

SÉMINAIRE

Concertation

Décision

Environnement

L'environnement participe-t-il à la concertation ?

**Enjeux de représentativité, enjeux d'efficacité
environnementale**

Séance 23 juin 2011

Compte-rendu



concertation
décision
environnement

Sommaire

Mot de bienvenue et introduction

Laurent Mermet, AgroParisTech, président du Conseil scientifique de CDE.....4

Concertation sur les aires protégées :

Qui représente qui ? Qui est porte-parole de quelle cause ?.....6

Représenter, contester au nom de la nature

Un parc national pour les Calanques ? Construction territoriale, formes de concertation et principes de légitimité (Projet CDE)

Valérie Deldrève, Cemagref.....6

Qui représente qui dans les concertations autour des aires protégées ? Quelles sont les causes qui sont défendues ? Qui est porte-parole de quelles causes ? La concertation est au service de qui ?

Christophe Bouni, AScA.....11

Débat.....15

La concertation sert-elle les préoccupations environnementales ?19

Un zoom sur la procédure de débat public

Jean-Michel Fourniau, Ifsttar.....19

Concertation et environnement, un couple en crise ?

L'environnement doit-il prendre le risque de la démocratie

Étienne Ballan, Association Arènes, Marseille.....28

Débat.....34

Mot de bienvenue et introduction

Laurent Mermet, AgroParisTech, président du Conseil scientifique de CDE.

Laurent Mermet souhaite la bienvenue aux participants au nom d'AgroParisTech-Engref, du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) et des instances du programme Concertation Décision Environnement (CDE). Il demande d'excuser Patrice Durand, de l'École Normale Supérieure de Cachan, qui devait introduire la séance en abordant les questions de la représentation et de la représentativité, mais qui a été retenu au dernier moment, sans qu'il soit possible de le remplacer.

Cette cinquième séance du séminaire permanent du programme CDE a pour objectif de débattre et de tenter de déterminer dans quelle mesure l'environnement participe-t-il effectivement aux processus de concertation. Dans cette perspective, il s'agit d'examiner qui représente l'environnement dans le cadre de la concertation, voire qui représente quel environnement et avec quel succès, dans le but, *in fine*, de déterminer si la participation profite ou non à la prise en charge des problèmes environnementaux, ou si elle reste au contraire une simple modification des modalités de prise de décision sans introduire de changement majeur. La thématique choisie pour ce séminaire répond au constat que le programme Concertation Décision Environnement, comme son nom l'indique, s'attache certes à étudier les processus de concertation, mais a vocation à se focaliser aussi sur l'environnement, qui est ici le point à l'étude.

Pour aborder la question, le séminaire est organisé en deux parties, conçues pour mettre face à face deux points de vue. Dans un premier temps, la présentation des résultats de deux recherches conduites dans le cadre du programme CDE et dont les rapports finaux ont été rendus récemment, permet de cerner quelques-uns des effets produits par deux exemples de concertation. Ces deux projets portaient sur un même sujet, à savoir la concertation dans la mise en place et la gestion d'aires protégées, mais ils ont adopté des perspectives symétriques. La recherche menée par Christophe Bouni (AsCA) se plaçait du point de vue des gestionnaires d'espaces naturels, qui sont aujourd'hui amenés à gérer des processus de concertation. Celle présentée et coordonnée par Valérie Deldrève (Cemagref), se plaçait du point de vue d'un large nombre d'acteurs du territoire concerné par la création d'une aire naturelle protégée.

La deuxième partie du séminaire devait compter avec la présence de Lucien Chabason, de l'Institut pour le développement durable et les relations internationales (IDDRI), qui avait été invité pour s'être maintes fois prononcé dans le sens d'une inutilité de la concertation et plus précisément du débat public, considéré comme un « instrument à faire passer des projets ». Son point de vue était donc sensé

se placer en opposition avec les discours établis sur la concertation, mais; Lucien Chabason s'étant également dédit du séminaire, il a été remplacé « au pied levé » par Étienne Ballan (Association ARENES). Jean Michel Fourniau (IFFSTAR) est le premier intervenant de ce deuxième temps du séminaire, avec un exposé sur l'utilité de la concertation pour l'environnement à la lumière de la recherche qu'il dirige dans le cadre de CDE sur les effets de la participation. Étienne Ballan, du fait du caractère tardif et urgent de son invitation, s'est vu accorder une certaine liberté de parole quant au contenu, la portée et le message de son intervention.

Laurent Mermet signale que, étant donné les modifications infligées au programme initialement prévu, les symétries et dissymétries du séminaire devraient être dégagées, le cas échéant, *a posteriori*. Il appelle, en tout cas, à une session très dialogique, avec des présentations sensées se répondre les unes les autres, et beaucoup de temps laissé au débat.

Concertation sur les aires protégées : Qui représente qui ? Qui est porte-parole de quelle cause ?

Représenter, contester au nom de la nature

Un parc national pour les Calanques ? Construction territoriale, formes de concertation et principes de légitimité (Projet CDE)

Valérie Deldrève, Cemagref

Valérie Deldrève est chargée de recherche en sociologie à l'Unité Aménités et Dynamique des Espaces Ruraux de l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement (Cemagref), centre de Bordeaux, depuis septembre 2008. Elle a été maître de conférences en sociologie à l'Université de Lille 1 et membre du Centre Lillois d'Etudes et de Recherches Sociologiques et Economiques (CLERSE) entre 1997 et 2008. Le projet CDE a été coordonné par Valérie Deldrève et Philippe Deboudt (MESHS-TVES).

Contexte et objectifs du projet

Le projet de recherche présenté porte sur la création dans les Calanques d'un Parc National (PN) nouvelle génération, littoral, périurbain, dont les enjeux ont été mis en débat dans le cadre d'un processus de concertation organisé par le Groupement d'Intérêt Public (GIP) des Calanques en 2009 et 2010, en vue d'élaborer la charte du PN.

Ce projet avait pour objet de mettre en exergue les modes d'articulation entre exigences de préservation et préoccupations en termes de légitimité des usages et d'égalité d'accès, en empruntant trois entrées analytiques : celle de la concertation (formes, acteurs, enjeux) ; une entrée territoriale (Sormiou-La Cayolle, Frioul, La Ciotat) ; et une autre par les usages (patrimoine industriel et naturel, chasse, escalade).

Dans son intervention, Valérie Deldrève aborde les questions posées dans le séminaire à partir de l'analyse de la concertation, en s'efforçant de répondre à une double interrogation : pourquoi, à l'issue de la concertation, le projet de PN a-t-il été rejeté par le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) et pourquoi est-il encore contesté ?

Sa réflexion est articulée autour de quatre questions structurantes, à savoir (1) par qui et comment ont été portées, dans la concertation, les exigences écologiques pré-requises pour un PN ? (2) quelle nature portent les différents participants ? (3) quels sont les acteurs et objets de la contestation (que représente la contestation) ? et (4) quelles sont les visions de la nature et du PN qui s'affrontent ?

Les porte-parole des prérequis d'un Parc National

En ce qui concerne le (ou les) porte-parole des prérequis pour la création d'un PN, un clivage a pu être identifié au sein même du GIP entre, d'une part, une animation technique (renforcée par le Conseil scientifique) qui se considère porteuse des « exigences écologiques dignes d'un PN » et prédéfinit les enjeux naturalistes dans une vision très segmentée ; et d'autre part, quelques élus locaux qui pilotent la concertation et se disent explicitement « porte-parole des usagers ». Ces élus tendent à euphémiser les effets du PN (pour rassurer leur électorat) et freinent la réalisation d'un projet de territoire (source de tensions politiques). Ils n'hésitent pas à discréditer les messages de l'équipe technique à travers la double rhétorique de « l'intégrisme environnemental » et de l'opposition entre le pouvoir local (qu'ils représentent et dont l'action est légitimée par la nouvelle Loi sur les parcs) et le pouvoir national (auquel ils s'opposeraient avec force pour protéger les intérêts des usagers-résidents).

Les porte-parole de la nature

La participation aux ateliers de concertation devait respecter quatre règles fixées par le GIP : le respect du concept de gouvernance à 5 issu du Grenelle de l'environnement ; l'impératif de représentation de la majorité des usages ; l'idée d'une concertation au niveau le plus fédératif possible – afin de limiter le nombre de participants ; et une participation en fonction du principe de « concernement » (ainsi seuls les usagers marins sont conviés aux ateliers « mer »...).

En fait, le processus de concertation des Calanques s'est caractérisé par une surreprésentation des usagers résidents ou locaux, principalement récréatifs et qualifiés de « traditionnels ». Organisés au sein de collectifs associatifs et comités d'intérêt de quartier (CIQ), ces derniers sont engagés depuis plusieurs décennies dans la protection des Calanques et de leurs usages. Beaucoup d'entre eux se définissent comme porte-parole de la nature par opposition aux exigences écologiques des techniciens auxquelles ils n'adhèrent pas pour la plupart. Ils reformulent les enjeux, lors des ateliers de concertation, en fonction de leurs usages, ou d'un site qu'ils fréquentent - un « micro-territoire ». Leur objectif est de préserver les Calanques « en l'état », c'est-à-dire contre l'urbanisation, la fréquentation excessive et la pollution, afin de pérenniser leur rapport privilégié au milieu naturel à travers les usages qu'ils en ont : la vie au cabanon, la cueillette, la pêche, l'escalade, la chasse... pratiqués « depuis toujours ».

Ce faisant, ils redéfinissent la mission « d'ambassadeurs du Parc auprès des usagers » que leur a affectée le GIP et font valoir leur expertise ainsi que leur définition du « bon usage des Calanques » (Massena-Gourc, 1994), qui « se méritent » (effort physique, respect du milieu, veille et mobilisation à son profit). Le recours à ce seul principe de justice, défini ici de manière consensuelle, a pour effet de légitimer leurs usages (au détriment de ceux du plus grand nombre) et donc certaines formes avérées d'inégalités

d'accès au milieu naturel. Simultanément, ils refusent l'indétermination du rapport au pouvoir inhérent à la concertation et mobilisent d'autres ressources pour peser plus directement sur la prise de décision, notamment auprès des élus.

Ainsi, le premier projet de charte rédigé à l'issue de la concertation, préserve les prérogatives de ces usagers locaux « traditionnels » au détriment de certaines exigences écologiques et de préoccupations plus égalitaires.

Que représente la contestation ?

Pour autant, la contestation qui éclate à l'issue de la concertation n'exprime pas une revendication en termes d'exigences écologiques ou d'égalité. Elle ne tend pas à rééquilibrer les rapports de force, mais à les déplacer et à reconfigurer l'espace public où émergent de nouveaux leaders et collectifs. Cette contestation provient d'usagers et d'élus qui se sont sentis « mal » ou « non » représentés, ou dont les points de vue n'ont pas été entendus. Il s'agit au départ d'usagers professionnels jusque là peu fédérés (nautisme, escalade...) et qui s'organisent en collectifs. Ils sont, ensuite rejoints par des usagers récréatifs mieux représentés dans la concertation, mais qui, déçus par son issue, se sont désolidarisés du GIP (des plaisanciers, des grimpeurs, des cabanonniers et chasseurs).

Ces acteurs contestent la légitimité de la concertation : son caractère tardif, la représentativité et la légitimité de représentants qui ne seraient pas aptes à porter leurs spécificités. Ils ne se reconnaissent pas dans les enjeux tels qu'ils ont été définis lors de la concertation. Enfin, ils reprochent au GIP « son manque de transparence » et le statut provisoire et toujours contestable des propositions issues de la concertation. Les plus radicaux rejettent non seulement le projet de charte tel qu'il est défini, mais l'idée même d'instaurer un PN.

Ces acteurs « anti-parc » se définissent également comme porte-parole de la nature et dénoncent la « mission paradoxale » d'un PN qui prétend à la fois « protéger et accueillir ». Comme les « pro-parcs », ils mobilisent des ressources locales et nationales pour influencer sur la décision : les alliances et oppositions transcendent ainsi le niveau local pour monter jusqu'au sommet de l'État.

Quelles visions de la nature et du Parc National ?

En ce qui concerne les visions de la nature et du PN, il est intéressant de noter que les acteurs favorables et opposants au PN partagent des profils semblables, en termes de types d'usage (hormis pour les professionnels) et de caractéristiques socio-démographiques. Leur objectif est également identique : préserver un rapport privilégié au milieu naturel des Calanques.

La différence entre eux ne porte pas sur ce qu'est et doit être ce milieu naturel, mais sur leurs représentations du PN en tant qu'outil et institution. Les acteurs en faveur du parc le considèrent comme le seul moyen efficace de protéger l'espace naturel de l'urbanisation et de la sur-fréquentation, et donc de préserver leurs usages. Les opposants au parc y voient en revanche une double menace : celle d'une perte de pouvoir des élus locaux au profit du directeur de l'Établissement Public du Parc National (EPPN), et celle d'une attractivité accrue par ce nouveau label.

Conclusion

La reconnaissance des droits et des savoirs des usagers locaux s'inscrit dans un mouvement plus global de l'histoire de la protection de la nature, marquée par ce que Larrère (2009) appelle « l'évolution du paradigme écologique ». Cette reconnaissance constitue un grand pas dans l'histoire des parcs nationaux marquée par de nombreux conflits. Le concept de parc national conduit, comme l'a signalé Leynaud dès 1985 (Lizet, 2009), à « faire en sorte que le territoire des autres deviennent le territoire de tous ».

Reste alors à définir comment valoriser l'autochtonie et le patrimoine culturel, la participation locale, en soulevant pour plus de démocratie et d'efficacité environnementale, le « voile de la non représentativité » (Anselme, 2000) et celui plus opaque encore des prérogatives locales.

La concertation aurait-elle pu servir cet objectif ? Certes elle aurait pu être de durée plus longue, moins perméable aux influences extérieures, plus axée sur les enjeux territoriaux, les problématiques urbaines, les usagers moins visibles... Mais pour autant, pouvait-elle rééquilibrer les rapports de force dont elle-même est issue ? Il est clair que l'ambition des acteurs, quels qu'ils soient, n'a pas été de bousculer les forces en présence, mais de s'appuyer sur elles, voire (pour l'équipe technique du GIP) de « faire avec ».

Références :

Anselme, 2000. *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Larrère C. et Larrère R., 2009. Du « principe de naturalité » à la « gestion de la diversité biologique ». In : *Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?* (R. Larrère, B. Lizet, M. Berlan-Darqué, dir.), éditions Quae, Paris, 205-222.

Lizet B., 2009, Introduction. In : *Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?* (R. Larrère, B. Lizet, M. Berlan-Darqué, dir.), éditions Quae, Paris, 11-20.

Masséna-Gourc G., 1994. La protection à l'épreuve de la diversité des usages. Le massif des Calanques. *Etudes rurales*, Littoraux en perspective, n° 133-134, 149-162.

Qui représente qui dans les concertations autour des aires protégées ? Quelles sont les causes qui sont défendues ? Qui est porte-parole de quelles causes ? La concertation est au service de qui ?

Christophe Bouni, AScA.

Christophe Bouni est docteur en économie de l'environnement. Il a réalisé sa thèse sur le thème du développement durable et des macro-systèmes d'information. Depuis plus de 20 ans, il exerce ses compétences dans le domaine de la gestion de l'environnement en lien à l'aménagement du territoire ; il travaille également sur l'évaluation stratégique des politiques et les questions d'organisation des connaissances pour structurer les débats et la décision publique. Il occupe depuis janvier 2001 les fonctions de gérant d'AScA.

Spécificité des concertations centrées sur les aires protégées

Contrairement aux fréquentes concertations portant sur les infrastructures de transport, celles qui concernent des aires protégées (AP) présentent un caractère spatial et territorial très marqué qui conduit à l'énoncé d'un projet de territoire qui doit être porteur de sens localement. La concertation dans ce domaine cherche ainsi à rapprocher les points de vue pour élaborer des principes communs, des règles du jeu admises par tous, autrement dit, à élaborer une communauté autour de l'Aire Protégée.

Cette concertation se caractérise par un double discours : celui de la persuasion vis-à-vis du sens politique de la protection du site et des relations homme/nature incarnées par le projet, et un discours argumentatif dans une perspective de négociation, de compensation et de compromis avec les activités et pratiques présentes sur le site, afin de développer l'ancrage territorial de l'AP et les services qu'elle rend.

Expériences mobilisées pour l'exposé

Les éléments présentés s'appuient sur trois expériences personnelles distinctes :

- la participation en tant que bureau d'études à des travaux sur les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), dans le cadre desquels la concertation territoriale se fait au sein des Commissions locales de l'eau (CLE) ;
- des travaux sur les concertations et débats publics autour d'infrastructures de transport dans le cadre du Programme de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres (PREDIT) ;

- la recherche dans le cadre du programme CDE sur les concertations conduites par des gestionnaires d'environnement sur des territoires de Parcs Naturels et sur ceux du Conservatoire du Littoral.

Qui représente qui dans ces concertations sur les aires protégées ?

Un jeu complexe de participants « multi-casquettes » se trouvent à la fois rassemblés dans des collèges différents :

- des propriétaires, des pratiquants usagers, des élus locaux, qui se révèlent être parfois moteurs ou parfois freins de la concertation ;
- des professionnels intéressés par l'espace de jeu que constitue l'espace naturel protégé ;
- des représentants de la protection de l'environnement, acteurs sectoriels environnementaux, souvent extérieurs au territoire, telles des associations ;
- des maîtres d'ouvrage gestionnaires et financeurs, représentant la politique de protection de la nature.

Ces différents acteurs défendent des formes d'intérêts souvent très différentes :

- intérêt général, nature et biodiversité ;
- intérêt général territorial traitant des vocations de l'espace protégé au sein d'un territoire de vie plus vaste caractérisé par l'importance des dimensions économiques et sociales ;
- intérêt sectoriel des activités économiques, sociales et culturelles concernées ;
- intérêts individuels.

Une évolution assez forte des représentants est observée durant la démarche de concertation qui conduit à donner un contenu politique à la protection de la nature et à en assurer ainsi l'appropriation. De ce fait, les participants évoluent au cours du processus de concertation, les frontières se déplacent et on assiste à l'apparition de communautés qui revendiquent des droits spécifiques sur ces espaces (d'accès, d'usages, etc.).

Quelles sont les causes défendues au sein de la concertation ?

Il y a tout d'abord des **causes sectorielles naturalistes**, qui cherchent à penser l'avenir du site face aux pressions qu'il subit ou est susceptible de subir. Ces causes sont défendues par les experts et les scientifiques (les animateurs de la concertation se trouvant souvent dans cette catégorie), par les associations de protection de la nature, et, historiquement, par les gestionnaires et les services spécialisés de l'État.

Il y a ensuite les **causes culturelles et historiques**, correspondant à une référence culturelle locale. Elles se fondent sur une histoire territoriale des pratiques et usages qui se révèle assez équivoque, car, si ces pratiques et usages se trouvent à l'origine de l'intérêt que présente le site et qui justifie sa protection, ils sont également la source des pressions que le site supporte et contre lesquelles il s'agit de le protéger. On trouve parmi les défenseurs de ces causes les habitants et les pratiquants du site qui prônent l'exemplarité de leurs pratiques et usages passés.

Il y a enfin des **causes territoriales**, qui défendent une certaine vision du territoire, qui visent à valoriser l'espace protégé comme élément emblématique et structurant d'une certaine identité. Ce sont les causes défendues par les élus locaux de proximité et du territoire de référence.

La concertation au service de qui ?

La concertation est une épreuve qui questionne à la fois la légitimité des participants et la confiance qu'ils se font mutuellement.

Elle prend un sens différent en fonction des conditions de son initiative, c'est-à-dire selon que la concertation est une obligation légale ponctuelle, qu'elle réponde à des procédures régulières inscrites dans la durée, ou qu'elle soit un moyen *ad hoc* de gouvernance mobilisé au besoin par les gestionnaires des aires protégées.

Elle est en tout cas au service de ces gestionnaires, car elle leur permet d'une part de renforcer leurs missions en en faisant partager les finalités (enrôlement, partage des normes) et, d'autre part, de démontrer leur capacité à gérer le débat à l'échelle du territoire, le gestionnaire se plaçant ainsi en puissance invitante capable de mobiliser et de rassembler les acteurs locaux.

La concertation apparaît aussi au service des populations locales en ce sens qu'elle offre une opportunité en termes de projets territoriaux appuyés sur le site protégé tout en permettant l'obtention éventuelle de droits dérogatoires et spécifiques pour les locaux.

Que produit la concertation ?

Elle produit tout d'abord un cadre de référence pour penser le territoire accueillant l'aire protégée. C'est-à-dire qu'elle permet de dégager une vision politique, un projet pour le territoire, mais également de créer une communauté en lien avec cette aire protégée, caractérisée par un sentiment de fierté et titulaire d'éventuels droits dérogatoires.

La concertation met également en scène des conditions de négociation : elle vise d'une part la « double » appropriation du projet par les populations locales, c'est-à-dire à la fois leur compréhension du projet et la naissance d'un sentiment d'appartenance, dans une recherche d'équité qui se traduit parfois par une certaine perte d'égalité. D'autre part, le projet de territoire peut susciter l'intérêt des espaces riverains et faire apparaître des aires d'adhésion ou au contraire de convoitise.

La concertation peut également conduire à un communautarisme patrimonial, marqué par des sentiments de fierté, d'exemplarité, de communauté, d'identité, de droits dérogatoires, etc.

Enfin, la concertation vise une certaine efficacité environnementale, mais celle-ci n'est pas toujours évidente à juger en l'absence de recul et de références. Cette efficacité environnementale est donc dépendante d'un pilotage de la gestion et de la concertation dans la durée et sur le terrain, en lien étroit avec les actions concrètes de protection et de valorisation et les négociations entre les acteurs.

Débat

Bernard Reber (CNRS), revenant tour à tour sur les deux exposés, déplore une certaine « absence » de l'environnement au sein d'un débat qu'il qualifie d'« humain trop humain ». En effet, le débat étant essentiellement centré sur les désaccords autour des notions de parc, de moyens et d'acteurs, il s'est enquis sur les conflits de « chose ». Par ailleurs, il revient sur la distinction persuasion/argumentation, et s'interroge, en rappelant l'idée selon laquelle la persuasion serait la « fille indigne » de l'argumentation, sur les manifestations de cette distinction dans la pratique.

Yves Le Bars, président de l'ANDRA "Gestion des déchets radioactifs et développement durable" rappelle que, en matière d'aires protégées, les résultats des processus de concertation sont censés ne pas être complètement écrits avant même de commencer la concertation. En ce sens, il interroge les intervenants au sujet des conclusions qui étaient déjà écrites, pré-décidées et nécessitant uniquement un « aval », une légitimité, et lesquelles ne l'étaient pas et ont donc vraiment été le fruit du dialogue.

Rappelant le cas des Parcs Naturels d'Afrique, créés pour « faire tampon » entre le colonisateur blanc et le Noir, il souligne la nécessité de poser la question des causes défendues tant par le projet lui-même qu'au sein du processus de concertation. Il estime que c'est également dans ce sens qu'il faut comprendre la question « qui représente qui ? » et y inclure le point de vue sociologique.

Jean-Michel Fourniau (IFFSTAR), citant l'article de Christian Garnier, vice-président de France Nature Environnement, dans le dernier numéro de la revue *Territoires*¹, évoque la construction des typologies des différentes associations et de leurs intérêts, c'est-à-dire la question de l'objet des acteurs. Il affirme qu'il existe des intérêts qui ne sont pas fixés à l'avance et que la concertation a pour objet de contribuer à les fixer. Revenant sur l'idée d'une patrimonialisation créée par la concertation dans une logique d'appropriation, il admet l'existence d'une dimension de « propriété » qui correspond à la notion de patrimoine communautaire et qui n'a pas été mentionnée.

Christophe Bouni (AScA) signale, sur la question relative à la persuasion et à l'argumentation, que la frontière est souvent difficile à établir. Il précise cependant le sens dans lequel il entend ces deux termes, considérant que derrière la persuasion, même lorsqu'elle s'appuie sur une argumentation, se cache un attachement, une émotion et souvent une croyance défendue par celui qui parle, alors que l'argumentation est sensée reposer sur le calcul, la logique et rester ouverte au dialogue, à la négociation, au compromis. Ces deux piliers du débat sont visiblement nécessaires à l'avancée du projet et son appropriation.

¹ "On ne peut même pas répondre à toutes les sollicitations !" *Territoires* n°516 - mars 2011

Pour ce qui est de ce qui peut avoir été ou non décidé à l'avance, il note que la concertation a toujours à voir avec un avant et un après et de ce fait, s'inscrit dans une dynamique de long terme qu'elle participe à orienter. Par exemple, dans le cas d'une concertation utilisée dans le cadre d'une situation de non droit, on a pu constater que la concertation avait clairement permis de créer du droit qui n'était pas, quant à lui, écrit à l'avance (arrêtés municipaux).

Valérie Deldrève (Cemagref) répond à la question concernant des conflits concrets en indiquant que certains ont été résolus simplement, les locaux s'étant vus légitimés par les choix faits dans la charte. En effet, les cabanniers ont obtenu la maîtrise de la « route du feu », qui permet la gestion des risques d'incendie, mais aussi celle de l'affluence des non-résidents, et le maire de Marseille a conservé le contrôle de la police des routes. Ceci constituait un enjeu énorme, car il s'agissait de valider le mode de gestion mis en place historiquement par les cabanniers, mais très contesté par les visiteurs qui ne sont pas des Calanques. D'autres conflits restent sans solution : le très houleux débat concernant la rade sud et l'archipel de Frioul alimenté par des collectifs mis en place tardivement par les professionnels du nautisme et de l'escalade et des élus locaux, rejoints par les cabanniers, les chasseurs et les usagers récréatifs, qui refusaient de voir accordées au gestionnaire du site ou absorbées par la mairie de Marseille des prérogatives de gestion qu'ils considéraient leur revenir de droit. Ce conflit a conduit au blocage du projet et, en fin de compte, ce fut au Ministère, puis au cabinet présidentiel, de trancher : il a donc été décidé d'exclure la rade et l'archipel du territoire couvert par le Parc des Calanques.

Yves Froissart (Trans-Formation Consultant) met en garde contre une certaine « mode de la concertation ». Il interroge sur le risque de proposer des solutions avant même que les questions ne se posent et, par extension, sur le caractère légitime de mettre en place des processus de concertation dans tous les domaines. Y'a-t-il une place pour la concertation dans tous les types de problèmes ? Il a suggéré une réflexion en amont des processus afin de peser l'intérêt d'une concertation et ses chances d'aboutir.

Martine Revel (ENS en Génie des systèmes industriels) parle d'une « alchimie » entre contestation, participation et concertation, et se demande si la contestation trouve ou doit trouver sa place au sein de la concertation ou bien rester à l'extérieur de l'arène. Elle suggère que, peut-être, les temps respectifs de la contestation et de la concertation ne sont pas les mêmes et s'interroge sur la possibilité d'être à la fois participant et contestataire, et de tenir cette double position dans le temps.

Charlotte Michel (bureau d'études Usages & Territoires) explique que toute concertation se traduit dans un premier temps par une certaine déception lorsqu'on en attend des décisions tranchées. Cependant, il arrive que, dans un deuxième temps, l'objectif de la concertation soit mieux identifié : elle apparaît alors comme un outil de mise en scène des acteurs, de légitimation, de mise en place d'un

collectif. C'est alors que se pose la question de la place du non-humain dans la discussion dont il fait l'objet, question qui mène à une autre, tout aussi essentielle, portant sur la place de l'expertise scientifique dans des domaines gouvernés par des impératifs économiques et sociaux. L'expertise scientifique est-elle la porte-parole du non-humain ? Le discours scientifique peut-il « élever » le débat ?

Dans une deuxième partie de son intervention, Charlotte Michel s'interroge au sujet des « angles morts » de la concertation. En effet, celle-ci est certes au service d'une anthropisation de l'espace et se révèle génératrice d'une communauté capable de s'écouter et de s'entendre, mais que faudrait-il y ajouter pour qu'elle intègre les éléments non présents au débat, comme la biodiversité, ou les facteurs d'incertitude, avec les difficultés de diagnostic qui s'y attachent, ou encore les perspectives du moyen et du long terme qui peuvent permettre de dépasser la crispation sur le présent ?

Quant au débat autour de la persuasion et de la négociation, elle signale que la différence ne doit pas être cherchée au niveau de l'objectif poursuivi, mais bien au niveau de l'attitude des acteurs. Elle pose ainsi le problème différemment, en termes de réciprocité dans l'écoute et dans la réponse, et non plus en termes d'intérêts à défendre.

Cécile Blatrix (AgroParisTech) estime qu'il manque une analyse sociologique plus poussée des participants, c'est-à-dire, au-delà des grandes catégories : l'un des pans de la question *Qui représente qui ?* à savoir, qui sont les personnes qui participent à la concertation, reste très flou parce que trop grossièrement étudié. L'exemple du Parc Naturel des Calanques est parlant à ce sujet : en ce qui concerne les acteurs « pro parc » et « anti parc », il faudrait disposer de plus d'éléments sociologiques qui pourraient mieux expliquer les divergences de vision.

Valérie Deldrève explique que, pour le cas du Parc National des Calanques, la contestation est restée contenue pendant le processus de concertation, avec un sentiment de dissension qui restait toutefois latent. Ce fut une fois la concertation conclue, avant la publication de la charte, qu'une très forte organisation collective de la contestation fit son apparition, et c'est alors que des usagers récréatifs ayant activement participé au processus de concertation sont venus renforcer le camp des contestataires parce qu'ils étaient mécontents des résultats : les grimpeurs en sont un exemple, car, considérant comme inacceptable le contour de la réserve intégrale défini par le GIP dans le cadre de la concertation, ils ont rejoint les contestataires et vont jusqu'à présenter en parallèle une contestation officielle auprès du Ministère. Ainsi, il a été observé qu'il était possible d'être successivement participant et contestataire, mais il y a eu également des cas de simultanéité des rôles, car, même s'il était contenu, le mécontentement était palpable au sein même de la concertation.

Pour ce qui est de l'identification plus poussée des acteurs, notamment des contestataires, on observe une évolution du collectif : depuis les années 1980 il y avait une grande homogénéité dans les acteurs de la contestation et de la concertation relatives à la protection des Calanques. Lors de la concertation pour la création du PN des Calanques, ces acteurs « historiques », dont la moyenne d'âge est assez élevée, entre 65 et 80 ans, se posent en leaders de la contestation du fait de l'ancienneté de leur implication dans la conservation des sites, mais aussi, surtout, parce qu'ils ne veulent pas voir remis en cause leur rôle ni leurs droits. Cependant, une partie du collectif contestataire est composé par des personnes plus jeunes, des professionnels de l'escalade et des activités nautiques, issus des classes moyenne et supérieure. Valérie Deldrève reconnaît cependant que son équipe n'a pas réussi à analyser plus finement l'origine et les raisons des divergences quant aux définitions et visions du Parc National.

Christophe Bouni estime que la concertation est un outil stratégique parmi d'autres. Elle permet l'échange avec autrui, la défense d'un point de vue, la recherche d'un compromis, la production de références communes, c'est-à-dire, des activités qui relèvent de la négociation de la mise en œuvre d'un projet avec l'extérieur, le territoire qui l'accueille. Certaines concertations ont d'ailleurs abouti à des arrêtés municipaux réglementant l'accès et les pratiques : la concertation est donc aussi un outil de création de droit.

Simone Sitbon (UNAF) s'interroge sur la prise en compte des changements climatiques et de la biodiversité dans les discussions relatives aux Parcs Naturels ou aux Aires Protégées.

Frédérique Chlous-Ducharme (Université de Bretagne Occidentale), ethnologue, s'est enquis sur les expériences de science participative, dans lesquelles les usagers sont mis à contribution pour la production de connaissances en aval de la concertation, une fois créée l'aire protégée. La production de connaissances correspond à une sorte d'extension de la concertation, de continuité de la participation.

Valérie Deldrève a expliqué que, dans le processus participatif des Calanques, les grimpeurs et les cueilleurs avaient fait des apports en termes d'information très importants en amont de la concertation et que les techniciens avaient donc pu s'approprier et utiliser de précieuses connaissances qui, autrement, auraient été difficiles, voire impossibles à obtenir, les sites étant souvent inaccessibles, les aspects historiques ou culturels n'étant pas toujours documentés, etc. La concertation a ensuite permis de recréer le lien entre les différents acteurs, avec les résultats qui ont déjà été exposés, mais Valérie Deldrève estime, en réponse à Frédérique Chlous-Ducharme, que cette coopération dans la production d'informations pourrait effectivement se pérenniser après la concertation et la mise en place du projet.

La concertation sert-elle les préoccupations environnementales ?

Un zoom sur la procédure de débat public

Jean-Michel Fourniau, Ifsttar

Le retour des questionnements substantiels

Les travaux sur la participation ont été fortement centrés sur l'analyse des propriétés et du fonctionnement des dispositifs en tant que procédures de légitimation des décisions ou *d'empowerment* des participants. Aujourd'hui, on assiste à un retour des questionnements sur les effets substantiels de la participation - au-delà des effets structuraux des dispositifs sur les dynamiques sociales et politiques (cf. *Participations* n°1²). La question posée aujourd'hui est de savoir si l'environnement, la ville, l'innovation scientifique et technologique, la santé publique, etc. sont transformés (améliorés) par l'instauration d'un ordre participatif, alors que leur production est puissamment travaillée par les mécanismes du marché et les logiques de globalisation. Ce séminaire participe à apporter des éléments de réponse.

Les questionnements substantiels soulèvent deux interrogations distinctes. D'une part, ils appellent implicitement une alternative : d'autres dynamiques sociales que la participation ne permettraient-elles pas d'atteindre les résultats souhaitables pour la société, comme une meilleure articulation des enjeux d'équité et de durabilité, ou vitaux pour l'humanité, comme la maîtrise du changement climatique ? Les processus de décision antérieurs ou bien d'autres procédures (« gouvernance à 5 ») ne produisaient-ils pas de meilleurs résultats ? Répondre à ce premier volet du questionnement suppose de relier précisément les effets de la participation sur l'action publique aux caractéristiques des processus participatifs censés produire ces effets mieux que d'autres processus. D'autre part, les questionnements substantiels soulèvent une question méthodologique préalable : comment identifier les effets de la participation sur l'action publique ? Et s'il y a des effets identifiables sur l'action publique, comment les attribuer précisément aux « détours participatifs » des politiques publiques, plutôt qu'à d'autres phénomènes concomitants ? Répondre à ce second volet du questionnement suppose de changer le regard porté sur les effets de la participation (cf. travaux engagés par le GIS « Démocratie et participation »³).

Un regard sur les processus de décision passés en matière de grands projets d'infrastructure [par exemple le TGV S-E (1974-77) ; le TGV Méditerranée (1989-97) ; la LGV Paca (2005-...)], ou sur des

² *Participations*, N° 1, 2011/1, 348 pages, Editeur, [De Boeck Université](http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1.htm), I.S.B.N. 9782804166960, consultable sur : <http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1.htm>

³ La fabrique participative de l'action publique, atelier du GIS du 10 février 2011 à l'IEP d'Aix-en-Provence (<http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/687>) et dossier du n° 2 de la revue *Participations*, à paraître en mai 2012

situations comparables dans d'autres pays européens (par exemple Gronda di Genova, 2009), montre une évolution notable dans la prise de décision. Une ouverture des enjeux pris en compte s'opère grâce à une mise en discussion publique en amont et une prise en compte du développement durable dans l'élaboration et le choix des projets. L'institutionnalisation du débat public accompagne ces évolutions et elle y joue un rôle accélérateur. Deux phénomènes sont observés : une institution difficilement réversible d'un nouveau droit constitutionnel à la participation, et la mise en public des enjeux transversaux du développement durable dans des processus auparavant dominés par des logiques sectorielles. Le débat sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL) a de ce point de vue marqué en 2006 un tournant annonciateur du Grenelle de l'environnement : plutôt que de mettre en débat l'élargissement de l'autoroute A7, le gouvernement a mis en débat la politique des transports dans ce couloir majeur, et le débat s'est attaché à explorer les alternatives à la solution autoroutière, dans une perspective de développement durable. Cinq ans après, un observatoire fonctionne pour suivre les évolutions de la mobilité et des transports et prévoir les évolutions envisageables.

On s'interroge alors sur la formalisation précise de ce constat sur les effets du débat public sur les processus de décision, sachant que l'institutionnalisation du débat public n'en reste pas moins paradoxale et fragile. En effet, il existe une remise en cause par la critique radicale comme opération d'acceptabilité sociale, ainsi qu'une méfiance récurrente contre la participation qui retarderait les décisions.

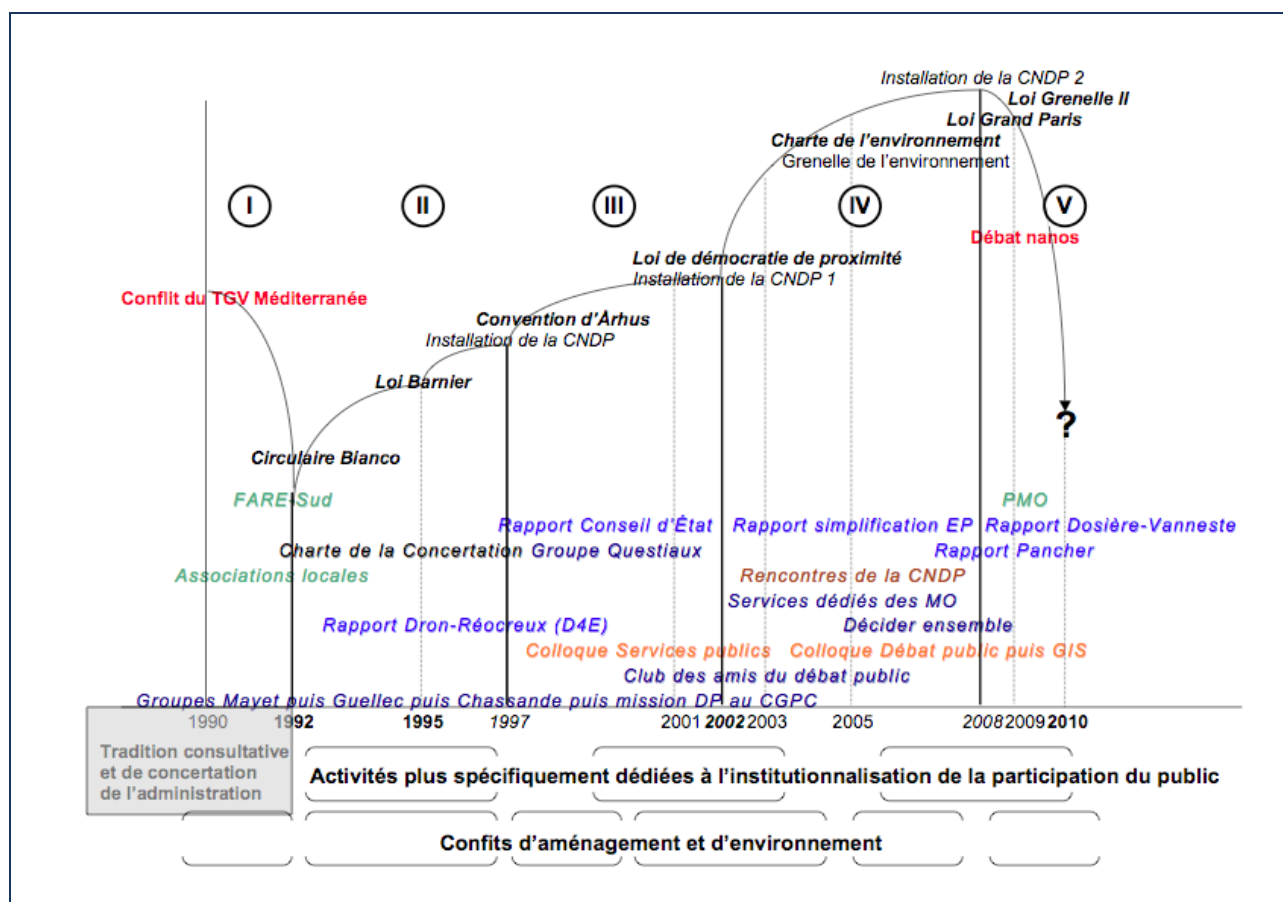
Il est proposé d'opérer un triple changement de regard. Premièrement en ne réduisant pas les dispositifs à la décision, puisque pour les acteurs eux-mêmes ce n'est pas nécessairement la question principale ; il faut rouvrir l'inventaire des effets possibles, attendus ou inattendus. Deuxièmement en passant d'une analyse des effets directs de la participation, à partir des dispositifs, à une analyse de la fabrique des politiques publiques auxquelles la participation est censée contribuer. Il s'agirait d'analyser des dynamiques propres de l'action publique, sans présupposer la prééminence des processus participatifs sur d'autres processus. Troisièmement, en passant d'une sociologie des dispositifs à une sociologie des usages et des acteurs qui s'approprient les dispositifs. Cela implique des avancées dans l'identification des acteurs et des groupes, des milieux, des réseaux, des coalitions pour lesquels la participation est un instrument de l'action collective. Et cela suppose d'analyser comment les acteurs explorent les effets possibles de la participation (la liste n'est pas close), non pas seulement à partir du jugement qu'ils portent sur les dispositifs dans lesquels ils s'engagent, mais à partir de l'évaluation qu'ils font des dynamiques propres des processus que peut affecter leur participation. Des comparaisons intertemporelles et intersectorielles enrichiraient de telles réflexions.

Retour sur le débat public

Ce changement de regard définit un programme de recherche assez complexe à conduire. Plusieurs pistes sont à suivre, issues d'une réflexion conduite par Georges Mercadal lors d'un séminaire « Regards croisés sur les expériences de débat public en France, en Italie et au Québec » du 4-8 février 2011 organisé par la plate-forme interdisciplinaire Participation du public aux processus décisionnels et Recherche Transports (PFI « Débat public ») de l'IFSTTAR⁴. Il s'agit de caractériser les propriétés du débat public comme procédures de démocratie participative insérées dans les processus de décision, pour spécifier à quoi peuvent tenir ses effets sur l'action publique (regard sur l'institutionnalisation du débat public). Il faudra décrire les évolutions des politiques publiques sur lesquelles le débat public est censé avoir des effets et envisager l'ensemble des dynamiques sociales qui contribuent à ces évolutions (cas de la politique routière). Enfin, il sera intéressant de faire des comparaisons intersectorielles pour contraster les évolutions de secteurs également soumis au débat public mais qui n'évoluent pas dans le même sens (comparaison des projets concernant la route et le nucléaire).

⁴ actes à paraître en 2012 dans les Collections de l'IFSTTAR, <http://debatpublic.inrets.fr/spip.php?article26>

La trajectoire d'institutionnalisation du débat public



Source : Jean-Michel Fourniau (cf. « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, pp. 70-

93, http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_fourniau.pdf)

Légende : Les couleurs désignent les arènes où se joue l'institutionnalisation du débat public :

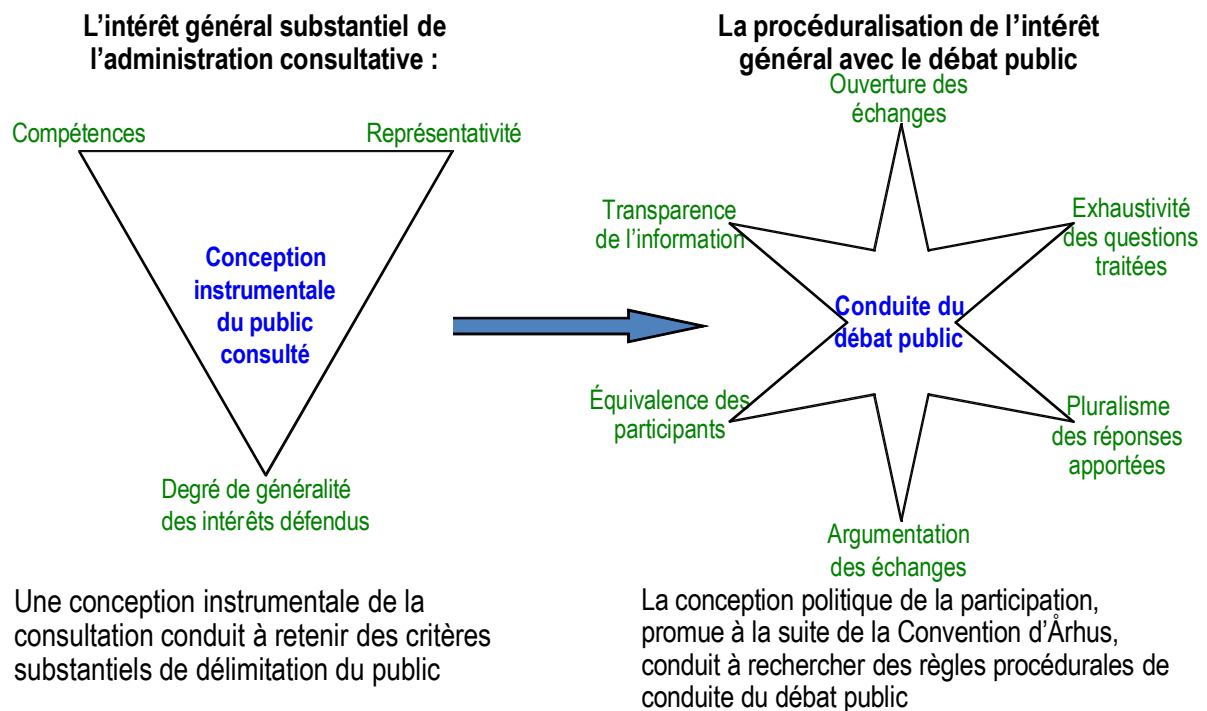
- en noir et en gras, les principaux textes marquant l'institutionnalisation du débat public, et en maigre, les événements marquant l'histoire de la CNDP (arène de l'expérimentation du débat public) ;
- en rouge les principaux conflits mettant en jeu la question du débat public, et en vert les associations porteuses de propositions d'institutionnalisation du débat public (arène des conflits d'aménagement) ;
- en bleu marine les groupes de travail administratifs ayant formalisé des propositions d'institutionnalisation du débat public, et en bleu clair les rapports issus de ces travaux (arène politico-administrative) ;
- en orange, colloques organisés à l'initiative de chercheurs autour de débat public, et en brun, initiatives de la CNDP (moments réflexifs dans l'institutionnalisation du débat public).

Les conflits d'aménagement sont en ligne de fond de l'institutionnalisation et trois arènes peuvent être distinguées : les propositions d'institutionnalisation de l'action collective portées par les acteurs des conflits d'aménagement ; le travail politique pour moderniser une tradition consultative bousculée par les revendications participatives ; l'exploration conduite par la Commission nationale du débat public (CNDP) d'un « modèle français du débat public ». Trois problèmes majeurs émergent alors.

Un dispositif spécifique est souhaitable, distinct des formats hérités de la tradition de concertation de l'administration, parce qu'il trouve son origine et sa source dans un niveau élevé de conflictualité sur les questions d'aménagement durant toute la période. Mais les tensions sur son champ légitime de mise en œuvre restent fortes, et le « *benchmarking* » plus récent avec d'autres dispositifs (conférences de citoyens) le fragilise. L'indépendance du tiers organisateur du débat est importante afin d'établir les conditions d'un dialogue dans une situation durable d'asymétrie des pouvoirs et des expertises. Mais l'intérêt général propre de la participation du public et la légitimité politique d'un débat public ouvert reste l'objet de controverses, tant sur la nature des publics y participant que sur l'apport de ses résultats à l'élaboration des projets. Le rapport du débat public à la décision est précieux dans un système fortement marqué par une culture de la « décision tranchée » (Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, coll. "Études politiques", 2006. 2006). Mais l'idée procédurale de conduite démocratique de l'action publique (Rosanvallon, *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008) trouve difficilement sa place quand la substance des enjeux semble toujours commander l'urgence des décisions.

Le débat public est-il un instrument d'acceptabilité sociale ou de conduite démocratique des politiques publiques ? L'histoire du débat public souligne le lien intrinsèque entre la manière d'envisager la participation du public et la définition que l'on se donne du public. La recherche de l'acceptabilité sociale des projets relève d'une conception instrumentale de la participation qui conduit à retenir des critères substantiels de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions : compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus. La conception politique de la participation promue à la suite de la Convention d'Aarhus conduit à rechercher des règles procédurales de conduite du débat public : ouverture des échanges (toute personne qui souhaite prendre la parole peut s'exprimer), transparence de l'information (tout doit être mis sur la table et rendu public), exhaustivité des questions traitées, pluralisme des réponses apportées, équivalence des participants (mêmes moyens d'expression grâce aux cahiers d'acteurs), argumentation des échanges. Le rôle central de la Commission nationale du débat public est ainsi de donner corps à l'idée de conduite démocratique des politiques d'aménagement, en étant une *expérience française de démocratie participative*.

Le rôle de la CNDP : l'exploration d'un modèle français du débat public



Source : Jean-Michel Fourniau (voir « Le débat public : une expérience française de démocratie », in Petrafolia, *Agir pour un développement durable. Quelle participation citoyenne dans les politiques territoriales ?*, Forcalquier, Les Alpes de lumière, pp. 28-34).

Le modèle français de débat public est un débat ouvert, non conclusif, réglé par des principes de discussion partagés. L'acquis du débat public, qui explique son succès en tant que dispositif de participation (cf. Grenelle de l'environnement), consiste donc en plusieurs éléments. Un tiers garant de la participation du public ne donne pas d'avis sur le projet en débat ; la procédure légitime les membres de la commission à se positionner comme des magistrats et à être reconnus comme neutres et indépendants ; une commission exerce une magistrature d'influence. Ensuite, le débat est ouvert à toute personne qui souhaite y participer, contrairement à de nombreux dispositifs de concertation en matière d'environnement et d'aménagement. Le débat porte sur l'opportunité du projet, et pas seulement sur ses caractéristiques : cela place les participants en position d'égalité avec les autorités. Les possibilités de contre-expertises permettent une clarification du débat et sont nécessaires à la confiance du public. La mise en œuvre de règles du débat s'appuyant sur l'expérience accumulée au cours des débats précédents,

est également nécessaire pour susciter la confiance du public. Enfin, une décision du maître d'ouvrage est formulée à la suite du débat qui porte sur la poursuite ou non du projet et sur la « gouvernance d'après débat ».

Comparaison des grandes orientations de la politique routière

2003	2010
> CIADT du 18/12/2003 : programme de 20 Mds € d'investissements routiers jusqu'en 2020 > Agence pour le financement des infrastructures de transport	SNIT (en cours d'adoption) : > Abandon de 15 Mds € (900 km) prévus > 7,8% de 166 Mds d'€ soit environ 13 Mds € (945 km) consacrée à la route jusqu'en 2030
Comment expliquer ce changement de cap de la politique routière ? Quelle part a pris le débat public dans cette évolution ?	

51 débats publics avec la CNDP ont été conduits en 9 ans (2002-2010).

6 débats de nov. 1997 à fin 2001 (CNDP loi Barnier)	un projet de transport d'électricité (maîtrise d'ouvrage EDF) un projet autoroutier (maîtrise d'ouvrage Ministère de l'Équipement) un projet de ligne ferroviaire à grande vitesse (maîtrise d'ouvrage RFF) un débat conjoint sur un projet de contournement autoroutier et ferroviaire 2 projets portuaires
30 débats de nov. 2002 à fin 2007 (CNDP autorité indépendante)	5 débats sur des projets liés au transport d'électricité (maîtrise d'ouvrage RTE) et au nucléaire (maîtrise d'ouvrage EDF ou CEA) + 1 sur la politique des déchets nucléaires 10 débats sur des projets autoroutiers (maîtrise d'ouvrage Ministère de l'Équipement) 5 débats sur des projets de ligne ferroviaire à grande vitesse (maîtrise d'ouvrage RFF) 3 débats sur d'autres projets de transport + 1 sur la politique des transports 5 débats sur d'autres projets
21 débats décidés depuis mars 2008 (CNDP autorité	1 débat sur un projet de centrale nucléaire (maîtrise d'ouvrage EDF) 3 débats sur des projets routiers (maîtrise d'ouvrage Conseils généraux)

indépendante)	3 débats sur des projets de ligne ferroviaire à grande vitesse (maîtrise d'ouvrage RFF) 9 débats sur d'autres projets de transport (5 projets portuaires, 3 projets de TCSP, 1 aéroport) 4 débats sur d'autres projets (1 parc éolien, 2 conduites de gaz, 1 déchets) + 1 sur la régulation des nanotechnologies
---------------	--

Les résultats des débats publics sont immédiats ou différés. Quand des décisions sont prises suite au débat public (« immédiats »), les abandons sont rares (un seul exemple : le grand contournement de Toulouse) ; les poursuites de principe sont nombreuses (LAALB, contournements de Bordeaux, Rouen, Nice, A104...) et il y a des modifications en termes de compensation (enfouissement de section d'autoroute) avec un impact non négligeable sur le coût des projets. Quand les résultats sont « différés » (SNIT), beaucoup d'abandons sont observés (LAALB, contournements de Bordeaux, Nice...) et quelques poursuites (Rouen, A104), mais seront-elles maintenues face aux oppositions ? On peut se demander si le Grenelle est une cause ou un effet de cette évolution.

Les grandes thématiques abordées dans les débats publics deviennent des objectifs de l'évaluation dans le SNIT

Ce qui se dit dans les débats publics	SNIT
L'expression des représentations du projet et de ses alternatives, avec la question de la confiance vis-à-vis de la mesure des phénomènes et des modélisations associées, qui font que certains types de projet sont plus contestés que d'autres =>Opposition forte au « tout routier » et demande d'un développement du fer, notamment des TER. La mise en avant des thématiques de la fin du pétrole, du changement climatique, et plus généralement l'expression de peurs collectives, notamment autour de ce qui touche à la santé, qui peuvent bien sûr être manipulées mais qui posent la question de l'expertise sur les questions de risques. L'expression des attachements au territoire, souvent très	1. Caractérisation du projet vis-à-vis des grands axes d'une politique de transport cohérente avec les orientations du Grenelle : Poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire (voyageurs et fret), fluvial et maritime (fret) à haut niveau de service dans une perspective européenne Renforcer la multipolarité en régions, Mieux organiser les déplacements dans les aires métropolitaines : les infrastructures de transport doivent être conçues comme des outils pour accompagner et structurer les occupations des sols et les implantations d'activités au sein des aires métropolitaines. 2. Caractérisation du risque environnemental et

<p>ambivalente entre conservatisme et promotion du développement durable, mais qui souligne que tout n'est pas réductible à des intérêts.</p> <p>Le débat joue un rôle d'anticipation politique</p>	<p>biologique lié à la réalisation du projet en cohérence avec les orientations du Grenelle (6 sous-objectifs : changement climatique, espaces naturels, espaces non artificialisés, impacts des pollutions locales, continuité écologique, pression des infras sur l'environnement)</p> <p>3. Caractérisation du bilan socio-économique du projet (liste de 8 critères)</p>
---	--

Conclusion

Le développement de la participation du public est indissociable de la montée des préoccupations environnementales (cf. Convention d'Aarhus). Vouloir introduire un lien instrumental (La concertation sert-elle les préoccupations environnementales ?) entre les deux termes n'est pas pertinent pour décrire leur co-extension. Mais celle-ci rend complexe l'analyse des effets de la participation du public. L'analyse de l'expérience du débat public permet cependant de souligner plusieurs points. Tout d'abord des effets immédiats d'amélioration de la qualité environnementale des projets. Ensuite, des effets intermédiaires d'apprentissage des acteurs, qui transforment notamment les modalités d'élaboration des projets, et donc les projets et non seulement leurs justifications. Enfin, des effets à plus long terme sur la fabrique de l'action publique différenciée selon les logiques sectorielles : la participation est un processus parmi d'autres dans les transformations internes à un secteur. Une hypothèse est que le rôle d'anticipation politique du débat public, lié à son ouverture, serait plus fort que des procédures de négociation (multi-acteurs) ne le permettent.

Concertation et environnement, un couple en crise ?
L'environnement doit-il prendre le risque de la démocratie
Étienne Ballan, Association Arènes, Marseille.

Étienne Ballan est membre de l'association Arènes et président de l'équipe spéciale sur la participation du public dans les forums internationaux, Convention d'Aarhus, ONU.

L'expérience d'observation et d'étude de la participation du public dans les forums internationaux conduit à porter un regard un peu particulier sur l'alliance entre les questions de participation et les questions environnementales qui s'est mise en place avec la Convention d'Aarhus. En effet, c'est à ce moment que ces domaines s'articulent l'un à l'autre de façon claire et ambitieuse, mais pour autant, cette articulation n'a pas réglé le problème, loin de là.

Une première partie de cet exposé s'attardera sur un point de contexte historique en revenant sur les questions qui étaient en jeu entre 1992 et 1998, c'est-à-dire entre la Déclaration de Rio et la Convention d'Aarhus, période pendant laquelle s'est nouée l'alliance entre les questions environnementales et la participation citoyenne, et qui semble être en crise aujourd'hui. Dans une deuxième partie, il s'agira d'aborder le débat public pour traiter l'environnement sous l'angle des acteurs, en particulier les maîtres d'œuvre et les acteurs de défense de l'environnement, en examinant les façons dont ils abordent le débat public et les décalages qui existent entre leurs approches, pour tenter d'expliquer, du moins en partie, les doutes que nourrissent les acteurs environnementaux à l'égard des processus de concertation et de participation, et de leur utilité réelle.

Breve perspective historique de l'alliance entre concertation et environnement

Il faut tout d'abord s'attarder sur la concertation dite « environnementale » (différente de la concertation urbaine dont il n'est pas question ici) et sur les diverses formes qu'elle revêt, parmi lesquelles deux peuvent être aisément identifiées, correspondant chacune à un but différent. Il y a une concertation qui s'inscrit dans le cadre d'un conflit qu'elle cherche à apaiser ou à régler, les acteurs environnementaux étant alors essentiellement en position d'attente d'un dévoilement par rapport au projet proposé : la concertation va permettre de dévoiler les intentions du maître d'ouvrage ou conducteur de projet afin que soit rétablie une certaine symétrie d'information, notamment sur l'impact environnemental du projet. Au niveau international, les études d'impact restent très liées aux questions de participation, tout comme c'était le cas en France dans les premières lois environnementales de 1976 et jusqu'à l'avènement de l'enquête publique.

L'autre concertation que l'on pourrait qualifier de « productive » vise plutôt à imaginer un futur commun, à créer une communauté partageant un destin, très souvent d'ordre territorial, « destin » qui, établi de façon concertée, peut ensuite faire office de projet politique pour l'avenir. Les chartes de Parcs Naturels Régionaux (PNR) en sont l'exemple le plus frappant.

Ces deux formes de concertation sont nées à la même époque : d'un côté, la conflictualité issue des atteintes à l'environnement, qui permet *in fine* l'avènement du débat public, surgit entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 ; et de l'autre, la concertation environnementale visant à produire un programme d'action, un avenir commun de qualité environnementale, tels un Agenda 21, un schéma territorial ou une charte de PNR, a également son pic méthodologique au tournant des années 90. La communauté académique vient aussi à cette époque appuyer la concertation, en signalant que les atteintes à l'environnement sont partiellement liées à des externalités négatives, notamment économiques, mais aussi sociales, ainsi qu'à un défaut de coordination, de concertation, entre les acteurs, qui fait que nul d'entre eux ne prend en charge le bien naturel, l'actif environnemental. La conclusion est donc qu'il faut développer des méthodes de concertation qui débouchent sur un projet de gouvernement collectif des questions environnementales.

La déclaration de Rio, en 1992, pose dans son principe 10 que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Cette première phrase du principe soulève aujourd'hui bien des interrogations, notamment sur le fait –la croyance– que la participation soit la meilleure façon de trancher les questions environnementales. De ce « mariage », de cette alliance stratégique, il ressort que, pour les environmentalistes, la concertation conduit à une meilleure gestion environnementale et à un rééquilibrage de l'information par le dévoilement des intérêts des porteurs de projets. Et, au niveau des États, et c'est là la raison d'être de la convention d'Aarhus, l'environnement apparaît comme un vecteur de démocratisation des pays de l'Est. Elle scelle ici aussi une alliance stratégique entre, d'une part, une sorte de « grande écologie » qui trouve un intérêt à aller en concertation et à appuyer la participation, et les décideurs des grands États d'Europe et d'Amérique d'autre part, qui y voient un moyen de faire émerger une société civile dans les pays de l'ancien bloc socialiste. Cependant, il faut bien se rendre à l'évidence que ce moment stratégique est passé.

Les acteurs de la participation aujourd'hui

La situation a évolué depuis ce moment d'alliance stratégique, et il est important d'étudier ce qui se passe aujourd'hui au sein des processus de concertation, notamment en ce qui concerne la place du public dans les processus participatifs.

Il faut bien noter que la concertation, aujourd'hui en France, se fait essentiellement sous la forme dominante du débat public, qui consiste en une procédure se déroulant sur une période de 4 à 6 mois, rythmée par des réunions publiques ouvertes à tous et dans laquelle on accorde une place au grand public. Au contraire, comme nous l'avons vu dans les quelques éléments esquissés auparavant, il n'était pas question par le passé d'intégrer le grand public dans la concertation ou, en tout cas, celui-ci était absent du débat. Il convient de noter à ce sujet que, dans la sphère internationale et notamment dans les discussions qui ont lieu en application de la Convention d'Aarhus, parler de « grand public » constitue pour les ONG une mise en « danger », une remise en cause de leur légitimité et de leur représentativité. Et l'expérience a montré que celui qui cherche à mettre en œuvre une participation « de tous les citoyens concernés », selon les termes de ladite Convention, et à mobiliser des outils et des moyens pour que les citoyens s'expriment, comme le voudrait l'esprit du texte, se heurte systématiquement à une « fin de non recevoir ».

Il est intéressant, de ce point de vue, de noter qu'aujourd'hui en France, si on examine le débat public on voit se dégager deux pôles sur la perception du grand public dans les processus de concertation : dans un certain nombre de cas, le public est vu comme ignorant et défenseur d'intérêts particuliers, alors que dans une autre série de cas, le public est considéré comme apte à décider de son sort commun, au regard de la pensée démocratique.

Avec cette précision, il est possible de s'interroger sur ce que la présence du public apporte vis-à-vis des questions environnementales. Il faut dans un premier temps observer que le débat public existe parce que la maîtrise d'ouvrage l'a intégré dans ses dispositifs et dans ses pratiques du fait d'une inquiétude de la part des aménageurs. Par exemple, dès la phase du projet pour les LGV, les aménageurs se trouvaient face à une opposition quasi systématique rendant tout projet impossible. Par conséquent, les maîtres d'ouvrage se mettent en position de lancer et d'accompagner le débat public, mais également en position d'apprentissage et, surtout, d'anticipation. Les premiers débats publics ont été très éprouvants pour la maîtrise d'ouvrage, mais assez rapidement celle-ci se met à essayer de prévoir comment va se dérouler le débat public et comment en réduire les risques, en conduisant notamment des études d'impact territorial visant à établir une cartographie de la conflictualité potentielle du débat public qui n'ont que peu d'utilité.

Reste à noter qu'on ne retrouve pas cette position d'apprentissage et d'anticipation du côté des acteurs qui portent l'intérêt environnemental. Suite à des entretiens avec ces acteurs, où la question leur est posée de leur expérience dans le débat public et de l'utilité qu'ils y voient, on observe que, souvent, ils considèrent le débat public comme une « grosse machine qui ne sert à rien », une sorte de « cirque » inutile, mais auquel il fait participer. D'autres y voient une procédure lourde très formelle ayant certes une vraie dynamique, mais qui ne fournit pas pour autant les résultats escomptés. Il n'est, en tout cas,

plus question de considérer le débat public comme un simple moyen de faire « sauter des projets », comme cela a pu être le cas par le passé.

Un autre aspect qui mérite d'être souligné est le fait que, alors que la loi impose aux commissions du débat public de ne pas rendre d'avis à l'issue du débat public, beaucoup de commissions ont essayé, sans rendre d'avis, de faire du débat public un moment d'instruction du projet, une phase d'approfondissement, d'instruction à charge et à décharge, des qualités du projet. Sans toutefois exprimer de sanction ou d'approbation, car cela leur est interdit, elles cherchent à approfondir les sujets, à trouver derrière les controverses les cas d'expertises défailtantes ou encore les problèmes de correspondance entre le projet et les questions d'ordre territorial, etc.

Cependant, la commission-type aujourd'hui n'est pas cette sorte de commission « instructrice », mais plutôt une commission « greffière », qui tient le secrétariat du débat, enregistre les interventions et se contente d'en rendre l'essentiel. Notons que la commission greffière a souvent recours à la réunion publique et pas à d'autres outils, comme les ateliers de travail ou les auditions, qui relèvent plutôt de la commission instructrice. Il est intéressant de relever à ce stade que la réunion publique est le moment rituel où le corps politique et social est présent, du moins symboliquement, et qu'elle est donc exempte de toute question liée à la représentativité de par son caractère justement ouvert à tous. Finalement, dans cette dimension symbolique, les maîtres d'ouvrage ont compris que c'est sur ce terrain qu'un débat public peut se gagner ou se perdre, et peut-être pas autant sur le terrain de l'argumentation, qui serait celui de la commission instructrice, mais bien sûr la capacité de donner à penser que le corps politique et social est en votre faveur.

Les maîtres d'ouvrage vont donc développer des méthodes pour « tenir » les salles. Ils vont travailler sur cette dimension symbolique du corps social et politique rassemblé en réunion publique, comme lors du débat public sur l'EPR, par exemple, où EDF mobilisait ses salariés et ses retraités et où on assistait à une surreprésentation et à un quadrillage de la salle, dus aussi –faut-il le rappeler– au boycott de la part des associations. À titre d'exemple plus parlant, il est fort intéressant d'évoquer le débat public portant sur la liaison autoroutière Toulouse-Castres, projet porté par la DREAL, mais où le véritable maître d'ouvrage - qui est en fait la Ville de Castres dont l'adjoint au Maire est aussi un grand industriel de la zone - mobilisait tous les jours deux ou trois autocars pour conduire les habitants de Castres aux réunions publiques, en leur distribuant des interventions à lire, préalablement éditées et minutées. Cela était le fruit du comportement de la commission elle-même, qui était du type greffière et qui, par souci de donner à tout le monde la parole, avait décidé que chacun ne parlerait qu'une seule fois, avec un temps de parole maximum de 4 minutes. La pantomime est allée extrêmement loin : à Lavaur, dans le Tarn, suite à une erreur « logistique » dans l'autocar, deux personnes ont lu la même intervention.

Conclusions

Dans ce contexte, les associations et ONG environnementales locales s'avèrent être peu préparées : beaucoup d'entre elles découvrent tout juste le débat public, les instances fédérales sont trop faibles en moyens et en personnel, et n'ont pas la capacité d'anticiper le débat public et d'assurer d'un débat à l'autre une transmission des risques ou des intérêts. Les associations écologistes ont quelques notions du débat public et sont faibles du point de vue symbolique malgré leur force du point de vue argumentaire, alors que c'est précisément un moment où les acteurs doivent démontrer leur force du point de vue symbolique, et pas nécessairement sur le champ argumentaire.

Alors, imaginons un militant de la question environnementale qui découvre le débat public et qui espère une commission instructrice ayant l'intention d'aller au fond du dossier en permettant aux divers acteurs d'argumenter et de convaincre, et qui se retrouve face à une commission greffière : il y a d'une part une certaine frustration aggravée par le fait que, le temps de découvrir la « supercherie », il est déjà trop tard pour prendre le débat en main. Ceci conduit naturellement à opter pour d'autres modes d'action qui sont, d'une part, le contentieux judiciaire, le recours devant le juge, mais aussi, et surtout, à un niveau fédéral et confédéral, la négociation, c'est-à-dire le retour à la discussion entre acteurs concernés, avec un éventuel rapport de force en toile de fond. Les associations environnementales le disent clairement : elles ne peuvent pas suivre toutes les réunions du débat public de par leur faiblesse au plan local, mais elles peuvent, au niveau plus global, faire peser leur représentation de l'intérêt général en mettant en avant tous leurs adhérents. Il y a donc clairement une dynamique qui tend à écarter les associations locales.

Les solutions sont multiples. Il est possible en effet de sortir du débat public et de chercher ailleurs un siège autour d'une table avec les supposés « vrais décideurs ». Il est également possible d'apprendre et d'utiliser les armes offertes par le débat public pour créer la contestation et établir un rapport de force. Mais dans ce dernier cas, il faut bien garder à l'esprit qu'il y a là une prise de risque : si les acteurs environnementaux décident de jouer le jeu du débat public, ils prennent le risque inhérent à celui-ci de ne pas satisfaire leurs attentes. Et cette question du risque, qui correspond plus à une approche probabiliste de la concertation en matière d'environnement qu'à une approche manichéenne en termes de ce qui est bon ou mauvais, conduit à penser que la concertation, en réalité, donne des *chances* à la cause environnementale. On est passé d'une domination avérée des questions environnementales par les aménageurs dans les années 1970 à une situation probabiliste où l'on trouve un intérêt général à peu près constitué autour des questions touchant à l'environnement, mais qui n'est pas certain d'obtenir raison.

Deux exemples pour finir : le bailleur social de l'Isère, l'OPAC 38, est très engagé du point de vue social et environnemental, notamment par son option pour les chaufferies à bois et son engagement sur les questions de partage de la décision et de concertation. Alors que l'OPAC 38 avait toujours réussi à convaincre ses locataires dans le cadre des accords locatifs, obligatoires dans le logement social lorsqu'on réalise des travaux, un groupe de locataires s'est un jour prononcé en faveur d'une chaudière au gaz et a obtenu gain de cause. Les acteurs qui portaient la cause environnementale en sont pourtant sortis renforcés, car, bien que les chaufferies au bois étaient meilleures du point de vue environnemental, il a été plus important de reconnaître le partage du pouvoir, d'entendre l'avis des citoyens concernés et de privilégier le dialogue et la concertation, plutôt que de chercher à tout prix la meilleure solution environnementale.

Enfin, le dernier exemple concernant la catastrophe de Fukushima et le subséquent débat au sein d'Europe Écologie Les Verts qui oppose les tenants d'une alliance avec les socialistes pour enclencher la sortie du nucléaire aux tenants d'un référendum sur la question. Il s'agit là d'un dilemme du risque : les écologistes se trouvent face au besoin d'abandonner l'idée selon laquelle il n'y a pas de sortie sans victoire pleine, à 100%, et d'admettre que, dans les combats d'ordre environnemental, il est permis de perdre si cela conduit à gagner sur le plus long terme.

Débat

Yves Le Bars admet l'importance de la question relative à la fabrication des stratégies d'action des politiques publiques qui, de son point de vue, domine la question du débat public. Faisant allusion à l'intervention d'Étienne Ballan, il observe ce qu'il advient du débat public lorsqu'il est isolé de cette fabrication. Parfois, dans le débat public, ce qui est discuté n'est pas le contenu lui-même, c'est-à-dire la question posée, mais plutôt ce qui l'a motivée (faut-il vraiment un troisième aéroport, faut-il vraiment un EPR ?) et ce qui va se passer ensuite.

À partir de cette première remarque, il affirme que, lorsqu'on se trouve face à une question – comme dans les affaires internationales où l'on négocie d'abord la forme de la table et de l'ordre du jour avant de discuter du contenu proprement dit –, il faut mener une discussion approfondie sur le processus lui-même et sur le tempo donné aux débats, c'est-à-dire sur les différentes phases de la discussion, en intégrant la question de l'imbrication des échelles - qui n'a pas été abordée ici. Sur la question des déchets radioactifs, il explique que, lorsque son équipe était allée organiser des débats autour du laboratoire souterrain de Meuse/Haute-Marne, le public était nombreux. Lorsque par la suite ils ont organisé une réunion à Marseille, le public n'avait que faire de la question, qui était pourtant d'échelle nationale, et ce au grand dam des acteurs locaux qui voulaient, eux, participer au débat.

Sa deuxième remarque est que, lorsqu'on parle de participation et d'implication du public, on oublie souvent que la présence des gens modifie effectivement le résultat de la décision contemporaine, et il illustre son propos en faisant allusion aux malades du SIDA qui affirment *Nous sommes le problème, mais nous sommes aussi la solution*. Si cela est oublié, on se place dans une démarche technicienne où l'expert, fort de sa légitimité « cléricale », dit ce qu'il faut faire, comme c'est presque toujours le cas dans le domaine de l'environnement ; et ce qui lui semble gênant dans la discussion sur l'environnement, alors que celui-ci a été absorbé par le développement durable, est que la légitimité de l'environnement est faible, tout comme le Grenelle de l'environnement est faible parce qu'il n'est pas le Grenelle du développement durable.

Se placer du point de vue du « débat public à la française » est une erreur pour Yves Le Bars, car cela revient à refuser de voir les grandes mutations du système de décision et, du coup, le fait que le débat public est instrumentalisé. Il juge toutefois essentiel de souligner, en la faveur du débat public, les effets considérables qu'il produit sur les porteurs de projets en termes de recul et d'alternatives possibles au projet, le débat public leur permettant *in fine* d'identifier les véritables déterminants du projet.

Vea Saidi (EDF) reconnaît les limites du débat public tel qu'il est conçu et mis en œuvre actuellement, desquelles découle la difficulté d'intégrer le grand public. Il interroge par ailleurs l'assistance sur les nouveaux types de débat public qui sont en plein essor en dehors des instances habituelles, tels les blogs et les réseaux sociaux. Existe-t-il des études à ce sujet ? Comment ces débats sont-ils ou peuvent-ils être pris en compte par les politiques publiques ?

Cécile Blatrix (AgroParisTech), relevant le choix de Jean-Michel Fourniau pour une approche sectorielle de l'action publique dans son étude des processus de participation, s'est enquis sur les catégories d'analyse qu'il a mobilisées et les outils qu'il a employés pour appréhender les transformations de l'action publique.

Jean-Michel Fourniau répond que la montée des préoccupations environnementales entraîne un groupe d'acteurs prétendument « propriétaire » de l'environnement (le mouvement écologiste, par exemple) sur une pente normative, comme l'a expliqué Étienne Ballan à la fin de son exposé. Il évoque une expérience personnelle, dans le cadre d'un atelier citoyen avec des ingénieurs environnementalistes, où le débat était particulièrement compliqué, car ces derniers exigeaient qu'un temps soit accordé à ce qu'ils désignaient eux-mêmes comme « environnement ».

Il signale qu'une des questions centrales posées dans le cadre de la montée des formes de participation est celle de l'inclusion du public et des formes de cette inclusion : il s'agit en fait d'être représenté et d'avoir, par conséquent, la possibilité de vérifier la bonne qualité de sa représentation. Cette revendication de représentation est très motrice et n'est pas nécessairement liée à la question de ce que veut dire « représenter l'environnement ». Les « représentants » désignés de l'environnement sont souvent les environnementalistes et les experts, avec des partages de rôle assez clairs, notamment au niveau international, ou alors ce sont, dans la sphère politique, les mouvements politiques écologistes.

En réponse à la question de Cécile Blatrix, il justifie le choix d'une analyse sectorielle par la commodité qu'elle offre : elle permet d'identifier assez facilement un certain nombre d'acteurs et de logiques d'actions, donc de constater des évolutions et d'avoir un référentiel clair auquel rapporter ces évolutions. Il faut certes dépasser cette approche par une comparaison internationale ou intersectorielle, l'analyse sectorielle n'étant qu'une entrée d'analyse. Jean-Michel Fourniau a précisé qu'il s'agit, en fait, d'un programme à mener, le projet qu'il a présenté ayant opté pour une analyse territoriale, qui est à son tour une autre entrée possible pour appréhender la question. L'idée est de considérer la participation comme une logique parmi d'autres contribuant à l'évolution d'un secteur et de relever des différences sectorielles : ceci ouvre la question des effets de la participation, où l'on retrouve par exemple les logiques d'apprentissage des acteurs. À titre d'exemple, Jean-Michel Fourniau juxtapose le bastion nucléaire, qui – comme l'a dit Yves Le Bars – n'a pas encore été entamé par le débat public, et le bastion

routier, qui a littéralement explosé du fait de la participation. Il a précisé pour conclure que, si la participation n'a certes pas été la seule raison de cette explosion, elle a tout de même largement contribué à l'évolution concernant la route et a même été annonciatrice de cette évolution.

Etienne Ballan exprime son désaccord avec l'idée d'un changement systématique des porteurs de projets du fait du débat public. Il admet que certains porteurs de projets modifient substantiellement leurs projets, mais estime qu'il s'agit, dans la plupart des cas, d'une adaptation des porteurs de projets qui « revisitent » leur conduite de projet à la suite du débat public tout en considérant qu'ils ont « passé l'épreuve ». Autrement dit, il y a rarement de grandes révolutions dans la conduite du projet et très souvent une simple adaptation à l'épreuve. En évoquant le nucléaire, par exemple, le débat dans ce domaine reste confronté à une « forteresse avec un cœur argumentaire ». Il appelle à un rétablissement des liens entre le débat public et les évolutions sociales : tout changement de conception entraîne des modifications dans les décisions. Par exemple, c'est la modification du rapport à la route qui a « stoppé » le développement de la trame autoroutière, et on est en droit de penser que le rapport à l'énergie se verra davantage modifié à cause de Fukushima que du fait du débat public sur l'EPR ou sur les déchets.

Concernant les nouvelles formes de participation, type blog et autres, il met en exergue le côté holiste et la fonction sociale que conserve la réunion publique, forme « archaïque » du débat public, et qui en fait un moment puissant d'expression. L'internet est un instrument différent qui a certes des avantages, mais qui ne peut et ne pourra jamais égaler cette puissance du débat « de vive voix », car celui-ci est un aspect quantitatif de la concertation en ce sens qu'il reste un espace de « compte-rendu portes ouvertes » offert par les décideurs au grand public, sans distinction au sein de ce public, avec une dimension presque rituelle. Il revient sur l'idée évoquée d'un « travail » réalisé par les acteurs en amont du « rituel » de la réunion publique. Sur internet, ce « travail » de la part des acteurs pour peser d'un point de vue quantitatif en faveur ou en défaveur d'un projet, reste à faire.

Pierre Legris (Abaété Conseil) note que la discussion a glissé de la concertation au débat public, celui-ci étant un volet très formalisé de la participation. Il explique que les grandes entreprises (comme RFF et ERDF) que se trouvent régulièrement confrontées au débat public ont fini par l'instituer en consacrant un service ou une direction spécifique à la construction des projets en fonction de la procédure du débat public. Le débat public a donc véritablement influencé la gestion de projet. Cependant, il est curieux de noter que, malgré le très grand nombre de débats publics organisés par RFF, il n'y aujourd'hui aucune ligne RFF qui ait été construite sur la base des résultats d'un débat public.

Pour ce qui concerne le corps social, évoquant les préparatifs du débat public qui aura lieu en octobre sur le Grand Paris, il affirme que le public présent actuellement dans le débat public n'est pas représentatif du corps social, et ce du fait d'une certaine préparation des acteurs du territoire en vue du débat public par le biais de réunions, d'associations, de blogs, et d'autres outils qui permettent de « roder » l'argumentaire, au même titre que l'argumentaire rodé par RFF. On assiste donc à l'émergence d'une « machine » complètement autonome vis-à-vis du corps social et ceci parce qu'un citoyen lambda qui poserait sa question dans le cadre du débat public sans y avoir été préparé serait en total déphasage avec le niveau du débat. Sur le Grand Paris, on constate en effet que les personnes présentes, se disant « habitants » de Montrouge ou de Saint-Maur, sont en fait des élus de ces collectivités, mais qu'ils interviennent en leur nom et non comme représentants du conseil municipal ou de toute autre institution, parce que la CNDP l'a ainsi souhaité. Ceci conduit à observer qu'il y a certes une influence du débat public sur le mode de gestion des projets, mais également une séparation entre la concertation/débat public et le corps social.

Reprenant les propos d'Étienne Ballan, **Laurent Mermet** pointe la dimension symbolique du corps social générée par cet effet « portes ouvertes » du débat public : le corps social, même si ce n'est pas lui en tant que tel, se voit mis en scène dans la prise de décision et dispose d'un droit d'objection potentielle qui a une très forte dimension symbolique. Cela n'est pas sans rappeler les grands rituels, tel le moment solennel où les éventuels objecteurs à un mariage sont invités à « parler maintenant ou se taire pour toujours ». L'internet, qui est certes riche sur le plan argumentaire comme l'avait indiqué Bernard Reber lors du séminaire d'Oxford⁵, car il augmente le niveau d'information disponible, la qualité de l'argumentation et l'accès aux données scientifiques et techniques, manque cependant de cette dimension symbolique propre à la réunion publique.

Jean-Michel Fourniau estime que cela renvoie à des conceptions différentes de la délibération, prenant l'exemple d'une assemblée parlementaire qui délibère ayant derrière elle le fait d'être représentante, mais qui, au moment du débat, se trouve très éloignée de son mandat. Il signale la distance qui sépare la délibération fermée, sans mandat, de ceux qui délibèrent entre eux au nom d'un public, et la démocratie délibérative à caractère inclusif qui est en partie symbolique. Dans le cadre d'un colloque sur le tournant délibératif en France, il cite une intervention de Marion Paoletti sur la proposition de référendum sur le nucléaire⁶ [référence], mais surtout un papier historique de Samuel Hayat ["La République, la rue et l'urne", Pouvoirs n°116, janvier 2006 - p.31-44.] portant sur le thème de l'inclusion, et qui revenait sur le moment des révolutions de 1830 et de 1848 où les manifestants, sans remettre en question le fait d'être représentés, demandaient au gouvernement provisoire le droit de

⁵ Synthèse disponible sur : http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=85&Itemid=44

⁶ Marion Paoletti : « Conclure la délibération et contraindre la décision : quels effets du recours au vote sur la délibération ? » (<http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/paoletti.pdf>)

présenter leurs revendications directement et d'entendre les réponses. Le caractère ouvert des débats publics, issus des conflits, s'oppose au caractère représentatif des comités de concertation, ouverts à des représentants prédéfinis par l'État au moyen de systèmes d'agrément.

Le débat public a certes rompu avec cette logique, mais il n'est pas représentatif, et Jean-Michel Fourniau rappelle que la CNDP fait pratiquement de ceci un élément de doctrine en affirmant que la question n'est pas que le débat soit ou non représentatif au sens d'une représentativité statistique, mais bien qu'il permette de « faire le tour des arguments », ce qui suppose de se positionner face au conflit. C'est d'ailleurs la démarche adoptée en organisant la première réunion du débat public sur les déchets nucléaires à Bure, car c'est là que s'exprime la critique sociale et c'est là qu'il est possible de rassembler les arguments qui ne surgiraient pas ailleurs dans ces cercles plus fermés.

Étienne Ballan remet en question l'idée d'une non représentativité systématique du débat public issue d'une simple observation, affirmant que si l'on effectuait parallèlement l'exercice statistique, notamment à des niveaux très locaux, les résultats seraient probablement très proches d'une représentativité acceptable. Il a cependant admis que ce qui est demandé à la réunion publique se situe à d'autres niveaux et que la représentativité n'en est pas la clé de voute.

Il reprend la question de la distinction entre les acteurs et le public, qui est portée aujourd'hui par la CNDP, lorsqu'elle admet que le débat public se fait certes avec le public, mais que les acteurs sont les seuls présents en amont et en aval du débat public. Il s'agit là d'une question préoccupante et que l'inclusion du public à toutes les phases du projet, et non simplement lors du débat public, relève de la responsabilité de la CNDP, tout comme relève de sa responsabilité d'organiser le lien et de faciliter la circulation d'information entre les acteurs et le public. De fait, cette distinction, cette séparation entre acteurs et public, favorisée par la CNDP pour des questions de commodité, est susceptible de générer d'un côté des acteurs très compétents, avec un argumentaire très fort et rodé, et de l'autre un public ignorant, enfermé dans une dimension de plus en plus purement « symbolique ». Évoquant la récente « élaboration partagée de la charte de concertation de la LGV PACA », il explique que cette charte, réalisée avec les acteurs mobilisés sur le projet de ligne à grande vitesse, comportait la possibilité pour un citoyen lambda qui exprimerait son souhait de participer aux ateliers de concertation et réunions d'information d'y assister, le grand public étant, en quelque sorte, « invité d'office ». En plus d'être indispensable pour que le lien entre acteurs et public se maintienne, il estime que cette souplesse permet un renouvellement des voix présentes au débat, et que sa mise en œuvre ne dépend que d'une volonté des porteurs de projets : il s'agit d'une sorte d'« engagement à inviter » le public dès la phase de démarrage des projets. Il a fait observer qu'au niveau des collectivités ce tournant a été pris et qu'on observe certains élus invitant un public le plus large possible aux ateliers d'information pour examiner les enjeux existants et les idées mises en avant, c'est-à-dire très en amont du projet proprement dit. Les

grands aménageurs au contraire qui ont bien souvent déjà identifié les enjeux, voire les risques, et qui ont déjà un projet en tête, tendent très souvent de déterminer d'avance le débat public, comme cela a déjà été exposé.

Aurélien Sautière (Décider ensemble) évoque, sur la question de la distinction entre acteurs et public, et en référence aux PN des Calanques, une certaine peur des élus locaux d'être dépossédés du projet de Parc Naturel. Il interroge l'assistance sur la façon dont les élus locaux s'intègrent dans les processus, avec leur spécificité et leur « capacité de nuisance » par rapport aux projets.

Bernard Barraqué (CIRED) rappelle que, 40 ans en arrière, les deux principaux clivages du mouvement environnemental existaient déjà : le clivage entre la sphère politique et le monde associatif, certaines associations refusant la création d'un nouveau parti politique appelé « les Verts », mais aussi le clivage au sein de ce monde associatif, entre les associations locales et nationales. Il relève à ce sujet que les associations qui entouraient René Dumont pendant la campagne de 1974 n'étaient pas des associations de type « NIMBY »⁷. Citant le projet de recherche sur la pollution sonore qu'il dirigeait dans le cadre de CDE « Le bruit des avions est-il négociable ? Sens, enjeu et difficultés du passage du régalién au contractuel », il évoque le mécontentement des voisins des aéroports qui, par leur témoignage, par leur vécu, génèrent une connaissance des nuisances, mais voient ensuite le processus de concertation mettre en place toute une connaissance scientifique des problèmes, et donc des solutions, qui a pour effet premier de les délégitimer complètement et de les exclure. De ce point de vue, Bernard Barraqué pointe les insuffisances du Grenelle de l'environnement, qu'il estime avoir été une répétition de ce phénomène d'exclusion du public, voire un dépassement du phénomène, car les chercheurs en sciences sociales ont, eux aussi, été exclus. Il se montre peu convaincu du fait que la gouvernance à 5 offre une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales que le débat public, revenant énergiquement sur l'exclusion systématique de l'expertise d'usage par les experts scientifiques.

Pour **Étienne Ballan**, le Grenelle est une solution « de repli » pour un certain nombre d'acteurs qui voient trop de risques dans le débat public et pour lesquels le Grenelle représente la possibilité d'être « assis » à la table de négociation, présents dans l'argumentation, aux côtés du pouvoir. Il estime, que c'est là le « phantasme » de la gouvernance à 5, par opposition à la perception d'être loin de pouvoir que leur donne le débat public.

Bernard Barraqué répond que, la question de la séance étant de savoir si le débat public octroie une place à l'environnement, on peut s'inquiéter de voir que ce n'est absolument pas le cas puisque nombre d'acteurs considèrent que le débat public ne change rien à la prise de décision en matière

⁷ « Not In My Back Yard » (pas dans mon jardin) : position éthique et politique qui consiste à ne pas tolérer de nuisances dans son environnement proche.

environnementale. On est donc en droit de se demander, si la gouvernance à 5 permet, quant à elle, une plus grande crédibilité de la prise en compte de l'environnement.

Étienne Ballan signale, pour ce qui concerne les échelles, que la réalité nie en permanence cette distinction entre grandes associations et associations locales, entre intérêts locaux et intérêts nationaux, prenant pour exemple le débat sur le gaz de schiste qui constitue un lien entre les territoires.

Concernant les élus, citant un texte de l'ouvrage « L'environnement, décider autrement »⁸, il indique que depuis 7 ou 8 ans, la CNDP propose de poser des moratoires aux décisions communales, intercommunales et départementales pendant la durée du débat public afin que l'élu ne soit pas conditionné par les décisions à prendre. Cette proposition s'est heurtée à l'opposition ferme et absolue des trois principales associations d'élus, alors qu'il s'agissait de « libérer » le débat et les élus au sein du débat, afin qu'ils se trouvent en position d'écoute véritable et non en position de rendre des comptes et de décider dans l'immédiat.

Jean-Michel Fourniau traite la question de l'emboîtement des échelles et des dispositifs de participation en pointant une distinction entre le public « concerné » qui réagit à partir d'un vécu, comme l'a évoqué Bernard Barraqué sur les riverains des aéroports, et une mobilisation plus large qui revendique le « droit de savoir ». Il rappelle l'héritage d'une tradition consultative de l'administration ayant d'un côté l'enquête publique, où l'échelle est strictement riveraine, et de l'autre côté une forme consultative laissant libre le choix des interlocuteurs, avec un vide entre les deux que le débat public est venu combler en permettant des formes de circulation entre la mobilisation locale réactive et la construction de l'intérêt général.

Yves Le Bars, concédant que le « jeu à cinq » n'est pas le débat public, évoque la problématique des pesticides, déjà posée avant le Grenelle, mais dont la discussion s'est intensifiée à l'occasion du Grenelle, qui a permis un débat sur l'agriculture non conditionné par le secteur agricole, la FNSEA n'ayant pas été à la tête du pilotage des commissions. Ceci a permis de lancer un changement, lent certes, mais authentique.

Charlotte Michel revient sur la place de la concertation par rapport à la décision, estimant que la question n'est pas tellement de se placer en amont et/ou en aval. Elle signale que la concertation reste un point stratégique de la prise de décision, auquel il est normal que les différents acteurs se préparent, travaillent leur argumentation, etc. On ne peut pas, selon elle, reprocher à l'élu d'avoir une idée claire de ce qu'il veut accomplir avant d'entamer le débat, tout comme on ne peut reprocher au public d'être

⁸ Mermet Laurent et Berlan-Darqué Martine (coord) (2009). *Environnement: décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, L'Harmattan, Paris.

ignorant ou manipulé sur les questions en débat. Le débat public est une opportunité pour chacun de s'exprimer, mais il faut bien admettre que le degré de préparation des acteurs influe sur les discussions et, *in fine*, sur les décisions qui sont prises, ce qui suppose la nécessité d'un certain « outillage » préalable à toute participation dans un débat public.

Laurent Mermet note que le besoin d'un outillage préalable pour participer au débat public est un constat général de ce séminaire. Il propose de prévoir une séance, une journée ou un colloque consacré au Grenelle de l'environnement, qui a fait également l'objet de nombre de discussions. Il remercie les intervenants et l'audience, et déclare la réunion close.

LISTE DES INSCRITS

Déborah	ABHERVE	AscA
Marie-Christine	BAGNATI	MEDDTL
Etienne	BALLAN	Arenes
Gil	BENOIT	IPAG
Cécile	BLATRIX	AgroParisTech
Christophe	BOUNI	AscA
Iratxe	CALVO-MENDIETA	Université du Littoral-Côte d'Opale
Paul	CARRIOT	AFITE
Aline	CATTAN	AgroParisTech-Engref
Frédérique	CHLOUS-DUCHARME	Université de Bretagne Occidentale
Régine	DE POORTER	CG94
Guillaume	DE ROSIER	EIVP
Philippe	DEBOUDT	TVES Université de Lille 1
Valérie	DELDREVE	Cemagref
Dominique	DOLISY	EHES
Julien	DUGUÉ	AgroParisTech
Michel	FENKER	LET ENSA PLV
Jean-Michel	FOURNAU	Ifsttar
Yves	FROISSART	Trans-Formation Consultants
Ghislaine	GARIN-FERRAZ	Cité+
Albane	GASPARD	Ademe
Thierry	GISSINGER	Fondation de France
Laure	ISNARD	ENGREF
Anne-Lise	JAILLAIS	DREAL Bretagne
Xavier	LAFON	Ministère de l'écologie
Claire	LARROQUE	ADEME - UNIVERSITE PARIS 1
Antoine	LE BLANC	Université du Littoral, laboratoire TVES
Alexandra	LEFREVRE	zogma
Pierre	LEGRIS	Abaété Conseil
Charlotte	MICHEL	Usages et territoires
Maud	MONTABONE	CNDP
Romain	PIRARD	IDDR
Pascal	POULHE	EDF R&D
Virginie	QUINTREL	RTE
Judith	RAOUL-DUVAL	zogma

Bernard	REBER	CNRS-CERSES-Université Paris Descartes
Martine	REVEL	ENSGSI/CERAPS
Vea	SAIDI	EDF
Denis	SALLES	Cemagref
René	SAMIE	EDF – R&D - LNHE
Laure	SANTONI	EDF – R&D
Aurélien	SAUTIERE	Décider Ensemble
Joachim	SOLDA	Association Décider ensemble
Sophie	TARTIERE	Aménités
Jacques	TOLÉDANO	
Joy	TOUPET	CPIE Morlaix
Jean-Christophe	VANDEVELDE	IRD / MNHN