

2001 PLUS



LES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS ET L'INTERÊT GÉNÉRAL



Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

n° 54

Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, comptes-rendus de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, résitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 05 **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger - 1989)
- 06 **La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger - 1989)
- 07 **La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 **Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski - 1989)
- 09 **Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet - 1989)
- 10 **Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger - 1989)
- 11 **Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal - 1989)
- 12 **Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 **Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber - 1989)
- 14 **Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer - 1990)
- 15 **Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 **Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson - 1989)
- 18 **Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth - 1990)
- 19 **Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 **NUMÉRO SPÉCIAL: La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 **La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte 1990)
- 23 **Allemagne : structures temporelles et développement urbain (DIFU)**
- 24 **Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 **Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 **La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 **Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 **L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme - 1993)
- 29 **Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 **L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 **Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 **Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 **Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 **Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 **Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 **La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration** (1995)
- 37 **L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée** (1995)
- 38 **Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale** (1996)
- 39 **Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités** (1996)
- 40 **« Lebensraum Stadt » « La ville, espace de vie », Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios** (1997)
- 41 **Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas** (1997)
- 42 **La prospective urbaine aux Etats-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine** (1997)
- 43 **La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique** (Alan Mac Gregor - 1997)
- 44 **Les politiques du logement en Europe** (Anne-Marie Fribourg - 1998)
- 45 **Prospective de la mobilité en Europe : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse** (Eric Huntzinger - 1998)
- 46 **Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas** (J.-R. Barthélémy, Ph. Blancher, Cl. Marris - 1998)
- 47 **Radio-scopie de l'ingénierie-conseil de transport et de circulation en Europe** (Eric Baye - 1999)
- 48 **Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherches** (Vincent Kaufmann - 1999)
- 49 **Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays** (Vincent Fouchier - 1999)
- 50 **L'économie invertie : mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine** (Philippe Haeringer - 1999)
- 51 **L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe : une comparaison Royaume-Uni-Pays-Bas** (Claude Vaclare - 2000)
- 52 **Ville et emploi, enseignement d'un programme de recherche** (Evelyne Perrin - Nicole Rousier - 2000)
- 53 **Le financement de l'aménagement - réflexions à partir de quelques exemples étrangers: Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis** (Vincent Renard - 2000)

PRÉSENTATION

SOMMAIRE

PRÉSENTATION	1
INTRODUCTION	5
Première partie :	
LA POPULATION	
DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS	
I - Qui sont-ils ?	
1. Sexe et âge	9
2. La profession et l'activité	9
3. Portraits de commissaires enquêteurs	12
II - Les modalités de désignation	
1 - Le volontariat	15
2 - La désignation en préfecture	15
3 - La désignation par le tribunal administratif	18
III - Les motivations des commissaires enquêteurs	
1 - Les retraités : l'enquête comme activité de substitution	19
2 - Les actifs : l'enquête comme complément professionnel	19
3 - "Associatisme" et cause mobilisatrice	20
IV - Conclusion : le système local des enquêtes publiques	
	21
Deuxième partie :	
LES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS	
COMME GROUPE SOCIAL	
I - Un groupe social graduellement intégré	
1 - La Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs (CNCE)	23
2 - Le fonctionnement de la CNCE	25
3 - Les formations	26
4 - La reproduction des relations professionnelles	27
5 - L'intégration graduée des commissaires enquêteurs	28
II - De la doctrine à la professionnalisation	
1 - La doctrine	30
2 - La tendance vers l'expertise	32
3 - Vers une professionnalisation progressive	33
Troisième partie :	
LA FABRICATION DE L'INTERET GENERAL	
I - Des modèles concurrents d'intérêt général	
1 - Le commissaire enquêteur comme lieu de concurrence d'intérêts généraux-pragmatiques divergents	38
2 - Origines professionnelle et intérêts généraux-pragmatiques	40
II - La fabrication locale de l'intérêt général	
1 - L'objet technique sujet de rupture	44
2 - Les rôles des commissaires enquêteurs dans l'enquête publique	46
3 - L'intérêt général, produit croisé de la trajectoire des acteurs et de l'interaction.	49
CONCLUSION	53
ANNEXE : LANOTION D'UTILITÉ PUBLIQUE	57
(J.-L. Piéchaud)	

Environ 15 000 par an, c'est le nombre des enquêtes publiques effectuées chaque année en France... L'arbre de la contestation des grands projets d'aménagement ne doit donc pas nous masquer la forêt des projets, parfois très modestes, qui font quotidiennement l'objet d'enquêtes et de déclarations d'utilité publique... sans grands remous.

Au cœur de ce dispositif des enquêtes, nous trouvons la figure du commissaire enquêteur. Qui sont-ils, quel est leur rôle, quelle vision de l'intérêt général développent-ils?

C'est à ces questions que répond le travail de Xavier Piechaczyk, dont la thèse intitulée "Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général", a été financée par le Centre de prospective de la DRAST. Aucun chercheur, à ce jour, ne s'était encore intéressé à ce groupe social qui fait partie du paysage quotidien des services de l'Équipement.

L'enquête présentée ici nous permet de découvrir les arcanes du "système local des enquêtes publiques" donnant naissance au groupe des commissaires enquêteurs, mais nous plonge aussi au cœur du débat, très actuel, sur l'intérêt général.

Masculine en presque totalité et très souvent retraitée, la population des commissaires enquêteurs peut nous apparaître un peu décalée relativement à l'ensemble de la population française et ces caractéristiques expliquent, probablement, la proportion considérable d'enquêtes faisant l'objet d'avis favorables (81% dans les régions étudiées de Franche-Comté et de Rhône-Alpes). Pour un nombre non négligeable de commissaires, en effet, l'utilité publique des projets va, encore, de soi.

Ce groupe, pourtant, est en évolution rapide, en particulier grâce aux formations dispensées par la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs (CNCE) qui regroupe la majorité de ceux d'entre eux qui conduisent effectivement des enquêtes. Lors des formations, en effet, c'est la conception de l'intérêt général issue de la jurisprudence du Conseil d'État, qui est présentée, conception dite du "bilan", qui stipule que l'on doit comparer les avantages et les coûts du projet, en termes économiques sociaux et environnementaux, et en faire le bilan pour décider de l'utilité publique du projet.

Plus récemment, enfin, une nouvelle conception de l'intérêt général est apparue, au sein du groupe des commissaires enquêteurs, beaucoup plus marquée par l'écologie: dans ce modèle, un projet serait d'intérêt général seulement "s'il s'insère convenablement et sans dommage dans son environnement naturel". Cette conception renverrait alors à une sorte de transcendance de la nature qui évoque les débats sur la "deep ecology". Cette tendance est encore très minoritaire, mais il sera intéressant de voir si elle se développe dans les années à venir.

Enfin, à l'heure où Nicole Questiaux a rendu un rapport au premier Ministre sur la réforme de l'enquête d'utilité publique¹, le travail de Xavier Piechaczyk vient montrer que, si les formes juridiques ne sont pas sans importance, le rôle des acteurs qui mettent en scène ces procédures reste primordial. Le rôle des commissaires enquêteurs apparaît, en effet, déterminant dans la conduite de la concertation et la définition de l'intérêt général.

M.-J. Roussel

¹ Ses conclusions devraient inspirer la loi en préparation.

LES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS ET L'INTERÊT GÉNÉRAL

Xavier PIECHACZYK
Laboratoire Rives – ENTPE

INTRODUCTION

Issue d'un travail de thèse et d'une recherche réalisée pour le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST, le but de cette synthèse est de proposer une "modélisation" type de la fabrication de l'intérêt général dans les enquêtes publiques, établie à partir de l'étude de la population des commissaires enquêteurs et de l'analyse de leur groupe social.

Les résultats sont issus d'une triple enquête empirique, menée de 1996 à 1999, qui fournit trois types de matériaux.¹

Un matériau quantitatif. Ces données sont issues d'un questionnaire postal (145 variables) envoyé à tous les commissaires enquêteurs des régions Rhône-Alpes et Franche-Comté (soit 760 individus en 1997). 417 individus y ont répondu, et constituent donc l'échantillon de l'étude. Ces 417 commissaires ont effectué à eux tous 9241 enquêtes publiques.

Un matériau qualitatif obtenu par entretien. Plus de 50 entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de commissaires enquêteurs de régions Rhône-Alpes et Franche-Comté de 1996 à 1998.

Un matériau qualitatif obtenu par observation. 24 permanences ont été suivies directement et ont fourni des renseignements sur le mode d'interaction à l'œuvre entre le commissaire, l'objet technique et le public.

L'ensemble de ces données permettent de répondre à une double question : qui sont les commissaires enquêteurs (d'où viennent-ils, quelles sont leurs motivations, comment se définissent-ils collectivement, quelle est leur identité)? Que font-ils lorsqu'ils conduisent les enquêtes publiques (quels sont leurs présupposés lorsqu'ils conduisent une enquête publique, par quelles méthodes parviennent-ils à apprécier l'utilité publique des projets qui leurs sont soumis) ?

La lecture de ce texte suppose une connaissance minimale des textes régissant les enquêtes publiques en France, en particulier la coexistence de deux "régimes" généraux d'enquête : les enquêtes relevant de la loi du 12 juillet 1983 dite "Bouchardeau", pour lesquelles le commissaire enquêteur est désigné par le président du tribunal administratif, et les enquêtes publiques dites de "droit commun", pour lesquelles le commissaire enquêteur doit figurer sur une liste départementale, et est désigné par la préfecture. Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'application de l'Article 3 de la loi dite "Barnier" n°95-101 du 2 février 1995 a conduit à l'établissement d'une liste unique de commissaires enquêteurs par département, pour les désignations du tribunal administratif et de la préfecture.

Le rôle des commissaires enquêteurs dans les enquêtes publiques

Les textes juridiques relatifs aux enquêtes publiques se distinguent par leur complexité². Il n'existe, en effet, pas de régime commun³. C'est une agrégation de textes et de réformes qui constituent actuellement le droit des enquêtes publiques, et qui multiplie les cas de figures : "près de 140 textes législatifs ou réglementaires différents prévoient le recours à une enquête"⁴. Ainsi, il est difficile de décrire simplement ce domaine du droit sans effectuer d'impasses, sans être imprécis et partial. Nous allons cependant tenter de nous y employer très brièvement, afin d'introduire à la description de la population des commissaires enquêteurs⁵.

On peut séparer les enquêtes publiques en deux régimes généraux, c'est-à-dire en deux séries de principes et d'obligations dans leur organisation, leur conduite et leurs conséquences en termes juridiques : les enquêtes publiques "nouvelles", ou "de nouveau régime", relevant de la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983⁶ ; et les autres enquêtes publiques, dites "de

¹ Certains résultats présentés sont produits par des tris statistiques ou des analyses factorielles qu'il est impossible de détailler ici. Pour une explicitation de ces opérations, voir X. Piechaczyk, les commissaires enquêteurs et la fabrication de l'intérêt général, éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques, thèse de science politique, Grenoble, 2000, 660p. et annexes.

² Les 380 pages de l'ouvrage de référence R. Hostiou et J.C. Hélin, Droit des enquêtes publiques, Paris, Le Moniteur, 1993, 393p. ne suffisent pas à détailler tous les régimes et toutes les facettes "d'un désordre qui affecte encore tantôt l'intérêt même de la procédure, plus fréquemment sa qualification, et de temps en temps, ce qui est évidemment plus sérieux, son régime", p.39.

³ Cependant, une réforme en cours, devant conduire à une loi en 2001, pourrait tenter d'unifier les régimes d'enquête.

⁴ J.P. Papin, "La réforme des enquêtes publiques", Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz, 1983, pp.335-353, p.335.

⁵ Pour une plus large présentation des textes régissant les enquêtes publiques en France, on se reportera à l'ouvrage de J. Hélin et R. Hostiou cité ci-dessus.

⁶ Loi n°83-630.

droit commun⁷ relevant du régime de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, des articles R.11-4 à R.11-14 du Code de l'expropriation.

La loi Bouchardeau de 1983 définit un des deux régimes généraux d'enquêtes publiques. Sous ce régime la nomination du commissaire enquêteur relève du président du tribunal administratif, il se caractérise également par une publicité élargie autour de l'enquête, des durées spécifiques, et un renforcement des pouvoirs légaux du commissaire enquêteur, pendant l'enquête et après rédaction de son rapport. Ces principes sont formalisés dans les textes : *“les modalités de désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ne relèvent que des textes qui les instituent”*⁸. La loi concerne une série de projets, de travaux, d'installations, précisés dans une liste parue par décret, et se distinguant par des qualités ou des seuils⁹. Selon son article premier, sont soumis à enquête publique *“les aménagements, ouvrages ou travaux exécutés par des personnes publiques ou privées lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces procédures sont susceptibles d'affecter l'environnement”*¹⁰.

Les enquêtes de “droit commun” sont celles qui, globalement, ne relèvent pas de la loi Bouchardeau, mais du régime précisé dans le code de l'expropriation. Ce sont les caractéristiques de l'opération qui définissent le régime qui lui est applicable. Grosso modo, Les projets importants (tant d'aménagement que d'installation classée) et les plans d'occupation des sols sont soumis à la loi Bouchardeau ; alors que les projets de moindre importance renvoient au code de l'expropriation, c'est-à-dire au régime “de droit commun”, sauf disposition très particulière et spécifique¹¹. Le régime d'enquête publique du code de

l'expropriation s'applique donc à d'autres objets que des opérations donnant lieu à DUP. Par exemple, des articles du Code de l'urbanisme renvoient explicitement à la mise en œuvre d'une enquête publique relevant du régime de droit commun, notamment pour les plans d'exposition aux risques.

Les caractéristiques dominantes du régime du Code de l'expropriation sont la publicité et les avis d'enquête, la durée de l'enquête, et la désignation du commissaire par le préfet du département¹² : *“le préfet désigne par arrêté un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête dont il nomme le président. Les membres de la commission d'enquête sont en nombre impair”*¹³. Et *“le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont choisis par le préfet sur une liste nationale établie chaque année par le ministre de l'Équipement ou sur une quelconque des listes départementales établies par le préfet”*¹⁴. La liste nationale n'est plus utilisée aujourd'hui. Seules les listes départementales survivent¹⁵.

Dans toute enquête publique, un dossier représentant le projet est à la disposition du public, ainsi que des registres permettant à quiconque de faire part de son avis sur l'opération envisagée. Concomitamment, le commissaire enquêteur tient des permanences afin de recevoir le public, des élus, des représentants associatifs... À l'issue de l'enquête¹⁶, le commissaire enquêteur doit produire un rapport, rendant compte, notamment, des doléances exprimées, et émet un avis personnel sur le projet. Cet avis a potentiellement, contrairement à d'autres procédures consultatives, des conséquences importantes. En effet, s'il est défavorable, le processus de décision post-enquête s'en trouve grandement affecté : par exemple, pour une procédure de déclaration d'utilité publique, l'avis défavorable d'un commissaire enquêteur interdit au

⁷ Cette appellation, pour simplificatrice qu'elle soit, n'est pas sans ambiguïté. Car compte tenu de la coexistence des deux régimes, il n'existe pas à proprement parler de “droit commun” des enquêtes.

⁸ R. Hostiou et J.C. Hélin, Droit des enquêtes publiques, ..., op.cit., p.87.

⁹ La circulaire du 27 septembre 1985 souligne à cet égard que *“ce tableau est conçu pour être évolutif et pour fonctionner comme une véritable nomenclature”*.

¹⁰ Art.1, de la loi du 12 juillet 1983.

¹¹ Dans cet ensemble se trouvent les enquêtes “particulières”. Dans ce cas un texte spécifique vient enlever le droit de nomination au préfet, pour le transférer à une autre autorité. C'est par exemple le cas pour les enquêtes de classement, déclassement, ouverture ou redressement de voirie, dans lesquelles c'est le maire qui intervient. Par exemple également, c'est le président de la commission intercommunale d'aménagement qui désigne le commissaire enquêteur dans le cas d'aménagement foncier rural. La faiblesse numérique de ces cas particuliers nous incitera à les négliger la plupart du temps.

¹² Il y a d'autres spécificités concernant le commissaire enquêteur, en particulier sur sa liberté d'initiative, plus réduite que dans les enquêtes Bouchardeau.

¹³ Code Expr. Art. R.11-4.

¹⁴ Code Expr. Art. R.11-5.

¹⁵ À partir du 1er janvier 1999, date de mise en œuvre dans les préfetures du décret n°98-622 du 20 juillet 1998 appliquant une partie de la loi Barnier de 1995, les listes préfectorales ont changé dans leur mode de constitution : elles ne sont plus établies discrétionnairement par le préfet, mais formées par une commission départementale constituée à cet effet. La constitution des nouvelles listes, si elle conditionne l'accès des individus à la fonction de commissaire enquêteur en faisant office de filtre, en revanche affecte peu la nomination des individus au sein de ces mêmes listes. En outre, d'après les entretiens réalisés, le nombre des commissaires inscrits n'a que très légèrement diminué. La grande masse des anciens commissaires enquêteurs inscrits sur les anciennes listes a été reconduite dans les nouvelles. Ce changement n'a cependant pas pu être pris en compte dans le présent travail de recherche.

¹⁶ Cette durée varie en fonction des régimes et des projets, mais elle est en moyenne d'un mois.

préfet de prendre directement la déclaration d'utilité publique, et renvoie celle-ci à un avis du Conseil d'État¹⁷. En amont de la rédaction de son avis, dans le déroulement même de l'enquête publique, le commissaire est par ailleurs doté de la capacité d'influencer largement les relations entre les acteurs impliqués, en jouant par exemple une sorte d'intermédiaire entre des associations et le maître d'ouvrage, en organisant à son gré le cadre des rencontres entre les protagonistes. Il est également susceptible

d'influer sur la communication et l'information, en encourageant à rendre publiques le plus possible de données techniques, en tentant d'obtenir des données scientifiques contradictoires, etc. Ainsi, le commissaire n'est pas uniquement doté d'un pouvoir émanant de dispositions juridiques propres à son avis formel. Par son comportement il peut, à de nombreux égards, être un acteur central de la conduite de projets d'aménagements.

¹⁷ Lorsque le projet est suffisamment petit pour que la DUP soit prise par le préfet.

PREMIÈRE PARTIE

LA POPULATION DES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS

I. QUI SONT-ILS ?

1. Sexe et âge : une population typée

Les commissaires enquêteurs des régions Rhône-Alpes et Franche-Comté sont masculins à 98%. Non seulement le taux de féminisation est très faible, mais il ne croît que très marginalement, voire pas du tout, depuis 1986¹⁸.

La moyenne d'âge des commissaires enquêteurs étudiés est proche de 63 ans. Cependant, certains "très vieux" (86 ans) ou "très jeunes" (26 ans) pouvant affecter la moyenne, il est donc préférable de considérer la médiane : 65 ans¹⁹. L'écart type s'établit à 10 ans. Le premier et le troisième quartile²⁰ indiquent que 50% des commissaires enquêteurs ont entre 58 et 69 ans, ce qui correspond à la période de fin d'activité professionnelle, de la préretraite ou de la retraite récente. C'est le "nouvel âge", ou le "jeune troisième âge". Ce "troisième âge" renvoie classiquement au temps d'une activité libérée des contraintes professionnelles et familiales, et le temps de la consécration des loisirs²¹. En considérant les commissaires effectivement désignés pour des enquêtes publiques, c'est-à-dire la population pondérée²², les résultats diffèrent

légèrement. La moyenne atteint alors 67 ans et demi, la médiane 68 ans, l'écart type est stable. Cela signifie que l'âge médian de celui qui conduit une enquête publique sur le territoire français est de 68 ans, et que les "jeunes" sont légèrement moins fréquemment nommés que les "vieux".

Aussi, les enquêtes publiques entrent d'avantage dans le monde du jeune troisième âge ou du nouvel âge. Une des conséquences de la mise en œuvre de la loi Bouchardeau²³ aurait pu être un rajeunissement des commissaires enquêteurs. Or, tel n'est pas le cas, puisque l'âge apparaît stable avec le temps : la classe d'âge la plus importante reste celle de 66 à 71 ans, suivie de près par 61-66 ans.

2. La profession et l'activité : deux variables discriminantes

Les diplômés

La figure 2 montre la très forte proportion de diplômés de l'enseignement supérieur. En considérant la population pondérée par le nombre d'enquêtes publiques réalisées, cette proportion passe à 54 %. Ces résultats sont largement supérieurs aux moyennes

¹⁸ On ne dispose pas de données systématiques des années 80 sur les régions Rhône-Alpes et Franche-Comté. Seule une étude de la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE) fournit des renseignements quantitatifs. A la fin des années 1980, on relevait 97% d'hommes dans le Bas-Rhin, 99% dans les Alpes maritimes et le Var. Voir M. Prieur, "La pratique des enquêtes publiques", Société Française pour le Droit de l'Environnement, Rapport de recherche, 1988, septembre, subv. 4678/DCSP003, Limoges, Commissariat Général de Plan : Commissariat Général de Plan, 217p. et annexes. Cette recherche a été publiée en 1990: M. Prieur; Les enquêtes publiques, quel avenir ? Environnement et information des citoyens, Paris, La Documentation française, Notes et études documentaires, 1990, 136p.

¹⁹ La médiane est l'âge du 201^{ème} individu dans une population de 401 personnes triées par ordre chronologique d'âge (c'est l'âge de celui qui est classé pile au milieu – on parlera d'individu médian). Ce chiffre donne une meilleure vision de l'âge des commissaires enquêteurs, dans la mesure où il "gomme" les âges extrêmes pouvant fortement influencer une moyenne : par exemple la présence d'un commissaire enquêteur de 26 ans.

²⁰ Rappelons que le premier quartile est l'âge maximum des 25% plus jeunes individus, et le troisième quartile est l'âge maximum des 75% plus jeunes individus. La médiane est le deuxième quartile.

²¹ Voir A.-M. Guillemard, "La naissance du troisième âge", dans H. Mendras et M. Verret (dir.), Les champs de la sociologie française, Paris, Armand Colin, 1988, pp.87-96.

²² Rappel: il s'agit d'affecter à chaque individu ayant déjà effectué une enquête un coefficient, un "poids", égal au nombre d'enquêtes déjà conduites. Par exemple, le commissaire enquêteur ayant déjà effectué 3 enquêtes publiques dans sa vie comptera pour 3, celui qui en a fait 220 comptera pour 220. On obtient ainsi des résultats ne reflétant plus la population des commissaires enquêteurs, mais l'ensemble des enquêtes publiques effectuées. Notre échantillon en comporte plus de 9100. Il permet de représenter la pratique des enquêtes publiques, à travers les commissaires enquêteurs.

²³ Conformément à son esprit, voir M. Prieur; Les enquêtes publiques, quel avenir ? Environnement et information des citoyens,...., op.cit.

QUI SONT LES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS ? : QUELQUES DONNÉES

Figure 1 : Sexe des individus

Sexe des individus – 416 individus actifs	
homme	femme
98%	2%

Figure 2 : Diplômes

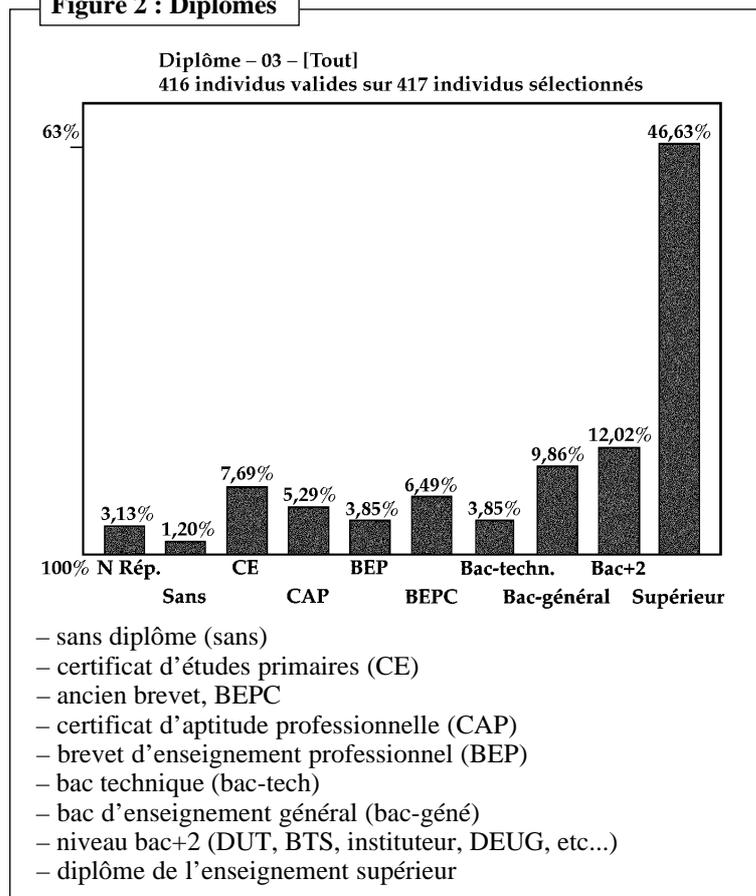


Figure 3 : Tableau des professions exercées en ordre décroissant

	Population totale des commissaires (412 ind.valides)	Population pondérée des commissaires (327 ind.valides)
Ingénieur de la fonction publique technique (TPE, GR, GREF etc...)	15,5%	21,5%
Géomètre expert	12,4%	23,3%
Architecte – urbaniste	7,8%	5,5%
Cadre A administratif de la fonction publique	6,3%	4,8%
Agriculteur	6,3%	1,8%
Professeur du secondaire ou directeur d'école	5,3%	2,1%
Ingénieur et cadre technique du privé	5,1%	4,7%
Ingénieur conseil libéral	4,9%	2,1%
Officier de l'Armée, commissaire de police	4,6%	5,8%
Artisan	4,4%	0,6%
Ingénieur des collectivités locales ou d'une entreprise nationale	4,1%	5,0%
Sous-officier, inspecteur de police	3,1%	6,2%
Chef d'entreprise	2,7%	3,3%
Technicien de la fonction publique technique	2,7%	3,8%
Cadre administratif et financier du privé	2,4%	0,9%
Cadre administratif des collectivités locales	2,4%	4,1%
Divers	10,0%	4,5%
Total	100	100

Figure 4 : professions - graphique très simplifié

Les fonctionnaires et assimilés sont regroupés en un seul sous-groupe, les artisans – commerçants et agriculteurs sont également regroupés.

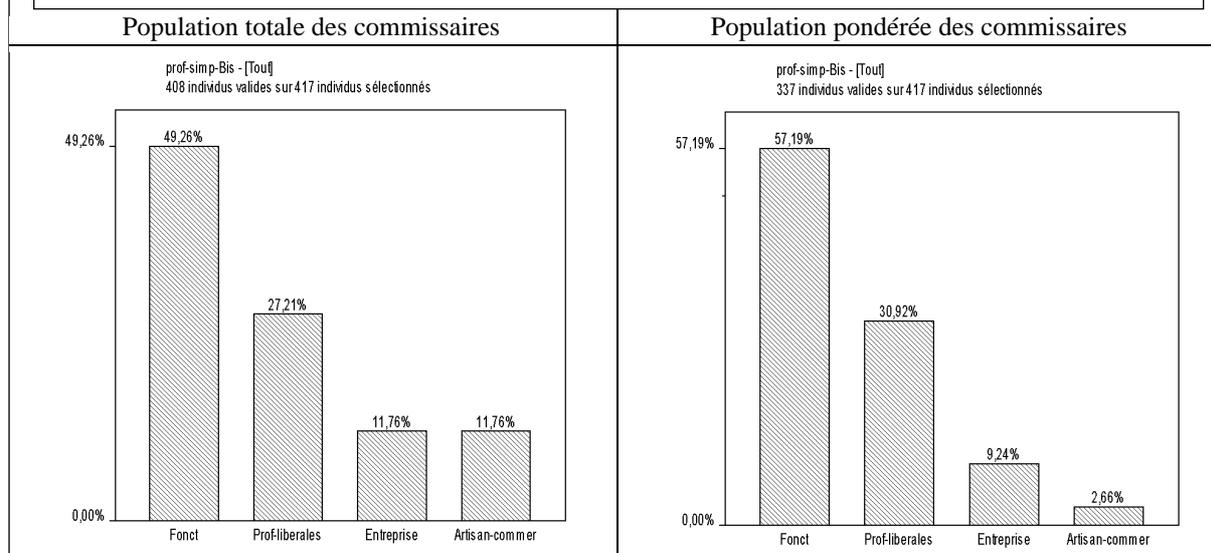


Figure 5 : Activité ou retraite

% ligne entre la profession et l'activité

	En activité	Retraité	
Fonct	8,96	91,04	100,00
Prof-liberales	70,27	29,73	100,00
Entreprise	14,58	85,42	100,00
Artisan-commer	33,33	66,67	100,00
ensemble	29,17	70,83	100,00

Figure 6 : Activité ou retraite, population pondérée

% ligne entre la profession et l'activité

	En activité	Retraité	
Fonct	1,86	98,14	100,00
Prof-liberales	58,99	41,01	100,00
Entreprise	3,79	96,21	100,00
Artisan-commer	17,87	82,13	100,00
ensemble	20,12	79,88	100,00

régionales des chefs de famille dans la population française : la région Rhône-Alpes compte 9,3% de cadres et professions intellectuelles parmi les “personnes de références des ménages”²⁴, et la Franche-Comté 6,6%²⁵. Ces chiffres renvoient une image élitiste et prestigieuse de la population des commissaires enquêteurs. Le diplôme est, en effet, la première sanction de la capacité professionnelle²⁶ et fonde une partie de l’identité de cette population : celle d’être des techniciens du domaine de l’aménagement²⁷.

Les professions

Les professions des commissaires sont classées (Fig 3) par ordre décroissant de pourcentage, en ne faisant figurer que les principales, selon un double tableau concernant la population globale des commissaires, et leur population pondérée. On y constate que près de 50% des enquêtes publiques sont conduites par des commissaires enquêteurs ingénieurs de la fonction publique, géomètres ou architectes (se reporter aux nombres caractérisant la population pondérée)²⁸. La Figure 4 propose, par ailleurs, une lecture simplifiée de la ventilation professionnelle, en fonction des familles d’emploi, mais également en fonction du domaine d’activité des commissaires enquêteurs, tant dans la population globale que dans la population pondérée. Ces données, doublées des répartitions d’actifs ou de retraités (Fig 5 et 6) permettent de dresser trois constats sociographiques.

- Les fonctionnaires d’État ou des collectivités territoriales (en activité ou à la retraite) sont surreprésentés. La surreprésentation s’accroît dans la population pondérée. Seules les professions libérales permettent d’atténuer le phénomène.
- Les retraités représentent une majorité écrasante : 70% de la population totale, 80% de la population pondérée. Ce qui signifie que 4 enquêtes sur 5 sont conduites par un inactif²⁹.
- Le domaine technique de la construction et de l’aménagement (ingénieur Bâtiment et Travaux

Publics, géomètre...) est très majoritaire. Cette surreprésentation croît avec la population pondérée.

3. Portraits de commissaires enquêteurs

Une corrélation entre profession et activité

Comme l’indiquent les figures, la retraite est fortement liée à la profession ou l’ancienne profession. Dans les professions libérales, regroupant principalement des géomètres et des architectes, les commissaires sont souvent en activité : 70% d’entre eux exercent encore. Si l’on s’attache, en revanche, aux enquêtes réellement effectuées et à leur nombre, la proportion d’actifs décroît, compte tenu à l’évidence du manque de temps des individus exerçant une autre activité que celle de commissaire. Elle atteint 59%, ce qui rend toujours les actifs majoritaires parmi les commissaires professions libérales. A l’opposé, en sélectionnant la catégorie des fonctionnaires et anciens fonctionnaires (y compris ceux des collectivités territoriales) 91% de ceux-ci sont retraités. En pondérant la population, ce taux passe à 98%. La corrélation perçue dans les tris à plat se confirme par test statistique³⁰ : il existe bien un lien entre la variable “profession” (ou origine professionnelle) et la variable “activité” du commissaire.

L’âge ne conditionne pas la population des commissaires enquêteurs de la même manière suivant les origines professionnelles. Les fonctionnaires prennent, en effet, leur retraite plus tôt (à partir de 60 ans) que les professions libérales (au-delà de 65 ans). Au même âge, surtout celui de 65 ans qui est charnière, tous les commissaires enquêteurs ne sont pas à la retraite. D’où les deux portraits types suivants : ancien fonctionnaire – 66 ans³¹ – retraité ; profession libérale – 58 ans³² – actif.

La principale raison de la corrélation fonctionnaire/retraité relève de la définition juridique de l’indépendance des commissaires enquêteurs. Les enquêtes de droit commun prévoient, en effet, comme les enquêtes Bouchardeau, que le commissaire enquêteur ne

²⁴ *Le chef de famille.*

²⁵ *Données du recensement général de la population, population, activité, ménages, INSEE, 1990.*

²⁶ *A. Desrosières et L. Thévenot, Les catégories socio-professionnelles, Paris, La Découverte, repères, 1988, 125p.*

²⁷ *Le diplôme est en effet une étape essentielle du parcours de socialisation professionnelle. Voir C. Dubar, La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles, Paris, Armand Colin, U Sociologie, 1992, 276p.*

²⁸ *D’autres professions sont représentées dans la population des commissaires enquêteurs, mais en quantité négligeable : notaire et avocat (8 individus), magistrat (1 individu), professeur des Universités (5 individus), personnel administratif des collectivités locales, employé commercial d’une entreprise privée, policier, militaire du rang, instituteur ou assimilé.*

²⁹ *Il semble que le taux de retraités soit stable dans le temps, voire s’accroisse par rapport au milieu des années 80. Nous ne possédons pas de données comparatives sur les mêmes territoires. Cependant, l’étude menée par la SFDE (op.cit.) montre des taux de retraités inférieurs en 1988 : 59 % seulement pour le territoire du Tribunal administratif de Nice (Alpes-Maritimes et Var), entre 50 et 60 % pour la Bas-Rhin, 63% en Haute-Vienne.*

³⁰ *Le test utilisé permettant de constater cette corrélation est celui dit du Chi2. Statistiquement, un test de Chi2, qui mesure l’écart à l’indépendance (permettant de révéler un lien entre deux variables) entre les deux variables, permet en l’occurrence d’obtenir qu’elles ne sont pas indépendantes au seuil de 1%. La première contribution relative au Chi2 est “profession libérale x en activité”.*

³¹ *50% des anciens fonctionnaires ayant déjà conduit une enquête publique ont entre 62 et 70 ans.*

³² *50 % des professions libérales ayant déjà conduit une enquête publique ont entre 49 et 65 ans.*

doit pas avoir ou avoir eu d'intérêt dans l'opération projetée. La conséquence chez les institutions désignant les commissaires enquêteurs est d'amoindrir la proportion de fonctionnaires en activité, suspectés de dépendance, dès lors que des collectivités locales ou des services de l'État sont partie prenante du projet.

Des diplômés inégalement répartis

Les fonctionnaires, qui forment un groupe composé principalement de techniciens ou d'ingénieurs du ministère de l'Équipement, de l'Industrie ou de l'Agriculture, sont plutôt moins diplômés que la moyenne des commissaires (35% du supérieur, alors que pour l'ensemble de la population le taux est de 46%), (Fig 6).

En effet, occuper des emplois techniques intermédiaires ou supérieurs dans l'administration ne signifie pas être diplômé en conséquence. Ces individus, et tout particulièrement ceux entrés dans les ministères techniques liés à l'aménagement (Équipement, Agriculture) dans les Trente Glorieuses, ont largement bénéficié d'un recrutement de "masse". Ces recrutements, importants en volume, n'ont pas visé que des individus diplômés, l'offre étant inférieure à la demande. Les agents techniques entrés dans les ministères à cette époque auront pour une part bénéficié de promotions internes. C'est ainsi que l'on constate la présence de nombreux ingénieurs des Travaux Publics de l'État, qui ne possèdent pas le diplôme renvoyant à leur titre, ou pas de diplôme du supérieur du tout.

Le lien fonctionnaire-peu diplômé fait contraste avec l'autre famille professionnelle très représentée : celle des professions libérales techniques (géomètres et architectes, soit 20% de la population totale et 30% de la population pondérée). Ces professions exigent, pour pouvoir être exercées, un diplôme de l'enseignement supérieur. Elles sont, en outre, régulées par des institutions ordinales, qui exercent un contrôle sur l'activité des individus et leurs respects des codes instaurés par profession. Conformément à cette règle régissant ces deux activités professionnelles en France, plus de 95% des acteurs concernés sont diplômés d'un deuxième ou troisième cycle.

Les commissaires venant de l'entreprise (12%), entrent, quant à eux, dans la représentation type du cadre du privé. Ils sont sans surprise plutôt diplômés du supérieur (53%), et sont 70 % à posséder le baccalauréat. Ils proviennent plutôt de grandes entreprises, où ils ont pu y assumer des fonctions techniques (étude, recherche, contrôle), ou des fonctions administratives et commerciales. Les ingénieurs pri-

vés de production sont totalement absents de l'échantillon. Or, ce sont classiquement ces cadres là qui sont les moins diplômés, et qui ont réussi à gravir les échelons hiérarchiques de l'industrie³³.

Enfin, la quatrième sous-population (12%), celle des artisans, commerçants et agriculteurs, se distingue de la précédente, en présentant un très fort taux de non diplômés. Moins de 20% d'entre eux possèdent le baccalauréat (y compris un bac technique), et plus de 35% n'ont qu'un certificat d'étude. Cette sous-population fait baisser le taux de diplômés dans le vivier des commissaires enquêteurs. Nous verrons cependant que dans la pratique, les artisans, commerçants et agriculteurs sont peu nommés par les institutions qui en ont la charge.

La domination des professions à caractère technique

En matière professionnelle, le domaine technique de l'aménagement est largement majoritaire. Il constitue le premier signe d'expertise des commissaires enquêteurs. Il se réfère à des corpus scientifiques et des savoir-faire que sont la construction (de bâtiments), les travaux publics (ouvrages d'art, construction et entretien des routes), le métrage, l'écologie (bruit, déchets, eau) etc. En fait, une grande partie du secteur industriel de la construction et de l'aménagement est représentée et la chaîne professionnelle, figurant les collaborations inter-métiers, peut être reconstituée. Elle se compose des ingénieurs, anciens maîtres d'ouvrage public, dont le métier est de programmer, financer et coordonner des travaux ; des maîtres d'œuvre de conception et de coordination, dont le métier est la réalisation des ouvrages ou des travaux (architectes, bureaux d'études, subdivisionnaires du secteur public) ; des prestataires, des géomètres experts, ingénieurs conseil, écologues ; des techniciens du contrôle (issus d'entreprises comme l'APAVE ou VERITAS, en matière de sécurité incendie, ou des ingénieurs et techniciens de la fonction publique technique – DDE³⁴, DDAF³⁵, DRIRE³⁶). Rappelant le manque d'ingénieurs de production issus du privé, les entrepreneurs, patrons d'entreprises de BTP ou de maçonnerie sont absents.

L'étude approfondie des déterminants sociaux conduit ainsi, d'un côté, à établir des typologies, de l'autre, à dégager des régularités dans la population. Le croisement de variables "biologiques" et de conditions professionnelles, contribuent à des portraits types de commissaires enquêteurs. Certains sont simples, car ils relèvent de grandes dichotomies explicables : **fonctionnaire – retraité – âgé / libéral – actif – jeune**. D'autres demandent d'affiner le pro-

³³ L. Boltanski, Les cadres. La formation d'un groupe social, Paris, Les éditions de minuit, Le sens commun, 1983, 522p., p.337 et s.

³⁴ Direction Départementale de l'Équipement.

³⁵ Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

³⁶ Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

Figure 6 : Diplômes des fonctionnaires

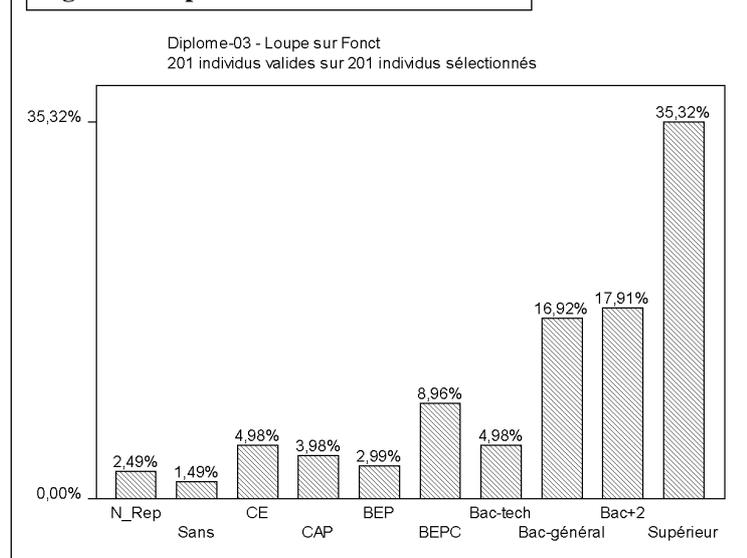


Figure 7 : Demande des commissaires enquêteurs à être inscrits

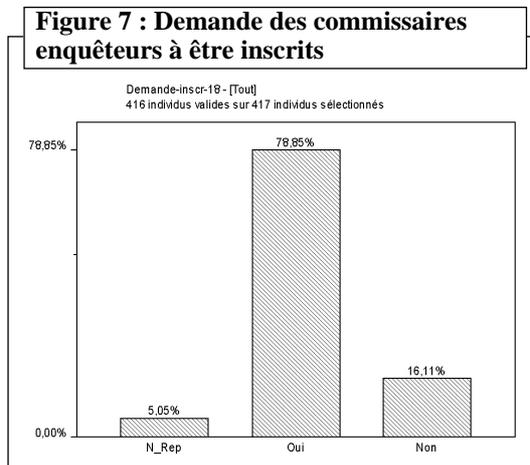


Figure 8 : Professions des inscrits d'office

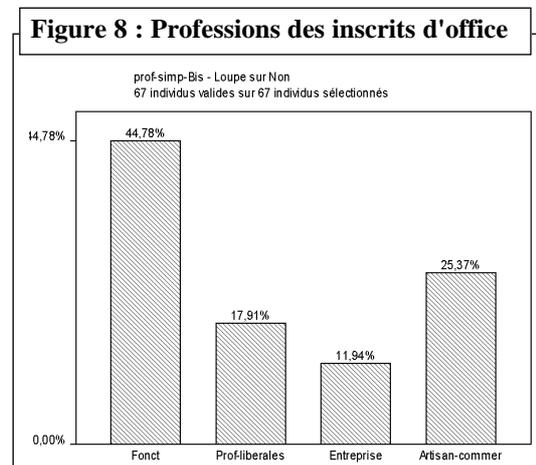
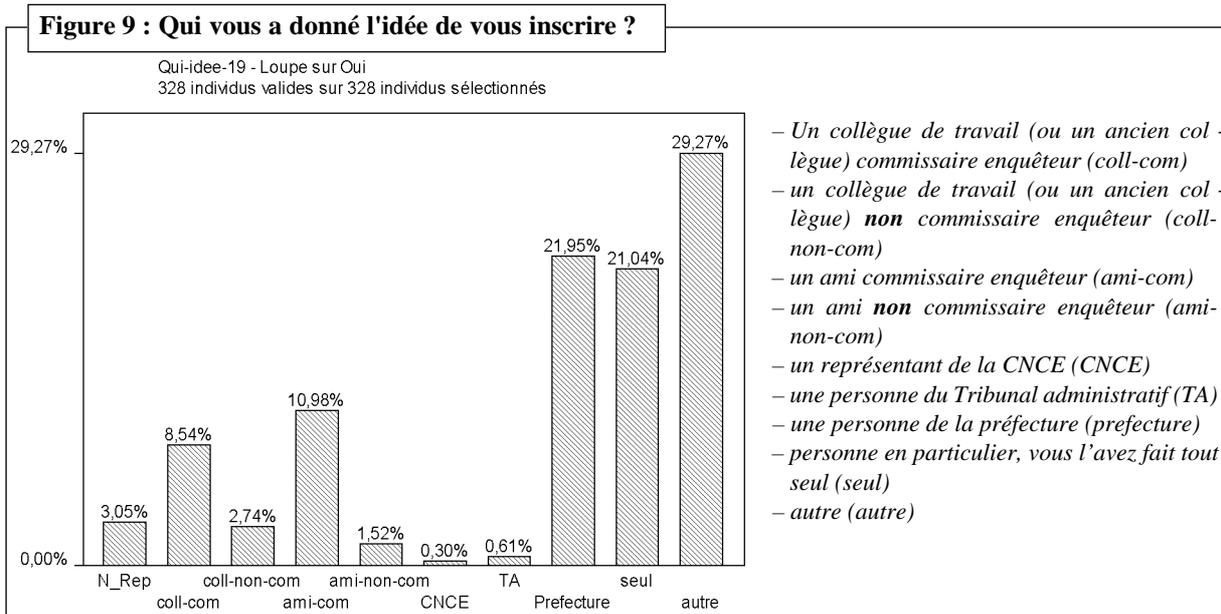


Figure 9 : Qui vous a donné l'idée de vous inscrire ?



pos : les cadres du privé, d'âge médian, plutôt aisés, des secteurs administratifs et commerciaux des entreprises, ou les artisans, marginalisés, pas diplômés. Toutes ces données ouvrent la voie à une différenciation des commissaires enquêteurs et à une interrogation sur l'homogénéité de leur groupe social.

II. LES MODALITÉS DE DÉSIGNATION

1. Un mécanisme fondé sur le volontariat

Devient commissaire enquêteur celui qui en fait la demande. Encore faut-il être informé que la fonction de commissaire enquêteur existe, qu'elle est ouverte à quiconque, et qu'il faut s'adresser à la préfecture, voire au tribunal administratif, pour tenter de le devenir. L'information sur les enquêtes publiques et leur conduite s'effectue majoritairement par le vecteur professionnel : on trouve toujours dans l'histoire personnelle des commissaires en activité une fonction, un métier, une situation vécue qui les ont conduit à connaître les enquêtes publiques, à tester leur fonctionnement, ou à y jouer un rôle substantiel. L'information sur la possibilité de devenir commissaire enquêteur circule, cependant, très peu en dehors des canaux professionnels. Cette confidentialité relative reproduit *au sein* des enquêtes publiques le milieu professionnel *dans lequel les enquêtes s'insèrent*. Elle entretient le très fort taux de techniciens aux dépens d'autres milieux professionnels.

La figure 7 montre que presque 80% des individus ont fait la demande d'inscription, et se sont ainsi portés volontaires. Mais tous n'ont pas été également inspirés : parmi ces 80% de "volontaires" figurent ceux à qui l'on a conseillé ou que l'on a incité à faire la démarche. Le "déclic" de l'inscription a, en effet, des origines très diverses.

Moins de 20% des individus ont eu l'idée, seuls, d'être candidat à l'inscription. Les autres ont fait la démarche administrative suite à une incitation quelconque, allant de celle d'un ami (pour environ 25%) à celle d'une institution (environ 50%). Les préfectures alimentent leurs listes via des institutions-relais : chambres consulaires, administrations publiques, communes, armée, instituts d'enseignement, associations de protection de la nature, ordres professionnels. L'appel à ces organismes s'explique par la crainte de manquer de com-

missaires enquêteurs : même si les listes sont composées de plus de cinquante noms, il n'est pas rare qu'un secrétaire administrative ait du mal à trouver un candidat pour une petite enquête, surtout si elle est techniquement peu valorisante : c'est le cas, par exemple, du classement et déclassé du domaine public. L'appel à des institutions-relais permet aux agents préfectoraux d'organiser les relations avec leur environnement professionnel et d'établir des réseaux avec d'autres individus ou institutions. Le recours à ces institutions-relais est à l'image de l'environnement institutionnel du travail préfectoral ordinaire. Il est découpé en trois grandes catégories d'interlocuteurs : les collectivités locales, les services de l'État, et les "*professions, relais socio-économiques, entreprises*"³⁷.

Dans la pratique, les noms renvoyés par les institutions-relais sont ceux de leurs cadres et de leurs responsables : responsables de chambres, membres de commissions, anciens chefs de services de l'administration technique. 14,5% des commissaires enquêteurs sont membres d'une chambre consulaire en même temps qu'ils figurent sur la liste préfectorale, et plus de 68% d'entre eux y exercent des fonctions représentatives ou de responsabilité. Cependant, les inscriptions honorifiques telles qu'on pouvait les constater avant 1999, notamment chez des représentants de chambres consulaires, ont désormais tendance à disparaître, avec la mise en œuvre des commissions et des listes départementales d'aptitude, dont le premier effet a été de réduire sensiblement le vivier des commissaires aux dépens de ceux qui ne conduisaient presque jamais d'enquête.

2. La désignation du commissaire enquêteur en préfecture

Dans la mesure où il n'existe pas de règlement qui viserait à désigner tel type de commissaire enquêteur sur telle enquête publique, les préfectures sont laissées libres de leur choix en la matière. Cette pratique discrétionnaire renvoie à des choix politiques, et s'opposent sur le principe au mécanisme d'inscription sur les listes qui, en ne pratiquant quasi aucune censure, reflète un mode de fonctionnement plus bureaucratique. Au cœur de la désignation du commissaire, on peut constater que le choix des commissaires est *réputationnel*.

La constitution des listes correspond largement, on l'a vu, à une analyse *institutionnelle et formaliste* du champ de l'aménagement et de la concertation par les autorités préfectorales³⁸. Les individus sont pour

³⁷ Le préfet Paul Bernard, ancien président de l'Association du corps préfectoral, et ancien préfet de la région Rhône-Alpes, regroupe dans la catégorie "profession, relais socio-économique, entreprises" les chambres consulaires, les groupements professionnels, les consommateurs, transports routiers Constructeurs et gestionnaires de logements, Travaux publics, Hôpitaux, ordres professionnels Comité sportif, association de citoyens, universités, laboratoires associations, syndicats professionnels, citoyens, collectivités locales. Ces catégories sont sectorialisées en fonction du secteur d'action publique et administrative?. Voir "le courant démocratique d'un Etat Républicain", P. Bernard, Le Préfet de la République, le chêne et l'olivier, Paris, Economica, 1992, 262p.

³⁸ Rappelons que cette pratique s'est modifiée depuis le 1^{er} janvier 1999, date d'entrée en vigueur des listes d'aptitudes départementales prévues à l'Article 3 de la loi Barnier du 2 février 1995. Cependant le bouleversement est loin d'être total, puisque les commissaires enquêteurs actuellement inscrits sont les mêmes que ceux qui l'étaient avant la réforme. Par ailleurs les pratiques de désignation effective semblent relativement inchangées.

partie contactés via l'institution à laquelle ils appartiennent. Les services préfectoraux supposent ainsi que les qualités requises s'identifient aux fonctions des individus : celui qu'on inscrit sur la liste est un homme qui se définit en étroite indépendance avec les missions et les métiers de son institution de rattachement, et peu par des attributs personnels. Aussi, l'aptitude est tenue pour négligeable ou presque.

A l'inverse, la désignation effective du commissaire enquêteur repose en toute subjectivité sur sa réputation. Ce n'est plus *d'abord* la fonction ou l'ancienne fonction qu'exerce un individu, et sa place dans l'institution qui prévalent, mais sa seule "image".

Les agents qui prennent la responsabilité de la désignation sont hiérarchiquement plus élevés que ceux qui constituent ordinairement les listes et qui prennent les premiers contacts avec les commissaires enquêteurs pour les interroger sur leur disponibilité. Cette répartition des tâches correspond aux descriptions maintenant "classiques" du fonctionnement préfectoral : aux cadres, les décisions politiques ou "d'arrangement", au personnel subalterne, les tâches systématiques et le souci d'égalitarisme devant la loi³⁹. C'est plutôt un chef de bureau, voire le secrétaire général adjoint, qui entérine une proposition de nom de commissaire enquêteur à désigner, ou qui le choisit parmi plusieurs propositions de ses services.

Les contacts entre la préfecture et les commissaires enquêteurs s'établissent cependant via le personnel d'exécution, généralement par téléphone. F. Dupuy et J.-C. Thoenig appellent cela le contact du pauvre : *"A la base s'établit le contact du pauvre : épistémique, mettant en présence un agent et un usager"*⁴⁰. De fait, les commissaires enquêteurs s'en trouvent dévalorisés. L'absence de mise en valeur de la mission de commissaires enquêteurs par les relations avec la préfecture entretient, voire amplifie, la recherche de la notabilité par les commissaires enquêteurs : on tente de dépasser, de temps en temps, le stade de la relation impersonnelle avec la secrétaire administrative, pour être éventuellement repéré et mis en contact avec le chef de bureau ou le directeur de service.

Les pratiques de désignation, remises en cohérence, permettent inductivement de dégager six facteurs faisant d'un commissaire enquêteur "banal" un homme de bonne réputation, et susceptible d'être choisi.

– La discrétion

Des commissaires enquêteurs ayant largement fait appel à la presse, émettant un trop grand nombre d'avis défavorables, s'étant déjà opposé durement

aux services de la préfecture, générant des conflits et des protestations appuyées d'élus locaux sont peu ou pas nommés. En ce sens, les préfectures semblent chercher plutôt des collaborateurs occasionnels de confiance, c'est-à-dire évitant les conflits voire les avis défavorables trop fréquents.

– La rigueur

Le respect à la lettre des procédures est fortement privilégié par les préfectures, soucieuses de l'indépendance juridique du commissaire enquêteur, du respect des étapes de l'enquête elle-même, et de l'établissement de rapports clairs, pour éviter les recours contentieux.

– La recommandation d'une institution-relais

Des suggestions de nomination émanant de communes sont fréquentes. Dans ce cas, les relations de bonne collaboration avec les élus locaux peuvent être privilégiées, au détriment d'un réel choix préfectoral. Dans un autre sens, la recommandation par son ancien chef de service administrateur accroît la réputation et la respectabilité du commissaire enquêteur.

– La disponibilité

Ce critère, très pragmatique, est facteur de la "sur-nomination" de certains commissaires enquêteurs. L'un d'entre-eux, dans l'Ain et le Rhône, se targue d'avoir effectué plus de 500 enquêtes publiques, dont plus de 350 relevant de la préfecture. Il concerne bien entendu surtout les retraités. Un commissaire enquêteur refusant souvent des enquêtes publiques surtout dans ses premières nominations, ne sera pas perçu comme un collaborateur de confiance de l'administration.

– L'expertise technique

La démonstration d'une expertise technique est également un gage de nomination fréquente, car elle assure une garantie de connaissance à l'institution, et même si l'enquête publique n'exige pas de savoir pointu.

– La localisation

Il s'agit sûrement du critère le plus important. Il faut habiter près du projet soumis à enquête publique, afin de limiter les frais de déplacements engagés. C'est une condition presque nécessaire à la désignation, et ce malgré les soucis d'impartialité que peut poser la propre insertion du commissaire enquêteur dans le tissu social qui voit se dérouler l'enquête.

³⁹ Voir F. Dupuy et J.-C. Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, *L'espace du politique*, 1985, 316p.

⁴⁰ *ibid.*, p.46.

Figure 10 : Profession des commissaires enquêteurs nommés par le Tribunal administratif, population pondérée

Croisement (%) entre Profession et Tribunal administratif, pondéré par le nombre d'enquêtes Bouchardeau

	Lyon	Grenoble	Besançon	tous
Fonct.	59,2	53,5	40,1	51,3
Prof-liberales	8,5	33,4	57,7	34,0
Entreprise	30,0	11,8	1,0	13,3
Artisan-commer.	2,3	1,3	1,2	1,5
Somme	100,0	100,0	100,0	100,0

Figure 11 : Activité des commissaires enquêteurs nommés par le Tribunal administratif, population pondérée

Croisement (%) entre Activité et Tribunal administratif, pondéré par le nombre d'enquêtes Bouchardeau

	Lyon	Grenoble	Besançon	tous
En activité	7,2	21,2	47,1	24,8
Retraite	92,8	78,8	52,9	75,3
Somme	100,0	100,0	100,0	100,0

Figure 12 : Diplôme des commissaires enquêteurs nommés par le Tribunal administratif, population pondérée

Croisement (%) entre Diplôme et Tribunal administratif, pondéré par le nombre d'enquêtes Bouchardeau

	Lyon	Grenoble	Besançon	tous
N-Rep	0,9	0,0	1,4	0,5
Sans	4,9	0,0	0,0	1,1
CE	6,8	10,1	0,9	7,0
CAP	4,5	0,1	0,5	1,2
BEP	0,7	0,1	2,8	0,9
BEPC	8,2	5,0	2,4	5,1
Bac-tech	8,8	0,4	0,6	2,4
Bac-général	16,5	14,4	9,1	13,5
Bac+2	6,7	10,2	10,1	9,3
Supérieur	42,2	59,6	72,3	59,0
Somme	100,0	100,0	100,0	100,0

Figure 13 : Domaine professionnel des commissaires enquêteurs nommés par le Tribunal administratif, population pondérée

Croisement (%) entre Domaine professionnel et Tribunal administratif, pondéré par le nombre d'enquêtes Bouchardeau

	Lyon	Grenoble	Besançon	tous
technique-amgt	57,5	78,0	79,1	73,6
droit-judiciaire	21,5	2,5	12,5	9,6
administ-finance	14,0	17,4	7,0	13,7
enseignement	4,6	0,7	0,3	1,5
agriculture	1,8	1,2	1,2	1,3
artisanat-commerce	0,6	0,2	0,0	0,3
somme	100,0	100,0	100,0	100,0

Les résultats de ces pratiques de désignation des commissaires enquêteurs en préfecture montrent que 63% des enquêtes sont conduites par des anciens fonctionnaires, et 62% par des commissaires issus du domaine de l'aménagement. Les retraités y sont très majoritaires, et les professions libérales moins présentes que dans les enquêtes publiques relevant de la loi Bouchardeau (voir plus loin).

3. La désignation par le tribunal administratif

La loi Bouchardeau a donné, en 1983, la compétence de désignation des commissaires pour les enquêtes relevant de son régime aux présidents de tribunaux administratifs. Mis en œuvre dans les décrets d'application en 1985, ce transfert ne s'est pas effectué dans des conditions matérielles optimales. En effet, il est opéré sans concertation avec les juridictions, sans transfert de moyens humains et matériels, et avec la désapprobation des préfectures, qui voyait là, en pleine époque d'application des premières lois de décentralisation, une raison supplémentaire de se dire dépourvues de leurs prérogatives⁴¹.

De fait, en l'absence de règlements et d'instructions réelles aux Tribunaux administratifs, tant sur les principes de désignation de commissaires enquêteurs que sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, des pratiques spécifiques se sont mises en place dans chaque juridiction administrative. C'est ainsi que l'on peut parler de "styles" de Tribunaux administratifs.

D'une manière générale, la désignation des commissaires enquêteurs entre dans les actes administratifs dévalorisés et relégués au second plan dans les juridictions. Le nombre grandissant de contentieux, et les exigences croissantes d'un règlement des litiges dans des délais raisonnables impliquent un primat de ce contentieux sur les tâches administratives. C'est pourquoi, handicapée par une mauvaise mise en œuvre initiale, la désignation des commissaires par le TA prévue par la loi Bouchardeau relève avant tout du bon vouloir du personnel, particulièrement de la sensibilité des magistrats et des personnels de greffe à la question de la concertation.

Une différenciation territoriale par juridiction

Compte tenu de la variabilité des pratiques et des mises en œuvre, les désignations contrastent d'un Tribunal administratif à l'autre : les figures 10 et suivantes illustrent les différences entre trois juridictions (Lyon, Grenoble, Besançon) et renvoient à des idéaux-types de commissaires enquêteurs.

Pris ensemble, les tribunaux administratifs offrent peu d'originalités par rapport aux pratiques préfectorales.

Leurs activités aboutissent à peu près aux mêmes résultats : environ 2/3 de fonctionnaires, 1/3 de professions libérales, et un nombre restreint "d'autres". Les mêmes portraits types peuvent être dressés : fonctionnaire, retraité, plutôt âgé – profession libérale, plutôt très diplômé, actif, plutôt plus jeune que les autres.

En revanche, si on étudie isolément chaque juridiction, les originalités sont plus nombreuses. Le tribunal de Lyon nomme une majorité d'anciens fonctionnaires (59%) et un grand pourcentage de commissaires provenant de l'entreprise (30%). L'énorme majorité de ces commissaires sont à la retraite (92%), et moins diplômés que la moyenne (42% de l'enseignement supérieur, contre 59% pour tous les tribunaux administratifs). Leur domaine professionnel d'origine est assez varié : la plupart d'entre eux viennent de la technique et de l'aménagement (57%, soit 16% de moins que la moyenne), et 21% viennent des professions du droit.

Le tribunal de Besançon contraste avec celui de Lyon. On y nomme très peu de fonctionnaires (40% alors que la proportion est de 51% sur tous les tribunaux administratifs), énormément de professions libérales (58%), mais quasiment aucun issu de l'entreprise. Les commissaires enquêteurs y sont plus en activité qu'ailleurs (47% alors que la proportion d'actifs pour toutes les juridictions est de 25%), et largement surdiplômés. Plus qu'ailleurs également, les individus sont des techniciens du domaine de l'aménagement (ce qui est cohérent avec le fort taux de professions libérales qui sont en fait les géomètres et les architectes).

Le tribunal de Grenoble pratique des nominations "médiannes". Il fait appel pour 54% à des fonctionnaires, 33% à des professions libérales, 12% à l'entreprise, ce qui est similaire aux proportions des 3 tribunaux administratifs réunis. L'activité/retraite est également semblable à la moyenne : environ 21% d'actifs nommés. A noter une légère sous-représentation des professions en provenance du droit, alors que celles liées aux techniques de l'aménagement représentent 78% des désignations.

Or, une de nos hypothèses est que le commissaire enquêteur conditionne largement la conduite de l'enquête publique. Aussi, on peut en conclure qu'une enquête publique relevant du régime de la loi Bouchardeau dans le Doubs sera conduite d'une manière fortement différente d'une autre conduite dans le Rhône, ou en Savoie. On peut ainsi parler de *territorialisation* des pratiques de l'enquête publique, et de *différenciation* de la consultation des

⁴¹ Comme le rapporte Michel Prieur : "certains présidents de tribunaux administratifs ne [furent] pas loin de considérer la désignation des commissaires enquêteurs comme un véritable "cadeau empoisonné" M. Prieur, Les enquêtes publiques, quel avenir ? Environnement et information des citoyens, ..., op.cit., p.27.

administrés. Nous verrons, en effet, plus loin que le profil professionnel influe sur l'instruction de l'enquête et la construction de l'intérêt général. Aussi, la territorialisation implique des chances variables et inégales pour des opposants de voir, par exemple, un commissaire enquêteur donner un avis défavorable à un projet.

III. LES MOTIVATIONS POUR CONDUIRE DES ENQUÊTES PUBLIQUES

1. Les retraités : l'enquête publique comme activité de substitution professionnelle

Pallier l'ennui, trouver de la reconnaissance

Les commissaires enquêteurs, ayant donné beaucoup de leur temps à leur ancien métier, apprécient manifestement de rester dans un environnement professionnel, afin de se reconstruire une activité qui les occupe. Aussi, le caractère chronophage des enquêtes publiques n'est pas considéré comme un défaut, mais bien comme une qualité de ce passe-temps de jeunes retraités. L'enquête a la double qualité de pallier l'ennui en remplissant le temps des loisirs du jeune troisième âge, et de ressembler à un travail qui prend sens et qui a une utilité sociale.

C'est pourquoi, on peut qualifier, pour le moment, l'activité des commissaires enquêteurs d'*activité para-professionnelle* : elle est exercée par des individus au parcours professionnel spécifique qui leur a permis une reconversion peu coûteuse, elle fait partie du domaine de l'aménagement sans y exercer une fonction majeure. Elle est, par ailleurs, constellée d'obligations contraignantes qui maintiennent l'illusion d'être encore dans son monde professionnel "réel".

Besoins de reconnaissance et relations clientélistes

La reconstruction de la reconnaissance sociale à travers le travail est précieuse, comme si ce bien acquis difficilement devait être protégé à tout prix. Sa perte devient donc une crainte majeure. Plus le recrutement s'effectue majoritairement chez les retraités, plus les acteurs sont dépendants de l'image sociale de substitution que leur fournit l'enquête publique. Il se crée ainsi une dépendance paradoxale. D'une certaine manière, ce sont d'abord les commissaires enquêteurs qui sont dépendants de la procédure d'enquête publique, pour la reconnaissance sociale qu'elle induit. Se crée ainsi une sorte de marché de la distribution des enquêtes au sein de la population des com-

missaires, dans lequel le gain principal est la reconnaissance sociale. La préfecture et le tribunal administratif deviennent de fait des distributeurs de la ressource "reconnaissance", dont les commissaires enquêteurs du "nouvel âge" sont devenus dépendants.

Cette recherche de reconnaissance fait écho à la volonté de devenir un notable au sens où l'entend Pierre Grémion : "*le notable est un individu qui dispose d'une représentativité suffisante pour obtenir de l'administration locale une transgression de l'universalisme de la règle centrale et qui occupe, de ce fait, une position médiatrice entre l'État et la société civile. [...] Dans tout département le milieu notabiliaire peut être structuré à partir d'une variable organisationnelle simple : le niveau d'accès de l'individu à l'appareil administratif de l'État (infra-départemental, départemental ou central)*"⁴². Les commissaires enquêteurs se placent tout à fait dans cette perspective, c'est-à-dire dans une dynamique qui les conduit à devenir des acteurs permanents de l'action publique locale, sans être passés par le suffrage. Ce défaut de légitimité *a priori* tend à être compensé par le développement d'une expertise et donc de compétences propres en matière de concertation.

2. Les actifs : l'enquête publique comme complément professionnel ?

Les motivations des commissaires enquêteurs actifs sont plus difficiles à percevoir que celles des retraités. En effet, elles sont parfois non dénuées d'un intérêt professionnel économique : cette question est largement tabou et rares sont les acteurs qui acceptent de l'aborder sans se vexer et s'indigner. Elles sont également moins reliées à la question de reconnaissance via la substitution professionnelle. La procédure ouvre à la connaissance d'un nouveau milieu qui n'est pas forcément totalement désintéressée. L'enquête publique est, en effet, un investissement en temps et en argent, que certains acteurs professionnels tenteront un jour de rentabiliser.

Un discours sur le "dévouement à la cause publique" et "l'engagement" est pour une part un discours partiel. La "citoyenneté", ou "l'honnête homme", font partie du "prêt à penser" et du "prêt à dire" fabriqués par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs⁴³. Et, d'une certaine manière, quelques-uns font appel à l'argument citoyen pour omettre une autre motivation plus prosaïque et moins symboliquement rémunératrice, comme gagner un peu d'argent, se fabriquer des réseaux professionnels.

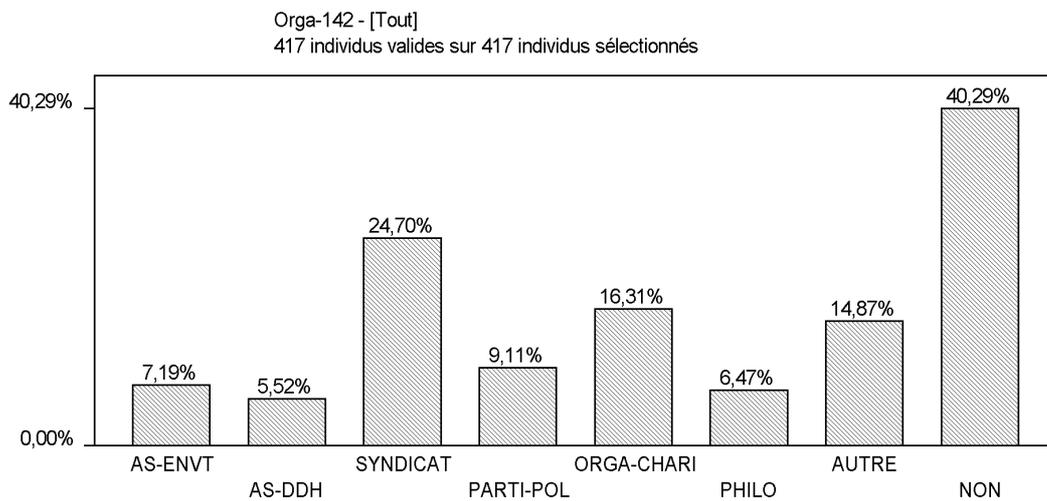
Toutefois, l'argument du "civisme" ou de "l'engagement citoyen" n'est pas systématiquement fallacieux. Il peut être sérieusement entendu comme désignant

⁴² P. Grémion, *Le pouvoir périphérique, Paris, Seuil, Sociologie, 1976, 477p., p.212 et 213.*

⁴³ Voir plus loin les propos sur la doctrine de la CNCE.

Figure 14 : Appartenance des commissaires enquêteurs à des associations (hors Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs)

- associations de lutte pour les droits de l'homme (as-ddh)
- de protection de l'environnement (as-envt)
- syndicales
- politiques
- organisations charitables (Rotary, Lyon's...)
- (orga-chari)
- club philosophique (philo)



la conduite de personnes montrant un sens des devoirs collectifs au sein d'une société. "Le civisme manifeste un zèle vis-à-vis de la chose publique, en vertu duquel, tout en revendiquant son quant-à-soi, on estime devoir s'encadrer dans une collectivité et collaborer à la vie sociale"⁴⁴. Au même titre que l'on ne peut suspecter certains commissaires enquêteurs d'un intéressement professionnel à la conduite des enquêtes, on peut également donner crédit à d'autres en pensant que leur démarche a trait à la citoyenneté et au civisme, en d'autres termes qu'elle renvoie à une "cause" mobilisatrice.

3. "Associatisme" et cause mobilisatrice

Les commissaires enquêteurs sont davantage que la moyenne engagés pour une (bonne) "cause" générale⁴⁵. Ainsi, l'adhésion, voire la pluri-adhésion des commissaires enquêteurs leur attribuent un fort capital relationnel. Surtout en milieu rural, ce fort capital relationnel participe de l'intégration du groupe des commissaires. Par ailleurs, il met en avant l'excellence sociale du bénévolat.

La figure 14 montre que 25% des individus sont membres d'un syndicat ou d'un ordre professionnel, 9% d'un parti politique, 7,2% d'une association de

défense de l'environnement, 5,5% d'une association de défense des droits de l'homme, 16,3% à une organisation "charitable" (également de type amicaliste comme le Rotary club), 6,5% à une association de réflexion philosophique (on peut probablement regrouper dans cette catégorie les commissaires enquêteurs francs-maçons). Adhésion à la CNCE mise à part, seuls 40% des commissaires n'appartiennent pas à une association. Enfin, 25% des commissaires enquêteurs sont, ou ont été titulaires d'un mandat politique. De fait, les commissaires enquêteurs sont plus "associatifs" que la moyenne des Français, et légèrement plus que ceux de leur CSP principale : celle des cadres et professions intellectuelles. Les commissaires sont donc des adhérents actifs, voire des multi-adhérents actifs. Deux facteurs les distinguent cependant des CSP supérieures : leur engagement politique est plus important, tant comme militant (appartenance à un parti) que comme élu (environ 20% des commissaires enquêteurs ont eu un mandat local) ; leur engagement pour la cause de l'environnement est important ; enfin, "l'amicalisme" à travers des associations "charitables" est surreprésenté (16,3% des commissaires enquêteurs appartiennent au Rotary Club, Lion's club ou assimilé), alors que l'INSEE estime ce type d'adhésion à 11% chez les professions libérales et 4% chez les cadres de la fonction publique⁴⁶.

⁴⁴ F. Constant, La citoyenneté, Paris, Montchrestien, Clefs, 1998, 158p., p.32.

⁴⁵ Voir F. Héran, "La sociabilité, une pratique culturelle", Economie et statistique, n° 216, 1988, pp.3-22.

⁴⁶ Voir F. Héran, "Un monde sélectif : les associations", Economie et statistique, n° 208, 1988, pp.17-32. Il s'agit des estimations maximales.

Ainsi, non contente d'être, côté cour et très officiellement, des relais entre population et pouvoirs publics ou maîtres d'ouvrage dans la pratique des enquêtes publiques, une grande partie de la population des commissaires enquêteurs est, côté jardin, composée d'individus également engagés dans des débats, négociations et marchandages avec les pouvoirs publics, pour une autre cause que la consultation des administrés. Ce stakhanovisme militant, ou associativisme, continue de révéler une stratégie de promotion ou de renforcement de la position sociale auparavant occupée.

En outre, le bénévolat s'instaure en idéologie, faisant appel à un ensemble de valeurs, de normes sociales et de modèles culturels qui influent profondément sur le comportement des individus. Les commissaires enquêteurs (engagés ou non dans des associations extérieures) utilisent des termes positifs pour caractériser leur activité d'enquête publique : "désintéressé", "neutre", "en retrait", "dévoué". Mais aussi "intégré dans la société" (c'est-à-dire ni "à part", ni "naïf"), "conscientieux" (c'est-à-dire "non-dilettante"), "compétent" (c'est-à-dire "non-amateur"). Ils se construisent ainsi comme un archétype de l'homme dévoué et disponible, indispensable au bon fonctionnement social d'un groupe, qui est à la fois un être d'exception (parce qu'il répond à des critères d'excellence) et marginal (parce qu'il n'est pas fréquent de trouver des individus qui répondent à ces mêmes critères).

Le bénévolat, porté par les commissaires enquêteurs à la fois dans leur pratique des enquêtes publiques, mais aussi dans leurs engagements associatifs qu'ils multiplient par ailleurs, est utile à deux titres. D'une part, il est doté d'une image incontestée et incontestable : socialement, la fonction bénévole est perçue comme positive, même dans les cas où elle est un palliatif quasi professionnel plus ou moins efficace. D'autre part, le bénévolat constitue pour l'individu une arme symbolique lui permettant de se désengager d'un éventuel conflit de légitimité : il permet aux commissaires enquêteurs de jouer un rôle dans le domaine de l'aménagement, tout en pouvant arguer qu'ils n'en font pas partie car ils n'en sont pas des "professionnels" en exercice. De ce fait, ils limitent leur responsabilité⁴⁷.

IV. CONCLUSION : LE SYSTEME LOCAL DES ENQUETES PUBLIQUES

Les enquêtes publiques forment ainsi des systèmes locaux territorialement spécifiques. Les institutions (préfecture et tribunal administratif) distribuent une reconnaissance sociale aux commissaires enquêteurs qui, de leur côté, distribuent leur disponibilité, leur compétence, leur savoir et leur savoir-faire. Elles ne peuvent faire sans eux, car elles se retrouvent prises dans un système de contraintes trop coûteux à réformer (ou à tenter de réformer) radicalement. Cela fonde l'interprétation des rapports entre acteurs comme un système local des enquêtes publiques, c'est-à-dire un ensemble dont toutes les parties sont interdépendantes, qui dispose d'un minimum de structuration, qui dispose de mécanismes de régulation et de reproduction, au sein duquel les acteurs s'échangent des ressources et dont l'inégale répartition engage des relations de pouvoir⁴⁸.

La lecture de la constitution de la population des commissaires enquêteurs comme un système local des enquêtes publiques permet de progresser dans la compréhension du phénomène social de la participation en France. Elle offre la possibilité d'importer des concepts descriptifs et explicatifs du fonctionnement des procédures.

D'abord, la notion de frontière suggère que le système, sans être figé dans l'espace et dans le temps, est clos : n'est pas dedans qui veut, n'est pas à sa marge qui veut. Appartenir au système signifie partager les règles des jeux qui s'y déploient, et être reconnu par les autres comme un partenaire.

Ensuite, la notion de relais rappelle que ces systèmes locaux ne peuvent être isolés du contexte dans lequel ils se trouvent, et que des procédures portées par des acteurs sont mises en place pour organiser l'interrelation avec d'autres systèmes.

Enfin, ces systèmes, par les mécanismes d'échanges autour desquels ils sont structurés, s'auto-reproduisent et se pérennisent, entretenant des spécificités locales dans la conduite des enquêtes publiques, et constituant ainsi des territoires spécifiques de la concertation en France.

⁴⁷ C'est d'ailleurs ce que dénoncent des maîtres d'ouvrage de projets de transport en commun qui ont reçu récemment des avis défavorables.

⁴⁸ Cela revient à modéliser les relations sociales que nous étudions en faisant écho à l'hypothèse fondamentale des sociologues des organisations construisant un système comme suit : "L'hypothèse fondamentale est que les comportements des acteurs peuvent être assimilés à des stratégies qui correspondent pour chacun à une estimation raisonnable et plus ou moins intuitive de ses chances de gains et de pertes, dans un jeu qui lui indique à la fois les limites et les contraintes qu'il rencontre, mais aussi les opportunités et les atouts qu'il a en quelque sorte en main", E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, *Sociologie*, 1993, 405p., p.226.

Cependant, malgré sa portée heuristique, le système local des enquêtes publiques n'est que partiellement explicatif de la manière dont les commissaires enquêteurs intègrent, considèrent et pratiquent leur fonction. D'autres approches peuvent venir compléter cette première vision localiste. Notamment, celle qui consiste à prendre en compte la question collective puis identitaire chez les commissaires enquêteurs. En effet, le système, qui rend compréhensible

des situations locales et territoriales, traite peu des représentations potentiellement partagées par tous les individus. Or, compte tenu de l'existence d'une organisation nationale des commissaires, on peut à bon droit faire l'hypothèse que des représentations sont communes, et qu'elles permettent d'envisager les individus en tant qu'acteur collectif intégré, transcendant les frontières territoriales d'un département ou d'une juridiction.

DEUXIÈME PARTIE

LES COMMISSAIRES ENQUÊTEURS COMME GROUPE SOCIAL

I. UN GROUPE SOCIAL GRADUELLEMENT INTÉGRÉ

C'est une évidence de dire que l'appartenance à un groupe social conduit les individus qui en font partie à être influencés par ce groupe dans leurs opinions et leurs attitudes, et qu'autrement dit, il y a un "effet de groupe"⁴⁹ qui permet d'envisager distinctement l'opinion et les comportements d'un acteur suivant qu'il en fait partie, ou pas. Nous observerons ici les facteurs qui conduisent un ensemble d'individus définis initialement par une simple tâche administrative à devenir un groupe social assurant l'intégration de ses membres, développant une doctrine; tout ce qui permet aux commissaires enquêteurs de passer du "groupe latent"⁵⁰ à un acteur politique collectif à part entière⁵¹.

1. La compagnie nationale des commissaires enquêteurs

La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs est la seule association nationale regroupant des commissaires enquêteurs en France. Nous interprétons son existence comme une conséquence directe de la loi Bouchardeau de 1983.

En effet, en 1985, date de parution des décrets d'application, l'Atelier central de l'environnement à la Délégation à la qualité de la vie, commence à développer des stages de formation, via les DRAE, ancêtres des DIREN, pour sensibiliser les commissaires enquêteurs à la nouvelle loi. A l'occasion de ces

formations, René Bourny, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées honoraire, ancien délégué régional à l'Environnement auprès du préfet de Picardie, s'accorde avec José Thomas, récent rédacteur des décrets de la loi au ministère de l'Environnement, sur l'intérêt qu'il y aurait à rassembler les commissaires enquêteurs, de les organiser et, de ce fait, de leur offrir des formations pour garantir leur compétence.

La CNCE, née davantage d'une impulsion de l'administration centrale que d'un mouvement spontané de la base, se développe pourtant rapidement. L'association compte déjà 300 adhérents à l'assemblée générale de mai 1988. Puis elle atteint un peu moins de 450 en mai 1989, 950 en mars 1991⁵², enfin, 1250 membres en 1995. Ce nombre s'est stabilisé depuis. Ses effectifs représentaient environ 1/4 de l'ensemble des commissaires enquêteurs inscrits en 1998, mais 60% des commissaires conduisant effectivement des enquêtes publiques (Figure 16). De sa genèse, et son lien avec la mise en œuvre de la loi Bouchardeau, la CNCE conserve trois caractéristiques principales.

La première caractéristique de l'association renvoie aux forts liens tissés entre son histoire et les destins personnels de ses dirigeants, au premier titre celui de René Bourny. Aussi, depuis sa fondation, la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs garde un fonctionnement "présidentiel", centré sur une personne. Les fortes personnalités et l'importante surface sociale des trois présidents successifs ne sont pas étrangères au prolongement du phénomène⁵³.

⁴⁹ Comme le disent R. Boudon et F. Bourricaud, Dictionnaire critique de la sociologie, Paris, PUF, 1986, 714p., p.269, "groupes".

⁵⁰ Selon l'expression de Michel Offerlé. L'auteur emploie ce terme pour qualifier un ensemble d'acteur partageant potentiellement le ou les mêmes intérêts. M. Offerlé, Sociologie des groupes d'intérêts, Paris, Montchrestien, Clefs, 1994, 157p., p.47.

⁵¹ Cela renvoie ici à la démarche de Denis Segrestin, qui définit des "communautés de l'action" comme des entités sociales auxquelles les individus sont susceptibles de s'identifier. Dès lors, la capacité de mobilisation collective (et ainsi que le groupe devienne un acteur politique collectif) n'est pas envisageable sans intégration sociale, et elle sera d'autant plus forte s'il existe une communauté concrète de référence proche des individus. Cette vision suggère que ladite communauté ait une fonction perçue pas ses membres, comme par exemple la défense d'intérêts propres et sectoriels. D. Segrestin, "Les communautés pertinentes de l'action collective. Canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France", Revue Française de Sociologie, vol. XXI, n° 2, 1980, pp.171-203, p.174 et s.

⁵² Source CNCE.

⁵³ Bien que les trois présidents R. Bourny, D. Ruez et actuellement M. Sablayrolles aient montré des styles de présidence différents.

Figure 15 : Appartenance à la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (PT)

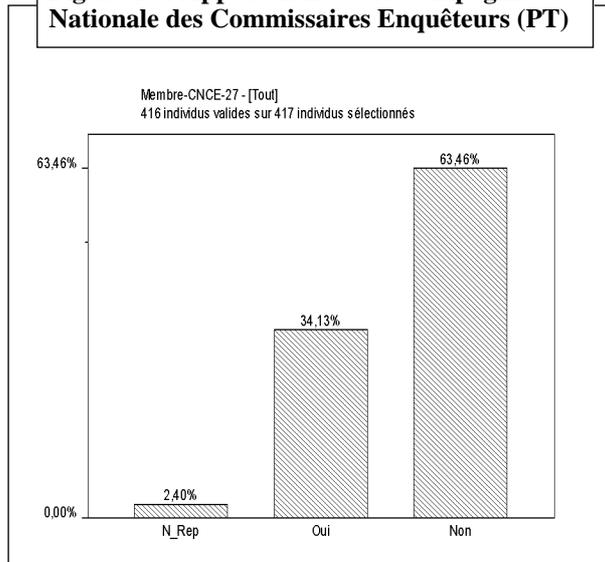


Figure 16 : Appartenance à la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (PP)

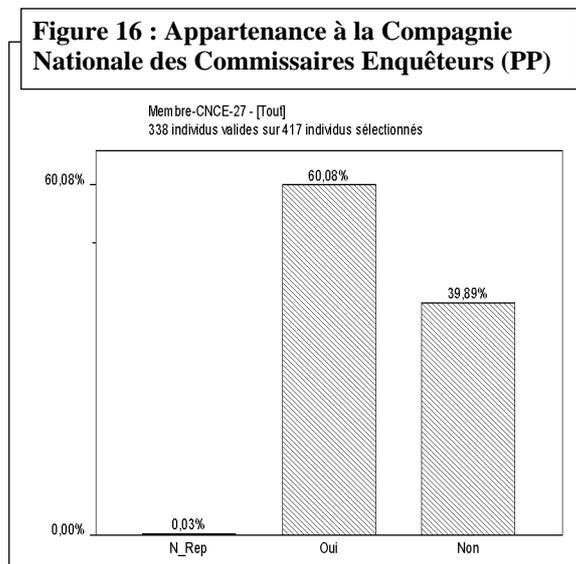
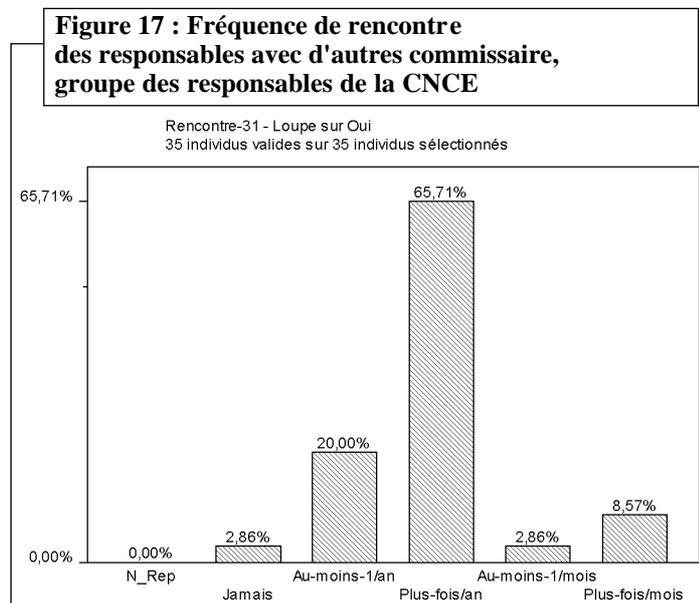


Figure 17 : Fréquence de rencontre des responsables avec d'autres commissaire, groupe des responsables de la CNCE



Jamais
 Au moins une fois par an
 Plusieurs fois par an
 Au moins une fois par mois
 Plusieurs fois par mois

La seconde caractéristique issue de la fondation de la CNCE est l'utilisation pérenne de deux types de ressources sociales et politiques : les ressources relationnelles des dirigeants, et l'expertise juridique et administrative des commissaires. En premier lieu, compte tenu de son caractère "présidentiel", la croissance rapide de la CNCE doit beaucoup aux réseaux interpersonnels dans lesquels sont inscrits ses responsables. L'association disposera ainsi d'appuis immédiats et non négociés au sein de l'administration centrale de l'Environnement. En deuxième lieu, quelques-uns des dirigeants de la nouvelle CNCE, par leurs anciennes fonctions professionnelles mais aussi par leur longue expérience des enquêtes publiques, sont détenteurs d'une expertise juridique et administrative. Ces deux ressources permettront de s'imposer comme un interlocuteur régulier et écouté des pouvoirs publics.

La troisième et dernière caractéristique est l'omniprésence de l'environnement, tant comme domaine institutionnalisé d'action publique, que comme valeur socialement partagée. En effet, la CNCE est créée en 1987 grâce à l'inspiration et avec la bienveillance de l'Atelier Central de l'Environnement. Dans cette mesure, la Compagnie Nationale ne peut pas être *initialement* considérée comme une association militante pour la protection de l'environnement, une associa-

tion d'usagers ou de professionnels protestataires. Car les conditions de création ne correspondent pas à une situation de crise ou de contestation sociale. Mieux, elle est l'émanation d'un fonctionnaire en poste à l'Environnement, afin que ce ministère puisse se construire un partenaire et un interlocuteur représentatif. Si les relations des premiers adhérents joueront un rôle important dans le développement de l'association, échappant par là à une censure du ministère de l'Environnement dans le recrutement, la CNCE ne se sera à aucun moment construite en opposante farouche de l'action administrative, mais plutôt comme un "facilitateur"⁵⁴... Aussi, la CNCE a la spécificité d'être un interlocuteur du ministère de l'Environnement sans être une association de protection de la nature, tout en intégrant en son sein un certain nombre de sensibilités écologistes.

2. Le fonctionnement de la CNCE : socialisation et sociabilité

L'appartenance en tant que telle à la CNCE permet trois types concrets de socialisation : recevoir le bulletin et ainsi intégrer des avis et des expériences d'autres collègues commissaires, être invité et participer aux formations organisées par la Compagnie territoriale, être invité et participer aux activités de fonctionnement de la Compagnie⁵⁵.

Socialisation et sociabilité

"La sociabilité est l'établissement de relations volontaires entre les individus, directement ou par le biais d'instances collectives, formelles ou non. [...] Par "volontaires" nous entendons les relations qui ne sont pas "assignées", totalement prescrites et définies par les contraintes ou les rôles sociaux. [...] Ce sont également des relations qui sont établies pour des raisons principalement non-instrumentales, même si sont susceptibles par ailleurs de s'y associer de telles fonctions"⁵⁸. Ainsi les relations de sociabilité ne sont pas des relations de travail, qui respectent les codes hiérarchiques, les normes de communication professionnelles entre les individus, ou qui mettent en œuvre des phénomènes de censure dans la fréquentation de l'autre. Elles vont au-delà des contraintes formelles, des nécessités strictes de communication, pour devenir des relations impliquant davantage les individus, transformant la relation de travail en relation au travail⁵⁹. De multiples déclinaisons sont alors possibles, de la relation "minimale" à la relation "aboutie" : "connaissance", "copain", "camarade", "ami"... La sociabilité ainsi envisagée suppose un choix des individus, une propension de certains acteurs à souhaiter engager une relation avec untel plutôt qu'avec un autre.

Quant à elle, la socialisation ne renvoie pas à une action individuelle et à un choix des acteurs de tisser des relations de camaraderie ou d'amitié. On peut comprendre la socialisation plus globalement, comme un processus d'assimilation d'individus à un groupe social, en intégrant les normes contingentes fabriquées par ce groupe⁶⁰. Contrairement à la sociabilité, la socialisation n'intègre pas la dimension de l'intensité relationnelle, celle des sentiments qui préexistent ou naissent de la dite relation. En outre, alors que la sociabilité qualifie des rapports interpersonnels, c'est-à-dire entre deux (ou plusieurs) individus, la socialisation concerne le rapport de l'individu au groupe. Enfin, la socialisation engage des liens potentiellement professionnels, de domination, de hiérarchie, de dépendance matérielle et symbolique, voire d'opposition, de mépris, de conflit. En cela elle se distingue clairement de la "camaraderie" ou de "l'amitié".

⁵⁴ Certains au ministère de l'Environnement présentent la CNCE comme une de leur "créature". Bien entendu, les dirigeants de la Compagnie réfutent cette interprétation considérée comme une réécriture de l'histoire. Elle s'est bâtie en quelque sorte en représentant d'un sous-secrétaire de l'Environnement. Voir nos propos dans X. Piechaczyk, "Enquêtes publiques et environnement : interrogations sur des régulations", Pôle Sud, n° 6, mai, 1997, pp.101-119, et, sur les rapports administration/société civile: L. Nizard, "Esquisse d'un modèle d'administration comme acteur politique", dans F. de Baecque et J.L. Quermonne (dir.), Administration et politique sous la cinquième République, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1981, pp.303-328.

⁵⁵ Or elles sont nombreuses, au vu du "multi-associatisme" induit par l'organisation territoriale.

Ce dernier type d'activité comporte l'assemblée générale annuelle, les réunions de bureau, les réunions et contacts supplémentaires pour préparer une opération de formation locale, ou bien être le relais de plaintes ou remarques d'autres collègues. Aussi, avoir une responsabilité à la CNCE permet d'être un commissaire enquêteur "central"⁵⁶ : c'est-à-dire d'occuper une position privilégiée dans les échanges, et de se différencier des autres, notamment de ceux qui sont les plus rejetés à la périphérie (c'est-à-dire les isolés). En particulier, le responsable local, et surtout le président de la Compagnie locale, cumule deux fonctions aux yeux de ses adhérents/mandants : il est organisateur de la vie pratique de l'association et il est le lieu d'accumulation des informations sur les dysfonctionnements divers repérés dans le système des enquêtes publiques, ou dans leur mise en œuvre.

En faisant appel aux notions de l'analyse structurale, le responsable local de la CNCE est pourvu d'une centralité de degré, de proximité, et d'intermédiarité. Il engage en effet un grand nombre de relations avec d'autres commissaires enquêteurs (un fonctionnement en étoile) et chaque acteur/adhérent peut faire appel à lui ; ses relations avec les autres individus sont directes, il n'a pas besoin d'organiser un réseau d'intermédiaires pour côtoyer d'autres commissaires enquêteurs ou organiser des activités⁵⁷ ; enfin, étant le point central, il peut exercer un contrôle (partiel) sur les relations entre les autres commissaires, dans la mesure où il fixe le cadre des rencontres, et où il est le seul à cumuler autant d'informations locales sur les enquêtes publiques.

Le fonctionnement de l'association fournit des occasions pour les commissaires enquêteurs de se socialiser, et permet aux responsables de la Compagnie de

renforcer leur centralité. Le repas qui suit les réunions ou qui ponctue les assemblées générales s'est ainsi imposé comme un véritable rite de commensalité⁶¹. Il revêt la double caractéristique d'entretenir la sociabilité, et de constituer une sorte de bulle indépendante des conflits potentiels qui agitent la communauté des commissaires.

Le repas développe également une forme de convivialité, proche de l'expression d'une confraternité professionnelle⁶². La commensalité qui caractérise les membres leur permet de "s'entretenir" dans la reconnaissance de leurs attributions et spécificités réciproques. Elle organise un moment social à part entière, réglé et régulateur des rapports entre individus. De fait, ce rite est devenu un attribut indispensable des rencontres, tant dans le fonctionnement réglementaire⁶³ de la CNCE que dans les formations.

Tous les commissaires enquêteurs cependant ne sont pas des habitués des banquets. Car pour les activités propres à la CNCE, il est nécessaire d'être adhérent, ce qui réduit des deux tiers la population visée. Les formations sont quant à elles ouvertes au plus grand nombre, et tentent ainsi de compenser ces processus de sélection, donc de ségrégation.

3. Le cas particulier des formations

La formation est la première raison sociale de la CNCE : c'est à l'occasion d'une formation et pour la formation qu'est née la Compagnie en 1987. L'accroissement de la connaissance chez les commissaires enquêteurs, et le partage d'expériences, sont encore présentées par les acteurs de l'association comme leur tâche principale⁶⁴.

⁵⁶ Le terme de centralité est également employé par l'analyse structurale, voir A. Degenne et M. Forsé, *Les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, U - sociologie, 1994, 288p., p.153 et s.

⁵⁷ D'ailleurs, 80 % des responsables locaux de la CNCE déclarent avoir des amis parmi les commissaires enquêteurs

⁵⁸ C. Bidart, "Les semblables, les amis et les autres. Sociabilité et amitié", thèse, Sociologie, sous la direction de J.-C. Passeron, 1993, Marseille, Université EHESS, 403p., p.3. F. Héran lui donne, de son côté, un sens plus large qui ne résout pas les difficultés imposées par la polysémie du terme : "Le fait d'analyser un terme unique, "sociabilité" pour couvrir des pratiques aussi diverses que les relations de parenté, de voisinage, de travail, d'amitié ou d'association, suffit déjà à suggérer qu'elles forment un tout, non une collection disparate. Mais comment expliquer cette cohérence ?". F. Héran, "La sociabilité, une pratique culturelle", ..., art.cit., p.18

⁵⁹ ibid.

⁶⁰ Selon Denis Segrestin, "il n'y a pas de société sans structure sociale et il n'y a pas de processus de socialisation sans communautés restreintes", p.228. Une communauté "pertinente" est celle qui est simultanément communauté de production, communauté de culture et communauté d'action. Voir D. Segrestin, "Les communautés pertinentes de l'action collective. Canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France", ..., art.cit.

⁶¹ Sur les rites de commensalité dans les banquets républicains, voir O. Ihl, "De bouche à oreille, sur les pratiques de commensalité dans la tradition républicaine du cérémonial de table", Revue Française de Science Politique, vol. 48, n° 3-4, juin-août, 1998, pp.387-408.

⁶² Il est cependant difficile de tenter la complète assimilation, le terme même de "professionnel" posant problème en ce qui concerne l'activité des commissaires enquêteurs, voir plus loin.

⁶³ Assemblée générales, conseils d'administration...

⁶⁴ Comme le stipule l'article 2 des statuts :

"Cette association a pour but :

- d'assurer l'information et la formation de ses membres
- de défendre leurs intérêts, notamment auprès des pouvoirs publics et des tribunaux ;
- d'étudier, de proposer ou soutenir toute action contribuant à améliorer l'information du public sur les projets de toutes natures nécessitant une enquête publique et le fonctionnement de celle-ci" Article 2 des statuts de la CNCE de 1987.

Les formations ne sont pas toujours organisées par la CNCE. Elles peuvent être prises en charge par des DIREN qui sont dotées de budgets annuels à cette fin⁶⁵. Cependant, rares sont les cas où la CNCE représentée par la Compagnie locale n'est pas au moins co-organisatrice⁶⁶. Elles constituent ainsi, en probabilité, la première, voire l'unique, chance de rencontre de tous les commissaires enquêteurs d'un territoire, inscrits sur les listes préfectorales ou nommés par le tribunal administratif.

Seulement 40% des commissaires enquêteurs ont déjà participé à une session de formation (Fig. 18). Le nombre croît à 45% chez ceux ayant déjà conduit une enquête publique, et atteint 55% dans la population pondérée. Mais il reste relativement faible. Plus de la moitié des commissaires enquêteurs conduisent donc des enquêtes sans avoir suivi la moindre session, sans avoir reçu le moindre rudiment, dans quelque domaine que ce soit (droit, écologie, communication etc.). Ces résultats dénotent d'une part, du manque de volonté de certains commissaires enquêteurs, pensant ne rien avoir à apprendre dans le domaine de l'aménagement. Par ailleurs, 30% des commissaires affirment n'avoir jamais été contactés pour participer à un stage.

Le seul mécanisme de tri "visible" est la ségrégation pratiquée entre les retraités et les actifs : les formations sont la plupart du temps organisées pendant un jour ouvré. Fort logiquement, la participation à de telles sessions présente un coût très élevé pour les actifs (nécessité de prendre un congé, perte nette de chiffre d'affaire pour les libéraux), coût qui est souvent dissuasif.

4. La reproduction des relations professionnelles

Les relations corporatistes des anciens fonctionnaires

Les corps techniques d'ingénieurs sont fortement représentés chez les commissaires enquêteurs (15,5% de la population totale, 21% de la population pondérée). Or, le système corporatiste français dans l'administration est l'occasion du développement d'un "esprit de corps" ayant pour pivot la camaraderie, la fraternité et l'entraide entre les membres : "C'est un fort sentiment d'unité et de solidarité liant les membres d'un même groupe. Il a une dimension morale dans la mesure où il s'appuie sur une vision idéalisée du corps. Il implique également des solidarités efficaces et concrètes"⁶⁷. Sans idéaliser les relations interpersonnelles entre membres d'un corps de l'administration, il est possible de constater un prolongement de cette camaraderie professionnelle dans l'activité d'enquête publique. Au minimum, un Ingénieur des Travaux Publics de l'État connaît tous ses anciens collègues inscrits sur la liste des commissaires, et peut entretenir avec eux des liens de courtoisie et de cordialité. Il en est de même pour un ingénieur des Travaux Ruraux provenant de la DDAF. On perçoit également des liens de solidarité, et parfois d'amitié, entre des ingénieurs devenus commissaires enquêteurs, et ceux qui sont encore en activité dans les services déconcentrés, "solidarité" fréquemment dénoncée par les "collègues" commissaires enquêteurs libéraux, ou certaines associations de protection de la nature contestant l'impartialité de la conduite des enquêtes publiques par des anciens fonctionnaires techniques.

Figure 18 : Participation des commissaires à au moins une formation

Pourcentage des commissaires enquêteurs	Ayant déjà participé à une session	N'ayant jamais participé	N-rep
Population totale (417 ind. actifs)	39,6%	58,3%	1,9%
Population de ceux ayant déjà conduit une enquête (362 ind. actifs)	44,5%	55%	0,5%
Population pondérée ¹	55,3%	44,7%	0

¹Rappel : la population pondérée est la population de ceux ayant déjà conduit une enquête publique, chaque individu étant affecté d'un poids égal au nombre d'enquêtes réalisées.

⁶⁵ Les allocations ne sont pas régulières. En Franche-Comté comme en Rhône-Alpes, les budgets formation des commissaires en DIREN manquent certaines années. Pour un bilan des formations en France, voir J. Rouillon, M. Fortin et L. Blaise, "Rapport sur la formation des commissaires enquêteurs", Organisme : CGPC, 1996, 17 juin, 95-100, Paris, commandé par Monsieur le ministre de l'Environnement, 15p.

⁶⁶ En cas de désaccord entre la Compagnie et les autorités locales, ou en cas de "faiblesse" de la Compagnie, comme ce fut le cas pour la Juridiction administrative de Lyon, en 1993-1995.

⁶⁷ M.-C. Kessler, Les grands corps de l'État, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, 343p., p.174.

Le phénomène corporatiste reproduit également les relations hiérarchiques entre “petits” et “grands” corps⁶⁸, et participe ainsi à la structuration du groupe social des commissaires enquêteurs. Les rapports entre Ingénieurs des Travaux Publics de l’État et Ingénieurs des Ponts et Chaussées l’illustrent, même si au sein d’une enquête publique il n’est théoriquement pas question de préséance ou de privilège de grade. En se reproduisant dans un univers qui n’est fonctionnellement pas le sien, le corporatisme génère en effet des “classes” dans le groupe des anciens fonctionnaires. Par définition, passer outre des conventions de “classe” relève de la performance individuelle, donc inhabituelle. Un commissaire enquêteur, ancien Ingénieur des Travaux Ruraux, raconte s’être fait violence pour contredire un autre commissaire enquêteur, ancien IGPC, alors que le différend s’exprimait dans une commission d’enquête publique⁶⁹.

Les corporations des commissaires enquêteurs libéraux

Les commissaires enquêteurs issus des professions libérales, qui critiquent ouvertement le corporatisme des fonctionnaires comme un système de dépendance, ne sont toutefois pas en reste. Ils reproduisent de leur côté également des relations de “corporation” propres à leurs professions.

Le terme de “corporation” est assez régulièrement rejeté par les professions libérales interrogées. À l’instar des avocats, les géomètres et les architectes refusent la dénomination pour repousser les implicites de l’Ancien régime qu’elle véhicule : détenir un monopole autour d’un métier et de l’exercice d’une fonction sociale, disposer des moyens et des institutions pour le gouverner, bénéficier de privilèges et de libertés rendant la communauté spécifique⁷⁰. En effet, la “corporation” porte les stigmates de ce qui est ancien, engoncé dans des vieux principes, accroché à ses privilèges. Ensuite, les commissaires libéraux assimilent “corporation” et “corporatisme” des fonctionnaires. Refuser le qualificatif de “corporation”

exprime une volonté de se différencier de la population des commissaires enquêteurs fonctionnaires dont ils dénoncent les comportements “corporatistes” abusifs. Par ailleurs, depuis le début des années 1980, on évoque et on réprovoque en France une montée des corporatismes de tous ordres⁷¹. Par conséquent, le corporatisme a l’image d’un défaut dans la vie sociale et professionnelle. Enfin, la “corporation” est perçue et présentée comme une institution liberticide. L’énorme majorité des géomètres et architectes sont professions libérales. Ils revendiquent plutôt de faire partie d’un “Ordre libre”, qui entretient un mythe alliant idéalement liberté d’organisation, liberté d’appartenance, non-coercition des membres, et surtout pas une corporation qui les rendrait prisonniers de logiques de solidarité et de soumission hiérarchique.

Sur le fond cependant, tant pour les géomètres experts DPLG que pour les Architectes DPLG, tout, dans les faits, incite à les considérer collectivement comme une corporation : statut particulier, appartenance obligatoire, adhésion à des fins communes, élection des autorités, recours à des assemblées, contrôle des entrées dans la profession, contrôle et normalisation de l’activité, action disciplinaire, repli sur soi⁷². Et tout pousse l’observateur à constater l’existence d’un corporatisme qui cache son nom, à travers des indices très significatifs. Les architectes et géomètres experts, en activité ou pas, procèdent en fait socialement et publiquement de la même manière que les fonctionnaires techniques : le tutoiement est de rigueur⁷³, l’obtention d’un diplôme et le passage par une école est un signe d’appartenance, la confraternité engage une sociabilité entre commissaires.

5. L’intégration graduée du groupe social des commissaires enquêteurs

Afin de caractériser au mieux le groupe en discutant de sa cohésion, et pour synthétiser l’ensemble des facteurs de socialisation et de sociabilité précédemment décrits, nous avons établi une relation d’ordre sur le facteur de sociabilité qui apparaît le plus important : ce

⁶⁸ M.F. Kessler présente tout l’ambiguïté que recouvre l’expression “grands corps” : “Si les corps sont facilement identifiables juridiquement, il n’en est pas de même pour les grands corps. Le mot “grands corps” est employé dans le langage courant par les fonctionnaires et par les interlocuteurs de la société civile, mais son contenu est fluctuant” (p.12). Prenant le parti de s’attacher à des idéaux-types de grands corps, l’auteur en dénombre sept : la Cour des Comptes, le Conseil d’État, le corps diplomatique, le corps préfectoral, l’Inspection des Finances et deux corps d’ingénieurs : les Ponts et Chaussées et les Mines. Du côté de l’environnement des enquêtes publiques, on peut étendre cette appellation de “grand corps” à un autre dont les membres sont également issus de l’École polytechnique : celui du Génie Rural et Eaux et Forêts (GREF) correctement représenté parmi les commissaires.

⁶⁹ Jean-Yves Trépos parle à cet égard de “consentement hiérarchique”, que “caractérise un milieu dans lequel toute transgression doit se limiter à n’être que rituelle, sous peine de rejet [...]”, J.-Y. Trépos, Sociologie de la compétence professionnelle, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, Espace social, 1992, 223p., p.128.

⁷⁰ Voir L. Karpik, Les avocats, entre l’État, le public et le marché, XIII^e-XX^e siècle, Paris, Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines, 1995, 482p., p.148. Voir également, sur la construction d’une “compétence” dans l’État : E.Z. Suleiman, Les notaires, les pouvoirs d’une corporation, Paris, Seuil, 1987, 360p.

⁷¹ C’est l’analyse de Denis Segrestin pour les systèmes professionnels fermés, en l’occurrence des activités plutôt ouvrières et salariées : les professions du Livre, les cheminots, les marins, les dockers. Segrestin D., Le phénomène corporatiste, Paris, Fayard - Fondation Saint-Simon, 1985, 283p. Voir également, sur le phénomène de rejet du corporatisme : J.-C. Thoenig, “Les grands corps”, Pouvoirs, n° 79, 1996, pp.107-120.

⁷² L. Karpik, Les avocats, entre l’État, le public et le marché, XIII^e-XX^e siècle, ..., op.cit. voir D. Segrestin, Le phénomène corporatiste, ..., op.cit.

⁷³ Par opposition, le vouvoiement marque soit de la déférence et du respect, soit une mise à distance relationnelle, c’est-à-dire l’affichage public d’une altérité, dont la première cause est l’origine professionnelle.

Figure 19 : Tableau caractérisant les sous-groupes de commissaires

	Rencontre des collègues, au moins une fois paran	Rencontre des collègues, au moins plus d'une fois paran	Ont des amis...	Nombre d'amis ²	Nombre de formations effectuées	Nb moyen d'enquête paran
ss-gpe 1 (32 ind.) les dynamiques	19%	81%	78%	3 (4,1)	3 (4,5)	3,8 (4,2)
ss-gpe 2 (108 ind.) les participants	58%	26%	62%	1 (2,53)	1 (1,6)	2,5 (3,1)
ss-groupe 3 (264 ind.) les non-adhérents	20 %	13%	42%	0 (1,2) ³	0 (0,5)	0,9 (1,7)
	Nb d'enquêtes de droit commun paran	Nb d'enquêtes Bouchardeau par an	Professions libérales	Fonctionnaires	Professions techniques de l'aménagement	Ont déjà été membre d'une commission
ss-gpe 1 (32 ind.) les dynamiques	1,3 (1,5)	2,2 (2,7)	41%	46%	77%	63%
ss-gpe 2 (108 ind.) les participants	0,8 (1,5)	1,3 (1,6)	35%	46%	71%	53%
ss-groupe 3 (264 ind.) les non-adhérents	0,2 (1,0)	0,6 (0,9)	23%	52%	47%	28%

²Le premier chiffre indique la médiane, le second entre parenthèses indique la moyenne.

³L'écart type est de 8 individus sur 264 déclarent avoir plus de 7 amis parmi leurs collègues commissaires enquêteurs, ce qui explique la moyenne largement supérieure à la médiane. De même, 15 individus ont effectué plus de 100 enquêtes publiques dans leur vie. Ces 15 tirent les moyennes vers le haut.

que nous désignons comme le “facteur endogène” au groupe, c’est-à-dire “la fonction responsabilité dans la CNCE”, “l’appartenance simple à la CNCE”, ou “la non-adhésion.” Cette relation d’ordre, du plus dense au moins dense, crée schématiquement trois sous-groupes de commissaires enquêteurs: des plus impliqués dans le groupe social, c’est-à-dire ceux qui ont amassé le plus gros capital relationnel auprès des autres⁷⁴, qui sont aussi les plus engagés et les plus centraux, aux plus isolés, qui sont les moins engagés dans une action collective et les plus périphériques. Nous avons utilisé cette relation pour représenter graphiquement l’intégration de la population. Au centre se tient le sous-groupe des responsables de la Compagnie. Autour gravitent les adhérents simples de la CNCE. Puis à l’extérieur encore on localise les commissaires enquêteurs non adhérents. La représentation concentrique est heuristique, dans le sens où elle désigne clairement les individus constituant le “noyau dense” du groupe des commissaires : la CNCE, et en son sein les animateurs de l’association.

Deux autres facteurs, que nous désignons comme “exogènes”, interviennent dans la socialisation des commissaires enquêteurs dans une proportion moindre⁷⁵ : il s’agit des relations professionnelles (le corporatisme) et la notabilité rurale. Eux ne sont pas constitutifs de sous-groupes rigoureusement définissables. Ils sont à prendre en compte transversalement comme occasion de densification des relations entre certains commissaires, ces

facteurs exogènes et endogènes étant en effet totalement indépendants les uns des autres.

Afin de rendre compte de l’intégration graduée du groupe social des commissaires, la figure 19 caractérise les trois sous-groupes constitués par la responsabilité et l’appartenance à la CNCE par les variables suivantes : la fréquence de rencontre des collègues, les amis, le nombre médian d’amis, le nombre de formations suivies (ou organisées), le pourcentage de professions libérales et de fonctionnaires, le nombre d’enquêtes de droit commun réalisées, le nombre médian d’enquêtes Bouchardeau réalisées.

Le groupe des “non-adhérents” à la CNCE est le plus hétérogène et le plus fragmenté, mais également le plus important (264 individus dans l’échantillon sur 404). Les variables choisies permettent cependant de le caractériser en général. Il regroupe des commissaires enquêteurs plutôt peu actifs. En effet, ces derniers font peu d’enquêtes publiques (la médiane est de 0,9 et la moyenne de 1,7 par an). Ils ont été peu nommés en commission d’enquête (28%), et ils assistent à peu de formations (médiane de 0 et 0,5 de moyenne par individu). Par conséquent, ce sont autant de facteurs de socialisation qui disparaissent. C’est pour cela qu’ils disent, pour 62% d’entre eux, ne jamais rencontrer leurs collègues commissaires enquêteurs. Dans ce sous-groupe on trouve des individus volontairement isolés, qui estiment n’avoir rien à partager avec

⁷⁴ Cela ne présuppose pas qu’ils sont les seuls à être détenteurs d’un important capital social, surtout en dehors du système des enquêtes publiques.

⁷⁵ Sans que l’on puisse en établir une mesure précise.

d'autres commissaires. D'autres individus sont isolés malgré eux. C'est le cas d'un certain nombre d'inscrits qui ne sont jamais désignés ou très rarement. Mais le groupe des non-adhérents n'est pas exclusivement un ensemble d'individus isolés les uns des autres et du reste de la communauté. Des liens amicaux y existent à l'intérieur et avec des membres de la CNCE, les relations corporatistes s'y développent : 33% rencontrent des collègues au moins une fois par an, 42% disent y avoir au moins un ami. Cependant, les rapports entre les individus y sont peu denses.

Le deuxième sous-groupe est celui des adhérents simples à la CNCE, appelés les "participants" (composé de 108 individus sur 404 dans notre échantillon). Ce sous-groupe est plus intégré que le précédent, grâce à la conduite des enquêtes publiques, et à l'activité associative autour de la Compagnie nationale ou locale. Tous les adhérents sont au moins une fois par an convoqués à une assemblée générale. Tous n'y assistent cependant pas, puisque seulement 84% rencontrent leurs collègues au moins une fois l'an. Tous les adhérents reçoivent périodiquement le Bulletin de la CNCE. De fait, ils ont l'occasion d'être informés du déroulement de sessions de formations. C'est pourquoi ils y ont assisté 1,6 fois en moyenne par individu. Ainsi, les données chiffrées permettent de constater que les adhérents à la CNCE font plus d'enquêtes publiques que les autres (le double : 3,45 en moyenne contre 1,7 par an), et ont été désignés dans des commissions en proportion de 53%. Ils sont davantage désignés par le Tribunal administratif, ce qui illustre les relations particulières tissées entre les tribunaux administratifs et les Compagnies locales. Logiquement, les adhérents simples de la CNCE forment un groupe aux relations plus denses que celui des non-adhérents : plus d'individus y entretiennent des relations pérennes, ce qui conduit 62% d'entre eux à y avoir des amis (en moyenne 2,5). De fait, l'information circule plus facilement et rapidement dans une telle population.

Enfin, le "noyau-dur" du groupe social des commissaires enquêteurs est le sous-groupe des "dynamiques" : ils sont responsables locaux ou nationaux de la Compagnie. Ces individus, comme on l'a déjà évoqué, capitalisent les relations : naturellement, le nombre de fréquentations croît à mesure que l'on monte dans la hiérarchie associative⁷⁶. Ils participent fréquemment aux formations, presque 80% se sont fait des amis chez les commissaires enquêteurs. Non contents d'être actifs dans le domaine associatif, ils le sont également dans la conduite des enquêtes publiques : davantage désignés par les tribunaux administratifs, ils effectuent en moyenne 4,2 enquêtes publiques par an. Aussi, le sous-groupe des "dynamiques"

est très intégré, central, et entretient de fortes relations avec celui des simples adhérents. Ce dispositif d'animation associative et d'importante activité de conduite d'enquêtes publiques est le ciment du "noyau dense" de la population.

La relation d'ordre que nous avons établie (non-adhérents/adhérents simples/ responsables) se caractérise aussi par la profession. Plus un individu se rapproche du noyau du groupe social, plus il est issu des professions libérales, et inversement, moins il est ancien fonctionnaire. De même, plus un individu est proche du noyau, plus il exerce un métier technique dans le domaine de l'aménagement, et plus il s'en éloigne, moins cette caractéristique est perceptible. Ces individus centraux, membres du sous-groupe des "dynamiques" constituent une "élite" dans la population. Ils ont la capacité de l'influencer, notamment en y diffusant une doctrine sur les enquêtes publiques.

II - DE LA DOCTRINE A LA PROFESSIONNALISATION

1. La doctrine politique des commissaires enquêteurs

Les commissaires enquêteurs, particulièrement la CNCE, produisent une doctrine de l'enquête publique et de la mission du commissaire enquêteur. Elle s'exprime à travers des supports écrits comme des ouvrages publiés ou le Bulletin de la Compagnie, périodique envoyé à tous les adhérents.

"L'honnête homme" comme norme de comportement

Dans cette doctrine, le commissaire enquêteur se doit d'être un "honnête homme" entendu au sens du XVIII^e siècle : "[le commissaire enquêteur est] lucide, indépendant et impartial, honnête homme et fort de son intime conviction"⁷⁷. "Etre un homme libre, au sens que l'on accorde généralement à ce terme sur le plan de l'éthique et de l'indépendance"⁷⁸.

Ce qui se dessine derrière "l'honnête homme" est une norme comportementale, proche de la neutralité et de l'impartialité. Elle n'a de sens qu'en situation, au cœur d'une enquête publique, comme en prend acte le *Guide du commissaire enquêteur* : "il nous paraît essentiel, pour expliquer le comportement du commissaire enquêteur, de restituer son action dans le contexte évolutif des enquêtes publiques"⁷⁹. Alors que l'honnête homme de l'ancien régime était une appellation caractérisant un état et une position sociale, l'honnête homme de la doctrine des enquêtes renvoie

⁷⁶ Comme le montre F. Héran, "Au coeur du réseau associatif, les multi-adhérents", *Economie et statistique*, n° 208, 1988, pp.33-44, p.41.

⁷⁷ M. Chaumet, *Conduire l'enquête publique : une démarche de commissaire enquêteur*, Lyon, *Juris-service*, 1993, 280 p. C'est l'auteur qui souligne le terme "honnête homme".

⁷⁸ R. Bourny, *Guide du commissaire enquêteur*, Paris, *Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs*, 1996, 188p., p.22.

⁷⁹ *Bulletin de la CNCE*, n° 8, mars 1988, p.6.

à une situation de l'action publique, dans laquelle l'acteur doit faire la preuve qu'il garantit, pour toutes les parties, un débat équitable et équilibré.

La première déclinaison de l'image idéale d'honnête homme est l'*indépendance*⁸⁰ : "*Le commissaire enquêteur s'engage à respecter les règles édictées par la présente charte, à respecter les règles de l'honneur et de la moralité, à faire preuve d'indépendance et avoir une attitude loyale, honnête et correcte*"⁸¹. Ou bien : "*Le commissaire enquêteur est une personne libre et indépendante, désignée occasionnellement pour conduire une enquête publique, ayant le souci de l'intérêt général ; disposant de connaissances minimales dans le domaine de l'enquête qu'il doit conduire afin de pouvoir renseigner le public, apprécier la portée des observations présentées et prendre position en connaissance de cause ; connaître les procédures administratives et les textes concernant le type d'enquête qu'il effectue et avoir une autorité personnelle capable de s'imposer dans certaines circonstances*"⁸².

La deuxième déclinaison de l'image de l'honnête homme est la *liberté*. Parce que le commissaire est indépendant dans la conduite des enquêtes publiques, il est *libre* de prendre toutes les initiatives qui permettraient de nourrir l'information et de "*permettre à l'autorité ayant le pouvoir de décision de disposer préalablement de tous les éléments nécessaires à son information que l'enquête publique peut permettre de recueillir auprès du public*"⁸³. La liberté est incarnée par les dispositions nouvelles mises en œuvre par la loi Bouchardeau : dès à présent, le commissaire enquêteur "conduit" l'enquête, ce qui suppose qu'il ait une latitude pour le faire. Il peut par exemple exiger une prolongation d'enquête, organiser une réunion publique, ou prendre l'initiative d'accroître la participation du public.

La compétence comme un standard

L'autre face du visage du commissaire enquêteur parfait est celui de la compétence. Cette caractéristique résulte de l'évolution juridique récente et de la prise en compte d'objets techniques et de dossiers de plus en plus spécialisés et complexes.

Comme les juristes dans leurs pages de doctrine, la CNCE a fait le constat de la nécessité d'une compé-

tence croissante⁸⁴. C'est pourquoi elle doit faire face à cette réalité sociale et politique mêlant exigence de qualification et critique de sa mission. Pour elle, *la compétence renvoie à des minima de connaissances et de capacités* dans trois domaines : la technique en matière d'aménagement et d'environnement, le droit des enquêtes publiques, la communication. Ces capacités sont considérées comme des acquis auxquels chaque individu doit pouvoir faire appel si l'enquête le réclame. Elles sont présentées comme un standard de capacités, vis-à-vis duquel tout commissaire enquêteur devrait pouvoir se conformer pour continuer à exercer. Cependant, dans la doctrine même, les compétences en terme de techniques sont peu définies. Seuls le droit et la jurisprudence font l'objet d'exigences explicites, afin de garantir un niveau "procédural" minimal des commissaires enquêteurs.

Etre indépendant et compétent, c'est bien, avoir de la personnalité, c'est mieux

Le troisième aspect de la doctrine politique renvoie à la *personnalité* du commissaire. Sans définition exacte, elle est déclinée en plusieurs capacités personnelles : être pédagogue, être communicant, avoir une autorité si possible "naturelle". Toutes ces notions renvoient à la capacité, pour un individu, à résister à des pressions éventuelles, et à garder la maîtrise d'une enquête qui tournerait au conflit.

Sans être réellement explicité, ce volet doctrinal a pris toute son acuité lors de la mise en place des listes départementales d'aptitude en juillet 1998, suite à l'article 3 de la loi Barnier du 2 février 1995. La question était alors de savoir comment on allait sélectionner les commissaires enquêteurs. La forte implication de la CNCE dans cette aventure la conduira à produire une série de documents à dimension revendicative, dans lesquels on lit en filigrane toute l'importance qu'elle confère à la "personnalité" des individus.

Voici donc le commissaire enquêteur idéal construit par la doctrine : indépendant par son statut, impartial dans son comportement, il est libre de dire et de faire (premier critère, Fig. 20). Qui plus est, il doit posséder des compétences (deuxième et troisième critères, Fig. 20), et se voir doté presque naturellement d'une forte personnalité. Proposer une telle vision enchantée revient à imposer à tous un niveau d'exigence en termes de comportement et d'acquis techniques, en

⁸⁰ Dans la doctrine des commissaires enquêteurs, l'indépendance est employée au sens de l'impartialité, et non au sens de l'indépendance en droit comme le définit la doctrine juridique, voir par exemple R. Hostiou et J.C. Hélin, *Droit des enquêtes publiques*, Paris, Le Moniteur, 1993, 393p.

⁸¹ Article 8 de la charte des commissaires enquêteurs, jointe en annexe.

⁸² Chapitre "déontologie", annexe 9, R. Bourmy, *Guide du commissaire enquêteur*, ..., op.cit.

⁸³ Article 2 de la charte de déontologie des commissaires enquêteurs.

⁸⁴ Elle n'est pas la seule. Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans et président de l'association des maires des grandes villes de France, l'a rappelé avec détermination lorsqu'il a vu le projet de tramway porté par son équipe municipale, être remis en cause par l'avis d'une commission d'enquête : "La procédure d'enquête d'utilité publique (D.U.P.) ne joue plus son rôle : elle interdit trop souvent aux élus, émanation du suffrage universel, d'exprimer leur vision de l'aménagement de leur cité. Les Maires de Grandes Villes font des propositions révolutionnaires. Les Maires de Grandes Villes ne veulent plus... être D.U.P. !", *Grandes Villes Hebdo*, n°358, 29 juillet 1999/<http://mairesdesgrandesvilles.asso.fr/web/hebdo/99/hebdo358.html#13>.

Figure 20 : Selon vous, quels devraient être les critères d'appréhension et de sélection des commissaires enquêteurs (les classer de 1 à 5) (417 individus actifs)

1 : l'indépendance d'esprit

2 : l'expérience professionnelle dans le domaine des travaux publics, de l'aménagement, des installations classées

3 : la connaissance du droit et des procédures dans le domaine des enquêtes publiques

4 : l'aptitude à communiquer avec le public

5 : la disponibilité

fonction duquel chacun peut se repérer, et ainsi jeter les bases d'une identité collective. Celle-ci s'adresse aussi bien aux commissaires enquêteurs eux-mêmes (identité pour soi) qu'aux "profanes" (pour autrui), en particulier les interlocuteurs de la CNCE⁸⁵.

2. Le commissaire enquêteur nouveau tend à l'expertise

La question de l'expertise est presque un tabou chez les commissaires. Elle est en tous cas sujet à de vives polémiques, principalement pour des raisons sémantiques. Nous allons nous employer ici à expliciter en quoi le commissaire tend à être, selon nous, un expert⁸⁶.

De quelle expertise parlons nous ?

L'expertise, telle qu'elle peut être envisagée dans une enquête publique (et telle qu'elle caractérise l'action du commissaire) possède trois caractéristiques fondamentales : elle est à la fois un label social, une compétence et un jugement⁸⁷.

Qu'elle soit consultative, en tant qu'aide à la décision publique ou privée, ou promotionnelle, pour légitimer scientifiquement une décision déjà prise, l'expertise est en effet d'abord une labélisation sociale. Elle ne peut se passer d'être reconnue comme telle : "*il ne suffit pas de se déclarer soi-même compétent pour l'être*"⁸⁸.

L'expertise se fonde également toujours sur un capital de compétences privées, propres à chaque "individu-expert". Ce capital relève de la connaissance

scientifique, technique, juridique, mais également d'une expérience, d'un savoir-faire fournissant des clefs de lecture des situations dans laquelle elle va se déployer, afin de pouvoir dire ce qui est "vrai"⁸⁹. Par ailleurs, l'expertise, que nous proposons de définir ici, s'applique à des problèmes *a priori* hétérogènes ou nouveaux ne renvoyant pas à un corpus scientifique ou une compétence prédéterminée : on fait appel à une expertise parce que le sens commun, ou celui des professionnels "classiques", ne suffisent pas ou ne correspondent pas aux besoins perçus. C'est le cas des expertises en matière environnementale, qui nécessitent de recourir concomitamment à des disciplines scientifiques diverses, comme la géologie, l'hydrologie, la météorologie, la nivologie, et dont la démarche se signale par l'incertitude et la controverse⁹⁰. C'est également le cas des conflits d'aménagements, des enquêtes publiques difficiles, des oppositions de riveraineté, et des questions d'impacts environnementaux, qui sont des problèmes auxquels on ne sait *a priori* pas répondre. Dans ce contexte, l'activité d'expertise consiste d'abord en une tentative de synthèse de problèmes hétérogènes.

Une fois avoir (re)construit des faits, l'expertise les juge ou émet un avis sur eux. Cette activité de jugement, appuyée sur des savoirs (dont ceux des sciences), établit une "vérité" réputée objective. Ainsi se dessine, à grand traits, une définition théorique de l'expertise en matière de concertation.

Mais l'expertise dont il est question ici ne reste pas qu'un modèle abstrait. Elle prend corps chez les nou-

⁸⁵ Pour un exemple de cette "dualité identitaire", voir G. Nezos, "Vie et mort d'une identité professionnelle. L'idéologie de l'homme de fer sur le bassin sidérurgique de Longwy", Revue Française de Science Politique, vol. 48, n° 5, octobre, 1998, pp.625-644. Voir aussi P. Hassenteufel, "Pratiques représentatives et construction identitaire, une approche des coordinations", Revue Française de Science Politique, vol. 41, n° 1, février, 1991, pp.5-27

⁸⁶ Ce propos est explicité et détaillé dans X. Piechaczyk, "Peut-on être expert en débat public ?", Les Annales des Ponts et Chaussées, n° 92, 1999, pp.47-52

⁸⁷ Nous nous inspirons de P. Roqueplo, Entre savoir et décision, l'expertise scientifique, Paris, INRA, Sciences en questions, 1997, 111p., de l'important travail de synthèse de J.-Y. Trépos, La sociologie de l'expertise, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1996, 127p., ainsi que C. Dourlens et P. Vidal-Naquet, "L'expert tel qu'en lui-même", dans J. Ion et M. Peroni (dir.), Engagement public et exposition de la personne, La Tour d'Aigues, L'Aube, Société, 1997, pp.35-46.

⁸⁸ J. Merchiers et P. Pharo, "Éléments pour un modèle sociologique de la compétence d'expert", Sociologie de travail, vol. XXXIV, n° 1, 1992, pp.47-63, p.60.

⁸⁹ Une procédure de concertation est une bonne occasion pour observer le développement de ces discours de vérité, à travers l'affrontement d'expertises concurrentes.

⁹⁰ Voir J. Theys et B. Kalaora, La terre outragée. Les experts sont formels !, Paris, Autrement, Sciences de la Société, 1992, 270p., partie 2 : "incertitudes et controverses" ; et le travail de synthèse J. Theys, L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement, Paris, Ministère de l'Équipement - ministère de l'Environnement, Notes du CPVS, 1996, 40p.

veaux commissaires enquêteurs, ceux qui ont subi l'influence de la loi Bouchardeau et de la CNCE. Pour cela, ceux-ci aspirent inévitablement à se fonder sur *des compétences*, conformément à leur doctrine. Ces dernières sont composées de connaissances techniques, en matière de droit public, mais aussi en matière d'écologie, de constructions publiques, d'ouvrages d'art, de routes, de disciplines et de domaines techniques différents, dont la maîtrise est inégale. Peu de commissaires enquêteurs cependant sont des spécialistes de l'écologie, c'est-à-dire des scientifiques connus et reconnus comme peuvent l'être des universitaires⁹¹. Peu d'entre eux sont d'éminents juristes. Mais ils tentent de développer un *savoir d'usage* : il ne s'agit pas d'être en capacité de produire de l'information scientifique, technique ou juridique, mais de la comprendre et de connaître ses modes de fabrication afin de s'en distancier⁹².

Reste aux commissaires enquêteurs, pour devenir experts, à en recevoir le label social. La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs semble s'être engagée dans cette voie, sans l'avoir elle-même explicité comme un de ses objectifs. En effet les Compagnies territoriales développent localement les formations des commissaires, afin que ceux-ci puissent amasser des connaissances scientifiques, techniques et juridiques, et qu'ils partagent leurs expériences ; nationalement, la CNCE encourage *de facto* un double phénomène de communautarisation et de para-professionnalisation de la population des commissaires enquêteurs, en jetant les bases de la doctrine politique de l'enquête publique et d'une identité collective, et en développant des connaissances techniques dans ses rangs pour pouvoir s'imposer dans le champ politique et juridique.

3. Vers une professionnalisation progressive des commissaires enquêteurs ?

Un certain nombre de facteurs conduisent à s'interroger sur le statut assigné à l'organisation représentante des commissaires enquêteurs, et, in fine, sur l'évolution de la fonction vers une professionnalisation.

L'attrait du syndicat

Un des signes de la professionnalité hypothétique des commissaires enquêteurs, via leur Compagnie, est l'image qu'ils ont de ses missions habituelles. La Figure ci-dessous hiérarchise leur avis sur la question.

Afin de préciser ce qui se cache derrière le rôle politique de la Compagnie, nous avons interrogé les commissaires enquêteurs (non-adhérents compris) à propos d'une situation de conflit imaginaire avec l'administration. C'est en effet à l'aune d'une crise potentielle que l'on peut tester la considération qu'ont les acteurs pour leur mouvement⁹³. On peut supposer que si les commissaires voyaient cette association comme un syndicat professionnel, ils l'imagineraient facilement en situation d'opposition avec les pouvoirs publics, au moins en situation de négociation pied à pied, à l'instar du système politique français classique (négociations par branches et sectorielles, discussion avec des ordres professionnels comme les médecins pour la réforme du système de santé⁹⁴). Or, tel est majoritairement le cas. La CNCE, même si on n'y adhère pas, est considérée comme un recours, un moyen politique de protestation. La réponse "oui" de la Figure 21 confirme par ailleurs l'efficacité de la diffusion de la doctrine politique de la Compagnie : si beaucoup de commissaires sont d'accord pour un engagement politique de la CNCE, voire un mouvement collectif de protestation, c'est parce qu'ils supposent acquis à l'avance les termes de la revendication. Ainsi, ils s'imaginent partager *a priori* collectivement une identité.

L'existence de la CNCE n'exclut pas une action collective qui supposerait un engagement individuel de chaque acteur auprès de ses partenaires (préfecture, Tribunal administratif). Ils ne sont cependant plus une majorité à suggérer un engagement individuel dans un conflit commissaires enquêteurs/administration qui coûterait à chacun en termes de désignation et rémunération : la figure 22 ne montre que 44% des individus prêts à agir personnellement en cas d'échec de la CNCE face aux pouvoirs publics. Fort logiquement, les adhérents à la CNCE sont plus sensibles à la mobilisation et envisagent majoritairement (62%) une action collective coûteuse pour chacun (refus de nomination, grève, pétition).

Aussi, dans une situation de crise simulée, la Compagnie se pare des attributs et des fonctions d'un syndicat professionnel : engager, si besoin est, un rapport de force avec les pouvoirs public au nom de toute la population, tout en épargnant relativement les praticiens de la "base", qui peuvent poursuivre leurs activités. Ces praticiens de "base" n'envisagent alors un engagement personnel qu'en ultime recours, une fois les autres moyens politiques épuisés.

⁹¹ D'ailleurs on compte très peu d'universitaires parmi les commissaires enquêteurs, malgré des sollicitations insistantes de certains présidents de Tribunaux administratifs.

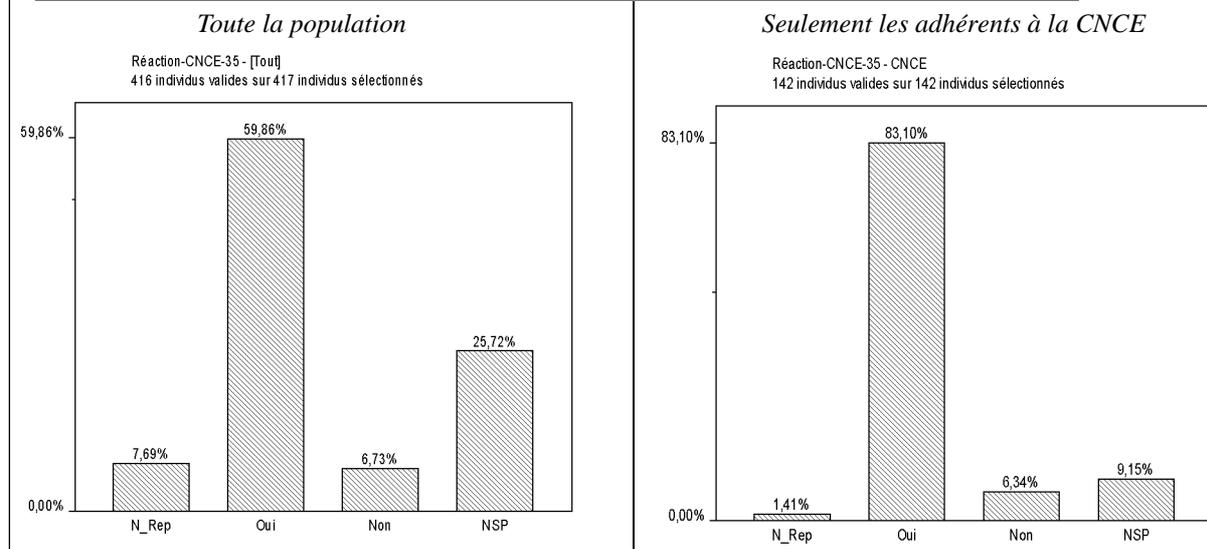
⁹² Cependant, cette compétence n'est pas atteinte et garantie, loin s'en faut, particulièrement aux yeux d'élus locaux porteurs de grands projets de transports urbains.

⁹³ Voir M. Dobry, Sociologie des crises politiques, Paris, Presses de la FNSP, Références, 1992, 319p.

⁹⁴ Voir les travaux de Patrick Hassenteufel sur les médecins : P. Hassenteufel, Les médecins face à l'État, une comparaison européenne, Paris, Presses de Science Po, 1997, 367p.

Figure 21 : La réaction de la CNCE en cas de conflit

Si un de vos collègues commissaires enquêteurs était sanctionné pour avoir rendu un rapport contraire aux souhaits de l'administration, pensez-vous que la CNCE aurait à réagir auprès de l'administration en question ?



Les traits de l'ordinalité

En plus des traits d'un syndicat, la CNCE développe progressivement des caractères qui renvoient à l'ordinalité. Le principal est la déontologie. La mise en œuvre d'une charte de déontologie ne renvoie pas à une volonté objective de professionnalisation de la part de la CNCE. Elle est initialement liée à la volonté de normaliser le comportement des commissaires enquêteurs, et de faire part de la doctrine naissante de la Compagnie essentiellement fondée sur *des valeurs* (l'honnêteté, l'indépendance...). Elle a également pour but d'organiser une régulation entre commissaires enquêteurs dans laquelle la Compagnie a un rôle prépondérant. Suggérée en 1989 par la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE)⁹⁵, l'idée verra finalement le jour en juin 1991 à la CNCE⁹⁶.

Malgré une sorte de banalisation actuelle des "codes de déontologie" faisant perdre sa spécificité au principe, la mise en place d'une charte des commissaires enquêteurs renvoie assez explicitement à un ordre, comme le suggère le vocabulaire juridique classique omniprésent dans les enquêtes publiques. En effet, pour tous, une déontologie est "l'ensemble des devoirs inhérents à l'exercice professionnel libéral et le plus souvent définis par un ordre professionnel".⁹⁷ Elle "regroupe, pour les personnes exerçant certaines activités publiques ou privées, les règles juridiques et morales qu'elles ont le devoir de respecter. Tel est le cas pour les fonctionnaires, les magistrats (obligation

de réserve, secret du délibéré par exemple) et pour les membres des professions libérales réglementées (avocat, officier ministériel, médecin par exemple)"⁹⁸.

De fait, parce que le lien entre ordre et déontologie est naturel et qu'il constitue un modèle inévitable, il ne fait pas de doute que la charte des commissaires enquêteurs⁹⁹ participe à l'ordinalité de la CNCE, d'une part sur un plan symbolique, d'autre part sur le plan pratique en tant que principes de normalisation des comportements des acteurs.

Les commissaires enquêteurs (membres de la CNCE) estiment et trouvent utile la CNCE, dans un ordre décroissant, comme

1. organisme producteur et diffuseur d'informations
2. puis comme un groupe de pression ou un groupe d'intérêt capable d'améliorer les enquêtes publiques par ses actions dans le jeu politique régional et national
3. puis comme une institution permettant une socialisation via des échanges d'expériences entre commissaires,
4. puis comme un organisme formateur,
5. enfin, comme un syndicat ou un ordre professionnel défendant les intérêts d'une corporation.

Deux scénarii d'évolution de la population des commissaires enquêteurs

Deux types d'évolution à long terme semblent possibles dans la population des commissaires enquêteurs, d'après ce qu'apporte l'étude de leur organisation et de leurs activités. L'hypothèse "haute" est

⁹⁵ M. Prieur, Les enquêtes publiques, quel avenir ?..., op.cit., p. 124.

⁹⁶ Bulletin de la CNCE, n° 12, juin 1991, p.6.

⁹⁷ ibid.

⁹⁸ Collectif, Lexique de termes juridiques, Paris, Dalloz, 1985, 469p., p.159, "déontologie".

⁹⁹ Que les dirigeants se sont bien gardés d'appeler "code" pour signifier son adhésion volontaire donc facultative.

celle de leur professionnalisation. L'hypothèse "basse" est celle de leur "corporatisation".

L'hypothèse de la professionnalisation impliquerait une évolution profonde et structurelle chez les commissaires. On peut définir ce terme de "professionnalisation" comme un processus dont l'ultime aboutissement est la création d'une profession établie : comme les notaires, les avocats ou les magistrats. Jean-Michel Chapoulie désigne ces professions établies comme des métiers qui ont développé une série de caractères spécifiques, le monopole de l'exercice, le contrôle par les pairs, l'organisation collective¹⁰⁰. Par ailleurs, la plupart sont codifiées par le droit, et développent une expertise spécifique et reconnue¹⁰¹.

Il existe des traits superficiels chez les commissaires enquêteurs, qui permettrait d'abonder dans le sens d'une professionnalisation.

- Tout d'abord, les commissaires enquêteurs tendent collectivement à détenir leur mission en monopole.
- Ensuite, ils tentent d'y développer une expertise originale.
- Ils prônent une autonomie de leur groupe, notamment vis-à-vis des administrations d'État, tout en développant des mécanismes de contrôle par les anciens.
- L'existence et l'activité de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs leur permettent de s'institutionnaliser. Or, l'institutionnalisation d'un métier est le signe de sa professionnalisation.

Enfin, l'idée de la profession se développe au sein même du groupe des commissaires enquêteurs et, même si elle fait débat, rallie à sa cause un certain nombre de "personnalités" reconnues dudit groupe¹⁰².

Cependant, deux éléments excluent paradoxalement et radicalement une professionnalisation.

D'une part, la doctrine et l'identité qui en découle s'y opposent. En effet, le discours sur l'indépendance se fonde pour partie sur le bénévolat et les garanties de désintéressement qu'il implique.

D'autre part, l'activité de conduite des enquêtes publiques n'est, à l'heure actuelle, pas assez rémunératrice pour que des individus puissent en faire une activité principale et rémunératrice.

C'est pourquoi, on pose l'hypothèse basse d'évolution de la population des commissaires enquêteurs : la "corporatisation". Malgré le refus d'entendre parler de "professionnalisation", tous nos résultats laissent à penser en effet que les commissaires enquêteurs ont, au moins, développé un "métier de l'enquête publique". On peut entendre par-là l'ensemble des savoirs et des pratiques concrètes que recouvre l'exercice de la consultation¹⁰³. Ce dernier s'entend en effet comme une activité fondée sur la pratique, historiquement liée au travail manuel. Dès lors, si les commissaires enquêteurs refusent la professionnalisation, c'est qu'ils refusent cette forme précise d'institutionnalisation et d'organisation collective obligatoire de leur métier. Et les alternatives ne sont pas nombreuses. Il n'y en a même qu'une seule, qui représente l'autre modèle d'évolution des commissaires regroupés en Compagnie : le modèle de la corporation. Nous la définissons comme *une association de personnes de même activité (c'est-à-dire de même "métier") ayant simplement une vocation à la défense catégorielle, à la conservation de monopoles, et à la régulation de sa population*¹⁰⁴. Le quasi-bénévolat des commissaires, donc l'impossibilité de vivre des enquêtes publiques, la promotion de la formation et de l'information des commissaires enquêteurs, les velléités de compagnonnage des plus jeunes, l'insistance pour définir des règles de l'Art des enquêtes publiques renforcent cette interprétation. Les commissaires enquêteurs en sont à ce stade de leur évolution : hésiter entre une professionnalisation et une "corporatisation". Dans

¹⁰⁰ J.-M. Chapoulie, "Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels", Revue Française de Sociologie, vol. XIV, 1973, pp.86-114, p.89.

¹⁰¹ Comme l'aborde Catherine Paradeise. Elle rappelle que les professions sont définies dans les pays occidentaux par un statut juridique, qui instaure une loi commune entre les membres (une déontologie) et une institution de régulation des relations entre les dits membres et les pouvoirs publics (l'ordre, la Compagnie...). C. Paradeise, "Rhétorique professionnelle et expertise", Sociologie de travail, n° 1, 1985, pp.17-31. Jean-Yves Trépos fonde une partie de ses recherches sur cette dialectique : d'après lui, une profession ne peut s'envisager sans expertise. Voir J.-Y. Trépos, Sociologie de la compétence professionnelle, ..., op.cit.

¹⁰² Notamment en s'inspirant du cas anglais. Les publics inquiries anglaises sont conduites par des inspectors qui sont des fonctionnaires. Ils sont engagés par concours, et sont issus de professions techniques. Ils doivent avoir au moins 35 ans, être issu d'une profession en lien avec l'urbanisme opérationnel, et bénéficier d'une bonne réputation dans leur métier. Le déroulement des public inquiries anglaises est plus juridique et normé qu'en France : il se rapproche en effet d'une instruction judiciaire. Voir J.L. Broussard, L'enquête publique en Angleterre, Paris, Presses Universitaires de France, 1969, 164p., et N. Nowicki-Caupin, "Angleterre : la consultation du public lors de l'élaboration d'un grand projet routier", Aménagement et Nature, n° 71, 1983, pp.24-25.

¹⁰³ Voir J.-L. Briquet, "Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique", Politix, n° 28, 1994, pp.16-26 et également J. Lagroye, "Être du métier", Politix, n° 28, 1994, pp.5-15. La définition du "métier" varie sensiblement en fonction des auteurs. Claude Dubar en a par exemple une approche historique (C. Dubar, La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles., ..., op.cit.). Il montre comment la notion de profession est historiquement liée à des savoirs constitués et à des institutions prestigieuses, alors que le métier renvoie plutôt à une occupation manuelle. L'opposition profession/métier peut ainsi être associée à un ensemble de distinctions sociales, comme tête/bras, intellectuel/manuel, noble/vil, etc.

¹⁰⁴ Cette définition fait écho à l'histoire des corporations, tout spécialement celles originaires du Moyen âge, avec toutes leurs déclinaisons, loges, guildes etc... Le modèle que constitue la fédération des compagnies d'experts auprès des tribunaux incite à l'évolution dans ce sens. Nous suivons ici G. Benguigui et D. Montjardet, "Profession ou corporation ? Le cas d'une organisation d'ingénieurs", Sociologie du travail, vol. X, n° 3, 1968, pp.275-290.

une hypothèse comme dans l'autre, le groupe social a donné des gages de son changement progressif. Il sera désormais, et en tout cas de moins en moins contestable, que la consultation renvoie bel et bien à un "métier"

spécifique, lequel revêt des enjeux majeurs dans son exercice, au premier rang desquels l'appréciation de l'intérêt général dans les enquêtes publiques.

TROISIÈME PARTIE

LA FABRICATION DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

I. DES MODÈLES CONCURRENTS D'INTÉRÊTS GÉNÉRAUX

Dans le domaine de l'aménagement et de la construction, plusieurs modèles d'intérêts généraux sont concurrents. Comme toute population immergée dans ce domaine, celle des commissaires enquêteurs reflète ces visions distinctes, que nous allons expliciter synthétiquement.

Le concept d'intérêt général est polymorphe. Il renvoie à toute une série d'idées qui lui donne des sens variables : tantôt équivalent de la volonté générale, tantôt traduction de l'intérêt national, tantôt intérêt de la collectivité etc. Or, cette notion à géométrie variable est au cœur de la pratique des enquêtes publiques : elle en est l'issue, lorsque le commissaire se prononce sur l'utilité publique d'un projet, et elle est régulièrement convoquée, lorsque des débats s'engagent avec des citoyens venus participer, chacun ayant sa propre vision de ce qu'est l'intérêt général. Ce qui est certain, c'est que la notion n'a pas un sens prédéfini et partagé par le plus grand nombre. Au contraire, elle recouvre des significations distinctes et parfois contraires.

Il y aurait, en effet, explosion des significations sociales de l'intérêt général. Conformément à un certain nombre de travaux sur le débat public et les conflits d'implantation¹⁰⁵, la seule régularité perçue dans l'évocation de l'intérêt général est qu'il s'oppose au sentiment individuel. Plus précisément, le seul point commun que l'on constate est l'évocation d'un principe supérieur qui transcende ceux qui sont invoqués dans la situation dans laquelle il est employé. Ce principe supérieur peut faire écho au collectif, ou à la collectivité nationale, mais aussi par exemple à

la Nature, à l'État, à la question économique : "il est d'intérêt général de protéger une plante rare", "il est d'intérêt général de créer des emplois pour maintenir la croissance économique", "il est d'intérêt général de contenir l'exode rural"...

Il existe en particulier une césure entre l'intérêt général tel qu'il est débattu dans les manuels, les ouvrages de droit ou de théorie politique¹⁰⁶, et tel qu'il est usité dans l'activité ordinaire de la concertation. La première acception renvoie principalement à une histoire des idées et à celle de la fondation de l'État moderne. La seconde renvoie à des pratiques sociales précises, à des registres d'argumentation dans l'action. Si l'un et l'autre ne sont pas sans rapport, il est analytiquement souhaitable de les distinguer, pour discuter de l'intérêt général tel qu'il est évoqué et "utilisé" dans l'enquête publique, et non tel qu'il devrait l'être théoriquement. C'est pourquoi nous distinguons l'intérêt général-théorique qui fait l'objet de débats savants, et l'intérêt général-pragmatique qui renvoie plutôt à des pratiques et des invocations ordinaires.

Même distingué par ses usages, donc considéré avant tout comme une pratique sociale, l'intérêt général reste polysémique. On peut à cet égard distinguer trois modèles d'intérêt général-pragmatique distincts, tels qu'on les retrouve dans les enquêtes publiques portés par les commissaires enquêteurs : un premier, inspiré de la théorie du bilan¹⁰⁷, un second renvoyant à la transcendance de l'État, un troisième renvoyant à la transcendance de la Nature.

¹⁰⁵ Notamment autour des questions de montée en généralité: J. Lolive, "La montée en généralité pour sortir du Nimby", *Politix*, n° 39, 1998, pp.109-130.

¹⁰⁶ Pour une synthèse des travaux de théorie politique, voir F. Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, *Economica*, 1986, 245 p. Pour le rapport entre droit et intérêt général, voir Conseil d'Etat, Rapport Public 1999 - L'intérêt général, Paris, *La Documentation française, Etudes et Rapports du Conseil d'Etat*, 1999, 449p., "L'intérêt général, concept fondateur de la société et de l'Etat", p.247 et s. J. Chevallier, "Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général", dans C.U.R.A.P.P. (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, volume 1, Paris, PUF, 1978, pp.11-45.

¹⁰⁷ Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat "Ville Nouvelle Est" de 1971.

1. Le commissaire enquêteur : lieu de concurrence de modèles d'intérêts généraux-pragmatiques divergeants

*La théorie du bilan, recette de la CNCE pour construire l'intérêt général*¹⁰⁸

Le premier modèle constitué d'intérêt général-pragmatique chez les commissaires est celui qui est proposé par les dirigeants de la CNCE : elle montre explicitement sa volonté de voir ses membres appliquer la théorie du bilan, en référence à l'Arrêt du Conseil d'État "Ville Nouvelle Est"¹⁰⁹ du 28 mai 1971, comme en témoigne explicitement le *Guide du commissaire enquêteur* de René Bourny, ouvrage présenté comme une référence au sein de la population des commissaires.

Il s'agit, ici, de définir l'intérêt général-pragmatique comme le résultat d'un processus d'évaluation, d'une mise en balance, entre des avantages mesurables ou quantifiables, et des inconvénients dont on peut également a priori évaluer la portée. Dans cette perspective, le caractère transcendant de cet intérêt général-pragmatique ne renvoie pas à la collectivité, mais à la rationalité. C'est en effet, parce que des procédures et des protocoles techniques (mesures, prélèvements, simulation d'impacts sonores, évaluation économique, etc.) permettent de quantifier des avantages et des inconvénients que cette évaluation est possible. De fait, la rationalité à laquelle il est fait appel est autant un moyen pour construire l'intérêt général que pour le justifier socialement, en arguant du caractère incontestable de la démarche scientifique et/ou technique.

La mise en avant d'une procédure d'évaluation établie sur des données techniques n'altère pas fondamentalement la marge de manœuvre laissée au commissaire en action. En effet, son travail a alors pour objectif de constituer puis rassembler et comparer des données techniques, sociales et économiques, et à l'issue de les peser respectivement. Comme pour l'application de la théorie du bilan au Conseil d'État¹¹⁰, le juge administratif conseille de ne donner un avis défavorable que lorsque la balance des inconvénients et des avantages penche *notoirement* du côté

des inconvénients¹¹¹. De la sorte, le modèle soutenu par la CNCE, tout en mettant en avant des critères d'évaluation techniques supposés permettre une juste évaluation, conduit à regarder *a priori* d'un bon œil le travail technique de conception de projet réalisé par le maître d'ouvrage¹¹².

Ainsi, la Compagnie propose à ses membres un modèle, une sorte de recette applicable en tous temps et en tous lieux, induisant une vision spécifique de l'intérêt général-pragmatique, celui grâce auquel chaque commissaire peut donner son avis en fin d'enquête publique. Ce modèle n'est pas le seul, il va entrer en compétition avec deux autres.

L'intérêt général-pragmatique consubstantiel de l'action de l'État

Les théories autour de l'intérêt général et des fondements de l'État lient définitivement les deux notions. Selon les travaux de Jacques Chevallier, l'idéologie de l'intérêt général et le système symbolique qu'elle mobilise dans les sociétés occidentales génèrent d'abord une unité sociale, qui est une condition préalable à l'instauration d'un système d'autorité : "*elle suppose un minimum de cohésion, de solidarité, d'homogénéité, à l'intérieur du groupe et la coupure, la différenciation, l'opposition avec l'extérieur ; les membres sont unis à la fois négativement et positivement, par certains traits communs et spécifiques*"¹¹³. Dans ce contexte, l'État est à la fois fondé sur l'idéologie de l'intérêt général et participe de sa permanence et de sa reproduction : "*L'unité n'implique pas seulement l'existence d'une communauté objective d'intérêts entre les membres de la société ou de l'insitution ; elle suppose aussi, et surtout, un lieu à partir duquel cette unité puisse être conçue, une instance de totalisation capable de conférer au groupe son ordre, sa logique, en transcendant les particularismes de ces éléments constitutifs*"¹¹⁴. L'État, dans cette perspective, est l'institution qui permet à la fois d'exprimer l'identité collective, d'incarner l'unité et en même temps d'exercer une domination légitime. Selon l'auteur, l'intérêt général constitue ainsi une idéologie "absolue"¹¹⁵ dans laquelle identité collecti-

¹⁰⁸ Contrairement au concept théorique et historique de l'intérêt général, qui différencie un certain nombre de notions proches comme "l'utilité publique" ou "l'utilité collective", nous avons constaté que l'intérêt général-pragmatique se confondait avec celles-ci. Aussi, pour les commissaires enquêteurs, il est équivalent de parler de l'utilité publique ou du caractère d'intérêt général d'un projet d'aménagement. La seule nuance que les commissaires peuvent exprimer renvoie, dans le vocabulaire courant des enquêtes publiques, à une décision : la celle d'utilité publique, dont l'objet est l'intérêt général. Malgré cette nuance d'ordre juridique, l'une renvoie socialement à l'autre et inversement.

¹⁰⁹ "une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente" *Conclusions Braibant, Conseil d'Etat, 28 mai 1971.*

¹¹⁰ Voir J. Caillosse, "Enquête publique et protection de l'environnement", *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 2-3, 1986, pp.151-178.

¹¹¹ Comme en témoigne le président du Tribunal administratif de Besançon en 1997 dans la *Guide du commissaire enquêteur.*

¹¹² Nous reviendrons plus loin sur cette question du primat de la technique, généralement portée par le maître d'ouvrage du projet soumis à enquête.

¹¹³ J. Chevallier, "Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général", ..., art.cit., p.13.

¹¹⁴ *ibid.*, p.17.

¹¹⁵ Qui relève de la croyance, et qui renvoie explicitement au religieux. Les thèses de Jacques Chevallier affirment que l'idéologie de l'intérêt général est une laïcisation de la démarche de recherche du sacré, du spirituel ou du religieux et qu'en ce sens, l'Etat se substituerait à Dieu en tant qu'objet de croyance.

ve (nationale), unité nationale et exercice du pouvoir légitime, sont consubstantiels. Elle devient ainsi “la matrice des discours de légitimation des formes sociales instituées modernes”¹¹⁶.

Au même titre que les administrés, les fonctionnaires sont susceptibles d’adhérer à la mystique de l’intérêt général, vue comme une croyance “absolue” concernant l’ensemble de la société¹¹⁷. Mieux, ils en sont même les premiers porte-parole, car ils ont en charge l’exercice de la domination légitime. La troisième République a, au XIX^e siècle, jeté les bases de l’administration française moderne. Celle-ci s’est construite sur une séparation radicale entre élus et fonctionnaires : c’est aux élus de fixer les grandes orientations, et c’est aux fonctionnaires de gérer les affaires courantes, indépendamment des fluctuations politiques, de manière “neutre”, dans la continuité et avec la professionnalité nécessaire¹¹⁸. L’établissement du dogme de la séparation entre fonctionnaires et élus, c’est-à-dire la permanence de la séparation entre l’appareil bureaucratique et l’appareil représentatif, a entraîné le développement de valeurs spécifiques chez les fonctionnaires, dont la “mission sacrée de défendre et de promouvoir l’intérêt général de la société contre la pression des intérêts particuliers. Pour les fonctionnaires, il existe bien un intérêt général autour duquel la société peut être intégrée unifiée, solidarisée. Mais cet intérêt général n’est pas réductible à la somme des intérêts particuliers. [...] Il y a pour les fonctionnaires différence de nature, saut qualitatif, entre l’intérêt général et les intérêts particuliers, et on ne saurait passer aisément de ceux-ci à celui-là : l’intérêt général est pur, désintéressé ; les intérêts particuliers sont sales, trop intéressés et, de ce fait, dévalorisés et discrédités”¹¹⁹. Accompagné du principe de neutralité sociale et politique, le primat de la défense de l’intérêt général a ainsi été au fondement des cultures professionnelles dans la fonction publique.

Bien que ces fondements soient aujourd’hui en crise¹²⁰, l’idéologie de l’intérêt général comme l’a décrit Jacques Chevallier conditionne indubitablement les représentations et les pratiques des commissaires enquêteurs anciens fonctionnaires et constitue

un modèle d’intérêt général-pragmatique. Ce dernier est construit sur un lien de consubstantialité entre l’État et l’intérêt général. Plus précisément, l’intérêt général est en même temps le moyen et le but de l’action de l’État : il est, en effet, le motif pour agir au nom de la collectivité toute entière, et il est au fondement du droit administratif qui constitue historiquement le premier outil de l’action administrative. Dans cette perspective, un projet d’aménagement proposé par l’État, ou appuyé par des services de l’État, et soumis à enquête publique, est présumé d’intérêt général car *il ne peut pas en être autrement*, sauf à remettre totalement en question les bases mêmes de l’organisation étatique française. Aussi, dans ce modèle d’intérêt général-pragmatique, la transcendance évoquée renvoie explicitement à la notion d’État, perçu comme l’institution sociale centrale mais aussi dé-personnalisée et supérieure¹²¹.

Fondamentalement, ce modèle d’intérêt général-pragmatique s’oppose à celui précédemment mis en lumière, prôné par la CNCE et les magistrats auprès des commissaires enquêteurs. En effet, selon le premier, l’intérêt général est le résultat d’une démarche d’évaluation procédurale, impliquant l’utilisation d’outils techniques supposés rationnels. Le second, quant à lui, refuse que l’intérêt général soit un construit, car il est fondamentalement un présumé à l’action.

Un troisième modèle vient concurrencer les deux précédents et, fait preuve d’un succès naissant et croissant auprès des commissaires enquêteurs. Il s’agit du modèle d’intérêt général-pragmatique renvoyant à l’idée de nature.

L’intérêt général-pragmatique et la nature

La loi Bouchardeau en 1983 a explicitement ouvert la mission de commissaire enquêteur aux acteurs associatifs impliqués dans la protection de l’environnement. Mais compte tenu des usages de l’appareil administratif et juridique local, peu de ces représentants ont été réellement désignés. Cependant, afin de respecter l’esprit de la loi, des présidents de juridictions ont d’abord tenté d’ouvrir leur recrutement¹²², et

¹¹⁶ *ibid.*, p.41.

¹¹⁷ L’efficacité de cette idéologie absolue qui met l’Etat au cœur et au fondement de la société est assuré par le droit administratif: “le droit et l’idéologie ont ainsi partie liée dans la construction de l’édifice étatique, ce qui assure à celui-ci une particulière stabilité”, J. Chevallier, “Les fondements idéologiques du droit administratif français”, dans J. Chevallier (dir.), Variations autour de l’idéologie de l’intérêt général, volume 2, Paris, PUF, 1979, pp.3-57, p.57. Les rapports de l’Etat au droit et les travaux qu’ils ont suscité font l’objet d’une synthèse dans : J. Chevallier, L’Etat de droit, Paris, Montchrestien, Clefs politique, 1999, 160p.

¹¹⁸ D’après J. Chevallier, “Un nouveau sens de l’Etat et du service public”, dans F. de Baecque et J.L. Quermonne (dir.), Administration et politique sous la Cinquième République, Paris, Presses de la FNSP, 1981, pp.163-203.

¹¹⁹ *ibid.*, p.174.

¹²⁰ On parle de crise de l’intérêt général (J. Chevallier, “Réflexions sur l’idéologie de l’intérêt général”, ..., art.cit.), de crise de l’administration, ou tout au moins du brouillage des frontières entre personnel politique et personnel fonctionnaire, ou entre secteur public et secteur privé (voir J.-L. Quermonne, L’appareil administratif de l’Etat, Paris, Seuil, Points, 1991, 330p., “les nouveaux rapports de la haute fonction publique avec le monde politique et le monde des affaires”, p.224 et s.).

¹²¹ Comme l’évoque J. Chevallier, “Réflexions sur l’idéologie de l’intérêt général”, ..., art.cit.

¹²² Voir les expériences relatées dans M. Prieur, Les enquêtes publiques, quel avenir ? Environnement et information des citoyens, ..., op.cit. Il a plutôt été fait appel à des personnalités locales ayant une sensibilité environnementale, comme des professeurs d’Université.

de prendre en compte la dimension environnementale des projets et des désignations.

Peu d'individus résolument engagés pour la protection de l'environnement dans des associations, voire des partis politiques, ont pu devenir commissaire enquêteur. En revanche, certains commissaires se disent écologistes "de sensibilité"¹²³, sans pour autant être militants effectifs. Ainsi, l'environnementalisation des enquêtes publiques, suite à la loi Bouchardeau¹²⁴, a pour conséquence la montée du sentiment écologiste dans la population des commissaires enquêteurs, soit par "contamination" de certains anciens, soit du fait du renouvellement progressif de la population¹²⁵.

Le développement du sentiment écologiste dans la conduite des enquêtes publiques provoque l'apparition d'un nouveau modèle d'intérêt général-pragmatique. Dans ce modèle archétypal, la transcendance évoquée renvoie à l'idée de Nature : *un projet est d'intérêt général car il s'insère convenablement et sans dommage dans son environnement naturel*. Cette posture est inspirée pour partie, selon nous, d'un certain naturalisme, qui n'est pas sans évoquer les mouvements de la *deep ecology* ou "écologie profonde".

Contrairement aux autres, le mode de pensée de la *deep ecology* quitte l'anthropocentrisme pour une sorte d'écocentrisme. On y adopte un rigoureux monisme, qui consiste à rejeter tout dualisme entre les hommes et le reste de la nature¹²⁶. Dès lors, toute distinction étant abolie, la Nature n'est plus simple objet d'un droit, mais devient sujet, au sens où on *lui confère* des droits : celui des paysages, des arbres, des animaux, etc.¹²⁷ Les liens entre cette écologie radicale et la pensée écologique contemporaine, envisagée dans toute sa diversité sociale et politique actuelle, a fait l'objet de débats acerbes. Dans un ouvrage de référence sur "l'écologie profonde"¹²⁸, Luc Ferry a

démonté et dénoncé l'idéologie de ce courant, son anti-humanisme et ses relents totalitaires. Mais dans cette opération salutaire, il réduit la diversité de la pensée écologique à l'idéal-type de l'écologie profonde¹²⁹, et ne traite qu'incomplètement des courants philosophiques dont la pensée écologique contemporaine s'inspire¹³⁰. Il est établi que la *deep ecology* renvoie à une écologie radicale et totalitaire. Mais bien qu'on ne puisse absolument pas y réduire la pensée écologiste de notre époque, les thèses extrémistes qu'elle porte influencent et contingentent, au mieux par réaction d'opposition, au pire par mimétisme, une partie des courants écologiques modernes, tant militants associatifs que politiques.

Un exemple de ce lien est la prééminence de l'idée de Nature comme principe transcendant chez des commissaires enquêteurs en charge de statuer sur l'utilité publique d'un projet d'aménagement. Une telle affirmation ne signifie pas que ceux qui prennent en exemple ce modèle d'intérêt général-pragmatique sont des naturalistes fanatiques ou des militants aveugles. Bruno Latour a montré le fossé qui peut séparer une philosophie écologique d'une part, des pratiques sociales et militantes de l'autre, et la profonde différence de nature entre l'écologie profonde et l'écologie politique moderne¹³¹. Telle que nous l'évoquons ici, la Nature, au même titre que l'État, dans le modèle précédent, est une façon particulière de totaliser et d'unifier des membres qui partagent un même monde commun¹³². Et il s'avère que cette posture renvoie le plus souvent à des actions pour protéger l'environnement des nuisances, lors des procédures de concertation.

2. Origines professionnelles et intérêts généraux-pragmatiques

Des analyses des correspondances multiples opérées sur des variables précises¹³³ permettent de déterminer

¹²³ Entretien avec un commissaire enquêteur de Franche-Comté, 1998. *Ceux-là sont plus nombreux que les précédents*.

¹²⁴ Laquelle a imposé la protection de l'environnement comme objet des enquêtes publiques. Voir X. Piechaczyk, "Enquêtes publiques et environnement : interrogations sur des régulations", ..., art.cit.

¹²⁵ Cette mutation est en cours, mais la majorité des commissaires regardent encore avec circonspection les associations de protection de la nature.

¹²⁶ Voir F. Ost, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La découverte, textes à l'appui / série écologie et société, 1995, 346p., p.156 et s.

¹²⁷ ibid.

¹²⁸ L. Ferry, *Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal, l'homme*, Paris, Grasset, 1992, 274p.

¹²⁹ Comme Jean-Paul Deléage en fait la critique : J.-P. Deléage, "L'écologie, humanisme de notre temps", *Ecologie et Politique*, n° 5, 1993, pp.1-14.

¹³⁰ Voir B. Latour, "Arrachement ou attachement à la nature", *Ecologie et Politique*, n° 5, 1993, pp.15-26. Cet article fait la critique philosophique de l'ouvrage.

¹³¹ B. Latour, *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La découverte, Armillaire, 1999, 382p., notamment le premier chapitre : "Pourquoi l'écologie politique ne saurait conserver la nature ?", p.21 et s. L'auteur discute des relations entre l'écologie politique et la notion de nature, et met en lumière les incompatibilités qu'il y a à vouloir faire de la nature un objet (ou le centre) de la vie politique.

¹³² ibid.

¹³³ Se reporter à X. Piechaczyk, "les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général, éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques", thèse de science politique, Université de Grenoble, 2000, 660p.+annexes. Les variables actives prise en compte dans l'analyse portent sur l'intérêt général, sur la première qualité du commissaire enquêteur, sur le fait d'être ou non un acteur de la démocratie locale, sur les significations de l'enquête publique. Cette analyse a été complétée par une classification hiérarchique directe.

des classes de commissaires enquêteurs et de faire correspondre ces classes aux modèles d'intérêts généraux-pragmatiques énumérés plus haut.

La classe des jeunes libéraux civiques

La première classe obtenue à partir de données chiffrées est celle des "jeunes libéraux civiques" : ils sont professions libérales, actifs, prônant l'expertise comme qualité première, et pour qui l'intérêt général est ce qui est bon pour la collectivité à un moment donné. Il faut voir derrière cette dernière caractéristique l'application du modèle de la théorie du bilan. Elle renvoie à l'utilisation d'un certain nombre de techniques afin d'établir les avantages et inconvénients d'un projet. En quelque sorte, avec ces commissaires enquêteurs, le projet soumis à enquête publique est expertisé. De cette expertise ressort un certain nombre de critères réputés objectifs (dont par exemple des mesures d'impact, des prévisions de trafic ou de pollution, etc.), en fonction desquels un avis sur l'intérêt général est formulé. Cette classe représente environ 30% de la population des commissaires.

"Libéraux militants" et "libéraux sans illusions"

La première classe des professions libérales actives peut se séparer en deux sous-familles. Une première est celle des libéraux progressistes, optimistes et convaincus, qui sont des militants de l'enquête publique : ils trouvent qu'ils font un acte de civisme, qu'ils sont des acteurs de la démocratie locale, que l'enquête publique est un temps fort de cette démocrate. Nous pouvons les qualifier de "libéraux militants". Ils représentent deux tiers de la famille des "jeunes libéraux civiques". La deuxième sous-famille (un tiers de la classe) est celle des "libéraux sans illusion" sur leur rôle et leur apport aux enquêtes publiques. S'ils conduisent toujours des enquêtes en tant qu'experts, ils ne savent pas s'ils sont des acteurs de la démocratie locale. Ils pensent que l'enquête est finalement une formalité, et que leur action est avant tout bénévole (en référence à la perte de chiffre d'affaire pour un libéral de conduire des enquêtes publiques). Cette sous-famille est composée d'individus plutôt plus âgés que ceux de la précédente.

Pour eux, l'enquête publique est un acte de civisme. Ils font ainsi appel au caractère performatif de la citoyenneté : elle s'entend comme la participation active à la vie de la Cité¹³⁴. Comme le rappelle Fred Constant, la citoyenneté renvoie notamment à un agir politique lié à l'implication des citoyens particulièrement concernés par les affaires publiques. Cela fait écho "au rêve d'une Agora permanente qui sous-tend l'idée d'une mobilisation politique permanente, où le citoyen raisonnable délibérera constamment sur ses doléances et ses aspirations, en comparant les lois et leurs applications"¹³⁵. Dans cette perspec-

tive, l'action volontaire atteste de la citoyenneté. Constant en dresse une sorte de portrait-robot idéal, en évoquant l'idée que ce citoyen actif prend part régulièrement aux décisions publiques, s'engage ouvertement en faveur de politiques, se mobilise volontiers contre des actions étatiques qui lèseraient d'autres citoyens¹³⁶.

Cette approche performative de la citoyenneté correspond bien à la classe des "jeunes libéraux civiques". Elle suppose des individus profondément attachés aux valeurs du pluralisme, une volonté d'engagement, et un haut degré d'instruction et d'information politique, voire des capacités spécifiques pour agir dans la Cité. D'où le recours à l'expertise pour les commissaires enquêteurs faisant partie de cette classe : leur connaissance technique professionnelle (ils sont géomètres, ingénieurs conseils...) est une compétence discriminante qui leur permet d'envisager une implication spécifique dans la collectivité, et de faire preuve ainsi une certaine excellence sociale.

La classe des vieux artisans

Une seconde classe est plus petite, puisqu'elle ne regroupe que 6% de la population. Elle est composée d'artisans-commerçants, individus pour qui conduire une enquête publique est un acte bénévole (avant d'être un acte de civisme), et pour qui le commissaire n'est pas un acteur de la démocratie locale.

Il semble que les individus de cette classe, symbolisée par la profession d'artisan ou de commerçants, ont une vision très modeste de l'enquête publique. Dans la mesure où conduire une enquête est, pour eux, un acte bénévole, elle ne représente pas un acte de civisme. Elle n'est pas non plus un moment de la démocratie locale, car, selon eux, le commissaire enquêteur n'est pas un acteur de la démocratie locale. Qu'est-elle alors ? Elle reste une procédure juridique naturalisée dans la vie politique et administrative locale. Tellement naturalisée qu'elle a perdu de sa signification, et qu'elle ne représente presque plus rien : on en conduit parce qu'on est désigné, et l'on est désigné parce que l'on a, de tous temps, déposé sa candidature. Ainsi perçue, l'enquête publique est l'archétype de l'occupation banalisée, dans laquelle l'enjeu de la concertation avec la population, et les conséquences sur la décision, tiennent une place minime.

De fait, cette posture ne renvoie pas à un mode particulier de citoyenneté. Ou tout du moins nous ne sommes pas en capacité d'en déterminer un. Le seul caractère auquel peuvent renvoyer les résultats est

¹³⁴ Cette Cité n'impliquant par directement l'Etat, largement absent du modèle de la théorie du bilan tel qu'il est réutilisé par les commissaires.

¹³⁵ F. Constant, La citoyenneté, Paris, Montchrestien, Clefs, 1998, 158p., p.31.

¹³⁶ ibid.

celui de l'assujettissement¹³⁷ : cette classe d'acteur regrouperait donc des assujettis à des procédures administratives. Il est plus facile, en revanche, de discuter du modèle d'intérêt général-pragmatique utilisé. En effet, l'enquête publique ne représentant pas, dans cette classe, un espace dans lequel les expressions diverses peuvent s'exprimer et changer la décision publique, elle devient alors une simple formalité administrative. Dans cette optique, que l'on peut qualifier d'ancestrale ou d'archaïque, l'utilité publique est forcément présumée. On donne donc la préférence à l'action étatique ou à celle des maîtres d'ouvrage, aux dépens d'une consultation avec les riverains et la population dans son ensemble. Le modèle d'intérêt général le plus proche de cette posture est donc celui renvoyant à la transcendance de l'État. Plus particulièrement, la démarche des individus de la classe des vieux artisans implique une soumission des administrés à un ordre établi, en l'occurrence établi par l'État.

La classe des fonctionnaires-communicants

La troisième classe d'acteurs est la plus importante, puisqu'elle renvoie à environ 57% de la population totale. Elle est caractérisée par les multiples propositions suivantes : le commissaire est retraité, il est fonctionnaire de catégorie A ou B, enseignant, ou personnel des collectivités locales, sa première qualité est d'être un homme de communication, conduire une enquête publique est une fonction honorifique, l'enquête publique est pour lui un temps fort de la démocratie locale.

Enseignants et fonctionnaires techniques

Au sein de la classe des fonctionnaires communicants, une partition plus fine précise que les anciens enseignants se fondent plus facilement dans le rôle du pédagogue que les anciens fonctionnaires techniques, lesquels sont davantage attachés à l'idéal de l'honnête homme et à la fonction honorifique que procure la conduite des enquêtes.

Cette classe renvoie une image archétypale du commissaire enquêteur : fonctionnaire et retraité. Cependant, si cet archétype représente une "moyenne" dans le groupe, son évocation n'est pas forcément pertinente pour qualifier précisément l'ensemble des individus qui lui appartiennent. On peut dégager d'autres régularités. Au nombre de ces régularités, deux traits illustrent le profil de ces fonctionnaires et assimilés : d'une part la première qualité du commissaire enquêteur est d'être un homme de communication, et non pas un expert ; d'autre part conduire une enquête publique est une fonction honorifique, et non pas un acte civique.

Ces deux modalités donnent des indications sur le type de citoyenneté évoquée et invoquée par les membres de la classe. Ici la citoyenneté n'est pas performative comme dans la première famille, mais elle s'impose comme une qualité morale : *elle concerne des individus qui ont un rapport particulier à l'État, et qui font preuve d'un dévouement particulier à la chose publique*. Comme le montre Fred Constant, ce type de citoyenneté-dévouement (et le civisme qu'elle confère) a la double caractéristique d'être à la fois une vertu (renvoyant aux qualités morales de l'individu), et en même temps "*une orthopédie sociale dans la mesure où il pousse à un certain conformisme vis-à-vis d'un modèle politique, historiquement situé et géographiquement déterminé*"¹³⁸. Ce modèle politique s'inspire du *Welfare-state*, c'est-à-dire d'un État largement interventionniste dans tous les domaines y compris l'aménagement. Les fonctionnaires, actuellement à la retraite, ont participé à l'avènement puis au développement de ce modèle. Il est naturel de constater qu'ils y font référence, et qu'ils bâtissent "leur" vision de la citoyenneté à partir de ce modèle. Elle leur garantit une certaine excellence sociale, et leur permet de se représenter leur rôle comme une fonction honorifique.

"L'orthopédie sociale" qu'évoque Constant, et que nous reprenons à notre compte pour caractériser les commissaires enquêteurs de cette troisième famille, traduit le modèle d'intérêt général-pragmatique référé à l'État. En effet, une des caractéristiques de cette dernière est d'y faire figurer les enseignants (parmi les fonctionnaires), et de définir le commissaire enquêteur comme un homme de communication. Pour eux, dans la mesure où l'intérêt général est pré-supposé, dès qu'un projet d'aménagement est en lien avec l'action administrative, l'enquête publique ne sert pas à construire l'intérêt général de manière rationnelle. *Sa première fonction est d'expliquer, de communiquer auprès du public afin de démontrer que le projet est l'intérêt général*. Aussi, l'enquête n'est pas conduite pour mettre un projet en débat, mais bien pour l'instruire, et faire l'objet d'une opération de communication et de pédagogie. Dans ce cadre, l'enquête n'est pas le contre-pouvoir technique que peuvent mettre en œuvre les commissaires enquêteurs de la première famille, celle regroupant des libéraux actifs et experts. Elle est davantage une mise en scène du projet afin d'aboutir à son acceptation politique. Mieux, relevant de cette "orthopédie sociale", elle a pour ambition de corriger la difformité¹³⁹ des avis opposés au projet, pour les faire rentrer dans la conformité incarnée par l'action étatique.

¹³⁷ Jean Leca affirme que la liaison participation-assujettissement (à un ordre politique ou social) est le premier caractère du concept de citoyenneté: J. Leca, "Individualisme et citoyenneté", dans P. Birnbaum et J. Leca (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Références, 1991, pp.157-209.

¹³⁸ F. Constant, *La citoyenneté*, ..., op.cit., p.32.

¹³⁹ "L'orthopédie" étant alors l'action de prévenir et de corriger les difformités du corps social.

Bilan des partitions

Le troisième modèle construit, renvoyant à la transcendance de la nature, n'apparaît pas dans ces classes, car il reste encre très minoritaire et donc peu décelable avec les méthodes statistiques employées. Mais même si ce modèle est minoritaire ou "discret", il semble cependant jouer un rôle non négligeable dans la manière de percevoir l'intérêt général chez certains commissaires. En effet, le principal indice quantitatif pour arriver à cette affirmation est la question représentée par la figure 37. Plus de 12% des individus considèrent que l'intérêt général est d'abord l'intérêt à préserver l'environnement. En dehors de cela, la partition reste binaire, et renvoie aux conclusions établies au I, sur l'opposition de profils entre libéraux actifs plutôt jeunes et fonctionnaires retraités plus âgés.

Il ne faut cependant pas voir une situation figée entre deux modèles, autour des seules variables professionnelles et générationnelles. Car en premier lieu, ces deux modèles se livrent bataille. Plus exactement, ceux qui sont les plus convaincus par l'un ou par l'autre ne ratent jamais une occasion de faire valoir leur conception, notamment lors des assemblées de commissaires, locales comme nationales¹⁴⁰.

En second lieu, il faut constater que le modèle de la théorie du bilan a tendance à accroître son audience. D'une part, ce modèle profite d'un effet de génération. Inventé en 1971, diffusé dans les administrations dans les années 1980 et 1990, les commissaires les plus jeunes y sont plus sensibilisés. Il est par ailleurs plébiscité par les tribunaux administratifs, partie prenante des enquêtes depuis 1985 pour la désignation des commissaires. Tout porte à croire que ce mouvement ne s'arrêtera pas, mais qu'au contraire il ne fera que s'amplifier. D'autre part, la doctrine de la CNCE diffusant la théorie du bilan est récente, et la modification de ce type de représentation, par exemple chez des anciens fonctionnaires, est un processus long. C'est pourquoi sa diffusion est encore à l'œuvre.

En troisième lieu, la théorie du bilan comme modèle d'intérêt général se heurte de plus en plus à une nouvelle conception, renvoyant à la transcendance de la Nature. Porté par des individus plutôt jeunes, plutôt issus des milieux de la militance associative, ce troisième modèle, qui ne fait pour l'instant que poindre, s'oppose sur le fond et sur la forme à la théorie du bilan. L'observation¹⁴¹ permet, cependant, de consta-

ter sa présence auprès d'une population variée : il n'est plus fonction du passé professionnel des individus et de leur appartenance à la sphère publique ou privée, mais plutôt lié à un rapport idéologique à l'environnement, transcendant les clivages professionnels et générationnels¹⁴². Ainsi, si le modèle transcendant de la référence à l'État semble perdre du terrain pour des questions générationnelles et de changement des désignations¹⁴³, celui, non moins transcendant, de la référence à la Nature semble gagner en audience à mesure que le mouvement écologiste s'implante durablement dans le secteur de l'aménagement.

Toutefois, en quatrième lieu, on peut établir des classes variées de commissaires enquêteurs, plus ou moins liées aux histoires professionnelles. Elles renvoient à des manières différentes d'envisager la citoyenneté, à des modèles d'intérêts généraux-pragmatiques encore concurrents et à des manières différentes d'envisager le rapport des individus aux administrations. Au sein de ces partitions, l'âge des commissaires et leur rapport professionnel à la technique jouent un rôle qui complexifie une opposition libéraux/fonctionnaires trop schématique.

En cinquième lieu, il faut reconnaître que les deux modèles de "la théorie du bilan" et "étatique" nient ou oublient certaines catégories particulières de commissaires enquêteurs, comme les agriculteurs, ou le personnel provenant de l'entreprise. Certes ces catégories professionnelles sont minoritaires, mais elles sont loin d'être négligeables, et il est difficile d'établir chez eux des régularités de représentation ou de comportement qui renvoient à un modèle d'intérêt général déjà établi. A part l'opposition évoquée précédemment, seuls les artisans-commerçants se distinguent en montrant une vision modeste de l'enquête publique, et en ne lui attribuant aucun caractère qui lui permettrait de jouer un rôle dans la construction de l'intérêt général.

II. LA FABRICATION LOCALE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Comment est instruit ou construit l'intérêt général des projets au cœur des enquêtes publiques ? C'est à cette question que le modèle présenté ici tente de répondre. Il prend en compte deux facteurs sociologiques distincts. D'une part, comme montré précédemment, chaque commissaire enquêteur est plus ou moins porteur d'un modèle-type d'intérêt général-pragmatique,

¹⁴⁰ Cependant, même si on se signale porteur de telle ou telle vision, le débat ne s'instaure pas réellement.

¹⁴¹ Notamment dans les lieux de socialisation des commissaires enquêteurs.

¹⁴² Sans pouvoir le prouver ni l'évaluer numériquement, il existe probablement une corrélation importante entre l'évocation de la transcendance de la Nature dans les enquêtes publiques et le vote écologiste. Selon Guillaume Sainteny, ces militants écologistes ont un profil assez proche de celui de leurs dirigeants, dans lesquels on compte une surreprésentation des enseignants et des CSPdites supérieures. G. Sainteny, "La rétribution du militantisme écologiste", Revue Française de Sociologie, n° XXXVI, 1995, pp.473-498.

¹⁴³ Surtout depuis l'application de la loi Bouchardeau. Ces changements semblent cependant limités.

lequel est le produit de son expérience passée, et lequel conditionne *a priori* l'approche que ledit commissaire va promouvoir dans l'enquête publique. D'autre part, l'interaction de l'enquête proprement dite, c'est-à-dire les permanences, les réunions publiques, les relations avec le maître d'ouvrage vont influencer l'avis du commissaire enquêteur et donc son avis final statuant sur l'opportunité d'un projet. Nous proposons de "lire" cette interaction dans l'enquête comme des crises que le commissaire va tenter de résoudre.

1. L'objet technique, sujet de rupture

L'enquête publique s'organise pour et autour d'un projet étant par définition technique car soumis au public à travers des documents techniques : plans, dossiers explicatifs, mesures, évaluation des impacts, etc.¹⁴⁴. Initialement même, l'objet de l'enquête publique n'est qu'un objet technique. Ce n'est que lors de sa mise en discussion, à travers des permanences tenues par les commissaires enquêteurs, et à travers une mobilisation minimale du "public" ou des élus, que cet objet change de dimension et qu'il devient un objet public et politique¹⁴⁵.

Le dossier, qui montre l'objet technique au public, n'est pas, loin s'en faut, toujours compréhensible par les protagonistes. Si la loi oblige à y faire figurer une notice explicative, les plans, les schémas, les relevés techniques en hydrologie ou terrassement échappent à la plupart des participants ordinaires¹⁴⁶. Si le droit des enquêtes publiques est accessible, au moins dans un usage basique (venir aux permanences, inscrire une remarque sur le registre, rencontrer le commissaire enquêteur), la technicité qui caractérise l'objet soumis à la concertation signifie une véritable ruptu-

re dans la procédure. Cette dernière fabrique symboliquement des catégories d'acteurs : ceux qui comprennent, donc qui maîtrisent les règles du jeu, et ceux qui ne comprennent pas, et qui subissent le jeu.

L'objet technique persiste à paraître socialement comme le produit d'une "boîte noire de Pandore"¹⁴⁷, dont la fermeture continue à entretenir l'illusion d'une science et de techniques dégagées de la contrainte politique, et de l'établissement d'une vérité univoque et unique¹⁴⁸. Cette illusion prend chair socialement et pratiquement puisque, dans une enquête publique, "le public" se retrouve face à cet objet technique, qui montre tous les traits de la scientificité (études, mesures, langage, etc.), et qu'on lui propose de discuter. Mais cette discussion entre objet technique et public est d'emblée problématique, puisque les uns et les autres ne font *a priori* pas partie du même monde : le premier appartient à ce qui est sûr, ce qui renvoie à la connaissance et à la vérité établie, le second est celui de l'ignorance, donc celui de la soumission au premier. C'est ainsi que s'organise un "complexe du participant", ou du moins une relation inégale, instaurée par les présupposés auxquels renvoient les sciences et techniques.

La confrontation public/objet technique est a priori problématique, et engagera des réactions diverses chez les acteurs : défiance et vexation chez le public, pédagogie chez le commissaire, etc. L'inégalité de ces deux mondes renvoie à la répartition différenciée des connaissances. Cet aspect est objectivé par les commissaires enquêteurs, comme si cette rupture et les gouffres d'incompréhension qu'elle génère, faisaient partie de l'ordre des choses, au nom d'une sorte de "principe de réalité" : la figure 23 montre

¹⁴⁴ Pour une enquête publique Bouchardeau, les éléments suivants doivent composer le dossier: (si l'opération n'est pas soumise à décision d'autorisation ou d'approbation)

Une notice explicative indiquant :

a) l'objet de l'enquête ;

b) les caractéristiques les plus importantes de l'opération soumise à enquête ;

c) Si l'étude d'impact n'est pas obligatoire : les raisons pour lesquelles le projet est soumis à consultation au regard de ses conséquences sur l'environnement.

L'étude d'impact ou la notice d'impact lorsque l'une ou l'autre est requise.

Le plan de situation.

Le plan général des travaux.

Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants.

Lorsque le maître de l'ouvrage est une personne publique, l'appréciation sommaire des dépenses, y compris le coût des acquisitions immobilières.

La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée.

Lorsque l'objet de la déclaration d'utilité publique est un grand projet d'infrastructure:

une évaluation de l'efficacité économique et sociale du projet, pour une DUP(Code de l'expropriation).

¹⁴⁵ C'est la thèse de Michel Barthélémy et Louis Quéré. Selon eux, l'objet de l'enquête publique passe du stade de l'objet lisse et délimité à celui de problème public, historiquement, géographiquement et socialement situé, grâce à l'action du public, notamment des associations. M. Barthélémy et L. Quéré, "Les enquêtes publiques : une production collective ?", dans C. Quin (dir.), L'administration de l'Équipement et ses usagers, Paris, La Documentation française, 1992, pp.281-299.

¹⁴⁶ Nous utilisons le terme de "participant" parce qu'il est employé parfois par des commissaires enquêteurs. Il n'existe pas de terminologie "officielle" caractérisant les personnes qui participent à une enquête publique.

¹⁴⁷ Le fondement des travaux de sociologie des sciences est justement d'ouvrir cette "boîte noire de Pandore", voir B. Latour, La science en action, Paris, Gallimard, Folio / Essai, 1995, 663p., p.21 et s. L'auteur, dans cet ouvrage, explicite sa démarche en réfutant tous les présupposés qu'entraient une réflexion sur les produits de la science, pour s'intéresser à la science en train de se faire.

¹⁴⁸ Voir B. Latour, Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie., ..., op.cit.

Figure 23 : Le dossier est-il compréhensible par le public?

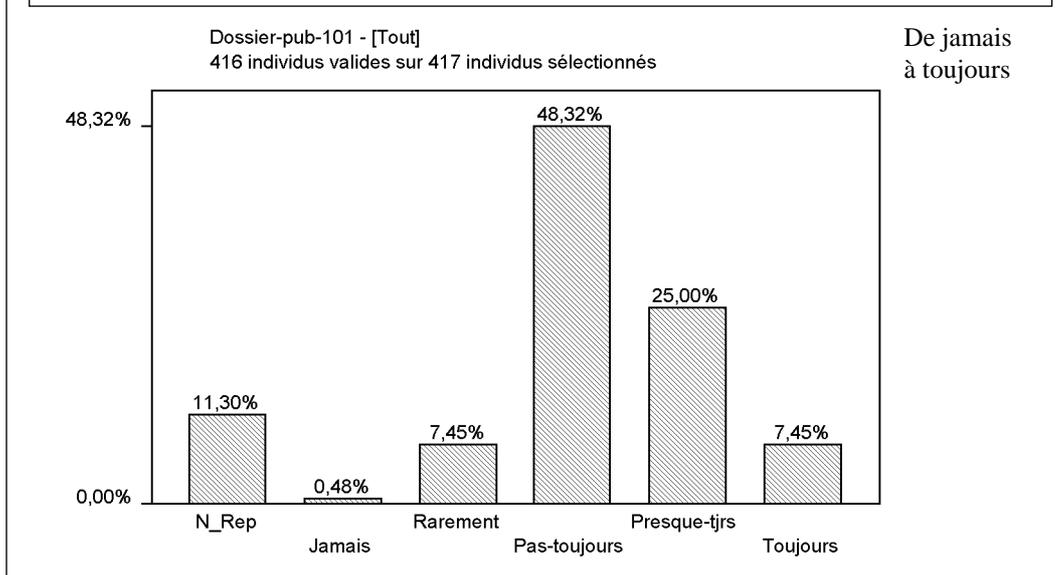
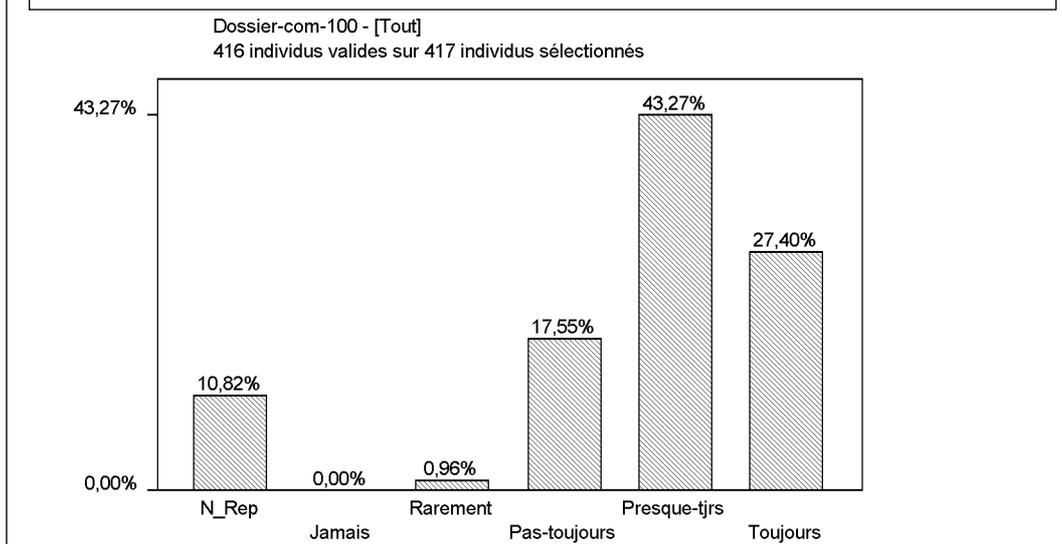


Figure 24 : Le dossier est-il compréhensible pour le commissaire enquêteur ?



que la compréhension de la technicité du dossier est réellement un obstacle pour le public dans l'enquête. *Grosso modo*, ceux qui répondent "toujours" sont plutôt les plus âgés, plutôt anciens fonctionnaires, artisans-commerçants, ou venant de l'entreprise, et renvoient à la conduite d'enquêtes de faible technicité. À l'opposé, les professions libérales sont plus critiques sur la compréhension des dossiers soumis au public. Ces derniers ont, davantage que les autres, intégré une culture de critique des projets (n'en font-ils pas une évaluation coûts-avantages ?), notamment lorsqu'ils émanent d'une administration publique. Même le commissaire enquêteur, doctrinalement défini comme compétent, constate avoir parfois des difficultés à comprendre l'objet technique soumis à la population. D'après la figure 24, seuls 27,5% des commissaires estiment que le dossier est "toujours" compréhensible par eux, 42% "presque toujours", 17,5% "pas toujours".

Par ailleurs, l'enquête publique est elle-même un objet juridique complexe dont la maîtrise nécessite une technicité spécifique. En ce sens, elle provoque chez celui qui n'en maîtrise pas l'ensemble des codes un sentiment de défiance ou de vexation. Le droit met, en effet, en scène un commissaire qui, *a priori* le connaît, et le public composé *a priori* de profanes en la matière.

2. Les rôles des commissaires enquêteurs dans l'enquête publique

En action, les commissaires enquêteurs endossent quatre rôles différents : celui de pédagogue, de contrôleur, d'animateur et de greffier. Ils font appel chacun à des ressources spécifiques, et se développent auprès des interlocuteurs usuels : le grand public, l'objet technique, et secondairement, le maître d'ouvrage, les administrations, les élus.

Le commissaire comme pédagogue

Le commissaire enquêteur entre quasi-systématiquement dans une relation pédagogique avec le déclarant venu s'informer ou protester. Parce que la plupart des commissaires jugent que le fossé est important entre les connaissances techniques moyennes des participants et celles, minimales, qu'il faut engager pour appréhender le projet. Aussi, le rôle de pédagogue est une tentative pour réduire la crise qui ne manque pas de s'instaurer entre le public et l'objet soumis à concertation. Il permet également de tenir le public à

distance du commissaire, et de lui signifier l'inégalité des statuts et des acquis : l'enquête publique donne une place importante à la technique et le commissaire est censé d'avoir les moyens de la maîtriser.

L'activité du commissaire nécessite alors une capacité technique. Il faut expertiser l'objet afin d'en tirer tous les éléments susceptibles d'intéresser le public. Dans la mesure où les plaignants sont fréquemment riverains, il faut alors s'attacher aux détails qui viendront perturber le cadre de vie local. Doctrinalement définis comme "connaissants" par la CNCE, les commissaires enquêteurs doivent faire cohabiter deux objets : l'objet technique, représenté par le dossier, et "l'objet socio-politique" représenté par le public venant aux permanences, qui véhicule l'ensemble des enjeux (et oppositions) politiques économiques et sociaux du projet d'aménagement. Pour réduire la crise qui s'instaure entre les deux, notamment du fait de l'inégale répartition de la connaissance technique, les commissaires enquêteurs entrent dans une activité d'explicitation ou de traduction¹⁴⁹ : il faut transformer la technicité des enjeux en une vulgate accessible. Cette traduction est plus qu'une simple opération de communication auprès du public. En effet, derrière le comportement et le témoignage des commissaires, on relève la volonté de parvenir à un apprentissage du public : il ne s'agit pas de faire passer une simple information, mais de permettre que le public soit plus instruit des choses de l'enquête publique, et qu'ainsi, implicitement, il troque son rôle "d'opposant ignorant" pour celui de "complice instruit".

À l'évidence, comme dans toute traduction, l'opération de transformation de l'information peut être le théâtre de modifications de fond. Ces modifications de l'information technique ne sont pas obligatoirement intentionnelles. En effet, les connaissances techniques au sein même de la population des commissaires enquêteurs sont inégalement réparties¹⁵⁰. Aussi, on peut supposer que, plus les connaissances techniques du commissaire sont minces, plus la distorsion sera grande s'il se lance dans un rôle pédagogique. Volontairement maintenant, certains commissaires se livrent à de véritables opérations de censure. L'omission de certaines informations techniques, ou de certaines erreurs du maître d'ouvrage par exemple, établit un mode non contradictoire de sélection de l'information technique.

¹⁴⁹ Il faut entendre ici traduction au sens premier du terme, c'est-à-dire "faire que ce qui était énoncé dans une langue naturelle le soit dans une autre, en tendant à l'équivalence sémantique et expressive des deux énoncés", (Petit Robert). En sciences sociales, le concept de "traduction", souvent utilisé dans les travaux sur l'expertise, provient de la sociologie des sciences et de l'innovation. Voir M. Callon, "Éléments pour une sociologie de la traduction", *L'année sociologique*, 1986, pp.169-207. Elle a été transposée à l'analyse de l'action publique sous le terme de "transcodage" par Pierre Lascoumes, P. Lascoumes, "Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", dans CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp.325-338. Cependant, l'idée de transcodage développée par Pierre Lascoumes concerne des politiques publiques et de vastes réseaux d'action publique, plutôt qu'une micro-interaction telle que celle mise en lumière par l'enquête publique. Nous aborderons cette notion plus loin.

¹⁵⁰ Comme le montrent l'ensemble des résultats précédents, sur les origines professionnelles, la formation, etc.

Grâce à l'opération de traduction, qui renvoie au rôle pédagogique, le commissaire enquêteur participe à la construction de la représentation de l'objet technique chez le public, en faisant en sorte que cette représentation mène à autre chose qu'à un rejet pur et simple de l'un par l'autre. Mais il n'y a pas que le dossier qui soit "technique" et qui nécessite une pédagogie. L'enquête publique elle-même, en tant que procédure de droit public, est un objet qui renvoie au domaine des sciences administratives et juridiques, qui ont leurs techniciens spécialisés. Son hermétisme constitue une contrainte sociale : n'importe qui ne se sent pas autorisé à aller s'informer, encore moins à protester. Si cette contrainte est dépassée, la démarche se termine parfois en rejet de la part du déclarant¹⁵¹. C'est pourquoi, au vu du nombre des procédures et des variantes, et des petites crises que l'hermétisme peut faire naître, le commissaire enquêteur ne manque pas, en guise d'introduction à l'entretien, de rappeler quelles sont les règles de droit dans la situation donnée.

Le rôle du pédagogue n'est pas simple à tenir et n'est pas exempt d'ambiguïtés. Il peut créer une sorte de brouillage de l'image du commissaire enquêteur "vieux père de famille bon citoyen". Aussi n'est-il tenu, ou joué, que lorsque la situation le nécessite, c'est-à-dire lorsque le commissaire perçoit que le fossé entre l'objet technique et le participant est trop important, et lorsque l'altérité ainsi créée est susceptible de condamner tout échange. Les schèmes incorporés par les acteurs, qui renvoient à des familles types, ont également une influence. Un géomètre expert, ou un ingénieur conseil fera plus facilement la démonstration de son savoir technique, parce qu'il en possède un, et parce que ce savoir justifie en partie à ses yeux le fait d'être commissaire enquêteur¹⁵². C'est pourquoi il s'attachera plus que les autres à traduire l'objet soumis au débat. Alors que des enseignants, ou d'anciens fonctionnaires administratifs, auront une propension à jouer ce rôle de pédagogue sur la procédure elle-même, ses enjeux et ses arcanes.

Le commissaire comme contrôleur

Deux types de contrôle sont fréquemment exercés par les commissaires enquêteurs : un contrôle technique du maître d'ouvrage via le dossier qu'il présente, et un contrôle de "légalité", c'est-à-dire de conformité au droit et à ce que les commissaires considèrent

comme acceptable. Le contrôle technique s'apparente à une expertise technique classique en matière de BTP. L'objectif est de vérifier la conformité de l'objet aux règles de l'Art. Cette question de l'expertise technique a déjà été largement abordée, nous n'y reviendrons pas. Nous nous tiendrons simplement au constat selon lequel, contrairement au rôle du pédagogue, l'expertise est ici mise en œuvre pour soi et non pour le public, autrement dit pour gérer l'interaction entre le commissaire et l'objet technique.

Le contrôle de légalité est, quant à lui, la marotte des commissaires, intériorisant leur mission d'honnête greffier¹⁵³. Il est exercé tout au long de la procédure, sur le dossier comme sur le public. Pour le dossier, le commissaire vérifie qu'il est complet et sans erreur de droit. En cas d'incomplétude, il lui revient d'exiger une correction. Si le rôle pédagogique tendait à creuser un fossé de type professoral entre commissaire et public, le rôle de contrôleur permet au commissaire d'affirmer son autorité tant auprès du maître d'ouvrage que des administrations techniques qui ont vérifié l'objet avant sa mise à enquête.

Ce contrôle de légalité, ou de ce qui est acceptable d'un point de vue juridique, est également exercé sur le public qui entend s'exprimer à *sa manière* sur l'utilité du projet. Car le commissaire enquêteur construit son autorité en imposant un cadre *simili-légal*¹⁵⁴ de la rencontre. Par exemple, un commissaire invoquera le droit pour obliger un déclarant à consigner ses remarques par écrit sur le registre. La pratique encadrée de l'écriture contraint l'auteur à "être dans les formes"¹⁵⁵, c'est-à-dire à respecter les règles de la situation : les remarques devront être rédigées dans un style typiquement administratif et les revendications orales les plus agressives, une fois consignées, perdront de leur charge.

Le contrôle de légalité pratiqué par les commissaires enquêteurs organise également un tri des participants. Peut-on recevoir au sein d'une enquête publique plusieurs personnes en même temps, venus en délégation par exemple ? A cette question, la plupart des commissaires enquêteurs répondent par la négative, justifiant de leurs positions grâce à l'exploitation des textes régissant la procédure¹⁵⁶. Le face-à-face est alors imposé, parce que les groupes font craindre une contestation organisée, et que leur

¹⁵¹ Cécile Blatrix a indiqué dans quelle mesure le caractère officiel et contraignant de la procédure obligeait le public à être dans les formes et dispensait des titres à parler, qui constituent autant de filtres sociaux, et ainsi de barrières à la participation. C. Blatrix, "Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique", dans J. Chevallier (dir.), La gouvernabilité, Paris, PUF, 1996, pp.299-313.

¹⁵² Cette démarche renvoie à une citoyenneté performative, voir le Chapitre précédent.

¹⁵³ Ce rôle renvoie effectivement à celui de greffier, voir plus loin.

¹⁵⁴ Nous utilisons cette expression pour signifier que les arguments juridiques utilisés ne sont pas forcément conformes au droit public et à sa jurisprudence. Ce qui compte ici n'est pas une conformité absolue, mais le fait que le commissaire enquêteur impose des règles au public, conformes ou pas, et que cette imposition sous couvert de légalité ne soit pas discutée.

¹⁵⁵ C. Blatrix, "Des enquêtes publiques sans public ? Quand les enquêtes publiques trouvent un public...", Mémoire de DEA, Science politique, sous la direction de D. Gaxie, 1994, Paris, Université Paris I, 142p.

¹⁵⁶ Alors que rien ne le précise réellement.

action peut transformer l'enquête en une arène politique locale. Ainsi les déclarants sont-ils reçus à tour de rôle, ce qui ne manque pas de déstabiliser d'éventuelles mobilisations d'envergure. L'expression collective ne trouve de la sorte que peu de place dans l'enquête publique. La population est définie, via une présupposée légalité imposée par les commissaires, comme la somme de citoyens singuliers, et non comme un ensemble de groupes mobilisables.

Tous les commissaires enquêteurs endossent le rôle de contrôleur à un moment ou à un autre dans l'enquête publique. Certains toutefois plus que d'autres. Comme pour le rôle de pédagogue, les commissaires tiennent celui de contrôleur pour pallier une crise qui se développe dans l'interaction à trois (lui, le participant et le dossier technique) : il s'agit du risque présent par le commissaire enquêteur de perdre le contrôle de la situation, c'est-à-dire de ne plus pouvoir faire preuve d'autorité dans la permanence, et ainsi, "perdre la face"¹⁵⁷. Afin de garder la maîtrise des règles de l'interaction, et d'éviter ainsi un débordement (une intervention collective, un esclandre, la mise en avant d'affaires municipales...), les commissaires cherchent à imposer tout au long de la procédure *leurs* règles, en s'inspirant de celles que dicte le droit public. Tout comme le rôle du pédagogue, celui du contrôleur permet, non seulement d'éviter une crise ou une situation dissonante, mais également de mettre le commissaire dans une position de supériorité : il domine l'échange car il est le seul capable d'en faire varier les cadres en fonction de ce qu'il perçoit. Globalement, le rôle du contrôleur concerne tous ceux qui perçoivent, dans l'interaction, que *leur* procédure va leur échapper.

Le commissaire comme animateur

Le troisième rôle du commissaire est celui d'animateur. Il prend chair *par exemple* à travers l'organisation de réunions publiques. Les textes donnent le droit, depuis 1985, au commissaire d'organiser de telles réunions, distinctes des permanences en mairie. Le public y est présent et cette fois, les associations y sont généralement admises. De même, le maître d'ouvrage et/ou les élus sont physiquement présents : le commissaire assure alors une tâche d'animation et de conduite de réunion. Le but affiché est souvent d'explicitier publiquement le dossier et d'en débattre en dehors des cadres "individualisants" de la permanence. Ce moment de l'enquête publique, qui n'est pas systématique¹⁵⁸, voit le commissaire se transformer en régulateur ou en organisateur d'un débat,

devenu public et collectif. Peu ou prou, l'organisation d'une réunion dans une enquête a deux objets : d'une part, permettre une expression collective et publique de la part d'opposants, afin de faire disparaître des insatisfactions dues au cadre contraignant des permanences. D'autre part, elle renvoie à l'organisation d'une médiation, visant à réduire des conflits localisés entre les parties présentes : le public, le maître d'ouvrage, les élus...

Bien que dépendant essentiellement de la nature des projets, ce rôle d'animation est tenu plus volontiers par ceux qui conçoivent l'enquête publique d'abord comme une scène de débat, avant d'être une procédure administrative d'enregistrement des doléances du public. Cette perception de l'enquête publique, et la manière de la conduire, renvoient à la citoyenneté performative que nous avons mis en lumière chez des commissaires professions libérales. Toutes origines professionnelles confondues, les plus jeunes acceptent plus volontiers de tenir ce rôle, car il renvoie à l'esprit de la loi Bouchardeau datant de 1985. Les anciens se référeront davantage aux pratiques de conduite des enquêtes publiques d'antan, négligeant l'apport de cette animation, et fuyant la politisation excessive des débats dans le contexte municipal où il se déroule.

Le commissaire comme greffier

Le dernier rôle repéré est celui du greffier consignait les remarques du public. Le commissaire enquêteur est alors la mémoire de l'enquête. Lui seul pourra, à la fin, restituer dans son rapport les déclarations des personnes venues s'exprimer. Le jeu de ce rôle de greffier montre un comportement passif du commissaire enquêteur dans le déroulement de la procédure¹⁵⁹.

Le rapport d'enquête publique¹⁶⁰ est l'aboutissement de ce travail d'accumulation des remarques. Loin d'être neutre ou passif, il n'a pas une présentation homogène, chaque commissaire enquêteur étant libre de choisir l'ordonnement de son argumentation pour aboutir à son avis final. Un rapport type procède cependant à une analyse détaillée des observations consignées dans le registre. Listées, les remarques du public sont mises en regard de potentielles réponses du maître d'ouvrage, puis expertisées par le commissaire enquêteur qui leur donnera une validité. De la sorte, les remarques sont cataloguées, hiérarchisées, certaines évacuées, d'autres instrumentalisées pour effectuer des pressions sur le maître d'ouvrage.

¹⁵⁷ D'après Erwin Goffman, chaque individu de l'interaction tend à extérioriser une "ligne de conduite", c'est-à-dire un canevas d'actes verbaux et non verbaux qui lui permet d'exprimer son point de vue sur l'échange et sur les individus qui en font partie. Dans cette perspective, "perdre la face", c'est perdre la valeur positive que l'on revendique à travers sa ligne de conduite ; c'est d'une certaine manière, être blesé puis exclu de l'interaction. E. Goffman, Les rites d'interaction, Paris, Les éditions de minuit, Le sens commun, 1988, 230p. "Perdre la face ou faire bonne figure", p. 9 et s.

¹⁵⁸ Les commissaires enquêteurs organisent souvent des réunions publiques dès que le projet est d'importance et qu'il suscite un émoi particulier dans la population, par exemple pour de grands projets routiers.

¹⁵⁹ Il fait figure de guichet d'enregistrement.

¹⁶⁰ Un exemple de rapport est joint en annexe.

Les exigences des Tribunaux administratifs et des préfetures poussent à porter une attention particulière à la retranscription des doléances du public, qu'elles figurent sur les registres, qu'elles soient orales, ou qu'elles émanent de lettres. C'est pourquoi le rôle de greffier fait partie intégrante de l'activité-type du commissaire. Mais l'accumulation indispensable à la production du rapport est effectuée avec plus ou moins d'insistance, avec plus ou moins de rigueur en fonction des individus, et avec plus ou moins d'exclusivité vis-à-vis des autres rôles tenables. En effet l'image du greffier est pour certains perçue comme conservatrice, "poussièreuse", symbolisant l'enquête publique d'autant. C'est pourquoi ils craignent de se montrer aux participants sous cet angle dévalorisant.

Al'opposé, le rôle de greffier est parfois utile au commissaire pour résoudre une crise dans laquelle il se trouve. Le greffier renvoie en effet à la neutralité, à l'extériorité. Il détache donc le commissaire de l'objet technique et lui permet de ne pas lui être assimilé. Aussi, un individu peut faire appel à ce rôle lorsqu'il perçoit que son image de neutralité est altérée, et lorsque les participants ont tendance à le confondre avec l'objet technique, c'est-à-dire à en faire un porte-parole du maître d'ouvrage, notamment du fait qu'il tient le rôle de pédagogue. On établit ainsi un sentiment d'altérité: un commissaire qui se borne à prendre acte des remarques du public ne pourra pas être impliqué, ni critiqué, sur le contenu du dossier technique, ou sur la forme de la procédure.

L'appel particulier à l'un des rôles, et leur combinaison, va participer à la fabrication de l'intérêt général par le commissaire enquêteur.

3. L'intérêt général, produit croisé de la trajectoire des acteurs et de l'interaction

Les schèmes incorporés

D'après notre analyse, l'intérêt général, tel qu'il est apprécié par le commissaire enquêteur, est d'abord le fruit des schèmes incorporés par les individus, au cours de leurs expériences passées, qu'elles soient individuelles ou collectives. Dans ce contexte, trois modèles s'affrontent. Le premier modèle, celui de l'intérêt général-pragmatique issu de la théorie du bilan, est plutôt soutenu et promu par des commissaires enquêteurs jeunes, souvent issus du milieu libéral, donc du secteur du BTPet de l'aménagement, qui conduisent plutôt des enquêtes publiques importantes¹⁶¹. Le deuxième modèle, celui de l'intérêt général étatique, est soutenu par une population moins homogène que la première. Certes, on y trouve typiquement des cadres fonctionnaires adminis-

tratifs en retraite, mais également des catégories socioprofessionnelles spécifiques, comme les commerçants, les artisans ou les agriculteurs. Pour ces derniers, suivre ce modèle d'intérêt général n'est pas un choix idéologique, mais une solution par défaut. En effet, l'intérêt général étatique fut le modèle exclusif jusque dans les années 1960. Ces petites catégories continuent à concevoir l'intérêt général d'un projet comme un présupposé à l'enquête. En revanche, la position des anciens fonctionnaires techniques (par exemple Ingénieurs de Travaux Publics de l'État) n'est pas tranchée. Certains privilégient leur expérience de technicien, et prônent le modèle de l'intérêt général rationnel, d'autres mettent d'abord en avant leur expérience de serviteur de l'État, et reconduisent plus ou moins consciemment le modèle d'un intérêt général étatique. Enfin, le troisième modèle, renvoyant à l'idée de Nature, est beaucoup plus marginal. On ne peut cependant le négliger, car il semble occuper une place grandissante. Il concerne des commissaires jeunes, marqués par l'écologie, issus du secteur public, para-public ou associatif.

Ces trois modèles ne correspondent pas aux mêmes temporalités. Le modèle d'intérêt général étatique est un modèle déclinant, qui s'estompe au fur et à mesure que la population des commissaires enquêteurs est diversifiée. Le modèle rationnel est le modèle dominant idéologiquement, car porté par les dirigeants du groupe social des commissaires ainsi que par leurs interlocuteurs des Tribunaux administratifs¹⁶². Enfin, le troisième modèle est émergent, et tout laisse à penser qu'il se développera parallèlement à "l'environnementalisation" des enquêtes publiques initiée par la loi Bouchardeau.

Malgré ces résultats, il est insatisfaisant de s'arrêter à l'établissement de grandes tendances. On doit, en effet, se dégager d'une vision trop simpliste selon laquelle l'intérêt général dans une enquête publique ne serait que la conséquence du passé professionnel du commissaire enquêteur et de son rapport à l'administration, donc uniquement le produit des idées préconçues du commissaire. En fait, ce passé professionnel, combiné à d'autres variables que nous avons explicitées, fournit un modèle d'intérêt général dont le commissaire enquêteur en situation va plus ou moins s'écarter en fonction de ses interlocuteurs et des situations de crises ou de tension qu'il rencontre.

Les rôles des commissaires enquêteurs dans l'interaction

L'interaction fait sortir les commissaires enquêteurs de leurs schèmes incorporés et les fait "dévier" de leur modèle d'intérêt général. Dans cette perspective,

¹⁶¹ Voir les résultats du IV. Nous avons par exemple déterminé un lien entre la profession et l'implication dans le CNCE, elle-même corrélée à la fréquence de conduite des enquêtes publiques.

¹⁶² S'il est dominant idéologiquement, il l'est moins en nombre. Cela est dû, semble-t-il, à un effet de génération.

après avoir été influencés par les schèmes incorporés par les acteurs, l'avis final et l'intérêt général qu'il apprécie sont, en second lieu, le bilan des rôles tenus pendant l'enquête.

Ce bilan s'opère en répondant aux questions suivantes. L'activité pédagogique peut-elle être considérée comme une réussite ou comme un échec ? Autrement dit, est-ce que les déclarants ont compris correctement les cadres de la procédure et le dossier technique ? Le contrôle est-il satisfaisant ? Autrement dit, est-ce que le projet et les participants ont respecté les règles qui leur sont imposées par le commissaire enquêteur ? L'animation a-t-elle donné satisfaction ? Autrement dit, les initiatives du commissaire enquêteur, comme une réunion publique, ont-elles contribué à la réduction de conflits entre public et maître d'ouvrage ? L'accumulation donne-t-elle satisfaction ? Autrement dit, le rôle de greffier a-t-il protégé le commissaire enquêteur et lui a-t-il permis de rassembler des remarques du public "présentables" dans un rapport d'enquête ?

Si une enquête publique ne donne lieu qu'à un petit nombre de crises et de désajustements, notamment par le fait d'une participation quasi nulle, donc en l'absence de confrontation entre l'objet technique et le public, le commissaire enquêteur n'aura pas à jouer de rôles pour les résoudre. Dès lors, l'intérêt général sera très directement le produit des schèmes incorporés par l'acteur, c'est-à-dire l'application d'un des trois modèles définis précédemment. Il sera plutôt présumé, si le commissaire est un ancien fonctionnaire légitimiste, ou plutôt le produit d'une expertise et d'une évaluation technique solitaire si le commissaire prône l'application de la théorie de bilan (et s'il est, par exemple, un professionnel libéral de l'aménagement), ou plutôt évalué en fonction des atteintes présumées à la Nature, pour le troisième modèle que nous avons défini.

A l'opposé, une enquête publique peut donner lieu à de multiples (petites) crises de natures diverses, comme nous en avons déjà évoqué : crise de compréhension ou d'incompréhension entre le public et l'objet technique et/ou entre le commissaire enquêteur et l'objet technique, contestation du rôle du commissaire et de la procédure, expression collective hors des cadres (pétitions, manifestations), expression belliqueuse de riverains, détresse de futurs expropriés, rôle majeur de la vie politique municipale (instrumentalisation de l'enquête par l'opposition), perturbations administratives (non respect des règles de mise à disposition des documents au public), erreurs juridiques et techniques dans le dossier ou dans la procédure, etc. Au milieu de ces multiples cas, le commissaire enquêteur est appelé à

jouer alternativement des rôles, afin de réduire ces crises et ces désajustements. Si un des rôles ne parvient pas à les réduire, le commissaire sera alors susceptible d'être défavorable au projet. Par exemple, si le rôle d'animation n'a pas réussi à réduire un vaste conflit entre public et maître d'ouvrage, l'avis pourra être défavorable. A l'inverse, en cas d'accord entre les parties, il n'y a plus de raison de sanctionner le projet, et le commissaire suit alors son modèle d'intérêt général, comme s'il n'y avait pas eu de crise. De la même manière, si le rôle du pédagogue ne réussit pas à réduire la crise de compréhension et d'acceptation du projet, le commissaire sera susceptible d'y être défavorable. De même, si le rôle de contrôleur ne parvient à trier la participation, le commissaire se trouvera devant une crise qu'il n'a pas réussie à réduire, et sera incité à émettre un avis plutôt négatif sur le projet. A l'inverse, s'il parvient à contenir la participation et à la mettre dans les formes qu'il fixe, il n'aura plus de raison d'être opposé au projet, même si les participants se prononcent majoritairement contre. Enfin, réussir son rôle de greffier signifie ne pas avoir été impliqué personnellement dans la participation, c'est-à-dire avoir conservé une distance vis-à-vis des expressions du public. Dès lors, le commissaire enquêteur se retire de l'interaction que constitue l'enquête publique, et peut faire valoir son modèle prédéfini d'intérêt général.

Ces développements autour des rôles joués par les commissaires appellent deux remarques fondamentales et contre-intuitives. En premier lieu, *l'appréciation de l'intérêt général est davantage un bilan de la procédure et de son déroulement (donc des rôles alternatifs tenus), qu'une évaluation directe des remarques du public.* Les protestations, remarques écrites ou orales, ne sont que le matériau d'une des activités du commissaire enquêteur en situation. En second lieu, émettre un avis défavorable, ou un avis favorable avec des réserves¹⁶³, signifie *qu'une crise n'a pas été réduite* par le déroulement de l'enquête. Aussi, un avis défavorable n'est pas un acte banal et courant. Au contraire, il est le signe que le bilan du déroulement de la procédure et que l'expertise technique du projet sont *tous les deux* négatifs. Par exemple, la mobilisation hors norme autour d'un projet peut être contrôlée, canalisée, individualisée via les registres d'enquête. Elle est ensuite prise en compte à travers des rôles, plus spécialement l'animation, pour la réduction des conflits, et l'accumulation, pour la hiérarchisation des revendications. Il n'est alors pas étonnant de constater un avis favorable même si l'opposition au projet avait généré une véritable mobilisation organisée. Un tel procédé de fabrication de l'intérêt général a une conséquence directe : le faible taux d'avis défavorables donnés par les commissaires enquêteurs en France.

¹⁶³ Avis réputé défavorable si les réserves ne sont pas levées.

Quantification de la fabrique de l'intérêt général

Le tableau ci dessous présente les taux d'avis des commissaires enquêteurs dans les enquêtes publiques¹⁶⁴.

Quantification des avis des commissaires enquêteurs (échantillon : 9241 enquêtes publiques en Rhône-Alpes et Franche-Comté)				
Nombre total d'enquêtes publiques	Avis défavorables	Avis favorables avec réserves	Avis favorables avec recommandations	Avis favorables
9241	473	1284	1835	5649
100 %	5,1 %	13,9 %	19,9 %	61,1 %
	Sous-total plutôt défavorable		Sous-total favorable	
	19 %	81 %		

Les avis définitivement défavorables ne représentent que 5% des enquêtes publiques. Ce qui signifie, selon le modèle que nous avons établi, que 5% des enquêtes publiques ont donné lieu à des crises, que le commissaire enquêteur a considéré comme non-résolues, et qui concernent le projet dans son ensemble. Les réserves sont plus fréquentes : environ 14% des enquêtes. Elles sont émises en général lorsqu'un commissaire se refuse à remettre en cause l'existence globale du projet, mais s'il souhaite le voir absolument modifié sur un certain nombre d'aspects, jugés facteurs de crise. Par exemple, un commissaire émettra des réserves sur l'entrée d'un parking de zone commerciale, gênante pour les riverains, sans remettre en cause le principe de la zone. Le maître d'ouvrage sera alors contraint de revoir son projet sur la question du trafic de véhicules et du stationnement, mais pourra conserver l'économie générale du projet présenté à l'enquête.

Enfin, les avis favorables représentent l'écrasante majorité des avis : 81%. Les recommandations que le commissaire enquêteur est en droit de formuler sont facultatives pour le maître d'ouvrage (elles représentent 20%). Elles restent donc à sa libre appréciation, rien de l'y contraint juridiquement. Les avis favorables sans réserves ni recommandations représentent plus de 60% des cas. On l'a vu, la faiblesse de la participation sur certains types d'enquêtes publiques, notamment celles concernant des installations classées ou de minuscules projets, encourage ces avis favorables. Selon nos entretiens qualitatifs, environ une enquête publique d'installation classée sur deux ne voit aucune participation. Ce taux est moins important sur l'ensemble des enquêtes. Par ailleurs, même si du public se déplace, les chances d'avis favorables s'accroissent en fonction de la capacité des commissaires à jouer leurs rôles avec succès.

Il est possible d'établir des distinctions au sein de la population des commissaires enquêteurs, au regard de la propension des acteurs à délivrer un avis défavorable ou des réserves. Nous avons pu, dans la deuxième partie de ce texte, caractériser l'intégration graduelle du groupe social des commissaires enquêteurs. En reprenant cette gradation (ci-dessous), on constate que les "leaders" des commissaires, les "dynamiques", donnent en moyenne plus d'avis défavorables que les autres. Plus un commissaire enquêteur est central dans son groupe social, plus il donne d'avis défavorables. Et moins il est intégré au groupe, moins il s'opposera aux projets.

L'intégration au groupe et l'intérêt général	
	Nb d'avis défavorables
ss-gpe 1 (32 ind.) les dynamiques	1 (2,1) ¹⁶⁵
ss-gpe 2 (108 ind.) les participants	1 (2)
ss-groupe 3 (264 ind.) les non-adhérents	0 (1,2)

Ces résultats confirment ceux résultats précédemment exposée. En effet, plus un commissaire enquêteur est central dans son groupe social, plus il a intégré la doctrine construite par ce "centre" (impliquant indépendance, liberté de décision et compétence technique), plus il prône la théorie du bilan comme modèle d'intérêt général-pragmatique, plus il pratique une évaluation technique du projet, et plus il accroît la possibilité d'émettre un avis défavorable, même si la participation du public à l'enquête est nulle. Par ailleurs, nous avons pu établir que l'élite des commissaires enquêteurs était fortement marquée par les professions libérales techniques, détachées des administrations publiques. Cela confirme les résultats exposés ci-dessus.

¹⁶⁴ Ces chiffres ont été obtenus grâce à l'enquête quantitative menée en Rhône-Alpes et Franche-Comté en 1997 auprès d'environ 750 commissaires enquêteurs dont 417 ont répondu. La question posée était : "Combien avez-vous émis d'avis défavorable (d'avis favorable avec réserves, d'avis favorables avec recommandations)" (voir le questionnaire joint en annexe). L'ensemble des 417 commissaires actifs ont, à eux tous, conduit 9241 enquêtes publiques. L'échantillon considéré est donc de 9241 enquêtes publiques en Rhône-Alpes et Franche-Comté.

¹⁶⁵ Le tableau présente la médiane et la moyenne (entre parenthèses) du nombre d'avis défavorable déjà donnés par commissaire enquêteur.

Aussi, il est naturel de constater que les commissaires issus des professions libérales donnent légèrement plus d'avis défavorables que les autres : 8% en moyenne, soit 8 chances sur 100 de voir une enquête publique se solder par un avis défavorable. 50% de cette classe est au-dessus de la barre des 4%, et 25 d'entre eux donnent un avis défavorable 1 fois sur 10 (10%). La classe qu'ils forment est, sur ce plan, un peu plus homogène que les autres (écart type réduit). Chez les anciens fonctionnaires, les résultats sont plus variables, car l'écart type est plus important. Plus de 75% de leur classe n'a jamais donné d'avis défavorable. Pour ces derniers individus, un projet soumis à enquête publique a 100% de chances d'échapper à une remise en cause totale (nous ne prenons pas en compte ici les avis favorables avec réserves).

Une fabrique extérieure au politique ?

Au-delà du modèle de fabrication de l'intérêt général dans les enquêtes publiques que cette recherche a exposé, l'analyse de la population des commissaires enquêteurs et du comportement de ses membres permet de révéler le rejet du politique auquel donne lieu la procédure.

Le plus souvent, en effet, les commissaires enquêteurs tentent d'évacuer de leur enquête tout ce qui renvoie à une controverse politique municipale dans laquelle l'opposition et la majorité s'affronteraient. En jouant les rôles de contrôleur, de greffier ou d'animateur, ils transforment l'enquête publique en une sorte d'isolat, un

moment de la vie publique locale vidé des contingences politiques et sociales qui seraient censées l'influencer. De fait, les relations entre élus (maires et conseillers municipaux) et commissaires enquêteurs ne sont pas toujours pacifiées. Les premiers percevant les seconds comme des acteurs concurrents et illégitimes dans le système politique local, les seconds craignant les premiers comme étant susceptibles d'importer la controverse municipale dans l'univers policé des enquêtes publiques. Ce rejet de la politique locale fait écho aux modes de régulations mis en œuvre. Dans une telle perspective, la régulation juridique des rapports sociaux prime sur la régulation politique qui s'exerce à travers les élus et le système représentatif local.

Par ailleurs, les profondes insatisfactions, à propos des enquêtes publiques, qui persistent principalement chez les associations de défense de l'environnement et chez un certain nombre d'élus locaux, renvoient aux modes de légitimation mobilisés dans la procédure de consultation. Le profil des commissaires enquêteurs, leur identité collective, la place de la technique et du droit indiquent un mode de légitimation légal-rationnel, tel que l'a parfaitement décrit Max Weber pour expliciter le mode de fonctionnement des appareils étatiques modernes. Par delà les dysfonctionnements de forme dans les enquêtes publiques, c'est probablement ce mode de légitimation qui est remis en cause par les contestataires de la procédure, pour promouvoir de leur côté à la fois une plus grande publicisation et une plus grande décentralisation des processus de décision publique.

CONCLUSION

La présente recherche a montré l'intérêt qu'il y a à aborder le fonctionnement des enquêtes publiques, non par les textes qui les régissent, mais par les individus qui les conduisent.

L'étude des commissaires enquêteurs a d'abord permis d'éclairer la composition sociologique de cette population : on y trouve certes des fonctionnaires (environ 50%), mais également des professions libérales (environ 30%). Tous n'ont pas une activité comparables : certains ne font jamais d'enquête, d'autres sont des habitués des désignations. En s'attachant aux nominations effectuées dans trois juridictions différentes, les chiffres permettent de briser l'homogénéité apparente de la population. On constate en effet de forts contrastes entre Tribunaux administratifs :

– Le tribunal administratif de Lyon désigne davantage que les autres des fonctionnaires et des personnels issus de l'entreprise. Pour des raisons d'indépendance et de disponibilité, presque la totalité sont des retraités. Par ailleurs, les commissaires désignés ont, assez fréquemment, une activité professionnelle proche du droit et de l'administration, tant dans la fonction publique que dans les entreprises. Ce qui signifie, à grands traits, que cette juridiction prête attention avant tout à la disponibilité des commissaires et qu'elle attache une part importante au caractère administratif de l'enquête.

– Le tribunal administratif de Besançon, à l'inverse, nomme majoritairement des professions libérales, aucun personnel des entreprises, moins de fonctionnaires d'ailleurs, et la plupart exercent ou ont exercé des emplois techniques du domaine de l'aménagement. Aussi, cette juridiction voit dans les enquêtes une procédure technique qui nécessite des compétences renforcées, afin d'évaluer les projets.

– Le tribunal administratif de Grenoble, enfin, représente une pratique "médiane", dont les deux extrêmes sont illustrées par les deux juridictions précédentes. On constate que 54% des enquêtes publiques sont conduites par des anciens fonctionnaires, 33% par des professions libérales, 12% par des personnels issus de l'entreprise, conformément aux moyennes de la population totale (les artisans-commerçants ne représentent que 1,5% des désignations pour les enquêtes Bouchardeau). Seulement

25% des nominations concernent des actifs, et environ 75% des individus issus du domaine de l'aménagement et de l'environnement.

Ainsi, on détermine *des territoires de la concertation*, lesquels sont directement les conséquences des styles de désignations (donc de la vision des enquêtes publiques) portées par les juridictions. La suite de la recherche a montré que les portraits des commissaires enquêteurs, définis par des trajectoires personnelles (professions, âge, activité, motivations...) influent sur leur vision de la concertation et, in fine, l'intérêt général qui y est apprécié.

Un premier groupe-type, plutôt marqué par les anciennes générations et l'appartenance à la fonction publique, considère que l'intérêt général est présupposé, comme devant rester uniquement le produit de l'action des pouvoirs publics. Dès lors, l'enquête est une occasion pour faire acte de pédagogie, et convaincre que le projet soumis à la concertation est d'utilité publique.

Un autre groupe-type, composé d'individus plus jeunes et davantage issus des professions libérales, applique à l'opposé la théorie du bilan, inspirée du bilan avantages / inconvénients de l'arrêt "Ville nouvelle est" du Conseil d'État de 1971. Il perçoit l'enquête publique comme une évaluation de projet, en vérifiant sa conformité à des critères tant techniques que sociaux. L'intérêt général n'est plus présupposé mais apprécié au cours de la concertation.

Cette différence d'appréhension de la mission de commissaire, résumée caricaturalement ici, a une conséquence directe sur le nombre d'avis défavorables (ou avec réserves) distribués : le second groupe-type en donne davantage que le premier. Aussi, les styles de désignations, "puissant" plutôt dans un groupe ou dans l'autre, définissent des territoires dans lesquelles une enquête publique aura plus de chance qu'ailleurs d'aboutir à un avis favorable.

Cependant, la production locale de l'intérêt général au cœur des enquêtes publiques n'est pas exclusivement dépendante des histoires personnelles des individus et des représentations qui en découlent. La Compagnie

Nationale des Commissaires Enquêteurs, qui regroupe une grande partie de commissaires, conditionne largement leur population, tant sur le plan de sa composition, de son niveau de compétence technique que sur le plan de sa construction identitaire. En existant socialement et politiquement en tant que groupe, les commissaires enquêteurs sont, en effet, parvenus à diffuser des représentations et des normes comportementales dans leurs rangs. Militant pour une enquête publique dans laquelle la théorie du bilan est appliquée, la CNCE permet à cette vision de la concertation, et de l'appréciation de l'intérêt général, de se développer.

Par ailleurs, la CNCE tend à spécialiser la fonction de commissaire, en s'affichant comme un interlocuteur régulier des pouvoirs publics, mais également en développant une expertise propre et reconnue, et en revendiquant un niveau de formation (donc d'instruction) minimal pour conduire la concertation. Ainsi, la Compagnie a jeté les bases de l'organisation et de la régulation de l'activité des commissaires enquêteurs en France, susceptibles d'améliorer substantiellement la conduite de la concertation.

Au-delà de la connaissance de la population des commissaires et du modèle de construction locale de l'intérêt général dans les enquêtes publiques résumés ici, cette recherche fournit, semble-t-il, des éléments d'appréciation sur les modalités d'une réforme de la concertation en France. En effet, la plupart de ces réformes ont, jusqu'alors, mis l'accent sur des modi-

fications de procédure. Devant l'inadaptation des enquêtes publiques (ou de leur conduite) dans un certain nombre de cas, la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 ou la loi Barnier du 2 février 1995 ont mis en place des nouveaux modes d'organisations de la concertation : nouveaux modes de lancement de la concertation, nouveaux supports techniques soumis au public, nouveaux garants des débats, nouvelles conséquences de ces débats sur la décision publique... Cependant, peu d'éléments, dans ces nouvelles procédures d'amont, renvoient aux conditions de leur conduite, notamment aux types d'acteurs publics qui doivent les animer et/ou les garantir.

Or, la présente étude indique justement que les acteurs publics que sont les commissaires enquêteurs, rassemblés dans un groupe social intégré, conditionnent largement la conduite et le résultat de la concertation. Aussi, la prise en compte des personnels semble plus que jamais un élément central de changement dans ce domaine : quels acteurs, quelle formation, quelle expertise, quelle professionnalité, quel statut, quelle rémunération, quel fonctionnement collectif, quelle représentation auprès des administrations ? Elle s'impose comme un complément nécessaire de réformes proprement procédurales touchant par exemple aux modalités de publicité, à la transparence des expertises, à l'encadrement réglementaire de l'expression du public, aux conséquences juridiques des débats et à tant d'autres aspects, toujours sujet d'insatisfaction chez le public venu s'exprimer sur un projet d'aménagement.

ANNEXE

LA NOTION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Jean-Pierre Piéchaud*

ORIGINE DE LA NOTION

On peut faire remonter la notion d'utilité publique à la révolution française, à l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen : «*Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant juste et préalable indemnité*». La notion s'est affinée au cours du 19^e siècle : des procédures ont été peu à peu mises au point pour accompagner la déclaration d'utilité publique.

L'objectif de départ était donc bien la protection du droit de propriété. Il convenait en même temps de définir d'une manière stricte les limites de ce droit à travers l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Deux questions se posent aujourd'hui : comment a évolué le concept d'utilité publique, et les outils mis en oeuvre au 19^e et 20^e siècles, jusqu'à ces dernières années, sont-ils toujours adaptés ?

LA SITUATION AVANT LA LOI BOUCHARDEAU DU 12 JUILLET 1983

L'enquête publique n'est pas une création de la loi du 12 juillet 1983 «*sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement*» dite loi Bouchardeau. Des textes, souvent anciens, prévoyaient des enquêtes publiques en amont de la déclaration d'utilité publique ou de l'expropriation sous différentes formes et dans différentes circonstances, par exemple :

- les enquêtes commoco-incommodo ;
- les enquêtes parcellaires ;
- les enquêtes prévues par le Code de l'expropriation...

À l'inverse, un certain nombre de DUP étaient prises, certes après étude d'impact depuis la loi de 1976,

mais sans enquêtes publiques. C'était notamment le cas des lignes à haute tension, des ports de plaisance, des voies sur berges...

On peut également dire que l'enquête publique, avant la loi de 1983 était essentiellement centrée sur le dialogue entre l'administration et les propriétaires expropriés.

LA LOI BOUCHARDEAU

Elle est importante à plusieurs titres :

- elle a généralisé l'enquête publique à la quasi totalité des opérations nécessitant une étude d'impact ;
- elle a défini avec précision son champ d'application : les documents d'urbanisme (POS, ZAC, plans de sauvegarde...), «*la réalisation d'aménagement, d'ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement*» (article 4 de la loi). Un décret du conseil d'Etat donne la liste limitative de ces opérations en fixant des seuils techniques et financiers (décret N° 85 453 du 23 avril 1985). Les travaux d'entretien et de grosses réparations ne donnent pas lieu à enquête publique ainsi que ceux destinés à prévenir un danger grave. Il en est de même des opérations secrètes de la Défense nationale ;
- elle a renforcé le rôle du commissaire enquêteur ;
- elle a fixé des règles nouvelles renforçant l'information du public sur l'objet de l'enquête, son déroulement, sa durée et facilitant la consultation du dossier et du rapport du commissaire enquêteur.

ENQUÊTES PUBLIQUES, QUEL BILAN ?

Plusieurs bilans concernant les enquêtes publiques ont été effectués :

- par le ministère de l'Environnement chargé de pré-

* Ancien chargé de mission au Conseil Général des Ponts et Chaussées; vice-président de l'Association 4 D (Débats et Dossiers sur le Développement Durable).

parer la loi de 1983 et ses décrets d'application de 1985 ;

– par la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs en 1992 ;

– par Huguette Bouchardeau en 1993 (rapport Bouchardeau), à la demande de Michel Barnier alors ministre de l'Environnement.

Ces différents bilans font ressortir des points positifs et d'autres négatifs. Pour les premiers on peut noter qu'environ 10 000 enquêtes sont effectuées chaque année : 50 % concernent les documents d'urbanisme, 25 % la protection de l'environnement et les installations classées, 25 % les routes autoroutes et divers grands travaux (à noter que c'est cette catégorie qui soulève les plus vives polémiques). On peut donc véritablement parler d'une démocratisation de l'enquête publique.

On constate cependant en négatif :

– qu'il existe encore certaines réticences des services de l'Etat et des établissements publics face à cette nouvelle culture de l'action publique ;

– que l'enquête publique arrive souvent trop tard (quand tout est "bouclé") ;

– un échec relatif de la loi sur le renforcement du rôle du commissaire enquêteur, dû, en partie, à l'insuffisance des financements dégagés au départ par le ministère des Finances. Par ailleurs les commissaires enquêteurs demeurent encore trop souvent "juge et partie" ou dans d'autres cas sont insuffisamment compétents ou insuffisamment formés à la pratique du débat public ;

– elle est inadaptée au très grands projets d'aménagements et d'infrastructures ;

– les moyens prévus par les décrets d'application de la loi de 1985 pour la publicité de l'enquête demeurent archaïques.

LES INITIATIVES DES ANNÉES QUATRE VINGT DIX

La circulaire Bianco

A la suite des graves difficultés rencontrées pour le TGV Méditerranée, une première mission avait été confiée au Conseil d'Etat (mission Querrien). Elle avait souligné des insuffisances autour de l'information du public et du débat public. Une seconde mission, confiée au préfet Carrère, a abouti à une circulaire célèbre du ministère de l'Equipement, la "circulaire Bianco" du 15 février 1992. Elle a prévu la mise en oeuvre d'une procédure de concertation et de débat public en amont des grands projets d'infrastructures - plus précisément en amont des études de tracé - dès la conception du projet, cette procédure reposant sur une commission indépendante, désignée cependant par le préfet qui reste en charge de l'organisation du débat.

La loi Barnier

La loi du 2 février 1995 "*relative au renforcement de la protection de l'environnement*", dite loi Barnier, a créé la Commission nationale du débat public (CNDP) qui a été installée le 4 septembre 1997. La CNDP résulte des propositions du rapport Bouchardeau de décembre 1993. Elle s'inspire de la circulaire Bianco mais aussi de la procédure Québécoise du Bureau des audiences publiques (BAPE).

La CNDP est focalisée sur les projets d'aménagement et d'infrastructure de grande ampleur, définis par un seuil financier. C'est une instance indépendante, chargée de l'organisation des débats publics concernant ces grands projets. Toutefois, elle ne délivre pas d'avis à l'issue de la concertation qu'elle a organisée, contrairement au BAPE Québécois.

La convention d'Aarhus

Signée à Aarhus, au Danemark, le 25 juin 1998 par trente cinq Etats dont les quinze Etats de l'Union européenne, cette convention prévoit une procédure de participation du public s'appliquant à une liste d'activités concernant l'énergie, les grands établissements industriels, le traitement des eaux, la gestion des déchets, et plus généralement toutes les activités qui peuvent avoir des effets sur l'environnement. La France qui n'a pas encore ratifié la convention devrait le faire d'ici à la fin de l'année 2000.

LES PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT : "L'UTILITÉ PUBLIQUE EN QUESTION"

Un groupe d'étude, présidée par Nicole Questiaux, a été chargé par le Premier ministre de mettre à plat l'ensemble des questions posées aujourd'hui autour du concept d'utilité publique et de faire des propositions. Celles-ci peuvent être résumées de la manière suivante :

• **améliorer la qualité des dossiers et documents supports du projet ;**

• **organiser un rendez-vous initial de consultation.**
Avant l'élaboration des projets importants, prévoir une première consultation du public aboutissant à une **déclaration d'avant projet ;**

• **rénover la DUP :**

– en élargissant le champ des projets soumis à enquête,
– en motivant la DUP,

– en rénovant la concertation inter-administrative notamment l'instruction mixte,

– en instituant une déclaration de projet pour les opérations des collectivités territoriales, cette déclaration se situant en amont de la DUP qui, elle, est prononcée par l'Etat ;

• **Moderniser l'enquête publique**

- en adaptant et en revalorisant la fonction de commissaires enquêteurs ;
- en modernisant la communication autour de l'enquête (utilisation des NTIC)
- en favorisant le regroupement de certaines enquêtes,
- en harmonisant DUP et autorisation de travaux.

• **Etendre les missions de la Commission du débat public** et lui donner davantage de moyens : elle recevrait plusieurs missions d'ordre général :

- de coordination et de suivi de l'ensemble des débats publics relatifs aux grands projets d'aménagement et d'équipement ;
- d'appui aux porteurs de ces grands projets pour les aider à mettre en oeuvre les débats publics correspondants ;
- de suivi du respect des droits et d'intérêts de ceux qu'il y a lieu de consulter.

UN PROJET DE LOI EN PRÉPARATION

C'est dans la but d'aménager et de moderniser les outils institutionnels français sur le thème de l'utilité publique qu'un projet de loi sera déposé par le ministère de l'Environnement au début de l'année 2001, sur la base de la communication de Dominique Voynet au Conseil de ministres du 27 septembre dernier. Cette communication a très largement repris à son compte les propositions du rapport Questiaux.

CONCLUSION

On est parti, au 19^e siècle, du principe de protection du droit de propriété énoncé par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il s'agissait plutôt, au départ, d'organiser un dialogue nécessaire entre la puissance publique et les personnes susceptibles d'être expropriées.

Aujourd'hui, on met l'accent beaucoup plus fortement sur la justification de l'utilité publique dans sa complexité, en prenant en compte la protection de l'environnement, l'organisation du cadre de vie, en introduisant l'idée d'une évaluation des projets aux plans économique, social, écologique... D'où la nécessité d'un large débat public auquel doivent participer tous les acteurs de la zone géographique concernée, les propriétaires et les élus, certes, mais aussi, les associations et les organisations économiques et sociales.

Par ailleurs, le processus de prise de décision s'est très largement complexifié au cours des dernières décennies. Il y a encore quelque temps, ce processus de prise de décision concernant les projets d'aménagement pouvait très schématiquement être présenté sous une forme linéaire ou une courbe régulière partant d'un point A (l'état zéro du projet) à un point B (la mise en service de l'équipement). *“L'idée selon laquelle l'avenir peut se présenter non comme une courbe régulière mais comme une succession complexe d'inflexions de brisures, voire de points de rebroussement, n'a pas encore droit de cité, en particulier au ministère de l'Équipement. On peine à sortir de la pensée unique des progressions arithmétiques ou géométriques”*. Et pourtant, les idées d'adaptabilité, de réversibilité sont fondamentales pour gérer un développement durable. Le processus de décision qui en découle, plus complexe et plus long, doit être porté par un débat public adapté à ce nouveau contexte.

Comité de rédaction : Maurice Abeille (CERTU), Hélène Abel-Michel (DRAST), Michel Bonetti (CSTB), Gérard Brun (DRAST), Bernard Duhem (PUCA), Jean Frebault (CGPC), Marie Hélène Massot (INRETS), André Pény (DRAST), Michel Rousset (CERTU), Franck Scherrer (Institut d'Urbanisme de Lyon).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. **Rédaction, correspondance, contacts** : Marie-José Roussel, adresse : ministère de l'Équipement, DRAST, Tour Pascal B, 92055 La Défense cedex 04, E-Mail : marie-jose.roussel@equipement.gouv.fr, tél.: 01 40 8163 72. **Secrétariat de rédaction et diffusion** : Monique Cavagnara. E-Mail : monique.cavagnara@equipement.gouv.fr **Conception, réalisation, impression** : Le Clavier. Achievé d'imprimer 4^e trimestre 2000, dépôt légal n°098. ISSN 1268-8533.