

La « participation du public » dans le long terme de la recherche en sciences sociales sur l'urbain et l'environnement en France.

Philippe Warin, Stéphane LaBranche (CNRS/PACTE – IEP de Grenoble)

La question de la participation du public n'a pas pour seule origine l'évolution actuelle des procédures d'action publique vers plus de démocratie participative. Il suffit d'ouvrir les archives de la recherche pour prendre un peu la mesure de son ancienneté et surtout pour comprendre en quoi elle fut utile au départ pour dénoncer les travers technocratiques de la planification urbaine et pour penser l'environnement comme objet de la décision publique.

Porter un regard rétrospectif sur la construction par la recherche d'une catégorie d'action est intéressant pour relever, comme ici, la permanence et l'importance structurante de certaines tensions à la fois politiques et scientifiques dans la façon de concevoir une sortie du modèle technocratique de la décision publique. Cela permet de découvrir des conceptions différentes de la question la participation du public au-delà du caractère apparemment lisse de la notion. Mais cela offre aussi l'occasion de dire à quoi sert la recherche, ou tout du moins ce qui est attendue d'elle.

Proposer ce type de regard nécessite un travail d'introspection qui demande de retrouver et d'articuler plusieurs histoires : scientifiques, institutionnelles et politiques. La difficulté d'un tel travail n'est pas mince, car ces histoires sont bien évidemment complexes et surtout difficiles à reconstituer du fait des problèmes de mémoire et des effets de miroir auxquels est nécessairement confrontée la reconstruction d'un tel puzzle. Si cette contribution ne peut, du fait des difficultés inhérentes à ce type de travail, se présenter comme une histoire complète de la recherche sur la participation du public, elle est proposée comme une contribution que d'autres pourraient poursuivre.

1. Le besoin ancien de dénoncer une planification urbaine trop centralisée

La planification centralisée mise en œuvre dans l'immédiat après-guerre inquiète très tôt des sociologues, urbanistes et des responsables politiques et administratifs intéressés par les questions de reconstruction et d'aménagement. Le social, l'humain ou l'urbain leur paraissent systématiquement ignorés, si bien qu'une réflexion s'organise dès les années 1960 pour proposer des alternatives méthodologiques. Les Instituts d'économie régionale, les Instituts d'aménagement régional, le Comité de la recherche et du développement en architecture (CORDA), la Mission des études et de la recherche (MER) du ministère de l'Environnement vont être parmi les premiers à s'engager dans cette réflexion. Leurs recherches s'efforcent de démontrer le caractère nécessairement multidimensionnel de la programmation des projets urbains et de proposer des méthodes pour impliquer directement les citoyens. En même temps, des travaux universitaires menés dans les facultés de lettres et de sciences humaines commencent à tracer les contours d'une sociologie urbaine en prenant appui sur les expériences d'un urbanisme participatif qui s'érige contre le centralisme d'État et les excès du pouvoir local. A la lisière de la recherche universitaire, des structures d'études plus engagées dans l'action, comme le Centre d'études d'Économie et Humanisme créé en 1942, mettent également au point des techniques de participation des populations dans la définition des projets d'aménagement urbain, mais aussi rural.

A relire ces productions, on remarque l'importance de leurs visées pragmatiques. Sans rien concéder aux exigences de la démarche scientifique, elles tentent de contribuer au renouvellement des rapports sociaux d'après-guerre, avec pour objectif explicite de proposer des méthodes permettant de démocratiser les processus décisionnels afin d'accroître la pertinence socio-économique et l'acceptabilité des objectifs poursuivis. Adossés à de nombreuses études de cas, en France ou à l'étranger, les travaux des années 1960-1970 critiquent l'idéologie technocratique de la décision publique, selon laquelle il n'y aurait jamais d'autres problèmes que ceux auxquels la technique finit par proposer des solutions. Au fond, ils défendent l'idée, largement admise aujourd'hui, selon laquelle il n'y a pas d'autre manière de décider qu'en associant l'ensemble des acteurs intéressés à l'expression et à la résolution des conflits d'intérêts qui peuvent les opposer.

Pour la recherche urbaine qui se développe peu à peu, il s'agit principalement de corriger de l'intérieur la démarche planificatrice qui encadre très fortement la production des programmes de construction et d'aménagement urbain. La proposition essentielle consiste à améliorer le système décisionnel en poussant l'idée d'une planification urbaine insérée dans la planification générale de l'État, qui permettrait de procéder à des décisions concertées grâce à des dispositifs d'information et de participation de la population.

Les tout premiers travaux de recherche rejoignent ainsi la position défendue à l'époque par la Commissariat général du plan, qui occupe alors une place tout à fait déterminante dans la modernisation du pays, et dont la grande affaire en matière d'aménagement est alors de restructurer l'armature urbaine de la France en permettant à huit ensembles urbains de remplir à l'égard de l'agglomération parisienne une fonction de "métropoles d'équilibre". Le rapport général de la Commission de l'équipement urbain du V^{ème} Plan (1966-1970) est on ne peut plus clair : "*Cette planification ne revêtira toutefois toute sa portée que si la population des agglomérations est informée du déroulement des études et associée au choix des grandes options qui intéressent directement son mode de vie et son avenir. La planification urbaine doit être un moyen d'intensification de la vie démocratique locale, caractérisée par une véritable décentralisation des responsabilités et des décisions*".

Les relations entre le Plan et les chercheurs en sciences sociales sont, à ce moment-là, particulièrement étroites. La recherche participe à la réflexion prospective du Commissariat et, en retour, elle reçoit un soutien important qui va même permettre la création de centres de recherche, bien avant qu'une partie des chercheurs et des équipes ne bénéficie du processus d'intégration au CNRS au début des années 1980. Cette relation va profondément marquer le type de recherche qui est réalisée, du fait de l'implication des chercheurs dans la production de modèles d'analyse et de méthodes d'intervention. Le Plan recommande la création de centres d'étude et de recherche travaillant sur l'urbain. Ses vœux seront suivis d'importants effets.

En particulier, la Direction générale de la recherche scientifique et technique (DGRST) et le Centre de coordination des recherches de développement économique et social (CORDES) vont jouer des rôles déterminants dans le lancement de recherches novatrices sur l'analyse de l'appareil politico administratif d'État. Au départ, le rapport aux sciences sociales n'avait rien d'évident, loin s'en faut. Les chercheurs n'étaient pas nombreux à pouvoir peupler ces instances centrales de la recherche incitative. Par exemple le CORDES, créé en 1969, s'ouvrira peu à peu à la sociologie par la présence en son sein d'Alain Touraine et de Michel Crozier. Surtout, la validation de la production scientifique tournée vers l'analyse des fonctionnements étatiques est un subtil exercice d'équilibre avec le pouvoir politique, qui sera néanmoins fondateur puisqu'il contribuera à lier la petite communauté des commanditaires et des chercheurs jusque dans des relations d'amitié parfois durables.

1.1. La participation des habitants au cœur du paradigme urbain

Très vite, les initiatives du Plan vont permettre de mobiliser des sciences sociales autour de l'urbain comme nouveau paradigme, c'est-à-dire comme représentation dominante des enjeux de société et des solutions à apporter. Les intentions des commanditaires de la recherche urbaine, et en particulier de la Mission de la recherche urbaine (MRU) lancée en 1972 à l'initiative de la DGRST, sont explicites. Il s'agit de développer des approches socio-économiques de façon à intégrer aux mieux, au-delà des contingences techniques d'aménagement et de construction, les impacts sociaux et environnementaux. La logique n'est pas d'empêcher le développement mais de le permettre de façon à tenir compte de la diversité des intérêts et des conséquences. Pour cela, la recherche incitative est imaginée et orientée au sein du ministère de l'Équipement comme un moyen pour lutter contre l'omniscience de l'État qui conduit à une planification technocratique particulièrement aveugle. L'idée est de jouer avec et parfois contre la culture de l'ingénieur qui imprègne fortement le ministère, mais pas sans elle. D'où le soutien prioritaire apporté à des travaux portant directement sur les activités de l'Équipement (conception et production de projets d'infrastructures, d'espaces de circulation, d'habitat, etc.) et mettant en perspective des possibilités d'amélioration des processus décisionnels. La recherche sera toujours liée dans l'esprit du ministère de l'Équipement à l'*expérimentation* de nouvelles procédures et modalités d'action qui visent à développer la participation des populations. Cette permanence d'objectifs sera assurée dans la durée par un petit nombre

de personnalités qui sauront utiliser au mieux les chassés-croisés de leurs carrières pour tenter de renforcer la légitimité et les moyens de la recherche incitative, suivant un esprit et une pratique de réseau.

La revue *Les Annales de la recherche urbaine*, créée à l'automne 1978, est un bon indicateur des travaux scientifiques qui entrent dans cette perspective réformatrice. En tant que revue scientifique de sciences sociales du ministère de l'Équipement, cette publication régulière va contribuer à exposer les problèmes posés par l'aménagement du territoire et l'urbanisation des villes. Dès le premier numéro, un article prend l'exemple d'un équipement emblématique de l'aménagement du territoire des années 1960 (le pont de Tancarville) pour étudier comment les lieux du pouvoir planificateur, que pratiquent aussi les grandes sociétés d'équipement, se sont dégagés des contingences locales. Il montre comment, dans ces conditions, l'appropriation des projets par les groupes locaux devient nécessaire pour ne pas laisser définitivement le champ libre à la seule raison économique. Sur le fond, il s'agit de faire passer le message vers les pouvoirs publics selon lequel les choix d'aménagements, parce qu'ils produisent des espaces, nécessitent une concertation des différents intérêts en présence. Mais la revue s'efforce également, des années durant, de rendre compte de solutions. Parmi les premiers numéros, celui consacré au droit de l'urbanisme rassemble des travaux que l'on qualifierait aujourd'hui de "sociologie du droit", qui discutent de la place possible de ce droit dans la gestion des conflits d'aménagement et d'environnement, et dans la régulation des intérêts contradictoires pour l'usage de la ressource foncière. La réflexion porte en particulier sur la prévention des conflits d'aménagement en s'intéressant à des pratiques innovantes, telles que "l'étude d'impact", technique juridique importée des États-Unis mettant en œuvre un système d'acteurs, ou "la consultation-négociation" caractérisée par les transactions ou les arbitrages initiés par des fonctionnaires directement chargés de l'application des règles d'urbanisme dans les services déconcentrés de l'Équipement. Mais elle appelle également à poursuivre la réforme des outils existants et s'intéresse en particulier à la procédure de la consultation publique.

Ces travaux de recherche ne sont évidemment pas sans lien (en tout cas leur commande) avec des projets de réformes institutionnelles. En l'occurrence, il est probable que ceux qui ont critiqué l'étroitesse de la notion d'utilité publique au regard de la diversité des enjeux ou intérêts à prendre en compte, et qui ont montré les inconvénients d'une insuffisance de moyens alloués à la procédure de la consultation aient eu quelques influences, plus tard, sur la préparation de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Plus largement, ces travaux portent sur la question de la gestion des ressources foncières qui est au centre de tout projet d'aménagement ou d'urbanisation, et qui a été mal réglée par la Loi d'orientation foncière (LOF) de décembre 1967. Il s'agit en particulier de mettre en place les dispositions de la loi et de défendre l'applicabilité du droit de l'urbanisme, notamment la généralisation effective des Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) en tant que produits d'une concertation avec les collectivités locales, qui jusqu'ici n'ont eu qu'un rôle subalterne.

En même temps, d'autres recherches vont tenir compte des "revendications urbaines" et déboucher sur la question d'un urbanisme concerté avec les habitants. En pointe, le Centre de sociologie urbaine (CSU) analyse au milieu des années 1970 ces mouvements sociaux à la demande du Service des affaires économiques et internationales (SAEI) du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme (MATE), ou de la DGRST, tandis que des études sont lancées sur les expériences d'urbanisme participatif pour montrer comment il est possible d'associer concrètement les habitants à la définition de leur environnement. Le Comité de la recherche et du développement en architecture (CORDA) finance également plusieurs travaux sur la participation des habitants, qui sont produits pour une part par des structures d'étude associant les habitants, comme les Ateliers populaires d'urbanisme. D'autres équipes vont s'engager très tôt dans cette perspective pour tenter de faire entendre la voix de groupes minoritaires.

Dans le dispositif complexe de la commande de recherche qui initie et soutient des travaux sur les conflits d'aménagement et d'urbanisation, le ministère de l'Environnement est également présent. La DGRST abrite dès le départ un petit groupe, le Haut comité de l'Environnement, autour de Serge Antoine, son Secrétaire général, qui est depuis les années 1950 une figure de proue de la cause environnementale. Doté d'un budget, ce Haut comité contribue aussi à initier des travaux de recherche, mais surtout il fonctionne comme un lieu de réflexion qui essaie de peser sur la prise en compte des questions environnementales

dans l'approche renouvelée de l'aménagement du territoire et de la construction des espaces urbains. C'est pourquoi en 1976, au moment de la fusion des ministères de l'Environnement et de l'Équipement (au sein d'un même ministère de l'Environnement et du Cadre de vie), la Mission des études et de la recherche (MER), initiée également en 1972 par la DGRST, choisit de faire une jonction avec les thématiques de la ville et de la recherche urbaine du ministère de l'Équipement, tout en maintenant une ligne de crédits sur le thème " Environnement ". La MER participe ainsi aux recherches qui viennent d'être évoquées, en aidant la publication de rapports qui abordent la question de l'écologie urbaine en lien avec les processus participatifs dans les quartiers. La MER contribue en particulier à rendre compte de l'expérience devenue emblématique de l'Atelier populaire d'urbanisme de Roubaix.

La mise en route de la politique de la ville à la fin des années 1970 va également servir de terrain d'application à la proposition d'urbanisme concerté. La création en 1977 du Comité Interministériel " Habitat et vie sociale " (HVS) et la sélection immédiate de cinquante quartiers présentant des signes de pauvreté et de dégradation sociale et culturelle donnent lieu à de nombreux travaux (en particulier au sein des Instituts d'urbanisme et avec l'intervention de structures d'études comme les Agences d'urbanisme) qui cherchent tous à promouvoir une rénovation de l'habitat et du cadre de vie autour de dispositifs de participation des habitants. Au début des années 1980, des recherches qualifiées de recherche-action, soutenues par le ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, contribuent même à accompagner des opérations de réhabilitation lancées sur des quartiers d'habitat social. Elles tentent de favoriser la prise de conscience par les habitants de leurs possibilités d'action grâce à des réalisations concrètes, sur leur lieu de résidence, mais aussi la prise en compte par les institutions gestionnaires (municipalités, organismes bailleurs) de cette intervention citoyenne comme condition du développement social.

Un même parti pris théorique réunit assez largement ces différents travaux sur l'urbanisme concerté, à savoir celui d'une sociologie compréhensive qui parle de la réalité comme d'une construction sociale, et qui accorde de ce fait une place centrale à la prise de parole des gens ordinaires et à la valeur performative des discours. Les chercheurs qui s'engagent dans cette voie défendent tous l'idée selon laquelle il faut rendre la parole aux habitants. Ils s'inscrivent dans une perspective qui est portée depuis des années, entre autres, par le Bureau des études sociologique à la Direction de la construction du ministère de l'Équipement.

Les efforts conjugués de différents commanditaires et équipes de chercheurs contractuels visent en somme à resituer les enjeux d'un aménagement et d'une urbanisation en pleine expansion dans un cadre d'analyse qui intègre les impacts sociaux et environnementaux à travers une méthodologie de la programmation des projets qui implique les populations. Cela étant, à la fin des années 1970, le paradigme de l'urbain va se subdiviser peu à peu en deux grandes orientations. L'une aborde l'aménagement des villes par les pouvoirs publics dans un contexte de croissance économique et dans un mouvement général de modernisation globale du pays. L'autre voit dans l'urbain la forme moderne du " vivre ensemble ". C'est à partir de la seconde façon de considérer l'urbain que la notion de " cadre de vie " apparaît et donne lieu à une autre vague de travaux de recherche en sciences sociales, dans laquelle la question de la participation des citoyens va trouver à rebondir.

1.2. Une diffraction de la réflexion sur la participation dans la problématique du cadre de vie

Le passage du paradigme de l'urbain à la problématique du cadre de vie entre le début et la fin des années 1970 tient au fait que les politiques urbaines (d'aménagements d'espaces et de construction d'habitat et de voies de communication) ne sont pas considérées comme suffisantes pour faciliter le changement social attendu en lien avec la modernisation générale du pays, et pour favoriser en l'occurrence l'émergence d'un mode de vie urbain. La question des équipements socioculturels prend alors une très grande importance au tournant des années 1980. Ces équipements, et plus généralement l'animation culturelle dans les quartiers, doivent répondre à l'expression des demandes d'une population salariée, au pouvoir d'achat assuré, tournée vers de nouvelles pratiques de loisirs et une recherche de qualité de vie. Ils vont constituer le premier point d'entrée dans la problématique du cadre de vie qui sera à son tour porteuse d'un débat sur les formes de participation aux décisions. Des raisons renvoyant à l'organisation institutionnelle de la recherche incitative et aux carrières des commanditaires peuvent également être évoquées pour expliquer cet intérêt pour les équipements socioculturels.

Le Centre de sociologie urbaine produit un ensemble important de recherches sur les équipements socioculturels, avec un soutien permanent du Commissariat général du plan. Fidèle à ses positions théoriques d'inspiration marxienne, le CSU s'attelle à une remise en cause – théorique et politique – de la segmentation institutionnelle du social (des représentations distinctes de la production et de la consommation, du travailleur et de l'habitant, etc.) qui imprègne l'idéologie planificatrice de l'époque. Il propose un programme sur plusieurs années dans lequel les chercheurs s'efforcent de présenter et d'appliquer un modèle socio-économique des besoins en équipements.

Cette approche modélisatrice semble apparemment mieux convenir au Plan qu'aux commanditaires de la recherche urbaine. Des chercheurs, proches de la MRU vont critiquer avec virulence la démarche quantitative proposée, dans la mesure où le chiffre serait un discours du pouvoir, de la normalisation et de la dépossession. Ils vont nettement préférer une sociologie empirique et qualitative, attentive d'abord aux discours des acteurs ordinaires. Cet exemple de débat scientifique est significatif de la rencontre/confrontation des planificateurs et des sociologues, et de l'élaboration polémique de modèles globaux de la société dans la recherche incitative des années 1960.

En ce qui concerne la portée de ses travaux, il faut rester assez prudent. Ces efforts et plus largement toute la réflexion sur les indicateurs sociaux et économiques, soutenue par les réformateurs qui œuvrent au sein du Plan, serviront surtout d'adjoints au redéploiement de théories plus traditionnelles, comme celle du marché, qui argumenteront dans le sens d'une remise en cause généralisée des consommations collectives, en prélude au discours que l'on connaît aujourd'hui sur le désengagement de l'État.

La problématique du cadre de vie va aussi correspondre, sur le plan théorique, à une approche bien différente, portant cette fois sur l'individu comme acteur de sa propre existence. Son émergence est à rapprocher du chassé-croisé entre grands modèles explicatifs, en l'occurrence le modèle marxiste sur le déclin et le modèle de l'individualisme méthodologique qui tend à peu à peu à prendre sa place comme nouvelle doctrine au sein des sciences sociales. Ce basculement s'opère en France au début des années 1980, au moment où le portage institutionnel d'une recherche socioéconomique à visée prospective s'essouffle. La déshérence de la planification, qui commence en 1977 avec le VII^e Plan, se traduit par une réduction forte des moyens alloués à la recherche. Les ressources contractuelles produites par la commande de recherche diminuent des deux tiers au début des années 1980, ce qui fragilise considérablement les équipes de chercheurs contractuels qui avaient assumé jusque-là l'essentiel du travail. La compensation viendra d'un mouvement d'intégration de nombreux chercheurs et techniciens contractuels au CNRS ou à l'université. En plus des coupes budgétaires, on assiste en même temps à la suppression de services de pilotage de la recherche : en 1978 le Comité d'organisation des recherches sur le développement économique et social (CORDES) disparaît, et c'est le tour de la mission de recherche " Transports " en 1979. Cette évolution est pour une part liée à la disparition des politiques visionnaires et, à l'inverse, à la montée en puissance des préoccupations gestionnaires à court terme. Le rapport aux chercheurs et la conception même de l'activité scientifique s'en trouvent profondément modifiés.

Sur le plan scientifique, la remise en cause du marxisme va créer un espace pour une sociologie davantage tournée sur l'individu, moins intéressée par l'analyse des phénomènes de ségrégation sociale et spatiale (très présente dans la problématique générale du CSU ou d'autres équipes comme le GETUR) que par la question du " local " et du " vivre ensemble ", que de nouvelles revues généralistes comme *Autrement* se font largement l'écho. L'étude des comportements individuels va alors se substituer à celle des consommations collectives, au gré de la montée en puissance d'une sociologie de la quotidienneté, dans laquelle l'hédonisme des classes moyennes est davantage discuté que le sort des classes populaires. Le rideau se baisse sur les questions d'équipements socioculturels et la construction des cités HLM ; un autre se lève sur la société des loisirs, le rêve de l'accession à la propriété, et la ville verte. " Le cadre de vie des cadres " est sur le devant de la scène. Dans ces travaux, il ne saurait être question de ne pas imaginer les individus comme acteurs de leur propre cadre de vie. Celui-ci est perçu comme un décalque de leur vie sociale, de leur sociabilité, de leurs usages et de leur bien-être privé, en un mot de leur *urbanité*. Un thème et un terme qui vont nourrir cette sociologie du quotidien, elle-même pleine d'affects, parfois jusqu'à devenir une poétique de la ville. Outre quelques transfuges désireux de se relancer, une autre génération de chercheurs se présente. Pour autant, ces chercheurs ne vont pas aborder la question de la participation, car

ils ne choisissent pas d'objets à sa mesure. Il est question essentiellement de relations sociales dans les quartiers, dans la vie de tous les jours et non à l'occasion de conflits et de mobilisations collectives, ou bien de perceptions de l'habitat et d'ambiances urbaines, où le vécu intéresse plus que les possibilités de contestation.

La question de la participation des populations (et notamment des couches moyennes urbanisées et de plus en plus péri urbanisées) à leur cadre de vie va cependant continuer de cheminer et donner lieu à un programme de recherche du Plan urbain, alors même que l'implication des habitants des quartiers d'habitat social va devenir dès les opérations HVS une préoccupation constante de la politique de la ville. En juin 1997 le programme "Mouvements associatifs et cadre de vie" est lancé par le Plan Urbain sur la base d'un travail exploratoire mené en 1995-1996 sur les rapports entre l'administration centrale de l'Équipement et le secteur associatif, les mouvements associatifs nationaux d'habitants et d'usagers face à l'aménagement urbain, et les façons de faire la ville avec les associations d'habitants. Le Plan urbain tiendra compte des débats qui clôtureront cette phase préparatoire pour lancer, avec le Service de la recherche et des affaires économiques (SRAE) du ministère de l'Environnement, un appel d'offres de recherches "Dynamiques du cadre de vie et actions associatives". Cet autre programme montre particulièrement bien la préoccupation constante des commanditaires de recherche à proposer des solutions nouvelles pour la production des décisions et le pilotage des politiques. A quelques années d'intervalle avec les travaux portant sur les dispositifs de participation des habitants à leur cadre de vie, il s'agit de construire les associations comme interlocutrices des pouvoirs publics. D'abord perçues comme des intrus sans statut, les associations sont invitées à devenir des partenaires. De nouvelles recherches en sciences sociales vont ainsi être lancées pour indiquer les conditions nécessaires pour stabiliser l'action collective dans le cadre de l'action publique.

2. Une thématique utile pour penser l'environnement

Dans les années 1970 le souci principal est de ne pas perturber l'aménagement massif du territoire décidé par l'État et les collectivités locales et opérationnalisé par les structures huilées que sont les Sociétés d'économie mixte. Dans ce contexte, la procédure d'enquête publique est largement perçue comme de la pollution. Du coup sur le plan politique, face à la démarche de conquête de territoires à aménager, les écologistes vont répondre par une démarche de conquêtes de territoires à protéger. Les parcs, les sites classés, les réserves sont leur réponse.

En un mot, ce qui domine, c'est la confrontation de deux logiques antinomiques, celle de l'aménagement et celle de la protection de territoires. Celles-ci ne peuvent pas être rapprochées, et surtout, il n'y a pas de raison de le faire. Puisqu'il s'agit de conquêtes territoriales, d'espaces à prendre, c'est chacun pour soi et l'un contre l'autre. Aménageurs et écologistes ne perçoivent pas la nécessité de concilier leurs intérêts et par conséquent de mettre en place les modalités d'un jeu de type "win-win". Les armes parlent d'elles-mêmes : l'aménagement par l'expropriation contre le gel par le classement. C'est une sorte de "black or white model".

Alors que du côté de la recherche urbaine, le choix est fait de contrer les logiques technocratiques et financières sans s'opposer nécessairement à l'idée même d'aménagement du territoire, du côté des environnementalistes la réponse, bien différente, préconise l'arrêt pur et simple des aménagements destructeurs de paysages et de ressources naturelles par une sanctuarisation des espaces. La protection du patrimoine littoral va servir de caisse de résonance à cette logique de protection et mettre en avant la place centrale du droit.

Ce n'est pas pour rien si sur le plan scientifique, la recherche juridique sur l'environnement ait précédé beaucoup d'autres disciplines. L'environnement est une affaire de prétoire avant d'être un objet de participation. La loi "Littoral" de 1986, emblématique de la reconnaissance institutionnelle de la cause environnementale, est née typiquement des actions en justice. Cette loi, préparée par d'autres législations particulières visant à donner à la puissance publique des moyens supplémentaires d'agir pour protéger les zones littorales soumises à une construction effrénée, montre que l'environnement comme domaine d'action publique émerge avec la mise en place d'un droit administratif d'autorisation qui va s'ancrer

progressivement dans un droit pénal. En acquérant en particulier la possibilité de déférer, c'est tout un arsenal procédural qui se construit suivant une logique du recours en justice (de la "judiciarisation"), en même temps que l'on institutionnalise les procédures de participation.

Mais avec le renforcement du droit de l'environnement, une partie des objets environnementaux est extraite de la logique de la négociation. Le droit contribue à créer des objets ou des terrains de non négociation, tout du moins en théorie. On fabrique ainsi des territoires où les publics seraient les malvenus, car considérés comme des prédateurs. Plusieurs facteurs jouent dans ce sens, comme la pression très forte des associations naturalistes (notamment des ornithologues en ce qui concerne la défense des zones humides, par exemple) mais aussi l'effet des formations et des recrutements concernant les agents en charge de ces structures (plutôt des naturalistes : botanistes, herboristes...). Dans ces conditions, la logique de la participation devient politique. Elle apparaît comme une façon de substituer l'acceptable à l'interdit, et comme une solution nécessaire pour sortir de l'impasse créée par un usage excessif de la sanctuarisation.

La montée en puissance des conflits d'environnement va donner lieu à des ensembles de recherches qui s'intéressent à leur gestion. Pour une part, les acteurs à l'origine de ces travaux sont déjà situés, comme la MER. Mais la reconstitution de cette histoire scientifique conduit à en découvrir d'autres, du côté du ministère de l'Environnement mais aussi de l'Agriculture, qui sont parfois en relation avec les précédents, du fait de la présence d'acteurs sécants, de regroupements ministériels et par moments de recoupements thématiques entre Équipement et Environnement. Plus précisément, l'organisation institutionnelle des recherches en sciences sociales sur l'environnement est liée à la création et aux initiatives de trois structures, d'où émane ensuite l'essentiel des impulsions : le Programme interdisciplinaire de recherche "Environnement" (PIREN) créé en 1979 par le CNRS, le département "Systèmes agraire et développement" (SAD) de l'INRA qui date de la même année et le premier Service de recherche du ministère de l'Environnement (le SRETIE).

2.1. La problématique de la "gestion patrimoniale"

Une partie de la réflexion sur l'environnement se situe à l'origine au ministère de l'Agriculture. Cette histoire date des déconvenues de la modélisation mathématique appliquée au champ de la décision que subit le Bureau de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) du ministère de l'Agriculture. Le point de départ est l'échec d'une étude pilote, lancée par ce Bureau, sur la gestion de la nappe phréatique en Alsace. Alors que les attentes sont fortes en termes de modélisation d'une gestion planifiée, l'approche ne parvient pas à dégager de pistes suffisamment claires pour l'action. L'échec est d'autant plus délicat à assumer que cette grande étude a investi des moyens importants et que l'Alsace est une région alors particulièrement sensible aux questions environnementales. Ne pouvant en rester là, le Bureau RCB confie en 1975 la conduite d'une réflexion méthodologique à un petit groupe de chercheurs d'origines disciplinaires variées. Au lieu de s'en tenir à des approches économique, juridique et technique distinctes, ceux-ci partent du constat que l'action est en panne à cause du grand nombre d'intervenants et du sentiment d'impuissance de chacun. Ils cherchent à comprendre comment un système d'acteurs se bloque et pourquoi il est impuissant à prendre en charge l'évolution d'un patrimoine écologique. Ils examinent à partir de là ce que peuvent être les solutions pour une gestion pluraliste et préventive de celui-là.

L'approche débouche sur une proposition méthodologique, dite de *la gestion patrimoniale*. Celle-ci est testée sur le cas de la forêt méditerranéenne. Les zones littorales vont d'ailleurs servir d'objet d'étude privilégié dans la durée et un peu de point de ralliement, en même temps que le passage dans certains programmes du PNUD, comme le "Plan bleu", va servir à l'action et aux carrières de plusieurs des acteurs associés au développement de cette méthode.

L'objectif de la gestion patrimoniale est fondamentalement de proposer un nouveau langage, voire une nouvelle façon de penser l'environnement ; un langage patrimonial tout à la fois économique, financier, réglementaire, sociologique, écologique, politique, et totalement préoccupé par la prise en compte du long terme. La notion de patrimoine s'applique à des domaines très divers, du patrimoine naturel, au patrimoine culturel d'une société, génétique d'une espèce, social et culturel des individus. Avoir conscience de cette

richesse et savoir la gérer nécessite un travail sur la diversité des logiques (et des intérêts) et un travail sur la durée, qui renvoient tous deux à la question centrale de la responsabilité de tous et de chacun à l'égard du futur. C'est pourquoi la gestion patrimoniale se présente comme une démarche devant s'appuyer sur la conjonction de trois éléments : la prise de conscience et l'organisation des responsabilités ; la négociation des principes de gestion ; le recueil d'informations pertinentes et leur mise en discussion.

Passer par la notion de patrimoine oblige à tenir compte de la diversité des dimensions et des logiques (sociales et naturelles) et à rechercher en conséquence les possibilités de les articuler au mieux afin de conserver dans le futur des potentialités d'adaptation. Avant l'heure, la démarche de la gestion patrimoniale pose les termes de ce que l'on qualifierait aujourd'hui d'approche du développement durable, mais avec un élément fort, celui de la notion de conflits comme objet de recherche et notion clé. Elle propose une rupture dans la manière de penser l'environnement. Celui-ci est présent autour d'idées comme l'ancrage dans les milieux, tandis que les hommes disparaissent en tant qu'élément principal. Cette approche environnementaliste laisse alors quelque peu en lisère de la réflexion le thème de la participation, ou en tout cas ne tend pas principalement à s'intéresser aux dispositifs de négociation qui seraient nécessaires.

2.2. L'émergence de la question de la participation dans l'étude des conflits d'environnement

L'histoire qui se déroule au ministère de l'Agriculture n'est pas indépendante de ce qui se passe au ministère de l'Environnement, notamment à travers les actions du Groupe de prospective mis en place en 1978 au moment de la création du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, qui réunit l'Environnement et l'Équipement. Les thèmes proposés sont dans la continuité des travaux engagés par le Bureau RCB puis par le BEP. Le principal souci est de parvenir à acclimater la démarche de la gestion patrimoniale au ministère de l'Environnement. Un travail de documentation et de réflexion est réalisé dans ce sens. Mais il s'avère que la démarche n'est pas simple à transférer, dans la mesure où elle ne peut pas s'adosser à un engagement institutionnel aussi fort qu'au ministère de l'Agriculture. Un axe se dégage cependant sur l'émergence et le développement des conflits d'environnement, et le besoin de savoir gérer ces conflits va introduire la réflexion sur les possibilités de les anticiper et de les réduire. Du thème général de la participation, on glisse alors vers la question plus particulière de ses modalités à travers la mise en évidence du besoin de dispositifs ou de méthodes de *concertation*.

Pour le Groupe de prospective la gestion des conflits est une piste à creuser. Pour lui, la démarche de la gestion patrimoniale est inséparable de la gestion des conflits environnementaux. Il considère que l'approche environnementaliste tend à trop les dissocier et que la recherche risque ainsi de trop peu interroger l'environnement en termes de rapports sociaux. Des missions aux États-Unis vont permettre de repérer les centres de recherche travaillant sur le sujet, les cas intéressants de conflits environnementaux, ainsi que les expériences significatives de médiation des conflits et les principaux travaux sur la négociation. Un peu plus tard, la question de l'évaluation environnementale sera abordée en profitant d'expériences Québécoises, pour intégrer la donnée environnementale au coût global d'un projet. En l'occurrence, c'est toute la question des grandeurs économiques communes à travers lesquelles on peut rapporter et comparer les intérêts environnementaux que l'on cherche à instruire. Cela débouchera au début des années 1980 sur le lancement d'un programme de recherche relatif au rôle effectif de l'analyse économique dans la prise de décision des grands aménagements.

Sur le plan scientifique, les conflits environnementaux sont dissociés des conflits d'équipements abordés par la recherche urbaine. Ceux-là apparaissent comme plus larges et davantage politiques, au sens où au-delà des objets de friction ils posent directement la question du conflit comme modalité permanente du changement dans les façons de penser et par-delà d'agir. La question du changement est centrale dans toute la réflexion, de l'analyse des raisons des conflits à la proposition de modalités de gestion de ces conflits. Dans une perspective d'action, le Groupe de prospective s'emploie alors dès le milieu des années 1980 à engager des travaux sur les études d'impact, puis sur les analyses multicritères (étude des rapports entre mobilisation et décision à travers les articulations possibles entre conflits, changements et calculs économiques), avant de lancer des études sur l'opinion publique et sur le mouvement écologique.

L'appel aux économistes se fait après une période de fort développement des infrastructures (routières et touristiques) lorsque la question des rendements décroissants des aménagements se pose avec acuité. L'heure est à la recherche d'outils modélisés pour trouver le choix économique optimum. En particulier, le Laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique va défendre l'idée selon laquelle ce qui détruit fondamentalement l'écologie, les milieux, les paysages, c'est au moins autant le manque de démarche écologique que l'absence d'études d'impacts justificatives. On incite alors les acteurs qui vivent de l'exploitation de ressources non renouvelables et ceux qui polluent, à rechercher et à adopter les solutions optimales pour l'environnement. Le succès des études d'impact s'explique par ce choix. Cette approche produit cependant des évitements. En particulier, elle évacue pour un temps la question d'une taxe écologique au nom d'une certaine vision de l'impôt qui ne peut être utilisée pour modifier les comportements (une idée qui fera surface dans le cadre du protocole de Kyoto). Cependant, ce type d'évaluation est étroitement associé à la démarche participative, ce qui fait place à des résultats contradictoires entre les souhaits d'une population et l'efficacité ou la valeur environnementale d'un projet.

Au cours des années 1980, le Groupe de prospective, financé par le service de la recherche du ministère de l'Environnement, va intégrer ces pistes de réflexion à travers trois axes de recherche : les méthodes et outils d'évaluation des conséquences des choix publics sur l'environnement ; la gestion des conflits ; les processus de participation. On retrouve là très clairement les principaux items de la démarche de la gestion patrimoniale, même si le Groupe poursuit d'autres objectifs et notamment contribue à la réflexion sur la modernisation des outils de la politique de l'environnement et notamment des procédures de consultation et de débat public.

Le Groupe va aussi soutenir activement la communauté scientifique qui travaille sur l'environnement. Il l'aide notamment à constituer un réseau d'échanges international à travers les actions de l'association GERMES (Groupe d'Explorations et de Recherche Multidisciplinaires sur l'Environnement et la Société). Même si cette association est très liée aux programmes de recherche du Groupe de prospective, et donc au ministère de l'Environnement, elle n'en constitue pas moins une structure ayant sa propre autonomie, jouant un rôle original de médiation entre administration, communauté scientifique et société civile.

Comme *Les Annales de la recherche urbaine* pour les domaines de l'aménagement des territoires et l'urbanisation, les *Cahiers du GERMES* constituent un excellent indicateur des objectifs scientifiques poursuivis sur presque trente années par la recherche sur l'environnement. Tout au long de la période, deux grandes phases se dégagent : jusque dans les années 1980, les travaux s'intéressent expressément à l'expérimentation des solutions ; après 1990, la généralisation des solutions et aujourd'hui leur bilan occupent la réflexion.

La ligne directrice qui se dessine dès les premières publications rejoint directement l'idée de la gestion patrimoniale que certains membres du GERMES développent à l'époque au ministère de l'Agriculture. Elle vise à reconnaître le caractère éminemment social et multidimensionnel des conflits d'environnement, dont la gestion nécessite de recourir à des méthodologies soucieuses d'associer une pluralité de points de vue autour d'une approche commune des enjeux et des solutions. Dès le départ, la reconnaissance de la multidisciplinarité de l'objet de recherche est primordiale. Elle permet à la fois de spécifier les objectifs de la réflexion tant théoriques que pratiques, et d'organiser un assez large milieu scientifique en évitant la prépondérance d'une discipline en particulier.

Sur trente ans, la réflexion va porter principalement sur trois objets d'étude, autour desquels il est possible de répertorier les travaux de recherche :

- *Savoir analyser les conflits d'environnement*
- *Argumenter dans le sens d'une approche négociée de la décision*
- *Démontrer l'utilité d'une démarche participative :*

Selon leur ancienneté, ces trois ensembles de travaux (conflits, négociation, concertation) anticipent ou tiennent compte des possibilités offertes par la politique de décentralisation lancée au début des années 1980, mais déjà en débat dans les années 1960. Ils accentuent la dimension locale des questions d'environnement dans la caractérisation des enjeux. Par cette accentuation, le local devient le prisme à

travers lequel on tente de saisir ensemble les questions environnementales mais aussi sociales et économiques des projets.

En s'intéressant spécifiquement à la façon dont les rapports sociaux peuvent être organisés pour mieux aborder l'environnement, les travaux en question ne tiennent cependant pas compte de l'environnement comme variable indépendante, dont il faudrait comprendre l'économie en soi. Ils ne le construisent pas comme mouvement permanent d'adaptation qui nécessiterait une *épistémè* non cloisonnée et sans cesse à renouveler, dans la mesure où aucun point de vue sur les enjeux d'environnement n'est, par définition, unique ou suffisant, et moins encore définitif. Cette conception, souhaitée par certains initiateurs de la recherche sur l'environnement, se fonde sur l'idée que celui-ci est une heuristique qui tient d'un point de vue fonctionnel à sa valeur ubiquiste : l'environnement conjuguerait des dimensions qu'on ne mettrait pas *a priori* en relation, si bien qu'il ne serait pas nécessaire de faire apparaître d'autres spécificités que celle-ci en particulier. Or cette présentation théorique ou idéologique de l'environnement va être débordée par le besoin de penser concrètement, là où ils se posent, d'abord les conflits d'environnement et leur gestion. C'est sur ce plan que la recherche en sciences sociales va être mobilisée en priorité, pour aider à trouver des solutions pratiques permettant de "multi déterminer" les enjeux d'adaptation des rapports hommes/nature.

L'environnement comme question sociale et point d'appui pour une critique du système politique est donc appréhendé essentiellement à travers des projets dans lesquels se matérialisent les rapports sociaux. Ces travaux contribuent du coup davantage à *une écologie politique régulationniste* qu'à *une économie de l'environnement* ; en tout cas avant que les crises écologiques récentes ne révèlent leur ampleur et en attendant de voir ce que donne la prise en compte sociale et politique de la notion de développement durable.

* *

Dans ce sillage, de nombreuses recherches analysent aujourd'hui en détail les procédures de participation. En mettant de plus en plus en avant les problèmes de découplage entre expertises scientifiques et représentations des enjeux environnementaux dans le public, les chercheurs tendent à se focaliser sur des questions d'information et de communication. Cette tendance récente expose cependant la réflexion au risque d'oublier le cœur de l'administration et la question de la décision et, ce qui est plus paradoxal encore, l'analyse des conflits. L'investigation des chercheurs étant de plus en plus précise, d'abord sur les procédures de concertation et maintenant sur les aspects communicationnels, les descriptions s'affinent mais le questionnement tend en même temps à se réduire. Certaines questions de départ, pourtant essentielles, deviennent du coup plus difficiles à formuler, comme celles de la persistance des pratiques administratives traditionnelles, des conflits d'intérêts, et des effets sur les processus décisionnels ou encore celles de la spécificité des enjeux environnementaux dans une problématique de science sociale.

Ces observations sur les travaux les plus récents sont valables pour les recherches du programme *Concertation, Décision, Environnement*. Ce qui peut apparaître comme un rétrécissement du questionnement s'explique pour beaucoup par le fait que ce premier programme de recherche en sciences sociales décidé par ce ministère après des années d'hésitation a surtout eu pour objectif de renouveler un milieu scientifique à partir d'un thème fédérateur porteur. Il s'est agi de rassembler, en particulier de nouvelles générations de chercheurs, plutôt que approfondir une conception épistémologique de l'environnement que les travaux antérieurs n'ont peut-être pas su suffisamment consolider. Les thèmes de la concertation et de la décision ressortent parce qu'ils apparaissent comme suffisamment attractifs, tant pour l'administration que pour les chercheurs. Cela signifie que l'environnement n'est pas apparu en soi comme suffisamment mobilisateur pour justifier un appel à recherche. Les responsables du programme ont considéré que pour faire de l'environnement un objet de recherche en sciences sociales, il fallait passer par des questions à l'affiche dans le milieu scientifique. Or depuis quelques années la concertation fait partie de celles-ci, comme le montre la vogue des travaux sur les procédures de délibération dans la production des politiques publiques, l'implication de la société civile, et sur l'importance de la communication dans la conduite des projets collectifs.