu'il y a une part de déresponsabilisation, mais il n'y a pas de mouvement de résistance de la part des élus. Quant aux populations, le problème que cela pose, c'est un problème encore une fois de niveau. Les réunions se transforment très souvent en information. Il y a tellement de différences entre le savoir populaire et celui des professionnels que l'on passe du temps à ne faire que de l'information, et à ne pas discuter d'égal à égal.

Sandra Frey, MEEDDM

Je trouve qu'il y a une grande complicité schizophrène entre les intervenants. Il y a deux aspects tout à fait opposés d'une question qui sont liés : nous avons d'un côté une personne qui nous parle des contextes de la réalisation concrète de la concertation sur le terrain, avec tous les problèmes qui se posent de façon pragmatique et réelle. Et d'un autre côté, nous avons un exposé parfaitement normatif, intellectuel et théorique, qui justement court le risque d'être inapplicable dans la réalité. On est là vraiment dans une même problématique avec ces deux aspects du risque, de la réalisation concrète et pragmatique.

Bernard Reber, CERCES

Vous avez parlé de risque normatif, ce qui me permet de répondre à une petite partie de la question de Laurent Mermet, quand il parlait des concepts qu'on utilise généralement en sciences sociales. Il est vrai qu'on peut analyser les mêmes éléments en termes de symétrie, de rapport de pouvoir, et continuer à faire du Bourdieu là-dessus.

Vous pouvez dire : « Les concepts ou la réalité dans laquelle on est, c'est la concertation, c'est la participation, c'est la délibération, je laisse vivre ces concepts pour mon travail ». Tous les travaux sur lesquels je me suis appuyé, à part quelques-uns, ce sont ceux de praticiens. Simon Joss a, par exemple, co-organisé la plus grande délibération citoyenne européenne, avec 126 citoyens, huit langues utilisées, à propos des recherches sur le cerveau. Ce sont des gens qui connaissent, du début jusqu'à la fin, tous les problèmes. Ils pourraient raconter toutes sortes d'anecdotes. Mais au bout d'un moment ils disent : « Il faut quand même passer à un autre niveau qui est de, au-delà de nos intuitions et de nos savoir-faire »... On pourrait écrire des « livres de cuisine » sur comment organiser une Conférence de citoyens, mais, à un moment, il faut en sortir. Il faut pouvoir essayer d'évaluer ces procédures et dire, finalement, qu'est-ce qui change ? Est-ce la technologie qui fait que tout à coup on a des résultats différents ? Est-ce la controverse scientifique ? Est-ce le contexte, le rapport entre la science et la politique dans ce pays ? Est-ce la procédure qui fait tout ? Est-ce que ce sont les règles du débat ? Est-ce que c'est finalement l'évaluation des individus... ? Etc.

Ces questions sont peut-être un peu abstraites. J'ai essayé de dévoiler quelle est la méthodologie, ou quelles sont les méthodologies ou les choix théoriques faits, ou pas faits, dans ces travaux. Cela peut sembler abstrait, mais cela touche des choses tout à fait pratiques.

Laurent Mermet, CS CDE

En tout cas ce que confirme, pour clore la séance, le propos de Bernard Reber, c'est cette continuité très forte qui avait été observée lors de la dernière séance du séminaire CDE du premier cycle. Cette continuité, ces passages sans arrêt des gens, des idées, des débats, depuis les niveaux les plus pratiques jusqu'aux niveaux les plus théoriques. Et cet exposé nous tire en montrant jusqu'où l'on est obligé d'aller quand on essaie de clarifier.

SOPHIE ALLAIN	INRA UMR SAD-APT
CAROLINE ANGÉ	Université Grenoble 3 ICM
TANIA ARMAND	Université VSQY Ingénierie DD
CÉCILE BLATRIX	AgroParis Tech
MAGALIE BOURBLANC	CNRS Centre Alexandre Koyré
CÉLINE BRAILLON	MEEDDM Gouvernance & débat public
SYRINE CATAHIER	Atelier d'écologie urbaine
GUILLAUME CHANTELAUVE	INERIS
MARIE CHEVALIER	INERIS
CHARLOTTE DA CUNHA	C3ED Univ Versailles St Quentin-en-Yvelines
DOMINIQUE DOLISY-BONNETEAU	ENGREF AgroParisTech
JEAN MARC DZIEDZICKI	RFF Concertation et débat public
ARMELLE FAURE	Consultante
RÉMI FICHELSON	RFF Concertation et débat public
JEAN MICHEL FOURNIAU	INRETS DEST
SANDRA FREY	MEEDDM CGDD DRI Service de la recherche
JEAN PIERRE GALLAND	ENPC LATTS
GHISLAINE GARIN-FERRAZ	Cité +
SYLVIE KERGREIS	Université Rennes 2 Département de sociologie LAUREPS
MARION LASFARGUES	Décider ensemble
PIERRE LÉNEL	Labo Interdisc. Socio Eco. CNRS-CNAM
ANNE LIEUTAUD	MEEDDM CGDD DRI
THIERRY MASNOU	Consultant
PATRICE MELÉ	Université de Tours UMR CITERES COST
LAURENT MERMET	ENGREF AgroParisTech
FABIENNE MICHALON	Suez Environnement Ingénierie sociétale
SARAH MÜHLBERGER	Et ENGREF
JUDITH RAOUL-DUVAL	Zogma / Cité+
GILLES LAURENT RAYSSAC	Res Publica
BERNARD REBER	CNRS CERSES Univ. René Descartes
VICTORIA REICHEL	C3ED Univ Versailles St Quentin-en-Yvelines
RENÉ SAMIE	EDF R&D Hydraulique et Environnement

LAURE SANTONI EDF R&D Hydraulique et Environnement

LÉA SEBASTIEN Université libre de Bruxelles IGEAT

OLIVIER SOUBEYRAN Institut de géographie Alpine

JULIE TALDIR RFF Concertation et débat public

YVES VERILHAC ATEN

YORCK VON KORFF Lisode Lien social et décision

JODELLE ZETLAOUI-LÉGER Institut d'urba de Paris Labo CRETEIL
