



**La "démocratie participative", de mai 68 aux
mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation
d'institutions sociales émergentes.**

C. Blatrix

► **To cite this version:**

C. Blatrix. La "démocratie participative", de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes.. Science politique. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2000. Français. <tel-00723560>

HAL Id: tel-00723560

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00723560>

Submitted on 10 Aug 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS I – PANTHEON SORBONNE

THESE

pour l'obtention du Doctorat en Science Politique

Présentée et soutenue publiquement le 20 janvier 2000
par Cécile BLATRIX

**LA « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »,
DE MAI 68 AUX MOBILISATIONS ANTI-TGV**
Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes

Volume II

Directeur de thèse :

Monsieur Daniel Gaxie
Professeur à l'Université Paris I (CRPS).

JURY

M. Bastien François	Professeur à l'Université Paris I (CRPS).
M. Daniel Gaxie	Directeur de thèse.
M. Pierre Lascoumes	Directeur de recherche au CNRS (GAPP / ENS Cachan).
M. Pierre Muller	Directeur de recherche au CNRS (CEVIPOF / FNSP).
M. Erik Neveu	Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes (CRAP).

A la mémoire de Marc De Antoni.

REMERCIEMENTS

C'est d'abord grâce à la confiance de Daniel Gaxie que j'ai pu mener cette thèse à son terme. Je voudrais ici le remercier pour tout ce que j'ai appris à son contact.

Mes remerciements vont également à tous ceux qui m'ont fait part de leurs commentaires à différentes étapes de ce travail, même si je n'ai pas toujours pu ou voulu en tenir compte : José-Frédéric Deroubaix, Jean-Michel Fourniau, Charles Lilin, Yves Poirmeur, Marianne Ollivier-Trigalo, Hélène Thomas. Je remercie également Ian Holliday, Simon Farmer et Ron Holley pour leur accueil si chaleureux lors de mes déplacements en Grande-Bretagne.

A mes parents et ma sœur, merci pour leur présence et leur constant soutien. Je tiens à remercier tout particulièrement José-Frédéric Deroubaix, à qui cette recherche doit beaucoup. Sans son aide, ses conseils, et son affection tout au long de ce travail, j'aurais sans doute cédé plus d'une fois au découragement.

Enfin, que toutes les personnes qui, en acceptant de répondre à mes questions, en m'ouvrant leurs archives, m'ont apporté leur concours, trouvent ici l'expression de ma gratitude.

Cette recherche n'aurait pas été possible sans l'appui du Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne, où j'ai été allocataire de recherche. Le poste d'attachée temporaire d'enseignement et de recherche que j'ai occupé à l'Université Paris XIII – Paris Nord, m'a permis d'en achever la rédaction.

L'Université Paris I n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

INTRODUCTION GENERALE

La thématique de la « démocratie participative » est incontestablement dans « l'air du temps ». C'est là un sujet qui suscite généralement l'approbation et l'intérêt au sein du personnel politique comme au sein de l'administration. Elle fait l'objet de nombreux colloques¹, mais aussi d'ouvrages, d'essais, de déclarations et autres manifestes. Sociologues et politistes, souvent sollicités par les autorités politiques sur ce thème, contribuent aussi à la construction de la « démocratie participative » en « problème officiel »².

La « démocratie participative » ne renvoie pas seulement à des discours, mais aussi à des représentations, des pratiques, des procédures. Elle forme ainsi un ensemble complexe d'institutions sociales émergentes, qui semblent actuellement en voie de consolidation. Au-delà de la diversité de ce qu'elle recouvre, la « démocratie participative » tend en effet à s'imposer sur le mode de l'évidence et de la cohérence³.

La « démocratie participative » conserve cependant, ainsi qu'on va le voir, un caractère largement indéfini⁴. Après avoir délimité notre objet et pointé les difficultés soulevées par cette notion, on présentera les différentes analyses disponibles, avant de proposer une approche visant à rendre compte de la complexité et du caractère dynamique du phénomène participatif.

¹ « Ville, entreprise, Europe : trois champs d'action pour la démocratie participative ». Tel est le thème du colloque organisé par Michel Hervé (député PS), et la lettre *Transversales*, sous le parrainage du *Monde Diplomatique* les 8 et 9 mars 1991. Le 10 février 1995, la RATP et l'université Paris Dauphine organisent une journée d'étude consacrée aux « processus décisionnels en matière d'infrastructures de transport : démocratie participative, études d'impact et problèmes d'insertion ». Les 14 et 15 juin 1996 à Lille a lieu un colloque national autour de « La démocratie participative et le local », organisé par l'association *Agir*. Les 5 et 6 février 1998 les universités de Lille II et de Picardie organisent à Amiens et Lille un colloque sur « L'introuvable démocratie locale ? Le renouveau de la démocratie participative en France ».

² Le présent travail participant lui-même à la production du « problème ».

³ C'est une des principales propriétés des constructions institutionnelles, que d'apparaître sous la forme d'une « combinatoire d'éléments reliés entre eux par des liens de nécessité (...) définis par le système institutionnel lui-même, et assemblés de façon cohérente pour aboutir à un résultat ». Bastien François, *Naissance d'une constitution : La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 9.

⁴ C'est en raison de ce caractère indéfini que nous emploierons des guillemets pour évoquer la « démocratie participative ».

Section I

Des institutions sociales en voie de consolidation

La « démocratie participative », objet de célébrations régulières, paraît particulièrement difficile à définir. C'est cette absence de définition qui nous conduira à adopter une approche privilégiant les représentations et les logiques des acteurs intéressés à la lutte pour la définition de cette notion, en la saisissant à travers ses usages sociaux.

§1. Une définition introuvable

Souvent assimilée sans discussion à un progrès de la démocratie, la « démocratie participative » recouvre des pratiques et des initiatives hétérogènes, liées à des objectifs éventuellement contradictoires.

A. Une notion valorisée

Ceux qui mettent en avant la « démocratie participative » semblent toujours bénéficier des profits liés à l'idée d'innovation et d'avant-garde démocratique. Les démarches dites participatives font en effet l'objet d'un discours normatif les assimilant à un progrès de la démocratie¹. Le chercheur est d'autant plus tenté de reprendre cette notion à son compte sans examen, qu'elle renvoie à des images fortes et positivement connotées². Cette valorisation de l'idée de « démocratie participative » et plus généralement, de tout ce qui touche à

¹ Voir le point de vue d'Antoine Givaudan, « La démocratulâtrie », *La Revue Administrative*, 1984, n°217, p. 98-103.

² Le prestige lié à certaines croyances politiques ou religieuses peut ainsi exercer sur le sociologue une véritable « tyrannie » : « Les idées que nous nous en faisons nous tiennent à cœur, tout comme leurs objets, et prennent ainsi une telle autorité qu'elles ne supportent pas la contradiction. Toute opinion qui les gêne est traitée en ennemie. Une proposition n'est-elle pas d'accord avec l'idée qu'on se fait du patriotisme, ou de la dignité individuelle, par exemple ? Elle est niée, quelles que soient les preuves sur lesquelles elle repose. On ne peut pas admettre qu'elle soit vraie ; on lui oppose une fin de non-recevoir, et la passion, pour se justifier, n'a pas de peine à suggérer des raisons qu'on trouve facilement décisives. Ces notions peuvent même avoir un tel prestige qu'elles ne tolèrent même pas l'examen scientifique. Le seul fait de les soumettre, ainsi que les phénomènes qu'elles expriment, à une froide et sèche analyse révolte certains esprits ». Emile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, (1894), 1992, p. 126.

la démocratie n'apparaît jamais autant que quand on s'efforce d'en questionner le fonctionnement concret¹.

Toute une mythologie démocratique est sollicitée dès qu'il est question de la participation des citoyens à la décision publique. Des références aussi prestigieuses qu'hétéroclites sont alors mobilisées : la Grèce Antique, mais aussi les sections et les tribunaux populaires de la Révolution Française, la Commune de Paris... Certains auteurs n'hésitent pas à établir une filiation entre ces épisodes historiques dans un récit des origines où sont présentées les différentes « tentatives de faire renaître le principe participatif » et soulignée la « continuité de l'idée de démocratie directe »².

Au-delà de cette approche généralement « laudative » de la démocratie participative, cette notion recouvre un contenu particulièrement hétérogène.

B. Un contenu hétérogène

Le succès de cette notion semble en effet n'avoir d'égal que la diversité de son contenu. Sous le label de « démocratie participative » se trouvent les démarches et les procédures les plus diverses : grands débats sur les transports³,

¹ Les travaux sociologiques analysant le fonctionnement effectif des démocraties s'exposent ainsi aux dénonciations des plus virulentes. Voir Jean Baudoin, « Sociologie critique et rhétorique de la déploration », *Revue Française de Science Politique*, 1994, vol. 44(5), 1994, p. 894-912, et la réponse de Daniel Gaxie, « Déni de réalité et dogmatisme de la doxa », *Revue Française de Science Politique*, 1994, vol. 44(5), 1994, p. 913-931.

² Philip Resnick évoque ainsi pêle-mêle l'expérience des *town meetings* en Nouvelle Angleterre, l'initiative populaire législative, le référendum et le rappel (*recall*) des représentants avancés par le mouvement populiste à l'ouest des Etats-Unis à la fin du XIX^e siècle, et qui perdure dans certains Etats américains comme la Californie, les assemblées annuelles dans certains cantons suisses et la pratique courante du référendum dans ce pays, mais aussi la Commune de 1871 et l'expérience des soviets durant les révolutions de 1905 et 1917. Voir Philip Resnick, « Des sans-culottes à la démocratie participative. La démocratie directe peut-elle coexister avec l'Etat moderne ? », in Gérard Boismenu, Pierre Hamel, Georges Labica (dir.), *Les formes modernes de la démocratie*, 1992, Presses de l'Université de Montréal/L'Harmattan, p. 245-261.

³ Le 21 octobre 1991, Paul Quilès alors ministre de l'Équipement charge Gilbert Carrère, conseiller maître à la cour des comptes, de mener un débat national sur les infrastructures de transport. Gilbert Carrère rend son rapport le 21 juillet 1992 au terme de neuf mois de débats itinérants dans les régions, de colloques, groupes de travail, et questionnaires. Voir Alain Faujas, « Les infrastructures de transport doivent concilier décisions publiques et intérêts privés », *Le Monde*, 23 juillet 1992. Gilbert Carrère, *Transports destination 2002. Le débat national : Recommandations pour l'action*, Rapport au Ministre de l'Équipement et des Transports, Paris, juillet 1992, 86 pages.

l'aménagement du territoire¹, consultation nationale des jeunes², puis des lycées³, conférence de citoyens⁴, conférences régionales et Etats généraux de la santé⁵, conseils de quartiers, comités de jeunes, de sages, d'immigrés, enquêtes publiques, référendum, concertations... L'évaluation des politiques publiques, les sondages délibératifs, la Commission Nationale du Débat Public, le droit à l'information, le droit de pétition, les autorités administratives indépendantes⁶, les nouvelles technologies d'information et de communication, l'exception d'inconstitutionnalité, les comités d'experts et de sages⁷, sont encore présentés ici ou là comme relevant d'une logique « participative ».

¹ La discussion parlementaire de ce qui deviendra la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire a été précédée d'un grand débat national, démultiplié dans chaque département sous la responsabilité des préfets. Sur l'élaboration de ce texte, voir Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, 295 pages.

² Le 21 avril 1994, à la suite des manifestations qui aboutirent au retrait par le gouvernement Juppé du projet de Contrat d'Insertion Professionnelle, le Premier Ministre Edouard Balladur installait le Comité chargé de la Consultation nationale des jeunes. Le Comité est notamment chargé d'élaborer le questionnaire adressé au 15-25 ans, d'analyser les réponses et de proposer des mesures. Sur cette consultation, voir Gérard Mauger, « La consultation nationale des jeunes. Contribution à une sociologie de l'illusionnisme social », *Genèses*, décembre 1996, p. 91-113.

³ Cette consultation, dont l'organisation a été confiée à un comité d'une dizaine de membres présidé par Philippe Meirieu, a été initiée par Claude Allègre, sur le thème « Quels savoirs enseigner dans les lycées ? ». Elle s'est terminée par un colloque de clôture à Lyon le 11 avril 1998. Voir *Quels savoirs enseigner dans les lycées ? Rapport final du comité d'organisation pour le Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie*, Lyon, 11 mai 1998, 28 pages.

⁴ En donnant son feu vert le 27 novembre 1997 à la mise en culture du maïs transgénique dans l'hexagone, le gouvernement avait promis un débat public sur les organismes génétiquement modifiés « afin que les citoyens s'approprient ce débat, qui n'est pas seulement scientifique mais aussi philosophique et éthique ». L'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques, organisme commun à l'Assemblée Nationale et au Sénat, a été chargé d'organiser ce débat. Il a choisi de lui donner la forme d'une conférence de citoyens, calquée sur le modèle danois des conférences de consensus, qui s'est tenue le 20 et 21 juin 1998. Sur ce point voir *infra*, p. 189.

⁵ Initiés par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, les Etats généraux de la santé ont été lancés par Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la Santé, le 10 décembre 1998, et se sont terminés au mois de mars 1999. L'organisation de ces Etats Généraux répond selon Bernard Kouchner à « la volonté d'ancrer davantage la santé au cœur du débat démocratique en donnant à l'ensemble des Français, usagers mais aussi citoyens, les éléments d'information indispensables à la démocratie sanitaire qu'il nous faut construire ». La plupart des régions ont organisé dans le cadre de ces Etats Généraux des Forums citoyens, sur le même principe que la conférence de citoyens de juin 1998 sur les OGM. Voir par exemple le forum organisé dans la région Auvergne, .

⁶ Pour un tel point de vue sur les autorités administratives indépendantes, voir Jean Saint-Geours, *Moi et nous. Politique de la société mixte*, Paris, Dunod, 1992, 192 pages. Voir également André Vitalis, « L'apport à la démocratie des autorités administratives de régulation indépendantes », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXXI, 1993, n°97, p. 183-192.

⁷ Ceux-ci se sont particulièrement développés dans les années quatre-vingt, avec la création en février 1983 du Comité Consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, suivie en mai 1985 de la mise en place du Comité National d'Evaluation des Universités, en 1987 d'un Groupe de réflexion sur le SIDA, d'une Commission du code de la nationalité. Voir sur le

Qui cherche à définir ce terme risque ainsi d'être bien vite découragé par l'ampleur de la tâche et par la confusion qui règne en la matière. Force est de constater qu'il n'existe aucune définition « officielle » de la « démocratie participative ». Seules se rencontrent des définitions variables selon les acteurs, souvent imprécises¹, parfois contradictoires, et qui témoignent davantage des enjeux liés à cette définition, qu'elles ne renseignent quant à la signification de la notion.

C. Des objectifs contradictoires

Le discours sur la « démocratie participative » se caractérise par la diversité des problèmes qu'elle est censée pouvoir résoudre, à tel point que les vertus qu'on lui prête semblent potentiellement contradictoires. Les objectifs qui lui sont assignés peuvent en effet être regroupés en deux grandes catégories. D'une part, elle renvoie à toute une série d'objectifs en terme d'efficacité. Celle-ci peut être définie en terme de rentabilité, de productivité, d'acceptabilité d'une décision. Il s'agit alors d'obtenir l'adhésion, le consentement des gouvernés, ou d'amélioration de la décision elle-même². D'autre part, la « démocratie participative » renvoie à des objectifs en terme de démocratisation de la décision et de développement de la citoyenneté. La participation apparaît ici comme une fin en soi. La fonction éducative des procédures de « démocratie participative », lieux d'épanouissement individuel et d'apprentissage collectif, est alors mise en avant. La participation est vue ici comme facteur d'intégration sociale.

Comité National d'éthique, Dominique Memmi, « Savants et maîtres à penser : la fabrication d'une morale de la procréation artificielle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, mars 1989. Pour une approche de ce type d'instances en terme de nouveaux modes d'action publique, voir Myriam Bachir, « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique », in Bastien François, Erik Neveu (dir.) *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Paris, Presses Universitaires des Rennes, 1999, p. 167-184.

¹ Il s'agit par exemple, de permettre aux citoyens qui le souhaitent de « devenir des acteurs politiques à part entière ». Pierre Bitoun, *Voyage au pays de la démocratie moribonde. Et si nos élus ne représentaient plus qu'eux-mêmes ?* Paris, Albin Michel, 1995, p. 12.

² Une même procédure participative peut d'ailleurs voir coexister des définitions contradictoires de cette efficacité. Par exemple dans le cadre des projets d'aménagement et d'infrastructure, les procédures de participation sont censées garantir à la fois, selon les acteurs, l'acceptabilité de la décision, et la protection de l'environnement.

Ces deux registres paraissent indissociablement, et plus ou moins inconsciemment liés dans les discours sur la participation. C'est sans doute en partie parce que ces deux logiques coexistent au sein des mêmes discours et des mêmes procédures, que la notion de « démocratie participative » connaît un tel succès.

Dès lors, l'interrogation qui s'impose d'emblée devant un objet aussi fuyant et contradictoire, est de savoir ce que des démarches, des procédures aussi différentes peuvent avoir en commun pour qu'on les baptise du même label, comme si c'était un gage de succès. En d'autres termes, d'où provient la « mise en rapport »¹ de ces différentes initiatives ? Vouloir s'intéresser à la « démocratie participative » peut ainsi apparaître comme une gageure. En effet, la sélection des phénomènes relevant de « la démocratie participative » risque fort d'aboutir à une reconstruction *a posteriori* à partir de nos propres schèmes de perception et notre réserve personnelle de connaissances sociales. Le caractère diffus de cette notion pose à l'évidence le problème de ce qui autorise à regrouper comme faisant partie d'un même objet des phénomènes extrêmement hétérogènes². Le risque est d'introduire une cohérence là où il n'y en a pas, voire même par un « effet de théorie », de contribuer à la construction de ce que l'on se propose de soumettre à l'analyse.

Toute tentative de définition *a priori* semble donc inopérante. C'est pourquoi il faut plutôt centrer l'analyse sur les différents usages de la thématique de la « démocratie participative ». Il s'agit donc, en s'interdisant volontairement toute prise de position préalable quant au bien fondé de ces usages, d'étudier

¹ Florian Charvolin, *L'invention de l'Environnement en France (1969-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la Protection de la nature et de l'environnement*, Thèse, IEP Grenoble/CSI, juin 1993, 503 pages. Nous définissons plus précisément le sens dans lequel nous utilisons cette notion dans le chapitre II de la deuxième partie. Sur cette notion, voir *infra*, p.250s.

² « Au lieu de chercher à déterminer les « critères » au moyen desquels le groupe doit être défini et les frontières qu'il « faut » lui donner pour obtenir un objet palpable et bien déterminé (...), on peut alors tenter de rendre compte de la forme prise par le groupe en interrogeant le travail de regroupement, d'inclusion et d'exclusion, dont il est le produit, et en analysant le travail social de définition et de délimitation qui a accompagné la formation du groupe et qui a contribué, en l'objectivant, à le faire exister sur le mode du cela va de soi ». Luc Boltanski, , *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982, p. 51-52.

autour de quels enjeux s'organise la lutte pour la définition des contours de la « démocratie participative ». Ce sont les usages sociaux de ce terme qui seront analysés ici dans leur plus large diversité¹.

§2. Une approche de la « démocratie participative » par ses usages sociaux

La thématique participative gagne à être appréhendée comme le résultat de séries causales partiellement indépendantes, et non comme le produit de l'activité intentionnelle d'une seule catégorie d'acteurs.

A. Le produit de séries causales indépendantes

C'est ainsi que l'hétérogénéité des procédures et des techniques dites de « démocratie participative », et leurs objectifs potentiellement contradictoires, cessent de surprendre si l'on veut bien y voir le produit de séries causales indépendantes². Le discours participatif n'est pas propre à une catégorie d'acteurs particulière³. Il est mobilisé aussi bien par des élus locaux que par des responsables associatifs ou des hauts fonctionnaires. Sans prétendre établir un inventaire exhaustif des « causes » du phénomène participatif, on mettra ainsi en évidence certains processus qui paraissent particulièrement significatifs, à partir d'une analyse compréhensive des stratégies des acteurs engagés dans la lutte pour la définition de la « démocratie participative ». Différents agents sont intéressés à la construction et au durcissement de cette notion en fonction de rationalités

¹ La démarche adoptée ici est très proche de celle qu'emprunte Erik Neveu pour questionner l'émergence d'une « société de communication », qui souligne par ailleurs la « convergence entre les représentations sociales structurées sur l'idée d'une « société de communication » et celles relatives à la 'démocratie' ». Erik Neveu, *Une société de communication ?* Paris, Montchrestien, 1994, p. 16.

² « C'est pour des « raisons », des « motifs », ou des « intérêts » hétérogènes ou, mieux, sous l'effet de séries causales ou de « déterminismes » largement indépendants les uns des autres que, en des sites sociaux distincts, des groupes ou des individus sont incités à se saisir des mobilisations lancées par d'autres, à les investir d'autres significations et à leur donner ainsi, par leur « entrée dans le jeu », d'autres trajectoires historiques. Autrement dit, les mobilisations ne se réalisent pas nécessairement, loin de là, autour d'enjeux, d'objectifs ou de perspectives stratégiques identiques pour tous les acteurs et les segments sociaux mobilisés. » Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, FNSP, 1992, p.31.

³ A cet égard, nous nous démarquons du travail de Marion Paoletti qui attribue au mouvement gamiste un rôle qui nous paraît sinon excessif, du moins trop exclusif, dans la constitution de « l'enjeu participatif local ». Marion Paoletti, *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Bordeaux, 1996, sous la direction de Hubert-Gérald Hubrecht et Yves Poirmeur, 2 tomes, 495 pages.

différentes voire opposées¹. D'une part, un certain nombre d'acteurs, qui sont souvent des prétendants au titre de porte-parole du public, font de la « démocratie participative » leur cheval de bataille. Leur action favorise la diffusion de la thématique participative, et inspire des réalisations labellisées sous cette dénomination. D'autre part, si l'émergence et la consolidation de la « démocratie participative » peuvent être reliées au travail d'un certain nombre « d'entrepreneurs de norme »² pour qui la défense d'une démocratie plus participative constitue un objectif clairement affirmé, la construction de cette notion ne peut sans doute pas être réduite à leur seule action. La mise en place de procédures de « démocratie participative » peut également être un effet imprévu de l'action d'agents poursuivant d'autres objectifs. Contre une lecture qui réduirait le phénomène participatif à l'action et aux intérêts de tel ou tel groupe social, il importe donc de tenter de le restituer dans toute sa complexité. Il s'agit alors d'identifier les acteurs pertinents, qui en fonction de différentes logiques, ont pu contribuer à la construction sociale de la « démocratie participative », sans que cela constitue nécessairement un objectif de leur action.

Le recours à la notion de « démocratie participative » peut constituer pour les politiques un moyen de justification de l'action, permettant de mobiliser les ressources attachées au fait de « donner la parole »³. Nous formulons l'hypothèse que la valeur donnée à la thématique participative tend à augmenter, au point d'en faire une ressource argumentative en dépit de – ou grâce à – son caractère flou. Il s'agit donc de repérer les processus à travers lesquels s'est diffusée la croyance – inégalement partagée – dans son efficacité et sa légitimité comme ressource

¹ L'aide au développement fournit un autre exemple d'objectifs apparemment contradictoires renvoyant à l'action de différentes catégories d'acteurs. Voir Peter R. Baehr, « Problems of aid conditionality : The Netherlands and Indonesia », *Third World Quarterly*, Vol. 18, n°2, 1997, p. 363-376.

² On s'appuie ici par analogie sur la notion « d'entrepreneurs de morale » élaborée par Howard S. Becker à propos du mouvement prohibitionniste. Parmi ces entrepreneurs il distingue ceux qui créent les normes (il parle ici de croisés de la morale), et ceux qui les font appliquer (l'institutionnalisation de la croisade entraîne la création d'une nouvelle catégorie d'agents chargée de l'application de la norme nouvelle). Le terme d'entrepreneur de norme politique paraît plus approprié concernant la « démocratie participative », dans la mesure où il ne s'agit pas de « morale », mais d'un ensemble de nouvelles règles du jeu politique. Voir Howard S. Becker, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985, chapitre 8, p. 171-188.

³ Jacques Defrance, « Donner la parole. La construction d'une relation d'échange », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 73, 1988, p. 52-66.

politique. Mais la « démocratie participative » ne peut être réduite à de simples stratégies de justification. C'est ainsi que par une sorte d'effet retour, le développement de l'usage de ce type d'argument et son inscription dans la panoplie des actions politiques légitimes, ont pu contribuer à renforcer le phénomène participatif. Elle est de plus en plus intériorisée par les acteurs politiques et intégrée à leurs actions. Elle renvoie certes à des discours, mais aussi à des représentations, des pratiques et des procédures nouvelles.

B. Une norme politique émergente

En quoi la thématique participative constitue-t-elle une « norme » émergente, une nouvelle règle du jeu politique¹ ? Quels en sont les défenseurs ? Quels sont les enjeux qui gravitent autour de son emploi et des contestations de son emploi ?

Vouloir appréhender la construction sociale de la « démocratie participative », signifie d'une part reconstituer la genèse de cette norme, et d'autre part analyser sa (re)construction au jour le jour. Il s'agit d'abord de retracer l'histoire sociale du travail collectif qui a été nécessaire pour faire de la « démocratie participative » un problème légitime, public, officiel. Ce travail s'est fait à travers des lois et des décrets, mais aussi à travers les activités d'associations, de mouvements, des essais, des colloques, des programmes, des prises de position officielles, des conflits sociaux, bref des activités sociales multiples et hétérogènes². En élargissant la perspective, elle peut aussi se comprendre à travers des transformations sociales qui ont contribué à la façonner, parfois de manière très diffuse et indirecte, et selon des logiques largement étrangères à l'idée même

¹ Au sens que Frédéric G. Bailey donne à cette expression, à savoir un ensemble de règles normatives et pragmatiques. Voir *infra*, p. 59. Frédéric G. Bailey, *Les règles du jeu politique - Etude anthropologique*, Paris, PUF 1971, 254 pages.

² Les travaux analysant les processus d'institutionnalisation montrent ainsi que la définition d'une institution sociale ou politique ne se réduit pas aux seuls textes juridiques qui l'encadrent, mais renvoie à des ensembles beaucoup plus complexes d'activités sociales. Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, 288 pages. Bernard Lacroix, « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, tome 1, 1985, p. 469-465. Bernard Lacroix, Jacques Lagroye, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, 402 pages. Bastien François, *Naissance d'une constitution*, *op. cit.*

d'une « démocratie participative »¹. On peut ainsi penser que la « démocratie participative » est aussi liée à des transformations très générales, comme l'élévation du niveau d'instruction, l'invention de la forme associative, ou encore le développement de l'urbanisation. Mais les liens entretenus avec le phénomène étudié sont, en raison précisément de son caractère diffus et hétérogène, extrêmement difficiles à mettre évidence. A vouloir dresser la liste exhaustive de tout ce qui a pu contribuer à l'institutionnalisation de la « démocratie participative », on risquait donc d'aboutir à une succession de considérations très générales, au risque d'une dilution de l'objet étudié, et de paraître « parler de tout et de rien ». C'est donc en étant conscient de ces transformations d'arrière-plan, communes à tous les pays industrialisés, que l'on a choisi d'étudier ce qui a eu les effets les plus « immédiats », sachant que se concentrer sur ce type de facteurs « à court terme » n'interdit pas de saisir, à travers eux, les facteurs à plus long terme. Ainsi, par analogie avec la discussion théorique introduisant *The American Voter*, et en s'appuyant sur la notion « d'entonnoir de causalité » (*funnel of causality*)², on peut penser que la « démocratie participative », de même que le comportement électoral, est un phénomène complexe, soumis à des déterminations trop nombreuses pour être toutes recensées. Dès lors, la stratégie de recherche adoptée par les chercheurs de l'Université de Michigan est de se concentrer sur les phénomènes causaux les plus immédiatement efficaces, en faisant l'hypothèse qu'ils sont en interdépendance avec des déterminations plus anciennes ou plus lointaines³. Selon cette perspective, si des transformations sociales plus générales agissent sur la « démocratie participative », elles le font à travers des causes plus immédiates. C'est donc à l'étude de ces causes les plus immédiates de l'émergence et de l'essor de la « démocratie participative », que nous nous limiterons ici.

¹ C'est dans cette perspective Delphine Dulong analyse les différents groupes qui ont contribué au renforcement du pouvoir exécutif sous la Vème République. Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, Paris, L'Harmattan, 1997, 291 pages.

² Angus Campbell, Philip E. Converse et alii, *The American Voter*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960, pp. 18-37.

³ Ainsi, en travaillant sur les déterminants les plus proches du vote, on appréhende aussi, du fait de l'interaction des phénomènes sociaux, les facteurs les plus anciens.

Nous formulerons l'hypothèse, que des acteurs aux positions et aux intérêts parfois opposés ont, à la faveur d'un contexte particulier et pour des raisons parfois très différentes, investi cette notion. Le développement de la thématique participative résulte ainsi de phénomènes concomitants, non concertés et encore moins calculés, mais convergents et cumulatifs. Plus précisément, on se propose ici de d'analyser le phénomène participatif comme relevant en partie d'un processus dynamique articulant « nouveaux modes d'action publique » et « nouvelles formes d'action collective ».

En effet, il est souvent rendu compte de la « démocratie participative », soit comme un élément des transformations contemporaines des modes d'action publique, soit comme la traduction de nouvelles formes d'engagement politique, et de revendications qualifiées de « post-matérialistes ». L'existence et le développement d'une « demande sociale de participation » constituent dans ces deux approches une variable explicative pour analyser certaines transformations récentes du fonctionnement des démocraties. La perspective adoptée ici, sera d'appréhender la notion de « démocratie participative » non comme un instrument d'analyse, mais comme un objet d'analyse¹, en tentant d'articuler ces deux aspects. L'action collective et les mouvements sociaux peuvent, à la faveur de certains contextes, produire des effets en terme d'institutionnalisation de procédures de consultation et de concertation. En retour, l'existence de procédures institutionnalisées de participation contribue à structurer et à contraindre les formes prises par l'action collective.

Notre hypothèse centrale repose donc sur l'idée que l'émergence de certaines procédures de « démocratie participative » ne peut être comprise qu'en tenant ensemble l'évolution des modes d'action publique, et l'évolution de formes de l'action collective. La notion de « démocratie participative » n'est généralement appréhendée, à travers telle ou telle procédure, que sous un seul de

¹ Luc Boltanski, *op. cit.*, p. 53. Luc Boltanski montre comment une notion classificatoire telle qu'un nom de profession (« les cadres »), est, derrière son apparente évidence, le produit d'une construction sociale. Notre démarche se rapproche donc de celle de Luc Boltanski avec cette différence que la thématique participative est en voie de consolidation, alors que ce durcissement était déjà opéré en ce qui concerne les cadres au moment où Boltanski les étudiait. L'analyse de la « société de communication » par Erik Neveu soulève le même type de difficultés. Erik Neveu, *op. cit.*

ces deux angles. Or, le développement de procédures et plus généralement d'une thématique participative, ne peut se comprendre selon nous qu'en articulant les transformations qui affectent à la fois les modes d'action publique, et les formes de participation politique et d'action collective.

Section II

Nouveaux modes d'action publique ou nouveaux modes d'action collective ?

L'émergence de l'enjeu participatif renvoie à la conjonction de deux discours en terme de crise. « Crise de l'Etat-Providence » d'abord, qui se traduirait par l'émergence de nouveaux modes d'action publique. « Crise de la démocratie représentative » ensuite, marquée par l'inaptitude des circuits habituels de participation politique à répondre à la « demande sociale de participation », et par l'apparition de nouveaux répertoires d'action collective et d'un « potentiel protestataire ».

§1. « Crise de l'Etat-Providence », nouveaux modes d'action publique et « démocratie participative »

L'analyse des politiques publiques propose deux types d'explications pour rendre compte du phénomène participatif. Elle est abordée en terme de nouvel objet de politique publique par certains auteurs. Plus fréquemment, la participation est envisagée comme une des transformations contemporaines des modes d'action publique.

A. Une politique publique « participationniste » ?

La première approche appréhende ce phénomène en terme de politique publique de participation, ou de politique publique participationniste¹. Le développement de la participation des citoyens serait ainsi devenu un nouvel objet de politique publique, dont on pourrait rendre compte à partir de notions telles que la mise sur agenda. Une telle analyse se heurte toutefois à de réelles difficultés : outre l'hétérogénéité des acteurs qui défendent cette idée et la très grande diversité du contenu de cette notion, l'absence de lieu, d'institutions, à travers lesquels

¹ C'est l'approche suggérée par Marion Paoletti dans son analyse du référendum local, qui constituerait un élément d'une « politique publique institutionnelle de démocratisation locale ». Voir Marion Paoletti, *Thèse citée*.

cette politique pourrait être analysée, de même que le caractère transversal de cette notion, font qu'il paraît difficile de parler d'une politique publique en la matière. Les différentes procédures et démarches labellisées sous ce terme ne paraissent pas non plus présentées comme le résultat d'un dessein participatif poursuivi par l'Etat. Ceci impliquerait en effet la présentation du résultat de ces enchaînements d'action en terme de programme cohérent, rationnel, volontariste, répondant à des objectifs normatifs, qui constitue l'une des caractéristiques de toute politique publique¹. Ce travail d'assignation d'une logique, d'un sens officiel et plus ou moins univoque aux différentes institutions de « démocratie participative », est ici largement absent. Les procédures et démarches de « démocratie participative » sont plutôt présentées comme une méthode de gouvernement, que comme une politique publique à part entière. Le développement du recours à la thématique participative et son objectivation sous différentes formes, ne nous semblent donc pas pouvoir s'analyser comme relevant d'une politique publique participationniste.

Selon une deuxième interprétation, plus répandue, la thématique participative constituerait un des aspects des « nouveaux modes d'action publique » pointés par de nombreux travaux.

B. Le développement de « politiques publiques participatives »

S'il semble difficile de pointer l'existence d'une politique publique participationniste, il n'en reste pas moins que la thématique participative semble gagner et transformer, bien qu'à des degrés divers, l'ensemble des politiques publiques, en sorte qu'on peut parler de politiques publiques participatives. En effet, de nouvelles obligations en terme d'information apparaissent, et des procédures et des instances organisant la participation du public se développent dans les secteurs de politiques publiques les plus variés. On assiste ainsi à une prolifération des chartes, partenariats, conventions, « contrats » en tout genre, censés permettre entre autres la réduction de la complexité des problèmes et de leur conflictualité, l'adaptabilité aux changements sociaux et technologiques, la

¹ Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 391 pages.

diminution des coûts de l'action publique¹. La thématique de la « démocratie participative » peut ainsi s'analyser comme un aspect des transformations des modes d'action publique apparues ces cinquante dernières années. En effet, tandis que les interventions publiques se développent dans tous les domaines de la vie quotidienne, on assiste paradoxalement à une crise des modèles traditionnels d'action publique². La constitution progressive d'un droit à l'information, le développement d'instances de médiation et autres autorités administratives indépendantes, le recours de plus en plus systématique à l'évaluation - désormais prévue dès la mise en place de nouveaux dispositifs³ - comme mode de contrôle de l'action publique... constituent quelques unes des manifestations de ce changement. De plus en plus, l'administration apparaît « remarquablement peu sûre d'elle-même »⁴, s'entourant de chercheurs pour tenter de formuler des solutions aux problèmes qu'elle rencontre. Ces évolutions débouchent également sur le développement de textes à caractère « expérimental », c'est-à-dire prévoyant la mise en place d'un suivi scientifique de leur application, voire de procédures de re-formulation⁵. C'est finalement un « principe de précaution » qui semble désormais caractériser l'action publique⁶. Tout se passe comme si seule une rationalité de type procédural permettait désormais la légitimation des

¹Pierre Lascoumes et Jérôme Valluy ont ainsi forgé le concept d'« Activités publiques conventionnelles » (APC) pour désigner l'ensemble de ces actes. Pierre Lascoumes et Jérôme Valluy, « Les activités publiques conventionnelles (APC) : Un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel » *Sociologie du travail*, n° 4/96, p. 551-573.

² Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1998, 127 pages.

³ Voir Jean-Louis Quermonne, « Démocratie continue et évaluation des politiques publiques », in Dominique Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995, p. 157-165. Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernables : De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in Jacques Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF/CURAPP, 1996, p. 325-338.

⁴ Gérard Marcou, Jean-Louis Thiébaud, *La décision gouvernementale en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 121, à propos de l'élaboration de la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991.

⁵ Jacques Chevallier, « Les lois expérimentales, le cas français », in Charles-Albert Morand (dir.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p.119-152. Catherine Mamontoff, « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *Revue de Droit Public*, n°2, 1998, p. 351-371. Yannick Barthe, « L'information et l'expérimentation comme mode de gouvernement : l'exemple de la gestion des déchets radioactifs à vie longue », Actes du séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, Huitième séance, 12 juin 1997, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, p. 101-149. Gilles Hubert, José-Frédéric Deroubaix, « Une loi peut-elle être expérimentale ? Evaluation environnementale et gestion politique des milieux aquatiques », *Aménagement et nature*, n°134, septembre 1999, p. 196-205.

⁶ Pierre Lascoumes, « La précaution, nouveau standard de jugement », *Esprit*, novembre 1997, p. 129-140.

décisions publiques, à travers la mise en place de lieux de négociation permettant un ajustement des intérêts. Cette évolution s'accompagne en effet de diagnostics de crise du monopole étatique dans la définition de l'intérêt général, largement commentée. Démystifiées, les décisions des dirigeants apparaissent de plus en plus comme l'expression contingente de leurs intérêts¹. D'une conception substantialiste de l'intérêt général, on passerait ainsi à une conception procédurale, évolution marquée notamment par l'arrêt Ville Nouvelle Est du 28 mai 1971 et le développement de la théorie du bilan². L'utilité publique doit être désormais appréciée au cas par cas et on ne peut plus se contenter de définir l'intérêt général simplement par opposition aux intérêts particuliers. La distinction entre intérêts publics et intérêts privés s'estompe, l'intérêt général pouvant être satisfait dans certains cas par l'intermédiaire de la satisfaction d'intérêts purement privés³. Des groupes d'intérêt d'un type nouveau apparaissent, soucieux non plus de la défense d'intérêts catégoriels, mais de causes collectives, qui ne profitent pas à leurs (seuls) membres⁴.

De moins en moins capable d'imposer et de contraindre, les pouvoirs publics semblent privilégier désormais la négociation et la persuasion, afin d'obtenir le consentement et l'adhésion des gouvernés. Cette tendance, qui n'a rien de spécifiquement français et se retrouve dans la plupart des pays

¹ Jacques Chevallier, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in Jacques Chevallier (dir.) *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF, 1978, 255 pages.

² Le Conseil d'Etat, suivant les recommandations du commissaire du gouvernement Guy Braibant, va désormais apprécier la conformité à l'intérêt général de l'opération projetée, compte tenu de la balance des avantages et des inconvénients du projet : « ...il n'y a plus seulement d'un côté la puissance publique et l'intérêt général, et de l'autre la propriété privée ; de plus en plus fréquemment divers intérêts publics se trouvent en présence derrière les expropriants et les expropriés ; et il peut même arriver que les intérêts privés qui bénéficieront de l'opération pèsent plus lourd dans le processus de décision que les intérêts publics auxquels elle est susceptible de nuire. Il n'est donc pas possible de s'en tenir à la question de savoir si l'opération présente par elle-même une utilité publique. Il faut encore mettre en balance ses inconvénients avec ses avantages, son coût avec son rendement, ou, comme diraient les économistes, sa désutilité avec son utilité. (...) » Marceau Long et alii, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1990, 9^{ème} édition, p. 661-662.

³ C.E. 20 juillet 1971, Ville de Sochaux, Rec. 561 ; A. J., 1972, 227, note Homont. Voir Jacques Caillosse, « Droit privé/Droit public. Santé et portée d'un partage académique », *Actualité Juridique- Droit Administratif*, n°12, décembre 1996, p. 955-964.

⁴ Jordan Grant, William A. Maloney, Lynn G. Bennie, « Les groupes d'intérêt public », *Pouvoirs*, n°79, 1996, p. 69-85.

industrialisés¹, semble remettre en cause la centralité de l'acteur étatique dans la « conduite » des politiques publiques, avec souvent l'idée d'une « perte de substance » de l'Etat². Etat propulsif³, Etat animateur⁴, Etat creux⁵, Etat réflexif, ou encore Etat séducteur⁶... sont quelques uns des termes utilisés pour désigner ce changement des modes d'action publique. L'autorité de l'Etat s'exercerait en effet plus efficacement et à moindre coût en s'appuyant non sur des procédés de contrainte, mais sur le consentement. Une série de travaux pointe la contribution positive des groupes d'intérêt à la résolution des problèmes de gouvernance⁷. Les théories néo-corporatistes mettent ainsi en évidence les phénomènes d'institutionnalisation des intérêts et la généralisation des transactions entre les représentants de l'Etat et les groupes d'intérêts organisés⁸. Loin d'être à l'origine de ces problèmes, l'intégration sous une forme organisée des différents intérêts concernés au sein des processus de formation des politiques, procure des gains de performance et d'efficacité⁹. Pour peu que tous les intérêts affectés puissent y accéder, la négociation institutionnalisée permet des ajustements à la fois plus

¹ Voir R. A. W. Rhodes, *art.cit.*

² Comme le suggère le terme d' « Etat creux » ou son équivalent anglais, the « hollowing out of the State », qui renvoie pour R.A.W. Rhodes en Grande-Bretagne à (1) la privatisation et à la limitation de l'étendue et des formes de l'intervention publique, (2) la perte de fonctions par les autorités publiques centrales et locales au profit de systèmes alternatifs (agences...), (3) la perte de fonction du gouvernement au profit de l'Union Européenne, (4), la limitation du pouvoir des fonctionnaires à travers le nouveau management public, qui met l'accent sur la responsabilité managériale et un contrôle politique plus clair à travers une distinction plus marquée entre politique et administration. Voir Jean Leca, « L'Etat creux », in François d'Arcy, Luc Rouban, *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 388 pages, et R. A. W. Rhodes, *art. cit.*

³ Charles Albert Morand (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1990, 252 pages.

⁴ Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, 1994, Ed. Esprit, 238 pages.

⁵ Jean Leca, « L'Etat creux », *art. cit.*

⁶ Jacques Caillosse, *art.cit.*

⁷ Voir Philippe C. Schmitter, « Still the Century of Corporatism ? » *Review of Politics*, 36, 1974, p. 85-131. Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe : Pluralism, Corporatism, and the Transformations of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981. Wolfgang Streeck, Philippe C. Schmitter, « Community, Market, State and Associations ? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order », in Wolfgang Streeck, Philippe C. Schmitter (eds), *Private Interest Governance*, Londres, Sage, p. 1-29.

⁸ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clef, Montchrestien, 1994, p. 144s.

⁹ Richard B. Freeman, James L. Medoff, *Pourquoi les syndicats ? Une réponse américaine*, Paris, Economica, 1987, 286 pages. Paul J. Quirk, « The Cooperative Resolution of Policy Conflict », *American Political Science Review*, 83, 1989, p. 905-921. W. Douglas Costain, Anne N. Costain, « Interest Groups as Policy Aggregators in the Legislative Process », *Polity*, 14, 1981, p. 249-272.

rapides et plus justes¹. Des travaux de plus en plus nombreux s'intéressent aux processus d'apprentissage², voire même de transformation des préférences et des identités³, qui peuvent survenir à travers ces formes de négociation institutionnalisées.

Selon cette perspective, la « démocratie participative » s'inscrirait ainsi dans la continuité des changements apparus dans les relations entre administration et administrés depuis la mise en place à la fin des années soixante-dix d'un droit à l'information⁴. L'idéologie de la participation vient ainsi relayer l'idéologie de l'intérêt général⁵. Dans un contexte de « crise de l'Etat-Providence », la participation des principaux intéressés à l'élaboration des décisions apparaît comme une condition à l'efficacité de l'action. Il s'agit de **donner aux administrés les moyens d'exprimer leurs préoccupations, et de demander des**

¹ Joshua Cohen, Joel Rogers, « Secondary Associations and Democratic Governance », *Politics and Society*, vol. 20, n°4, December 1992, p. 393-472. Iris Marion Young, « Social Groups in Associative Democracy », *Politics and Society*, vol. 20, n°4, December 1992, p. 529-534. Selon I.M. Young, les propositions formulées par Joshua Cohen et Joël Rogers en faveur d'une démocratie associative (*associative democracy*), peuvent constituer un moyen d'instituer la représentation des minorités et des groupes opprimés.

² Parmi l'abondante littérature sur cette question, on peut citer Paul A. Sabatier, « Knowledge, policy-oriented learning, and policy change », *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization*, 8, 1988, p. 649-692. Paul A. Sabatier, H. Jenkins Smith (ed.), *Policy Change and Learning*, Boulder, Westview Press, 1993. Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », *Comparative Politics*, April 1993, p. 275-296. Jenny Stewart, « Corporatism, Pluralism and Political Learning : A Systems Approach », *Journal of Public Policy*, juillet-septembre 1983, vol. 12, n°3, p. 243-255.

³ Ce point de vue est défendu notamment par des auteurs comme Jane Mansbridge, « A Deliberative Perspective on Neocorporatism », *Politics and Society*, vol. 20, n°4, December 1992, p. 493-505. C'est ce que suggèrent également, en s'inspirant des analyses de Jürgen Habermas, Wolfgang Streeck, et Philippe C. Schmitter dans l'introduction à l'ouvrage précité. Voir également Wolfgang Streeck, « Inclusion and Secession : Questions on the Boundaries of Associative Democracy », *Politics and Society*, Vol. 20, n°4, December 1992, p. 513-520.

⁴ Loi Informatique et Libertés du 3 janvier 1978, loi sur l'accès aux documents administratifs du 17 juillet 1978, loi sur l'accès aux archives du 3 janvier 1979, loi sur l'obligation de motiver les décisions administratives du 11 juillet 1979. Voir Pierre Lascoumes, « L'information, arcane politique paradoxal », Intervention au Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, Actes de la huitième séance, 12 juin 1997, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, p. 13-54.

⁵ « ...il s'agit désormais de fonder les systèmes de pouvoir existants, non plus sur un principe transcendant mais sur une pratique démocratique ; la légitimité ne vient plus du sommet, de l'institution, mais de la base, des membres. Loin d'être incompatible avec l'idéologie de l'intérêt général, l'idéologie de la participation ne fait que confirmer et accentuer une évolution qu'elle avait déjà connue : on ne se satisfait plus de l'affirmation de la conjonction inévitable entre l'intérêt général et l'action des dirigeants ; encore faut-il la représenter, par une mise en scène, et obtenir l'adhésion des membres en leur donnant un rôle actif dans l'élaboration des décisions » Jacques Chevallier, *op. cit.*, p. 44.

comptes à la puissance publique, afin d'accroître l'acceptabilité, donc l'efficacité, de l'action publique. L'association des acteurs intéressés à l'élaboration de la décision se justifie par la nécessité d'obtenir à la fois une « meilleure décision », et de « meilleurs projets ». Elle assure en outre une mise en œuvre facilitée par l'adhésion des acteurs à une décision qu'ils ont contribué à formuler¹. Ainsi les politiques publiques apparaissent de plus en plus comme étant élaborées en association avec les principaux intéressés ou leurs représentants². De plus en plus souvent définies au niveau local et non plus national³, elles doivent désormais être mises en œuvre et évaluées à travers le système d'action propre à la politique considérée, et non à travers le seul système institué de représentation démocratique⁴.

Ces nouvelles formes d'élaboration et de conduite des politiques publiques, donnent lieu à de nombreuses constructions théoriques. Elles sont par exemple analysées en terme de « politiques constitutives » ou encore de « politiques procédurales ». Selon Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, du modèle de la régulation croisée⁵, on serait ainsi passé aujourd'hui à un modèle marqué par l'institutionnalisation de l'action collective⁶. La puissance publique intervient désormais par la formulation de « politiques constitutives »⁷. Alors que

¹ CURAPP, *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF, 1975, 220 pages.

² Ainsi en France à partir des années soixante, la politique agricole est de plus en plus le résultat de l'association des organisations agricoles fédérées autour du pôle FNSEA-CNJA. Pierre Muller, *Le technocrate et le paysan, Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Paris, Éditions ouvrières, 1984, 173 pages. Voir également Charles Suaud, « Le mythe de la base, Les Etats Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52/53, 1984, p. 56-79.

³ Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°2, 1992, p. 275-297.

⁴ Patrice Duran, Eric Monnier, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°2, p. 236-262.

⁵ Inspiré de la sociologie des organisations, le modèle dit de la « régulation croisée » mettait en évidence les relations de négociation s'établissant entre l'Etat et ses administrations, et les collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques publiques. Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1976, p. 3-32.

⁶ « Privé de son hégémonie, l'Etat trouve une raison d'être dans l'institution de capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs ». Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46 (4), p. 581-582.

⁷ « Une politique constitutive édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement »

dans le modèle de la régulation croisée, les ajustements s'opéraient en aval, lors de la mise en œuvre des politiques, « dans les interstices de la logique bureaucratique », on assiste à une généralisation des processus d'ajustement en amont de l'intervention publique, pour définir et arbitrer entre les enjeux. Désormais l'« action publique est co-construite de manière collective »¹. Cette évolution signifie la fin d'une gestion publique standardisée, au profit d'une différenciation des scènes : des règles de gestion sont construites, qui sont applicables aux affaires d'une scène particulière et à elles seulement.

Pierre Lascoumes utilise quant à lui le terme de politiques procédurales pour désigner le modèle d'action publique contemporain, marqué par la diffusion de ce qu'il nomme des « forums délibératifs stabilisés »². L'essentiel du contenu de ces politiques porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs. En effet, selon P. Lascoumes, ce qui fait défaut au schéma classique de la régulation croisée, c'est la dimension de la mise en public, et plus particulièrement la mise en visibilité des incertitudes. La prise en compte des publics permet de mieux cerner l'institutionnalisation locale des actions publiques en mettant l'accent sur les effets spécifiques de cette mise en public³. Il s'agit de mettre en place des lieux de négociation qui permettront un ajustement des intérêts. Ces « lieux de négociation institutionnalisés » renvoient à des ajustements en amont de la décision, avec des « règles sur les règles » spécifiques

opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. (...) La politique constitutive délègue le traitement du contenu. Elle émet une contrainte ou une coercition faible sur les assujettis des politiques qu'elle prétend traiter. Enfin, le nombre des acteurs appelés à s'ajuster est élevé et variable, comme le sont leur représentativité et leur pertinence en tant que partenaires pour l'échange. La recherche d'interlocuteurs collectifs guide le recours par une autorité publique aux politiques constitutives» *Ibid*, pp. 601-602.

¹ *Ibid*, p. 601.

² « Par politiques procédurales nous entendons un type d'action publique qui opère par la mise en place (souvent territoriale) d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori. (...) Elles instituent une construction localisée et plurielle de l'action collective dont le sens reste à produire par la délibération collective ». Pierre Lascoumes, « L'information, arcane politique paradoxal », Intervention au Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, Actes de la huitième séance, 12 juin 1997, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, p. 20.

³ «Après des siècles de 'secret d'Etat', après aussi quelques amorces de décentralisation, le dernier 'secret' de l'exercice du pouvoir serait la mise en visibilité de ses incertitudes. (...) Le dernier 'tour de main' serait de chercher à rendre gouvernables les situations sociales problématiques

à chaque scène de négociation : ces « scènes » se caractérisent en effet par l'absence de formalisation et d'objectifs précis quant aux buts à atteindre¹. Enfin, ces interactions mettent en présence des acteurs aussi bien publics que privés, représentant les différents intérêts concernés. L'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, ou encore les commissions locales de l'eau², les Commissions Locales d'Informations mises en place auprès des laboratoires préfigurant les sites d'enfouissement des déchets nucléaires³ ou des déchets industriels⁴, les commissions consultatives auprès des aéroports⁵, les Commissions départementales des carrières⁶ font partie de ces « forums délibératifs » ou « scènes d'action collective institutionnalisée ».

Ces transformations sont d'autant plus difficiles à interpréter qu'elles semblent procéder d'une double logique, en terme d'efficacité et de démocratisation de la décision.

(controversées ou conflictuelles) en organisant, non pas leur transparence, mais leur mise en débat et peut-être plus fondamentalement leur mise en discours ». Pierre Lascoumes, *art. cit.*, p. 15.

¹ Des instances de négociation institutionnalisées apparaissent sans que l'ordre hiérarchique entre les intérêts en présence soit défini. A partir de l'analyse de la loi Montagne et de la loi Littoral, Pierre Lascoumes montre ainsi que l'intervention publique se limite à énoncer les intérêts à prendre en compte sans les hiérarchiser, en créant simplement les cadres au sein desquels les rapports de force détermineront leur agencement au cas par cas. Il souligne ainsi le caractère processuel plus que substantiel, des politiques d'environnement, et leur caractère modeste, loin de l'image de contrainte renvoyée par les discours de certains acteurs. Voir Pierre Lascoumes, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Littoral et Montagne », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, n°3, 1995, pp. 396-419.

² Loi du 3 janvier 1992.

³ Loi du 30 décembre 1991.

⁴ Loi du 29 décembre 1993.

⁵ Loi du 21 mars 1987.

⁶ Loi du 4 janvier 1993.

C. Interprétations du phénomène participatif comme nouveau mode d'action publique

Deux problèmes se posent ici pour analyser la portée du phénomène participatif à partir de ces travaux : celui des origines de cette évolution des modes d'action publique d'abord, et celui de la portée de ces transformations.

1. Les origines de l'évolution des modes d'action publique

D'une manière générale, le recours à des modes d'action plus souples et plus diversifiés semble s'imposer comme une conséquence de la complexification de l'action étatique¹, que rendrait nécessaire la complexification des sociétés modernes². Bon nombre des travaux soulignant cette tendance s'inspirent des analyses de Niklas Luhman, pour qui la différenciation fonctionnelle à l'œuvre dans les sociétés complexes aurait conduit à la création de sous-systèmes autonomes ayant des tâches spécifiques et les accomplissant selon des « codages » propres³. A partir de ces conceptions, la « démocratie participative » peut s'analyser comme un sous-produit de transformations des modes d'action publique, elles-mêmes reliées à plusieurs phénomènes. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig expliquent la perte de pertinence du modèle de la régulation croisée par des lacunes du modèle d'une part, et par des transformations institutionnelles et une évolution de la nature des problèmes d'autre part. En effet, le modèle de la régulation croisée, insuffisamment contextualisé, ne prenait pas en compte le contenu de l'action publique. Or celui-ci a changé : les enjeux ont changé de nature et sont devenus plus transversaux et collectifs, nécessitant une coopération plus étroite et plus réfléchie des services de l'Etat. Aux incertitudes structurées succèdent ainsi les « incertitudes non structurées », caractérisant des

¹ Voir Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Clefs, Montchrestien, 1995, 156 pages.

² Niklas Luhman *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982 ; Niklas Luhmann, *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Cerf, 1999, 182 pages.

³ Niklas Luhman, *The Differentiation of Society*, *op. cit.* Pour Luhman le monde social se subdivise en six sous-systèmes, chacun de ces sous-systèmes étant défini par une codification binaire et par un programme. Ces sous-systèmes sont le droit (légal/illégal) ; l'économie (payer/ne pas payer), les sciences (vrai/faux), la politique (pouvoir/opposition), la religion

situations que les corps de métiers et de savoirs sont impuissants à traiter, et où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes est absente¹.

Soulignant également l'émergence d'enjeux controversés transversaux par rapport aux découpages sectoriels classiques, Pierre Lascoumes resitue cette évolution dans le cadre d'une perspective plus large mettant en évidence les évolutions de « l'art de gouverner » sur le temps long. Après des siècles de « secret d'Etat », suivis d'un assouplissement des rapports gouvernants-gouvernés dans les années quatre-vingt, l'essor actuel de politiques procédurales constituerait une réponse à une double crise : celle de la délibération classique dans les instances élues, et celle de l'expertise technique dont les limites ont été mises en évidence².

2. Plus d'efficacité ou plus de démocratie ?

S'agit-il de simples instances de légitimation de l'action publique, ou doit-on parler à leur sujet d'une démocratisation des processus de décision ? La plupart des auteurs soulignent ainsi l'ambiguïté de ces transformations, qui donnent lieu à des attentes et des discours manifestement contradictoires, soit en terme de modernisation et d'efficacité de l'action publique, soit en terme de renforcement de la démocratie³.

D'après Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, ces tendances traduiraient moins une volonté d'approfondissement de la démocratie qu'une évolution tenant

(immanence/transcendance) et l'éducation (admis/non admis). Chacun de ces sous-systèmes est autonome et ne peut prendre en considération que ce qu'il est à même de coder.

¹ Par exemple, la « fourniture d'une allocation, la construction d'un pont ne relève pas du même type d'incertitudes que le traitement des quartiers sensibles ou la lutte contre la toxicomanie ». *Ibid.*, p. 597.

² Limites qui concernent autant les savoirs eux-mêmes, que les experts dont l'autonomie de jugement à l'égard des contraintes de la décision publique est mise en cause. Pierre Lascoumes, *art. cit.*, p. 19.

³ Par exemple, Patrice Duran et Eric Monnier questionnent à propos de l'évaluation : « S'agit-il d'assurer... un meilleur rendement du système de décision publique ou, plus largement, d'améliorer le rapport du citoyen à la chose publique en faisant de l'évaluation un instrument de régénération d'un espace public gagné par la morosité ? » Les rapports Deleau et Viveret parus à trois ans d'intervalle illustrent ces deux conceptions, l'une « gestionnaire » et l'autre « démocratique », présentes dans l'évaluation de l'action publique. Patrice Duran, Eric Monnier, *art. cit.*, p. 238.

aux nécessités mêmes des politiques publiques, dont le succès passe de plus en plus souvent par la participation des acteurs privés : « La volonté de négocier se nourrit davantage d'impératifs gestionnaires que de projets politiques. L'autorité publique ne cherche pas à changer la citoyenneté, elle désire coopter autrement, sur des bases plus flexibles et plus différenciées, des acteurs stratégiques pour aborder des problèmes »¹. La forme « participative » prise par l'action publique apparaît alors comme un simple moyen de régulation entre des partenaires de plus en plus nombreux², dans un contexte marqué à la fois par les mutations institutionnelles liées à la décentralisation et par la construction européenne³. D'autres auteurs suggèrent que cette modernisation des institutions et de l'action publique recouvre peut-être la simple transposition à l'administration publique des méthodes de gestion et des valeurs du privé⁴. D'autres encore soulignent qu'à défaut d'être le but poursuivi à travers ces nouveaux modes d'action publique, la « démocratisation de la décision », peut à tout le moins être un effet de ces transformations, à travers l'ouverture du processus de décision à de nouveaux acteurs.

Il paraît difficile ici de trancher ce débat en portant une appréciation abstraite et générale. Appréhender la portée de ces transformations sans tomber

¹ Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, *art.cit.*, p. 616. Egalement, D. Lorrain, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du Travail*, 4, 1991, p. 461-484.

² A partir de l'analyse des pratiques évaluatives des régions Bretagne et Rhône-Alpes, Joseph Fontaine montre qu'au niveau local l'évaluation se pratique en cercle restreint, souvent en dehors de tout public. Dès lors « ... sans vouloir opposer évaluation managériale et évaluation démocratique, force est de constater que l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau local ne nourrit pas une citoyenneté active. (...) S'il y a bien des arènes évaluatives, que caractérisent des positionnements institutionnels qui font les personnes « qualifiées » et définissent des objectifs de l'évaluation, on est bien en peine de trouver localement des forums qui y fasse écho ». Joseph Fontaine, « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in Bastien François, Erik Neveu, *op. cit.*, p. 305.

³ Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, *art.cit.*, p. 581.

⁴ C'est ce que souligne Jacques Chevallier à propos de la politique de modernisation de l'Etat. Jacques Chevallier, « La politique française de modernisation administrative », in *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1997, p.69-87. Yannis Papadopoulos suggère ainsi la « colonisation par le codage de l'économie » des différents systèmes qui composent la société. La prétention du système économique à universaliser son code expliquerait ainsi la plupart des mutations observées dans les sociétés actuelles : « le codage économique du marché tente de s'imposer à la fois dans la vie politique (recours aux sondages), dans les politiques publiques et le fonctionnement des organisations (rhétorique de l'analyse coût-bénéfices, de l'efficacité et de la rationalisation), dans les sciences sociales elles-mêmes (théories du choix public), dans l'art et la culture puisqu'ils constituent aussi des marchés ». Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, *op. cit.*, p. 51.

dans un excès de pessimisme ou d'optimisme, ne devient possible qu'à partir d'enjeux nettement constitués et de procédures précises. Soulignant l'ambiguïté de ces politiques procédurales, Pierre Lascoumes propose ainsi un certain nombre de critères permettant de distinguer les forums qui ne sont que des outils de communication destinés à assurer la légitimité de décisions closes, de ceux qui peuvent être considérés comme produisant une décision ou participant à son élaboration¹. L'origine et le contexte de la mise en place de chacun de ces dispositifs doivent être au centre de l'analyse pour en évaluer la signification et les usages. C'est ainsi par exemple, que le statut juridique des installations classées n'a pas été imposé à des industriels réticents par un Etat protecteur des citoyens, mais résulte des demandes des manufacturiers eux-mêmes, soucieux de garantir leur développement économique et d'éviter que les investissements ne soient menacés par une augmentation des coûts². Ceci n'interdit pas que ces procédures donnent ensuite lieu à des usages très éloignés des objectifs initialement poursuivis.

On peut donc tenter de saisir la « démocratie participative » à travers l'analyse de la genèse des instances participatives et l'observation de leur fonctionnement concret.

Cependant, si l'idée d'une « demande sociale de participation » doit à l'évidence être davantage questionnée qu'elle ne l'est souvent, et n'est manifestement pas la seule origine de ces dispositifs, elle ne nous paraît pas devoir être réduite à un pur discours d'affichage accompagnant la mise en place de ces dispositifs. C'est pourquoi nous proposons d'articuler davantage les analyses en terme de nouveaux modes d'action publique avec la manière dont la sociologie de la participation politique et de l'action collective, rend compte du phénomène participatif. En effet, cette évolution des modes d'action publique intervient précisément au moment où la démocratie elle-même est perçue comme en crise.

¹ Ces critères sont un critère de représentation (forums para-publics/forums pluralistes) ; un critère d'interaction (forum réceptacle d'informations/forum inventeur d'informations) ; critère d'intégration (forum univoque/forum pluriel) ; un critère de productivité (forum intégrateur/forum stimulateur). Pierre Lascoumes, *art. cit.*, pp. 26s.

² Pierre Lascoumes, *op. cit.*, p. 138s.

§2. Crise de la démocratie représentative, nouveaux modes d'action collective, et « démocratie participative »

L'idée d'une « crise de la démocratie représentative », largement relayée par le champ journalistique¹, est aujourd'hui bien ancrée parmi le personnel politique. La montée de l'abstentionnisme, le reflux du militantisme constitueraient les manifestations les plus visibles de cette crise. Dans la continuité des travaux de Charles Tilly², la science politique contemporaine s'interroge ainsi quant aux transformations actuelles des modes d'action collective, et propose des interprétations du renouvellement du « répertoire d'action collective ».

A. Un rejet des formes institutionnalisées de participation

L'apparition de nouvelles formes d'engagement politique (associations humanitaires, coordinations...) ainsi que des formes d'action politique plus directes (boycott, grèves, grèves de la faim, manifestations sauvages, etc.) est annoncée par de nombreux auteurs³ et reliée à l'idée d'une « crise de la démocratie représentative ».

Alors que les études behavioralistes ont montré que la participation politique était le fait d'une minorité, la seule forme de participation répandue étant le vote. Les travaux sur les nouveaux mouvements sociaux pointent un rejet de ce type de participation au profit de mouvements spontanés à l'écart des formes traditionnelles de représentation politique. Une des caractéristiques des nouveaux mouvements sociaux serait ainsi leur hostilité à l'égard de la négociation politique et de toute forme de participation institutionnalisée. Les nouveaux registres de

¹ Bernard Lacroix, « La 'crise de la démocratie représentative en France'. Eléments pour une discussion sociologique du problème », *SCALPEL*, n°1, 1994, p. 6-29. Erik Neveu, « La dynamique des médias dans la construction de la 'crise de la représentation' », *L'Aquarium*, automne 1992, n°10, p. 5-23.

² Charles Tilly a mis en évidence, à travers la notion de répertoire d'action collective, l'évolution des formes prises par les mobilisations tout au long du processus de construction de l'Etat français. Charles Tilly, *La France contestée, de 1600 à nos jours*, Fayard, Paris, 1986, 622 pages.

³ Samuel H. Barnes, Max Kasse, et alii., *Political Action and Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage, 1979, 607 pages. Max Kaase, « Direct Participation in the EC Countries in the Late Eighties », in Peter Gundelach & Karen Suine (eds), *From Voters to Participants, Essays in honour of Ole Borre*, Politica, 1992. Pascal Perrineau, *L'engagement politique. Déclin ou mutation ?* Paris, Presses de Sciences Po, 1994, 445 pages.

mobilisations privilégient l'action directe, et remettent en cause jusqu'aux rapports traditionnels entre élus/fonctionnaires et associatifs, au point de rendre problématiques les modes institutionnalisés de « concertation »¹. Cette émergence de nouveaux mouvements sociaux est largement interprétée, à partir des analyses de Ronald Inglehart, comme la manifestation d'un changement de valeurs à l'œuvre dans les sociétés « post-matérialistes »².

B. Une valeur post-matérialiste ?

D'après R. Inglehart, l'émergence de nouveaux mouvements sociaux dans les années soixante et soixante-dix, tels que les mouvements étudiants, féministes, des droits civiques, écologistes, etc., s'expliquerait par les changements de valeurs survenus dans les sociétés post-matérialistes d'après la seconde guerre mondiale. Les recherches sur les nouveaux mouvements sociaux, mettent en évidence la nouveauté des valeurs (qualité de la vie, égalité des sexes...) mais aussi des moyens d'actions (rejet de la politique institutionnelle et des partis) privilégiés par ces mouvements. Ainsi, toute une série d'enquêtes suggèrent une crise de la participation politique traditionnelle dans les sociétés post-industrielles, et l'émergence de nouvelles demandes de participation et formes d'engagement. Les engagements traditionnels (partisan, manifestant) s'atomiseraient et s'individualiseraient. Cette « demande sociale d'une post-politique » n'aurait pas encore rencontré l'offre qui puisse la satisfaire³.

L'analyse de la thématique de la « démocratie participative » comme relevant des changements de valeurs survenus dans les sociétés post-matérialistes, peut poser pourtant davantage de questions qu'elle n'en résout⁴. Ce sont précisément les

¹ Olivier Fillieule, *Sociologie de la protestation, Les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1993, 287 pages.

² Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Peoples*, Princeton, PUP, 1977, 482 pages. R. Inglehart, *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Paris, Economica, 1993, collection Politique Comparée, 576 pages. A partir d'une analyse de cohortes de population, R. Inglehart met en évidence la valeur croissante accordée à la liberté d'expression et à la participation des citoyens aux décisions, plutôt qu'à la lutte contre la hausse des prix ou le maintien de l'ordre. Le changement de valeurs ainsi mis en évidence ne semble pas relever d'une simple évolution des préoccupations au fur et à mesure du vieillissement des individus, mais bien d'une évolution générale des valeurs dominantes.

³ Pascal Perrineau, *op. cit.*, p.18.

⁴ Pour une synthèse critique des travaux s'inspirant de R. Inglehart et faisant du post-matérialisme une variable explicative concernant les mouvements écologistes, voir Philip. D. Lowe, Wolfgang Rüdiger, « Political Ecology and the Social Sciences - The State of the Art », *British Journal of*

modes d'apparition et les conditions du développement de cette « demande sociale de participation », qui doivent être questionnés. On peut également penser que dans nombre de travaux s'inspirant de Ronald Inglehart, la portée de la tendance dégagée est largement surestimée, et que l'on confond un phénomène qui ne touche que certaines catégories bien précises de citoyens, avec un phénomène de masse. C'est précisément le processus de surestimation de la « demande sociale de participation », et son rapport avec la « démocratie participative », qu'il convient alors d'analyser. On peut supposer que la « démocratie participative » fait elle-même l'objet de processus d'amplification liés à son caractère flou et valorisé.

Ces analyses reposent sur un même diagnostic selon lequel l'élection, en tant que processus de légitimation¹, ne suffit plus. Le développement d'une « demande sociale de participation » est plus ou moins explicitement présenté comme une évolution « naturelle » des sociétés complexes. Outre le fait qu'elles paraissent souvent empiriquement mal fondées², ces analyses en terme de « demande sociale de post-politique » qui ne rencontrerait pas son offre, nous paraissent négliger les effets possibles de la perception de cette crise, en terme d'intensification des processus de légitimation³, et d'activation de mécanismes nouveaux⁴. On peut en effet se demander si le développement de toutes sortes d'instances et de démarches « participatives » n'a pas en partie pour objet de répondre à cette « demande »⁵. Il faut alors analyser la « démocratie participative » comme une réponse du système politique à cette « baisse de

Political Science, 16, 1986, pp. 513-550. Voir aussi Etienne Schweisguth, « Le post-matérialisme revisité. R. Inglehart persiste et signe », *Revue Française de Science Politique*, octobre 1997, vol. 47, n°5, p. 653-659.

¹ C'est-à-dire un mode d'acquisition de la légitimité. Jacques Lagroye, « La légitimation », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, tome 1, p. 395-467.

² Voir par exemple le démenti apporté à ces analyses par Olivier Fillieule à propos de la manifestation. Olivier Fillieule, *Stratégies de la rue. Les manifestations en France*, Presses de Sciences-Po, Paris, 1996, 435 pages.

³ Jacques Lagroye, « La légitimation », *art. cit.*

⁴ Même si l'on admet que le pouvoir institué ne contrôle que partiellement les mécanismes sociaux dont la légitimation procède. *Ibid.* il faut alors analyser les réponses du système politique à cette « baisse de soutien ».

⁵ Voir par exemple CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, 424 pages.

soutien » réelle ou supposée, et tenter de mesurer ses effets sur la crise qu'elle est censée pouvoir résoudre. Il convient donc de comprendre comment l'idée que l'élection ne suffit plus comme mode d'expression du consentement des gouvernés s'est répandue, et comment elle a pu inspirer des entreprises de réactivation de la légitimation prenant appui sur la thématique de la « démocratie participative ».

C. La participation aux procédures participatives : des constats d'échecs

La très grande majorité des travaux analysant les procédures de démocratie participative souligne leur incapacité à mobiliser la population. Analysant les démarches de concertation entreprises par plusieurs municipalités de gauche à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, Stéphane Dion montrait déjà que le désintérêt du public avait vite entraîné la lassitude des autorités municipales¹. Philippe Warin souligne lui aussi la non-participation des usagers locataires aux politiques de logement social². Les auteurs qui se sont penchés sur cette question mettent en évidence le caractère limité des formes de participation mises en place³. Souvent octroyées selon un « mouvement descendant » plutôt qu'ascendant⁴, les instances de participation sont généralement bien contrôlées par les élus, qu'il s'agisse des conseils de quartier⁵, ou des « référendums » locaux⁶. Quand elles ne sont pas entièrement maîtrisées par les élus, les procédures participatives sont neutralisées. La participation à ces procédures est très inégalement répartie⁷, et elles favorisent les participants qui en

¹ Stéphane Dion, « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, n°2, 1984.

² Philippe Warin, « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du Travail*, vol. XXXVII, n°2, 1995, p. 151-176.

³ Voir Albert Mabileau, *Le système politique local en France*, Paris, Montchrestien, p. 129.

⁴ Georges Gontcharoff, « Le renouveau des comités de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 306.

⁵ Georges Gontcharoff, *art. cit.*, p. 305-327. Selon François Rangeon, les comités de quartier ne touchent pas l'essentiel de la population et mobilisent une frange de la population prédisposée au dialogue. François Rangeon, « Les comités de quartier, instruments de la démocratie locale ? » in CRAPS/CURAPP, *op. cit.*, p. 329-345. Pour des conclusions plus nuancées, voir Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS/CURAPP, *op. cit.* p. 367-404.

⁶ Marion Paoletti, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997, 235 pages.

⁷ Cécile Blatrix, « Vers une 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », in *La gouvernabilité*, sous la direction de Jacques Chevallier, PUF-CURAPP, 1996, p. 299-313.

maîtrisent le langage spécifique¹. Seule une mobilisation collective peut dans certains cas permettre de donner un contenu concret au public de ces procédures².

Il convient cependant de souligner que cette absence de public aux procédures participatives, résulte autant de leur organisation pratique, qui fait de la participation une démarche coûteuse et improbable, que d'un désintérêt du public³. Dans un travail antérieur, on a ainsi pu montrer que l'absence de public aux enquêtes publiques renvoyait au sentiment très fort et largement répandu, de l'incongruité d'une participation chez tous ceux qui ne se sentent pas suffisamment « autorisés » et/ou n'ont pas d'intérêts à agir spécifiques. Là où certains voient une indifférence de la part du public, on peut préférer voir l'intériorisation d'un certain ordre établi et d'une distribution des rôles, qui fait que le public laisse généralement le soin d'intervenir à ceux qui lui paraissent plus concernés ou plus qualifiés, et notamment à ses représentants élus.

« Et pourtant, elle tourne ! » Devant de tels constats d'échec, la question devient en effet celle de la permanence et du développement de discours et de démarches participatives. Il est possible que les procédures participatives remplissent d'autres fonctions que celles qui sont publiquement affichées⁴. On constate en tout cas que l'absence de public ne paraît pas nécessairement constituer un dysfonctionnement de ces procédures⁵. Mais rendre compte de la « démocratie participative » en terme de politique symbolique⁶, ou comme relevant de visées manipulatrices de la part des autorités politiques, nous paraît insuffisant pour rendre compte du succès social de la « démocratie participative ».

L'examen des différentes approches de la « démocratie participative » montre qu'elle est souvent appréhendée selon des définitions pré-établies de ce

¹ Michel Gariépy, Pierre Hamel, « Défis et paradoxes de la consultation », *Trames*, vol.2, n°2, 3^{ème} trimestre 1989, p. 353-374.

² Cécile Blatrix, *art. cit.*, p. 311s.

³ Cécile Blatrix, *art. cit.*

⁴ François Rangeon, *art. cit.*, p. 335s.

⁵ Cécile Blatrix, *art. cit.*

⁶ Murray Jacob Edelman, *Political Language. Words that succeed and Policies that fail*, New York, Academic Press, 1977, 164 pages.

qu'elle signifie. Ainsi, la « démocratie participative » est rarement pensée dans sa complexité, sa diversité, qui constituent justement sa spécificité¹. La combinaison des apports de courants plus ou moins compartimentés de la science politique, constitue toute l'ambition, mais aussi toute la difficulté, de la démarche que nous allons adopter ici.

§3. La nécessité d'articuler nouveaux modes d'action publique et nouveaux modes d'action collective

Pour saisir la « démocratie participative » dans la variété de ses usages, il faut articuler les approches de l'idée de « démocratie participative » dans la littérature issue de l'analyse des politiques publiques et dans la littérature issue de la sociologie de l'action collective, approches qui tendent souvent à s'ignorer mutuellement. C'est ce que souligne Erik Neveu, déplorant le fait que les politiques publiques soient en général « à peine évoquées (dans l'analyse des mouvements sociaux), comme si elles constituaient un univers déconnecté de la mobilisation »². Dans une critique convergente adressée à l'analyse des politiques publiques, Philippe Warin regrette que les mouvements sociaux n'y soient « pas auscultés pour leurs conséquences sur les contextes d'intervention des autorités publiques et sur les modes de définition des actions »³, alors même que les « ressortissants » sont de plus en plus perçus comme devant contribuer à la production de choix publics ou de modalités d'action publique.

On constate ainsi que la plupart des approches du changement dans les politiques publiques, centrées sur les évolutions de paradigmes ou de référentiel, l'envisagent rarement comme pouvant résulter de mobilisations collectives. Il est généralement rendu compte de ces changements, comme de résultat de processus d'apprentissage (« *social learning* ») définis de façon souvent très vague, sans que soient formalisées ses conditions de possibilité⁴.

¹ *A contrario* voir Bastien François, Erik Neveu (dir.), *Espaces publics mosaïques*, op. cit.

² Erik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 1996, p. 100.

³ Philippe Warin, « Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, p. 111.

⁴ Peter Hall envisage par exemple qu'un changement de « second ordre » puisse être le résultat d'une insatisfaction à l'égard des résultats d'une politique, mais il s'agit de l'insatisfaction au sein de l'administration et des élites politiques qui la mettent en œuvre. Voir Peter A. Hall, *art. cit.* Voir également Paul A. Sabatier, « An advocacy coalition framework of policy change and the

L'articulation de ces deux approches permet plus particulièrement d'appréhender la contribution propre des sciences humaines, dans la transformation des représentations et des pratiques qu'elles inspirent. Ces transformations de l'action publique peuvent en effet être reliées au développement de « l'historicité » dans les sociétés industrielles. Disposant désormais d'une capacité de modifier leur environnement sans commune mesure avec le passé, ces sociétés sont conduites à mettre en place des procédures de régulation politique et des procédures de choix permettant d'arbitrer entre les différentes options possibles¹. L'institutionnalisation de lieux de négociation peut ainsi s'analyser pour partie comme le produit de l'action collective de différents groupes mobilisés, qui reprennent à leur compte ces deux corpus de travaux comme fondements scientifiques de leur action. Par exemple, les travaux issus de l'analyse des politiques publiques ne se posent pas la question de la contribution des travaux du Centre de Sociologie des Organisations au passage du modèle de la régulation croisée, à l'institutionnalisation de l'action collective. Or rien n'interdit de penser que par leur rôle plus ou moins affirmé de conseillers du Prince, certains auteurs ont pu contribuer au développement de ces nouvelles façons de penser et d'agir au sein des pouvoirs publics². De même, les analyses pointant une crise de la démocratie représentative et l'émergence d'une demande sociale de participation ont très vraisemblablement des effets plus ou moins directs sur l'action des autorités politiques. Les répercussions de ces analyses sur les représentations des acteurs doivent donc être examinées, dans la mesure où elles peuvent contribuer à construire, en la rendant pensable, la « démocratie participative » qu'elles annoncent. En analysant les processus de diffusion de ces analyses, nous proposons donc de comprendre le développement des procédures

rôle of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, 21, 1988, p. 129-168. *A contrario*, Geoffrey Dudley et Jeremy Richardson montrent comment le changement dans la politique routière britannique est le résultat d'un contexte spécifique marqué par une pénurie de fonds publics, la montée des préoccupations environnementales, et une « extension de cause réussie ». Geoffrey Dudley, Jeremy Richardson, « Arenas without Rules and the policy change process : outsider groups and the British roads policy », *Political Studies*, vol.46, n°4, 1998, p. 727s.

¹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1998, p. 21s.

² C'est ce que montre bien Lionel Chaty, *La responsabilité en valeur. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration*. Thèse pour le doctorat en Science Politique, Université Paris I, novembre 1995, 568 pages.

dites de « démocratie participative » comme relevant pour partie de tentatives pour répondre à la double crise pointée par ces deux corpus théoriques.

Les nouveaux modes d'action publique et les nouveaux modes d'action collective peuvent donc s'appréhender à la fois comme les causes et les manifestations du phénomène participatif. La notion de « structure des opportunités politiques », à condition toutefois de la définir de manière plus exigeante qu'elle ne l'est souvent, nous paraît pouvoir constituer le moyen d'articuler ces deux aspects dans une approche dynamique, qui tienne compte de l'ensemble des facteurs qui ont pu contribuer à l'essor de cette thématique.

Section III

Une approche dynamique de la « démocratie participative » : la notion de « structure des opportunités politiques »

Cette notion a été introduite par Peter Eisinger dans un article de l'*American Political Science Review*¹, où il la conçoit comme renvoyant au degré d'ouverture et de vulnérabilité d'un système politique aux défis qui lui sont adressés par les mouvements sociaux. Distinguant les systèmes politiques « ouverts » des systèmes politiques « fermés », P. Eisinger suggère que plus un système politique est ouvert aux défis qui lui sont adressés par les mouvements sociaux, plus la mobilisation est improbable². Dans la même perspective C.G. Pickvance montre que les mouvements urbains progressent de façon inversement proportionnelle à la capacité des institutions politiques à faire s'exprimer les conflits en leur sein. Un déclin des mobilisations urbaines s'observe quand les partis d'opposition accèdent au pouvoir³. Sidney Tarrow a systématisé cette problématique, en définissant la structure des opportunités politiques comme l'ensemble des « signaux adressés aux acteurs politiques et sociaux qui les encouragent ou les dissuadent d'utiliser leurs ressources internes pour former des mouvements sociaux »⁴. Cette notion, qui a inspiré de nombreux travaux à l'étranger, notamment d'origine anglo-saxonne, est encore largement sous-utilisée en France où l'on ne trouve guère de travaux empiriques qui s'en inspirent,⁵.

¹ Peter K. Eisinger, « The Conditions of Protest Behavior in American Cities », *American Political Science Review*, 67, 1973, p. 11-28.

² Peter Eisinger, *art. cit.*

³ C.G. Pickvance, «What has become of urban movements? Towards a comparative analysis of a diverse reality», Intervention au Comité 3 «Recherches communautaires» de l'Association Internationale de Sociologie, 10-12 octobre 1983, Université Paris X - Nanterre.

⁴ Sidney Tarrow, *Democracy and Disorder, Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press, 1989, 400 pages. Voir également Sidney Tarrow, « States and Opportunities : The political structuring of social movements », in Doug McAdam, J. D. McCarthy, M.N. Zald, (eds), *Opportunities, mobilizing structures and framing*, 1995.

⁵ Les ouvrages d'Olivier Fillieule et Cécile Péchu, et d'Erik Neveu ont contribué à sa diffusion en France. Erik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux, op. cit.*, p. 100s. Olivier Fillieule, Cécile Péchu, *Lutter ensemble, Les théories de l'action collective*, Paris, l'Harmattan, Coll. Logiques Politiques, 1993, p. 171-190. Voir aussi Philippe Juhem, « Mobilisations et structure des opportunités politiques : réflexions sur l'exemple suisse », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°5, octobre 1997, p. 659-665. François Chazel propose une orientation de recherche permettant de rendre compte du degré de mobilisation au sein d'une collectivité donnée, qui nous semble très proche des approches en structure des opportunités politiques même s'il n'utilise pas le

§1. Les usages de la notion de « structure des opportunités politiques »

Avant d'indiquer dans quel sens on se propose ici d'utiliser cette notion, il convient de s'interroger sur ses limites et les conditions qui ont fait son succès : il apparaît, en dépit des efforts de Sidney Tarrow et d'autres avant lui, que la notion de structure des opportunités politiques reste éminemment floue. Il est très révélateur à cet égard que l'on soit incapable de la définir autrement que par une liste d'éléments à prendre en compte, liste variable selon les objets étudiés. Ainsi, et comme le soulignent William A. Gamson et David S. Meyer¹, la notion de « structure des opportunités politiques » risque de devenir une « éponge » absorbant tous les aspects de l'environnement d'un mouvement social : institutions politiques et culture, crises de toutes sortes, alliances et changements politiques... A force de vouloir lui faire tout expliquer, elle risque ainsi de ne plus rien expliquer du tout. Chaque chercheur semble en effet l'utiliser à des fins très différentes, en la définissant différemment à chaque fois, ce qui peut se justifier dans une certaine mesure, puisqu'on ne sera pas attentif aux mêmes aspects selon que l'on étudie le mouvement pour les droits civiques, le mouvement féministe ou le mouvement écologiste. Mais un usage aussi relâché de la notion peut conduire à définir la structure des opportunités politiques au cas par cas et après coup². On

terme. François Chazel, « Individualisme, mobilisation et action collective », in Pierre Birnbaum, Jean Leca (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, p. 244-268.

¹ William A. Gamson, David S. Meyer, « Framing political opportunity », in Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer N. Zald (dir.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 275-290. Dans cet article, W. A. Gamson et David S. Meyer soulignent la nécessité d'articuler les différentes approches existantes, afin de développer un concept plus robuste et plus solide, qui permette, outre des comparaisons dans le temps, dans l'espace, et sur des sujets différents, d'identifier les opportunités même en l'absence d'un « *challenging movement* ».

² François Chazel pointe des difficultés identiques pour apprécier les « conditions de permissivité » ou la « facilitation sociale et politique » pertinentes dans l'étude d'une mobilisation : « les modalités d'un tel phénomène étant diverses et complexes, les variables retenues dépendront de l'objet spécifique de la recherche : vraisemblablement même elles seront distinctes, selon que l'analyste est plus attentif à l'émergence d'une mobilisation, c'est-à-dire à sa genèse ou à son éventuel succès, c'est-à-dire à ses résultats ». Trois dimensions devraient selon Chazel être prises en compte :

- le degré et les modes de liaison sociale entre les acteurs éventuellement mobilisables : l'existence d'une organisation formelle, mais aussi de réseaux sociaux, entendus comme des relations sociales suivies et significatives, peuvent favoriser la mobilisation.
- La mobilisation peut être favorisée par la volonté d'exprimer une identité collective forte, et ce d'autant plus que cette identité n'est pas encore pleinement reconnue

peut, en suivant W. A. Gamson et D.S. Meyer¹, distinguer trois usages principaux de ce terme, qui renvoie selon les recherches à un faisceau de variables indépendantes, un ensemble de variables intermédiaires, ou à une variable dépendante.

■ **un faisceau de variables indépendantes**, dans les travaux qui s'intéressent à la dynamique du changement et des mobilisations : la structure des opportunités politiques renvoie alors aux aspects du contexte qui changent et encouragent ou découragent l'émergence de mobilisations, de groupes « *challengers* », etc². Il s'agit de montrer que le développement du mouvement ne dépend pas seulement de la mobilisation elle-même et de son intensité, mais aussi d'éléments extérieurs qui lui préexistent et s'imposent à elle³. On peut rapprocher cet usage du terme, de ce que François Chazel nomme la « facilitation sociale et politique »⁴, ou encore les « conditions de permissivité »⁵. La notion a ainsi été utilisée dans un premier temps essentiellement pour rendre compte de l'émergence de « cycles de protestation », dans des travaux mettant en évidence comment certains changements du système politique créent de nouvelles possibilités d'action collective pour un challenger ou une série de challengers.

- enfin, la « facilitation sociale et politique », ou encore les « conditions de permissivité ». François Chazel, *art. cit.*, p. 266.

¹ *art.cit.*

² Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency (1930-1970)*, Chicago, The University of Chicago Press, 1982, 304 pages. Voir aussi Doug McAdam, « Recruitment to High Risk Activism : The Case of Freedom Summer », *American Journal of Sociology*, 1986, 92, 64-90. Sidney Tarrow, *Democracy and Disorder, Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press, 1989, 400 pages. Sur l'émergence du mouvement féministe aux Etats-Unis : Anne W. Costain, *Inviting Women's Rebellion : A Political Process Interpretation of the Women's Movement*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1992, 188 pages.

³ S'intéresser à ce qui s'impose à un mouvement du point de vue de son environnement extérieur ne signifie pas que l'on se désintéresse de ce qui à l'intérieur du mouvement lui-même, peut expliquer le succès d'une mobilisation. Il s'agit bien plutôt pour nous de tenter d'intégrer ces deux aspects : l'analyse des processus internes aux mouvements, et l'analyse du contexte dans lequel ils émergent.

⁴ François Chazel, *art. cit.*, p. 266.

⁵ *Ibid.*

■ **un ensemble de variables intermédiaires** dans des analyses comparatives du développement d'un même mouvement dans différents pays ou à différentes époques¹, afin de rendre compte de leurs destins². Les mobilisations vont ainsi connaître des résultats très variés d'un pays à l'autre. Ces travaux s'inscrivent souvent en réaction contre les analyses en terme de post-matérialisme, impuissantes à expliquer les sorts très différents qu'un même nouveau mouvement social peut connaître d'un pays à l'autre. Selon les propriétés de la « structure des opportunités politiques », de fortes mobilisations peuvent rester sans effet, tandis que des mobilisations plus faibles vont avoir des effets apparemment disproportionnés³. Ainsi pour S. Tarrow,⁴ les changements structurels survenant dans une société ne peuvent expliquer à eux seuls le développement des protestations. Le changement structurel crée seulement le potentiel pour un mouvement. Pour conduire aux mouvements sociaux, le « potentiel protestataire » doit se traduire en action. Ce sont les opportunités politiques qui permettent cette traduction.

¹ On peut penser aux travaux de Charles Tilly même si lui-même n'utilise pas explicitement cette notion.

² Herbert P. Kitschelt, « Political Opportunities Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, 1986, 16, p. 57-85. Tarrow, *op. cit.*. On peut mentionner ici, même si elle n'utilise pas la notion de structure des opportunités politiques, le travail de Calliope Spanou qui compare l'évolution des trois types de mouvements sociaux (écologiste, féministe et consumériste). Calliope Spanou, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991, 313 pages.

³ Plusieurs recherches se sont intéressées à l'émergence et au développement du mouvement antinucléaire dans plusieurs pays. Voir Herbert P. Kitschelt, *art.cit.* Dieter Rucht, « Campaigns, Skirmishes, and Battles : Anti-Nuclear Movements in the USA, France and West Germany », *Industrial Crisis Quarterly*, 1990, 4, p. 193-222. Christian Joppke « Social Movements during Cycles of Issue Attention : The Decline of the Anti-Nuclear Energy Movements in West Germany and the USA », *British Journal of Sociology*, 1991, 42, p. 43-60. Sur le mouvement féministe, voir Mary Katzenstein, Carol Mueller (eds.), *The Women's Movements of the United States and Western Europe. Consciousness, political opportunity, and public policy*, Philadelphia, Temple University Press, 1987, 321 pages.

⁴ Sydney Tarrow montre comment du milieu des années 60 au milieu des années 70, des mouvements de protestation se sont développés en Europe de l'Ouest. Ces mouvements ont pris des formes très différentes selon les pays considérés. Ceci peut s'expliquer en étudiant la structure des opportunités politiques qui a conditionné l'apparition et l'évolution de chaque mouvement. S. Tarrow s'appuie principalement sur l'analyse de la presse de janvier 1966 à décembre 1973, qui permet de recueillir des informations détaillées sur 4980 événements protestataires. Cette analyse de la presse est ensuite complétée par des entretiens, l'analyse de documents émanant des mouvements, statistiques... La thèse centrale de l'ouvrage tourne autour de l'idée qu'à l'issue du cycle de protestation, le « désordre » a finalement produit une expansion de la démocratie. Bien

■ Enfin, le terme de « structure des opportunités politiques » est utilisé comme **une variable dépendante** par ceux qui essaient de comprendre l'influence à long terme des mouvements sur les politiques et la culture, et qui insistent sur les opportunités structurelles que les mouvements peuvent créer. C'est sous ce dernier aspect que le terme a sans doute été le moins utilisé empiriquement¹.

Comment donner un contenu plus précis à cette notion ? Une façon de relever ce défi est de distinguer différents niveaux au sein de cette structure d'opportunités politiques. Olivier Fillieule propose par exemple de distinguer le niveau de la superstructure politique, définie comme l'ensemble des processus politiques, économiques et démographiques qui affectent la société, en dehors de la volonté de ses membres, et à l'intérieur du cadre de la superstructure, différents secteurs, - dont celui, central, du système politico-administratif². La probabilité pour un mouvement d'obtenir des concessions de la part du secteur politico-administratif augmenterait avec la différenciation propre à chaque secteur. Nous reprendrons partiellement cette perspective en essayant d'articuler l'analyse d'une politique publique et des changements qui l'affectent, (la politique publique des transports) avec le niveau local dans lequel émerge la contestation autour d'une décision spécifique.

Sur quels aspects l'attention doit-elle se porter pour chacun de ces différents niveaux d'analyse ? On peut distinguer trois aspects souvent soulignés par la littérature sur le sujet et auxquels nous serons particulièrement attentif.

- L'accès aux circuits de la décision

L'existence et le développement de points d'accès au pouvoir politique constitue sans doute un des aspects les plus fréquemment soulignés dans les approches en

que perçus de manières variables et souvent négative, ces mouvements ont eu des conséquences positives sur le fonctionnement de la démocratie qui s'est trouvée consolidée.

¹ Voir W. A. Gamson et H. P. Kitschelt qui évoquent les impacts structureaux des mouvements. H. P. Kitschelt, *art. cit.* William A. Gamson, *op. cit.* Voir également Paul Burstein, « Legal Mobilization as Social Movement Tactic : The Struggle for Equal Employment Opportunity », *American Journal of Sociology*, 1991, 96, p.1201-1225.

² Olivier Fillieule (dir.), *Sociologie de la protestation. Les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 46s.

terme de structure des opportunités politiques¹. Dans quelle mesure les institutions politiques formelles sont-elles ouvertes ou au contraire fermées à la participation des groupes ? Selon Peter Eisinger, les conditions les plus favorables à la protestation seraient les systèmes caractérisés par un mélange de fermeture et d'ouverture². Herbert P. Kitschelt montre que les mouvements sont d'autant plus enclins à opter pour des stratégies privilégiant la confrontation, que les circuits politiques offrent peu d'opportunités pour que la contestation puisse s'exprimer³. Cette ouverture/fermeture ne doit pas être considérée comme une donnée immuable : elle est susceptible de varier dans le temps, selon les contextes politiques, par exemple à l'approche d'élections.

Herbert P. Kitschelt souligne également l'importance des **modalités de cet accès à la décision publique** : les lois électorales, les règles régissant l'activité des groupes d'intérêt et leurs rapports avec le pouvoir exécutif, l'existence de mécanismes d'agrégation des demandes, de procédures pour construire des coalitions efficaces, le degré auquel le pouvoir législatif dispose de moyens de contrôle sur l'exécutif⁴... doivent ici être considérés. Ces règles structurent les demandes des mouvements sociaux qui ne sont pas encore acceptées par les acteurs politiques. Elles sont donc susceptibles de faciliter ou non la prise en compte de nouvelles demandes. H.P. Kitschelt indique que la structure des opportunités politiques influe sur les **ressources** que les mouvements peuvent utiliser et notamment les ressources en termes de valeurs mobilisables. C'est ainsi que dans les démocraties occidentales, le recours à la violence est généralement considéré comme illégitime. On peut penser que le développement de procédures de « démocratie participative » favorise le recours à la thématique participative perçue comme une revendication noble et légitime, tout en contribuant ainsi à sa valorisation.

¹ Voir en particulier Sidney Tarrow, *op. cit.*, et Herbert P. Kitschelt, *art.cit.*.

² Peter Eisinger, *art. cit.*.

³ C'est le cas de la France pour le mouvement antinucléaire selon H. P. Kitschelt, *art.cit.*.

⁴ Herbert P. Kitschelt souligne que, par définition, les membres du Parlement sont plus sensibles aux demandes parce qu'ils doivent rendre des comptes et sont soumis à la pression directe du public.

- Etat et degré de stabilité du système politique

C'est un des aspects soulignés par S. Tarrow, qui nous paraît particulièrement important pour comprendre le développement de la thématique et des procédures participatives : une situation d'instabilité électorale, du fait de l'émergence d'un nouvel électorat¹, ou d'un nouvel acteur politique, peut non seulement favoriser l'apparition de mobilisations, mais aussi leur permettre de faire entendre leurs revendications². L'émergence d'un nouvel acteur politique, avec la montée en puissance des écologistes qui obtiennent des succès électoraux à partir de 1992, nous paraît, ainsi qu'on va le voir, un élément décisif pour comprendre le développement des procédures participatives et le sort des mobilisations dans le cadre de ces procédures. L'ensemble des acteurs politiques ont en effet été conduits à se positionner par rapport à ce nouvel acteur³.

- Systèmes d'alliances et systèmes de conflits⁴

Le succès d'un mouvement dépend pour partie de sa capacité à étendre sa cause et à trouver des alliés. William Gamson montre ainsi une forte corrélation entre la présence d'alliés influents et le succès des mouvements aux Etats-Unis⁵.

Ces systèmes d'alliances vont nécessiter l'élaboration de cadres interprétatifs des mobilisations. Pour qu'une « extension de cause » réussisse, il faut que les thèmes interprétatifs et les revendications du mouvement soient conçus en des termes qui à la fois leur donnent de la dignité et font sens pour les autres groupes⁶. F. Chazel attire l'attention sur le degré et les modes de liaison sociale entre les acteurs éventuellement mobilisables : l'existence d'une organisation formelle, mais aussi de réseaux sociaux, entendus comme des relations sociales suivies et

¹ Doug McAdam relie le succès du mouvement des droits civiques au poids croissant de l'électorat noir dans le corps électoral. Doug MacAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, op. cit.

² H.P. Kitschelt souligne l'importance du nombre de partis politiques et d'organisations qui articulent les demandes en termes électoraux. *Art. cit.*

³ Pour une analyse des différentes stratégies déployées par les partis politiques face à ce nouvel acteur, voir Guillaume Sainteny, « Le parti communiste français face à l'écologisme », *Pouvoirs*, n°70, 1994, pp. 149-162.

⁴ Sidney Tarrow, *Power in Movement, Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 97.

⁵ William Gamson, *The Strategy of Social Protest*, op. cit.

⁶ Voir David A. Snow et Robert D. Benford, « Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization », in Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi, Sidney Tarro (eds), *From Structure to Action. Social Movement Participation Across Cultured*, Greenwich, Conn., JAI Press, p. 197-217.

significatives, peuvent favoriser la mobilisation. La structure communautaire peut constituer un terrain propice à la mobilisation¹. Ces réseaux de relation permettent la diffusion par les leaders d'un sens donné à l'action collective, et l'intensification de croyances partagées². Rien n'interdit de penser, que la thématique participative va bénéficier de son utilisation et de sa diffusion par des leaders dans le cadre de ce travail d'imposition de sens à l'action collective.

Les opportunités pour mobiliser varient aussi en fonction de l'apparition et la disparition **d'autres mouvements sociaux**. Quand différents mouvements contestent simultanément les institutions, un effet d'entraînement peut se produire et permettre de changer les politiques établies. Il semble que l'on puisse dégager a tendance historique au développement de la constitution d'alliances. C'est ce qu'ont montré J. Craig Jenkins et Charles Perrow à propos des mouvements de fermiers américains³. D'autres auteurs soulignent le développement des liens entre mouvements défendant des causes différentes, notamment du fait du développement des nouvelles technologies⁴. Les mouvements mettent ainsi en commun des arguments, des ressources (mailing) etc. Ainsi selon Sidney Tarrow, on serait passé d'une logique où les périodes de mouvements alternaient avec les périodes de calme, à une société du mouvement permanent caractérisée par l'universalité du répertoire d'action collective, la rapidité de la communication, et l'apparition de mouvements transnationaux⁵.

¹ Anthony Oberschall, « Theories of Social Conflict », *Annual Review of Sociology*, 4, 1978, p. 308.

² Jacques Lagroye, *op. cit.*, p. 294s.

³ J. Craig Jenkins, Charles Perrow, « Insurgency of the Powerless : Farm Worker Movements (1946-1972) », *American Sociological Review*, 1977, n°42, p. 249-268.

⁴ David A. Snow, E. Burke Rochford Jr., Steven K. Worden, Robert D. Benford, Benford, nomment « *frame bridging* » le processus de mise en relation de cadres d'interprétation idéologiquement compatibles, mais structurellement déconnectés concernant un problème ou un enjeu particulier. David A. Snow, E. Burke Rochford Jr., Steven K. Worden, Robert D. Benford, « Frame alignment process, micromobilization, and movement participation », *American Sociological Review*, Vol. 51, August 1986, p. 464-481. John D. McCarthy, « Pro-Life and Pro-Choice Mobilization : Infrastructure Deficits and New Technologies », in Mayer N. Zald, John D. McCarthy (dir.) *Social Movements in an Organizational Society*, New Brunswick, Transaction Books 1987, p. 49-66.

⁵ Sidney Tarrow souligne la différence entre l'année 1789 où l'abolitionniste anglais Clarkson ne parvint pas à étendre son mouvement en France, et l'année 1989 où l'on a assisté à une diffusion rapide du mouvement de chute du communisme. La période actuelle serait marquée par la rapidité de la diffusion des mouvements sociaux du fait de tendance historique à la suppression de certains coûts d'opportunité (« social transaction costs »). Sidney Tarrow, *Power in Movement : Social Movements, Collective Action and Politics*, 1994, Cambridge, Cambridge University Press, chap. 11, « A movement society », p. 187-199.

Mais les rapports avec les autres mouvements ne doivent pas être envisagés seulement comme des rapports de coopération. Ce sont également des rapports de compétition et de concurrence, voire de conflits¹. S. Tarrow souligne que les mouvements doivent être considérés à la fois comme conditionnés par le contexte politique national, et comme faisant partie d'un cycle de protestation - et donc comme contraints par l'activité et les stratégies d'autres groupes de protestation². Toute mobilisation comprend donc également une contre-mobilisation, une contre-protestation³ ou un « contre-mouvement »⁴, qui a pour effet d'augmenter les coûts, de créer des barrières nouvelles, à la mobilisation du camp adverse.

En nous appuyant sur le corpus de travaux essentiellement anglo-saxons qui ont développé une telle approche, ainsi que sur nos investigations empiriques, on

¹ Marie Hojnacki, « Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone », *American Journal of Political Science*, Vol. 41, janvier 1997, p. 61-87; Mayer N. Zald, John D. McCarthy, « Social Movement Industries : Competition and Conflict among SMOs », in Mayer N. Zald, John D. McCarthy (dir.), *Social Movements in an Organizational Society*, New Brunswick, Transaction Books 1987, p. 161-180. Stephen Hilgartner, Charles L. Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *American Journal of Sociology*, 1988, 94, p. 53-78.

² « ...il est vain d'étudier les mouvements en dehors de leur contexte politique et du cycle de protestation dans lequel ils s'inscrivent. Car même si les revendications d'un groupe spécifique sont liées à sa position structurelle, ses actions politiques et les réactions qu'elles suscitent sont conditionnées par des facteurs politiques : les autres groupes protestant au même moment, les capacités répressives ou les stratégies de facilitation des élites, les alliés potentiels qui sont disponibles au sein du système politique, et plus encore, le niveau général de mobilisation de la population. (...) Les mouvements doivent être considérés comme une partie du cycle général de protestation au sein duquel ils émergent ». Sidney Tarrow, *Democracy and Disorder, Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 4. C'est nous qui traduisons. S. Tarrow distingue quatre éléments déterminants dans la structure des opportunités politiques : l'augmentation des accès au pouvoir ; des réalignements dans le système politique ; des conflits parmi les élites ; la disponibilité d'alliés.

³ Ainsi quand le succès d'un mouvement paraît menacer un autre mouvement concurrent, ce dernier peut être conduit à mettre en œuvre des campagnes de contre-protestation : c'est ainsi que l'extrême gauche et l'extrême droite italiennes se sont livrées à la fin des années soixante à une surenchère dans l'organisation de campagnes terroristes. Voir Donatella della Porta, Sydney Tarrow, « Unwanted Children : Political Violence and the Cycle of Protest in Italy, 1966-1973 », *European Journal of Political Research*, 1986, 14, p. 607-632. Jane Mansbridge observe la même spirale inflationniste dans le conflit opposant les mouvements Pro-Choice et Pro-Life américains. Jane J. Mansbridge, *Why We Lost the ERA*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, 327 pages.

⁴ Nous nous appuyons ici sur les analyses de John D. MacCarthy et Mayer N. Zald, qui proposent une définition volontairement extensive du mouvement social, comme ensemble d'opinions et de croyances au sein d'une population reflétant des préférences pour changer certains éléments de la structure sociale et/ou modifier la distribution des ressources. Un contre-mouvement (« countermovement ») est un ensemble d'opinions et de croyances dans une population opposée à un mouvement social. Voir John D. McCarthy, Mayer N. Zald, « Ressource Mobilization and Social Movements : A Partial Theory », *American Journal of Sociology*, vol. 82, 1977, p. 1212-1293.

tentera d'utiliser cette notion pour comprendre quelles configurations ont pu favoriser l'émergence de la thématique participative, puis comment un contexte marqué par cette thématique, que l'on peut qualifier de « contexte participationniste », affecte les mobilisations et la décision publique elle-même, notamment en fournissant de nouveaux lieux d'action et de nouvelles ressources argumentatives. Enfin sur le long terme, la structure des opportunités politiques peut se voir en retour modifiée sous l'effet de ces mobilisations. On retiendra également de ces travaux la nécessité de comprendre la manière dont les ressources, et les opportunités elles-mêmes, font l'objet d'un travail de construction. Une telle perspective permet en effet de penser le rapport dialectique qu'il peut y avoir entre mouvements sociaux et action publique, un mouvement pouvant contribuer à la mise en place d'une politique, qui en retour va structurer l'action collective, un effet non voulu de ces processus étant la construction de la « démocratie participative ». De même que la structure des opportunités politiques constitue le contexte dans lequel intervient l'action collective, les mobilisations contextualisent la structure des opportunités politiques. Ainsi, nous tenterons de voir comment une structure des opportunités politiques particulière peut conduire à l'émergence de revendications participatives. On peut en effet penser que certaines procédures participatives peuvent être appréhendées en terme de concessions à des conflits. Les mobilisations dans le cadre de ces procédures participatives peuvent ensuite avoir un impact structurel dans la mesure où elles contribuent elles-mêmes à la construction de la « démocratie participative ».

La construction sociale du phénomène participatif relève ainsi d'une compétition entre acteurs aux positions et logiques différentes pour imposer leur conception de la « démocratie participative ». Ainsi elle pourrait être comprise pour une part comme une entreprise de « modernisation conservatrice », d'une démocratie représentative et d'un Etat-Providence perçus comme en crise. Mais elle renvoie aussi pour partie à l'action de défenseurs de la cause participative, et à des concessions procédurales à l'issue de conflits.

§2. Les procédures participatives comme concessions procédurales

Analysant le mouvement anti-nucléaire dans quatre pays, H.P. Kitschelt entend éclaircir les raisons pour lesquelles ces quatre pays ont connu des conflits importants en la matière, avec des traitements politiques et des impacts très différents¹. L'originalité de son travail est qu'il montre que **la structure des opportunités politiques² influence le choix des stratégies mais aussi l'impact des mouvements sur leur environnement³**. Comme nous l'avons souligné, ce dernier aspect a été peu étudié⁴. Ainsi selon H.P. Kitschelt, la structure des opportunités politiques affecte non seulement les stratégies et les activités de protestation auxquelles on va avoir recours⁵, mais aussi les impacts des mouvements. Reprenant la distinction de William A. Gamson entre impacts procéduraux et substantiels⁶ des mobilisations, H.P. Kitschelt considère que l'on peut parler d'impact procédural quand les mouvements ont obtenu, non pas une

¹ Herbert P. Kitschelt, *art. cit.*

² H. P. Kitschelt propose une définition de la structure des opportunités politiques proche de celle de Sidney Tarrow puisqu'il s'agit selon lui d'une configuration spécifique de ressources, d'arrangements institutionnels et de précédents historiques qui dans certains cas peut faciliter le développement de mouvements de protestation, et dans d'autres, au contraire, le restreindre.

³ En outre Herbert P. Kitschelt ne se contente pas de distinguer les structures des opportunités politiques « ouvertes » de celles qui sont plutôt fermées, en montrant que dans un cas les mouvements seront assimilés, dans l'autre réprimés ; cette perspective est restrictive dans la mesure où elle ne prend en pas compte la capacité des systèmes politiques à convertir les demandes en politiques publiques, qui affecte également la mobilisation des mouvements sociaux et leur impact ; la capacité à mettre en œuvre des politiques devrait être prise en compte, de même que l'ouverture à la demande sociale comme déterminant la sensibilité du système aux mouvements sociaux .

⁴ Une telle orientation visant à prendre en compte les impacts des mobilisations, est cependant suggérée par certains travaux issus de l'analyse des politiques publiques « S'intéresser aux politiques publiques, ce n'est pas seulement en caractériser les choix techniques, c'est aussi explorer les liens entre pensée politique et action institutionnelle à travers les formes d'actualisation des interventions publiques dans l'espace social ». Jean-Pierre Gaudin décrit ainsi à propos des mouvements sociaux urbains, comment la consultation, initialement proposée ou concédée en réponse à des mobilisations collectives, a ensuite tendu à s'institutionnaliser : associations devenues les relais des politiques publiques, mise en place de commissions extra-municipales, de comités de quartier. Jean-Pierre Gaudin, *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989, p. 40.

⁵ A savoir des stratégies assimilatives quand le système est ouvert et faible, des stratégies privilégiant la confrontation quand il est fermé et fort.

⁶ William A. Gamson, *The Strategy of Social Protest*, Homewood, Dorsey Press, 1975, chap. 3. Les impacts ou gains procéduraux désignent l'ouverture de nouveaux canaux de participation aux acteurs et impliquent la reconnaissance de leur représentativité à l'égard de nouvelles demandes. Les impacts substantiels renvoient à un changement de politiques en réponse à une protestation. Ici H.P. Kitschelt propose de compléter la distinction par une troisième catégorie : les impacts

réorientation de la politique considérée (impact substantiel), mais un plus grand accès au processus de décision.

En approfondissant cette optique, on voudrait saisir la construction sociale de la « démocratie participative » dans ce qu'elle a de dynamique. La mise en place de procédures de « démocratie participative » peut en effet s'analyser pour partie comme résultant de *concessions procédurales* accordées au terme de luttes collectives. Cette notion va jouer un rôle important dans la suite de ce travail, dans la mesure où elle permet de comprendre que c'est notamment dans le traitement politique de mobilisations, que des procédures participatives apparaissent. Il s'agit là, à notre connaissance, d'un point de vue original dans la littérature non seulement française, mais aussi anglo-saxonne¹. On tentera donc de voir quelles sont les luttes collectives, les mouvements sociaux qui ont pu être à l'origine de la mise en place des différents dispositifs de participation. Ceci devrait ainsi nous conduire à aborder le lien apparemment privilégié, en France mais également dans d'autres pays, entre « démocratie participative » et émergence d'une préoccupation en terme de protection de l'environnement. La naissance progressive de partis écologistes, mais aussi la création d'un ministère de l'environnement au début des années soixante-dix, sont largement le produit de luttes (mouvement antinucléaire, Parc de la Vanoise...)². Les discours écologistes et participationnistes semblent s'être développés à la même époque, et paraissent marqués par une certaine proximité idéologique. Cette proximité ne constitue pas en soi une explication. Il reste à comprendre comment ces deux objectifs, défendus à la même époque par des acteurs sociaux partiellement distincts, ont pu se renforcer mutuellement. L'articulation entre l'institutionnalisation de la participation et l'institutionnalisation de la protection de l'environnement demande ainsi à être élucidée.

structuraux, pour désigner les transformations de la structure des opportunités politiques elle-même en conséquence de l'activité du mouvement social.

¹ Sur cette notion, voir *infra*, p. 135s.

² Florian Charvolin, *L'invention de l'Environnement en France, thèse citée*.

La notion de structure des opportunités politiques permet en outre d'appréhender, en terme d'impacts structurels, les problèmes posés par l'existence de « procédures participatives » à l'action collective et à la décision publique.

§3. Que changent les procédures de « démocratie participative » ?

La participation politique étant très inégalement répartie¹, on peut se demander si le développement de telles procédures n'a pas pour effet de renforcer ces inégalités de participation.

La capacité à influencer les décisions politiques en dehors des élections, semble ainsi très inégale selon les individus. Des groupes d'intérêt bien organisés et financés, avec des ressources relationnelles, peuvent avoir un impact disproportionné sur le processus politique². Pour E. E. Schattschneider, un grand nombre de personnes est effectivement exclu de la pratique des groupes d'intérêts. « Le problème dans le ciel pluraliste est que le chœur céleste chante avec un fort accent de classe supérieure. Probablement 90 % environ des gens n'ont pas accès au système de pression »³. Toutes les « minorités actives » n'obtiennent pas la même attention de la part du gouvernement. Certains groupes puissants occupent une position stratégique à l'intérieur du gouvernement qui leur permet de s'opposer efficacement à toute proposition qu'ils jugent contraire à leur intérêt, disposant ainsi d'un véritable pouvoir de veto⁴. La question qui se pose est alors de savoir si l'existence de procédures participatives tend à une égalisation de l'accès à la décision, ou au contraire à un renforcement des inégalités.

Dès lors, on peut supposer que l'institutionnalisation de procédures de débat public risque de donner plus de poids à ce type d'activités très inégalement

¹ Daniel Gaxie, *Le cens caché - Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, 268 pages.

² Michel Offerlé, *op. cit.*, p.133s.

³ C'est nous qui traduisons : « The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper class accent. Probably about 90 percent of the people cannot get into the pressure system ». *The Semi-Sovereign People*, New York, Holt, Rinehart and Winston, p. 35.

⁴ Voir George Tsebelis, « Decision Making in Political Systems : Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism », *British Journal of Political Science*, Vol. 25, 1995, p. 289-325.

réparties. Peter Bachrach et Aryeh Botwinick suggèrent en outre que les techniques de « démocratie participative », par une « mobilisation des biais », conduisent de par leurs propres caractéristiques à exclure toute une catégorie de personnes, et ce pas seulement à cause des caractéristiques de ces personnes¹. Les effets propres des procédures et des modalités pratiques de leur organisation sur ces inégalités d'accès sont généralement sous-estimés par la plupart des auteurs, qui expliquent l'écart entre la neutralité officielle des procédures et la manière inégalitaire dont elles fonctionnent, par les inégalités de position et de capital économique des acteurs. P. Bachrach et A. Botwinick insistent sur le fait que le choix de rester un « non-participant » peut être lui-même façonné par le « *non-participatory system* », car le système est souvent perçu par les classes dominées comme ayant peu de signification ou d'utilité dans leur vie quotidienne. La structure participative ne contribue pas seulement à aider ceux qui sont les mieux placés, mais légitime en même temps qu'elle le renforce, le silence de ceux qui sont au plus mal. Il faut donc voir en quoi les procédures peuvent par elles-mêmes contribuer à ces inégalités de participation. Un élément décisif dans ces biais (« *class bias* ») que produit la structure participative, est ainsi le coût de la participation, significativement plus important pour les classes inférieures que pour les classes supérieures². Dans la même perspective, Niklas Luhman suggère que le développement de procédures de « démocratie participative » peut aboutir à « une multiplication à l'infini des procédures décisionnelles, une immense télédémobureaucratization et en fin de compte une opacité totale des relations de pouvoir qui ne ferait qu'avantager les *insiders*, les seuls à être conscients de ce

¹ « La mobilisation des biais renvoie à une série de structures comprenant des normes, des croyances, des rituels, des institutions, des organisations et des procédures (« règles du jeu ») qui agissent systématiquement en faveur de certains groupes et individus, aux dépens des autres. Généralement c'est pour empêcher l'émergence et la mise sur agenda de certains enjeux potentiellement dangereux pour les défenseurs du status quo, qu'elle est la plus efficace. Son efficacité est d'abord mesurée par sa capacité à maintenir la passivité politique des citoyens. L'existence d'un parti de non participants de plus en plus étendu est une manifestation de sa présence aujourd'hui ». Peter Bachrach, Aryeh Botwinick, *Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy*, 1994, Philadelphia, Temple University Press, p. 14.

² « Les coûts d'opportunité, par exemple, pour David Rockefeller, sont minimes quand il peut obtenir ce qu'il veut par un coup de téléphone à un haut responsable politique. Pour lui il ne fait aucun doute que la participation politique paie, et de plus, requiert peu d'effort. Le contraste est grand avec le cas du groupe de riverains de classe inférieure qui passent des heures entières et dépensent une énergie considérable dans leur effort pour influencer les autorités locales afin d'installer un feu à un carrefour dangereux dans leur quartier » P. Bachrach et A. Botwinick, *op. cit.*, p. 73. C'est nous qui traduisons.

phénomène et dès lors capables de voir et de nager dans ces eaux troubles »¹. **Loin de fournir un simple cadre de débat qui permettrait de mettre tous les groupes d'intérêt sur un pied d'égalité, et de produire de la sorte un compromis, simple traduction d'un équilibre entre les forces en présence, les procédures de « démocratie participative » ne contribuent-elles pas à renforcer la position structurellement dominante de certains acteurs au détriment des autres?** La mise en scène d'un débat public ne doit pas occulter le fait que certains acteurs disposent de points d'accès beaucoup plus directs à la décision².

Les tentatives pour prendre en compte et mesurer les effets propres du fonctionnement des procédures participatives sur la participation et la décision, restent encore assez rares et soulignent d'une manière générale le caractère ambigu de la participation à ces procédures³. L'effet d'encadrement, d'intégration ou de canalisation (*channeling*) de certains mécanismes encadrant l'action collective ont ainsi été mis en évidence. Ainsi aux Etats-Unis, une série de réglementation concernant la collecte de fonds, les déductions d'impôts, l'accès à certains avantages tels que des tarifs postaux préférentiels... tendent à restreindre la diversité des formes d'action et d'organisation ainsi que les buts poursuivis⁴. Certains auteurs se sont intéressés plus spécifiquement aux effets de l'existence de procédures de démocratie directe sur le recours à d'autres formes d'action à partir de l'exemple de la Suisse. Selon ces travaux, l'existence de ces techniques aurait un impact modérateur sur l'action collective. La participation à de telles procédures aboutit en effet à restreindre le répertoire d'action collective, les formes d'action plus directe tendant à être négligées. L'existence de procédures de

¹ Niklas Luhman, *Politique et complexité, op. cit.*, p. 165. Ainsi N. Luhman conclut que la démocratie ne saurait être un principe selon lequel toutes les décisions doivent être prises de manière participative.

² Daniel Gaxie, « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 249-273.

³ Henri Lustiger-Thaler, Louis Maheu, Pierre Hamel, « Enjeux institutionnels et action collective », *Sociologie et sociétés*, vol. XXX, n°1, printemps 1998, p. 173-187.

⁴ John D. McCarthy, David W. Britt, Mark Wolfson, « The institutional channeling of social movements by the State in the United-States », *Research in Social Movements, Conflict, and Change*, Vol. 13, 1991, pp. 45-76. «Alors que les citoyens sont théoriquement libres de s'organiser afin d'exprimer leurs enthousiasmes collectifs, la grande variété de mécanismes(...) crée un

démocratie directe aurait donc pour effet d'augmenter le coût d'autres types d'action collective qui tendent à devenir illégitimes pour les autorités comme aux yeux du public en général¹.

Les théories de la démocratie délibérative, inspirées des travaux de Jürgen Habermas², mettent quant à elles l'accent sur les réorientations des revendications qui peuvent résulter de l'apprentissage de l'activité de discussion³.

On peut donc se demander si la mise en place de procédures de « démocratie participative » tend à marginaliser les formes d'action non conventionnelles, et à faire converger les techniques utilisées par les groupes mobilisés. Même si l'existence de telles procédures a vraisemblablement des effets contraignants ainsi que des effets en terme de légitimation des décisions, **on peut néanmoins supposer qu'il s'agit également de ressources supplémentaires pour les mouvements sociaux, qui vont pouvoir s'appuyer sur les procédures et la thématique participatives**, tout en gardant la possibilité de recourir dans certains cas ou de façon complémentaire, à d'autres formes d'actions, si cela est jugé plus approprié. Il n'est pas impossible, que la formulation de revendications en faveur de davantage de participation soit pour partie le résultat des contraintes qui pèsent sur les groupes mobilisés. Dans le cadre de ces procédures, on sera donc particulièrement attentif non seulement aux effets propres du fonctionnement des procédures, mais aussi aux contre-mobilisations⁴ susceptibles d'affecter les stratégies et les revendications des groupes mobilisés. Nous formulons l'hypothèse, **qu'il n'y a pas à proprement parler de réorientations des revendications à l'issue de la participation à des procédures participatives, mais plutôt une reformulation de ces revendications, en fonction de ce qui est perçu comme valorisé dans un**

faisceau d'incitations en faveur de certaines formes standardisées d'organisations, de tactiques et de buts collectifs». p. 48.

¹ Hanspieter Kriesi, Dominique Wisler, « Social Movements and Direct Democracy in Switzerland », *European Journal of Political Research*, 30, juillet 1996, pp. 19-40.

² Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 2 tomes, 1987.

³ Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 282 pages.

⁴ L'importance de contre-mouvements et des contre-mobilisations a été souligné par les travaux sur en terme de structure des opportunités collectives, comme un des éléments déterminants pour

contexte que l'on peut qualifier de participationniste. C'est de cette adaptation pratique aux contraintes de l'échange, que résulte la production d'une « demande sociale de participation ».

Après avoir vu en quoi les procédures de « démocratie participative » peuvent relever de concessions procédurales à la suite de mobilisations, on tentera donc de voir dans quelle mesure les procédures mises en place peuvent s'autonomiser par rapport aux conditions de leur création en devenant un instrument de légitimation, puis constituer un point d'appui pour de nouveaux mouvements qui se les approprient. Cette appropriation peut, par une sorte d'effet-retour, donner lieu à de nouvelles exigences de concertation, et renforcer la valeur de l'argument participatif.

Section IV

Méthodologie

Les caractéristiques de l'objet étudié nous ont obligé à des partis pris méthodologiques qu'il convient de présenter pour en mesurer, et ainsi espérer en contrôler, les limites.

§1. D'où observer la « démocratie participative » ? Le choix d'un terrain d'investigation.

Le choix d'un terrain postule un parti pris quant à ce qu'est la « démocratie participative ». Or, nous avons déjà souligné le caractère diffus de cette notion. Le problème paraît d'autant plus insoluble qu'il n'existe aucune institution, aucune catégorie d'acteurs qui s'impose de manière évidente pour observer ce phénomène en voie de constitution. Deux solutions s'offraient alors à nous. Une première manière de surmonter cette difficulté, et de rendre compte de la diversité du phénomène, était de recenser l'ensemble de ce qui est baptisé « démocratie participative ». Mais une telle entreprise nous est bientôt apparue comme un travail à la fois fastidieux et sans fin, qui ne permet guère de comprendre le processus historique d'apparition et de consolidation du phénomène. Une telle approche risquait en outre de traiter de manière nécessairement superficielle les différents aspects de la « démocratie participative ». Nos premières investigations nous ont ainsi conduit à renoncer à vouloir « tout dire » sur la « démocratie participative », et à concevoir l'intérêt d'une combinaison de la sociologie des mobilisations et de l'analyse des politiques publiques.

Une deuxième stratégie de recherche consistait à choisir une procédure particulière pour analyser à travers elle la « démocratie participative ». Une telle orientation présentait l'avantage de circonscrire l'observation en permettant ainsi une investigation approfondie. Mais elle risquait de n'offrir qu'une vue très partielle voir partielle de la « démocratie participative », réduite à un seul de ses multiples usages. La perspective adoptée – comprendre la construction sociale, non pas d'une procédure participative, mais de la « démocratie participative »

elle-même, en tant qu'ensemble complexe d'institutions sociales émergentes – interdisait à l'évidence de se centrer sur l'analyse d'une seule procédure.

Finalement, c'est pour une troisième stratégie que nous avons opté, qui constitue peut-être l'originalité de ce travail. Il s'agit de compléter l'étude de la « démocratie participative » dans son caractère diffus, protéiforme, complexe et largement non voulu, par l'analyse plus documentée et plus dynamique d'un épisode choisi parmi une série d'épisodes ayant à voir avec la « démocratie participative ». En effet, s'il est impossible de recenser de façon exhaustive l'ensemble des procédures et démarches participatives, on peut tout au moins donner une idée de leur diversité. L'analyse plus approfondie d'un cas nous permet alors de tester les hypothèses émises, et d'appréhender sur la durée le fonctionnement concret d'une notion dont nous repérons au préalable les étapes historiques, sociales et intellectuelles d'apparition. On peut ainsi espérer rendre compte des processus complexes à travers lesquels la « démocratie participative » se met en place et gagne en consistance, avec un succès inégal selon les enjeux considérés.

Cette thèse se présente donc en deux parties, très différentes dans leur principe, dans leur construction, de même que dans le mode de collecte de l'information. La deuxième partie apparaît à la fois comme un sous-ensemble et un prolongement de la première, et comme un « coup de projecteur » sur un aspect particulièrement significatif de la « démocratie participative », où l'on revient sur certains points abordés dans la première partie, mais où il s'agit de saisir plus précisément la dynamique à travers laquelle la « démocratie participative » peut, sous certaines conditions, se nourrir d'elle-même.

Nous avons donc combiné un travail de recensement et d'analyse des procédures participatives existantes, s'appuyant sur nos propres enquêtes mais aussi sur l'analyse secondaire de la littérature existante, avec l'étude plus fine d'une procédure particulière à travers un cas d'application, avec le souci d'aller au-delà d'une simple monographie.

Plusieurs procédures dites de « démocratie participative » ont donc fait l'objet d'un premier travail d'enquête et ont servi de point d'appui. Il s'agit de l'enquête publique, du « référendum local », et des conseils municipaux d'enfants et de jeunes. Le choix de ces trois démarches permet d'appréhender des degrés de contrainte différents. Seule l'enquête publique est obligatoire, avant un certain nombre de projets dont la liste est fixée par décret. Il existe depuis 1995 une possibilité d'initiative populaire dans le cadre du référendum local, mais la décision d'organiser la consultation reste à la discrétion du maire. Quant aux Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes, leur mise en place dépend entièrement du bon vouloir des élus.

Pour les Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes, une série d'entretiens a été effectuée auprès des élus - adultes, mais aussi « enfants » ou « jeunes » - de dix communes en Savoie et dans le département du Rhône, dont le choix a été effectué en fonction de plusieurs préoccupations¹. L'enquête s'est également orientée vers l'Anacej (Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes) où ont été mis à notre disposition, outre divers documents concernant l'activité de l'association et la liste des conseils, les travaux déjà réalisés sur les CMEJ².

L'analyse des référendums locaux organisés entre 1992 (date de leur légalisation), et 1994, s'est appuyée, à partir des données fournies par la Direction Générale des Collectivités Locales, sur les réponses à un questionnaire envoyé à tous les maires concernés (41 communes) et sur des entretiens avec un certain nombre d'entre eux. D'autres entretiens ont été effectués auprès de responsables associatifs et politiques³.

En ce qui concerne l'enquête publique, nous nous appuyons sur les conclusions d'un travail effectué dans le cadre d'un mémoire de DEA, à partir de l'observation

¹ Milieu rural/urbain, couleur politique de l'équipe municipale, conseil enfant/jeunes, avec ou sans maire, tranche d'âge et mode de désignation retenus...

² Les résultats partiels de cette enquête ont été présentés dans Cécile Blatrix, « L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et jeunes », in CURAPP, *La politique ailleurs*, PUF, 1998, p. 72-87.

³ Les premiers résultats de cette enquête sont présentés dans Cécile Blatrix, « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 233-269.

de plusieurs enquêtes publiques et notamment d'une enquête sur un projet autoroutier¹.

Ces investigations ont en outre été complétées par l'analyse secondaire des recherches disponibles sur ces procédures, ainsi que sur d'autres procédures qualifiées de participatives, dont nous avons utilisé les résultats en les replaçant dans le cadre plus large de notre problématique. Il s'agissait ici d'appréhender la diversité du phénomène participatif, la variété de ses usages, en même temps que de prendre la mesure du phénomène.

Mais l'analyse de ces différentes procédures, abordée de manière nécessairement statique, ne suffisait pas à comprendre comment se construit au jour le jour la « démocratie participative ». L'analyse sur la durée, d'un cas précis était indispensable pour comprendre le processus de construction sociale de la « démocratie participative » de façon dynamique. En choisissant d'observer le débat préalable organisé autour du projet de TGV dit « Rhin-Rhône », qui constitue l'un des premiers grands projets à faire l'objet d'une application de la circulaire Bianco, nous avons voulu recentrer le regard sur ce qui apparaît comme un domaine privilégié de la « démocratie participative »², à savoir les questions touchant à l'environnement et au cadre de vie, et plus précisément les décisions en matière de grands projets d'aménagements et d'infrastructure.

L'ampleur du terrain rendait impossible la réalisation du même travail pour d'autres pays. C'est donc à partir de la France que sont formulées nos propositions générales. Pour contourner le risque d'inférences excessives, on a eu recours à un autre cadre national à des fins de contrôle, en s'appuyant sur une analyse de la littérature, et sur un travail d'enquête, nécessairement plus réduit. Ainsi, le souci de vérifier que les tendances observées ne sont pas liées à certaines caractéristiques spécifiquement françaises et de dépasser un travail monographique, nous a conduit à nous appuyer dans la mesure du possible sur

¹ Cécile Blatrix, *Des enquêtes publiques sans public? Quand les enquêtes publiques trouvent un public...*, Mémoire pour le DEA « Organisations et Politiques Publiques », sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris I, 1994, 144 pages.

² Cécile Blatrix, *mémoire cité*.

l'exemple de la Grande-Bretagne¹. Même si ce travail de comparaison n'a pas toujours pu être mené de façon systématique, chaque fois que cela est possible, nous utilisons ce cas comme élément de contrôle de la possibilité de généralisation des résultats obtenus à partir du cas français.

Dans ce cadre, et pour répondre à nos questions, nous avons donc procédé à un travail empirique qu'il convient maintenant de présenter plus précisément.

Après un premier travail de lectures et de dépouillement de revues de presse, des **entretiens semi-directifs** ont été réalisés, essentiellement dans trois directions:

- La première série d'entretiens que nous avons réalisée au début de notre travail, a permis de saisir la diversité des procédures et des démarches labellisées comme de « démocratie participative », et de prendre la mesure du rôle de certains défenseurs de la « démocratie participative » dans sa construction. Il s'agissait également d'analyser le fonctionnement concret de ces procédures. Ces entretiens ont concerné des élus ayant mis en place des conseils d'enfants et de jeunes, réalisé un référendum local ou mis en œuvre une forme originale de consultation des populations. Des responsables associatifs ont également été rencontrés, notamment à l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes (ANACEJ), l'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale (ADELS), ou encore la Fondation AILES.
- Notre travail d'enquête sur le projet de TGV dit Rhin-Rhône, nous a conduit à effectuer ensuite une autre série d'entretiens, principalement en Bourgogne et en Franche-Comté. Ces entretiens visaient à comprendre comment les différents acteurs appréhendaient la procédure nouvelle que constitue le débat Bianco, et plus généralement comment ils se situaient par rapport à la notion de « démocratie participative ». Nous avons ainsi rencontré des responsables des services de la préfecture (SGAR), de la Direction Régionale de

¹ Plusieurs déplacements sur place ont ici été nécessaires. L'analyse de la littérature consacrée à la démocratie participative et aux procédures de consultation du public, ainsi que celle relative aux mouvements d'opposition aux grands projets d'infrastructures, a été réalisée à partir du fonds de la bibliothèque universitaire de l'Université de Manchester, grâce à l'aide de Mr. Ian Holliday (Department of Government, University of Manchester). Outre les entretiens que nous avons pu

l'Équipement, le personnel de la Mission TGV Rhône (SNCF), des acteurs du « monde socio-économique » (Conseil Economique et Social, Chambres d'Agriculture, Chambre de Commerce et d'Industrie, etc.), des journalistes de la presse régionale, des élus locaux et des responsables associatifs.

- Enfin une troisième série d'entretiens a pu être effectuée en Grande-Bretagne, où nous avons rencontré des responsables associatifs, mais aussi des *inspectors* (l'équivalent de nos commissaires enquêteurs), des fonctionnaires du *Planning Inspectorate*, ainsi que des élus locaux.

Environ quatre-vingt dix entretiens ont ainsi pu être réalisés¹.

Chacune de ces sources orales a été complétée par d'abondantes **sources écrites**, notamment celles mises à notre disposition par les différentes personnes rencontrées : documentation associative (tracts, revues, etc.), rapports officiels, dossiers de presse, débats parlementaires, etc. Ont été particulièrement utiles ici les archives qu'ont bien voulu mettre à notre disposition le service de documentation des Verts et de l'Adels, pour la première partie de notre travail², ainsi que l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée (le principal lobby pro-TGV Rhin-Rhône), et l'association La Chenevière (une des principales et sans doute la plus ancienne des associations anti-TGV Rhin-Rhône) pour la seconde partie. Le fonds de la bibliothèque de l'Université de Manchester a également pu être exploité.

Ces sources orales et écrites ont été complétées par un **travail d'observation**, notamment des réunions publiques organisées autour du TGV Rhin-Rhône. Le déroulement complet d'une enquête publique a aussi été observé, de même que certaines réunions de conseils municipaux d'enfants ou de jeunes. Nous avons également assisté à de nombreux colloques et rencontres sur le thème des procédures de participation dans le cadre des grands projets, organisés

réaliser, principalement à Manchester et à Bristol, nous avons également pu observer le déroulement d'une *public inquiry* à Bath.

¹ On trouvera en annexe I la liste de ces entretiens.

² sources que nous avons pu compléter grâce au service des dossiers de presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

notamment par le ministère de l'Équipement, le ministère de l'Environnement, par la Fédération des Géomètres Experts ou encore par l'association Service Public. Enfin, nous avons participé à de nombreuses rencontres organisées par les associations défendant des démarches de « démocratie participative » (assemblées générales, colloques, etc.) où nous avons pu développer des contacts qui, pour être informels, n'en ont pas moins été utiles pour saisir les logiques de raisonnement des acteurs défendant la cause participative.

L'analyse documentaire et l'observation nous ont ainsi permis de saisir comment les procédures de « démocratie participative » se donnent à voir, et d'appréhender plus précisément les opérations de synthèse auxquelles elles donnent lieu.

§2. Plan adopté

La nécessité de choisir un plan d'exposition pour appréhender l'émergence et le développement de la thématique participative, ne doit pas faire oublier les limites d'une telle reconstruction intellectuelle, aboutissant à mettre de l'ordre dans ce qui apparaît essentiellement comme du désordre. Ainsi que nous l'avons déjà annoncé, l'exploration de la « démocratie participative » que nous proposons sera articulée en deux temps. Chacune des deux parties, tout en soulevant des problèmes différents, vise à comprendre le développement de cette thématique en restant au plus près de la réalité observée, à partir des deux types d'investigations empiriques que nous avons présentées. Comme nous l'avons déjà souligné, ces deux terrains correspondent à des interrogations qui tout en se recoupant partiellement, se répondent et se complètent pour aborder la « démocratie participative » dans ce qu'elle a de plus complexe. L'analyse des mécanismes concrets de construction sociale de la « démocratie participative » nécessite de rester au plus près des observations menées si l'on veut éviter de se laisser enfermer dans des catégories pré-construites. C'est donc souvent à une mise en récit de ces observations que nous inviterons le lecteur.

Une première partie sera centrée autour de l'émergence de la « norme » participative. Il s'agit d'analyser les conditions de possibilité de la « démocratie participative », c'est-à-dire ce qui a rendu possible et concevable la diffusion de cette thématique, et le contexte dans lequel elle a d'abord inspiré des actions spécifiques de la part des autorités politiques. Plusieurs phénomènes concomitants ont ensuite contribué au succès social de cette thématique, qui s'est objectivée dans des entreprises, des textes, des procédures, des initiatives de toutes sortes. Nous verrons ainsi comment une définition particulière de la « démocratie participative » tend à s'imposer aujourd'hui, sous l'effet de l'action collective mais non concertée des acteurs sociaux, même si elle reste concurrencée par d'autres définitions. On verra en particulier comment on est passé d'une conception de la citoyenneté limitée à l'exercice du droit de vote, à l'idée d'un « citoyen-participant ». Le succès de la thématique participative et sa diffusion restent toutefois limités par le poids des structures représentatives existantes. Sa fortune sociale est inégale selon les contextes, les enjeux et les acteurs considérés. On peut ainsi tenter de mettre en évidence les configurations et les dispositions favorables à sa diffusion. Cette première partie nous permettra également de montrer et d'expliquer le lien privilégié de la « démocratie participative » avec les questions d'environnement et de cadre de vie. C'est en effet dans ces domaines, que la « démocratie participative » semble s'imposer avec le plus de force. Pour restituer le plus fidèlement le processus de reconstruction de ce phénomène au quotidien, et de manière dynamique, c'est donc à ce type de procédures qu'il convient de s'intéresser de plus près.

La deuxième partie sera ainsi centrée sur l'analyse plus approfondie d'une procédure de « démocratie participative » (la circulaire Bianco) à travers l'étude d'un cas d'application (le projet de TGV Rhin-Rhône). Que signifie le fait de devoir décider dans un contexte participatif ? Il s'agit de dégager les effets de ce contexte participatif sur la participation politique d'une part, et sur la décision publique d'autre part. Comment ces procédures sont-elles appropriées par les différents participants, et quels sont les effets de ces appropriations sur la construction sociale de la « démocratie participative » ? A travers cet exemple, il

s'agit d'appréhender de façon plus approfondie et sur la durée, les usages et le fonctionnement concret de ces procédures, afin de comprendre dans quelle mesure ils contribuent à redéfinir le phénomène. Notre principale hypothèse ici est que les procédures participatives contribuent à faire advenir ce qui les justifie, à savoir une « demande sociale de participation ». Ainsi le « citoyen participant » est aussi une création des procédures participatives.

PREMIERE PARTIE

GENESE ET INSTITUTIONNALISATION DE LA « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »

On attachera toujours une particulière importance à ceci donc qu'un traité de morale devra :

1/ comporter des règles de comportements exprimées par des mots vagues

2/ donner encyclopédiquement une idée aussi complète que possible du contenu énorme d'un de ces mots vagues.

Boris Vian, Traité de civisme.

Que recouvre l'idée de l'émergence d'une démocratie plus participative ? Comment comprendre ce développement des « pratiques participatives » ? Le phénomène désigné par l'expression de « démocratie participative » paraît à la fois difficile à mesurer, et impossible à définir.

S'il semble incontestable que les pratiques baptisées « participatives » se développent, tenter d'en mesurer la diffusion, est chose malaisée. On dispose de quelques chiffres en ce qui concerne les procédures institutionnalisées de consultation du public, comme l'enquête publique (entre 10 000 et 20 000 enquêtes par an), ou le référendum local (200 référendums communaux en France de 1971 à 1993)¹. Mais l'affaire se complique dès lors que l'on cherche à appréhender l'ampleur des initiatives hors cadre légal, qui sont sans doute les plus nombreuses² : environ 800 Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes³, beaucoup moins de conseils d'immigrés⁴ ou de sages, une quarantaine de conseils de quartier⁵, et des consultations *ad hoc* impossibles à dénombrer, à l'échelon local comme à l'échelon national. La diffusion de la démocratie participative est donc particulièrement difficile à mesurer du fait même du flou et du caractère hétérogène de ce dont il est question.

Pour se convaincre de l'ampleur du phénomène, on peut toutefois mentionner quelques expériences de « démocratie participative ».

¹ Marion Paoletti, *thèse citée*.

² L'Observatoire de la Citoyenneté mis en place par l'ADELS a réalisé une quarantaine de fiches concernant des communes ayant mis en place des démarches participatives.

³ Chiffres disponibles grâce à l'existence d'une association nationale des CMEJ, l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes.

⁴ Moins d'une dizaine de conseils d'étrangers semblent avoir été mis en place comme à Amiens (mis en place par Bernard Delemotte), Les Ulis (Paul Loidant), Mons-en Bareul (Marc Wolf), Vandoeuvre-lès-Nancy, Longjumeau, Cerizai, Portes-les-Valence. Voir Bernard Delemotte, Jacques Chevallier, *Etranger et citoyen, Les immigrés et la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996, 174 pages.

⁵ L'Observatoire des initiatives locales de citoyenneté mis en place par l'Adels avait permis de recenser 45 « instances participatives de quartier » en décembre 1996. Voir *Territoires*, n°373, décembre 1996.

Au mois d'avril 1994 étaient inaugurées à Mantes-la-Jolie deux « Maisons du citoyen », selon l'idée lancée en 1992 par Bernard Tapie alors ministre de la ville. « Le pari est celui de la citoyenneté et de la démocratie locale » déclarait son maire Paul Picard (PS). Quelques mois auparavant avait eu lieu à Mantes un référendum local sur le projet de ville présenté par le maire¹. Et le 5 mars 1995 avait lieu une nouvelle « expérience de démocratie directe » dans cette ville avec le renouvellement de leur comité de quartier par les électeurs de toutes nationalités, âgés d'au moins 16 ans, habitant le quartier du Val-Fourré².

A Tremblay-en-France (93), ce sont des « Ateliers du citoyen », où « tout Tremblaysien qui le souhaite pourra prendre part à la réflexion et à la définition d'un projet pour Tremblay », qui ont été proposés aux habitants en décembre 1995 par François Asensi, député-maire (PCF)³.

Elu député en Isère en mars 1993, Bernard Saugey (UDF-PR) constituait aussitôt un « conseil de circonscription », « afin de garder le contact avec les électeurs ». Un appel dans la presse locale, et ce sont près de 400 personnes qui ont accepté de s'investir dans cet « exercice de démocratie directe »⁴. De même, député du Loir et Cher et maire de Lamotte-Beuvron, Patrice Martin-Lalande (RPR) a mis en place dans sa circonscription un conseil parlementaire associant les « personnalités volontaires et compétentes désireuses de participer activement et autrement à la vie démocratique »⁵.

Le 17 octobre 1996 André Rossinot, maire de Nancy (UDF-Rad.), décide de consulter la population directement sur son « projet de ville », au moyen de 50 000 questionnaires distribués dans les boîtes aux lettres⁶.

Toujours en octobre 1996, le conseil municipal de Sète vote une modification de son règlement qui permet à tout citoyen d'intervenir publiquement pendant les suspensions de séance. « Pour le maire communiste, François Liberti, cette mesure rendra plus vivante la démocratie locale, chacun pouvant s'exprimer sur ses problèmes quotidiens. L'opposition de droite y voit une parodie de démocratie »⁷.

Le 21 avril 1994, à la suite des manifestations de mars ayant abouti au retrait par le gouvernement du projet de Contrat d'Insertion Professionnelle (CIP), le Premier Ministre Edouard Balladur installait le Comité chargé de la Consultation Nationale des Jeunes, présentée comme une expérience inédite en France. Le dossier de presse du 14 juin 1994 la décrivait en ces termes : « Cette opération de grande envergure, une première en France, va donner aux neuf millions de jeunes de France métropolitaine et des DOM-TOM, l'occasion de s'exprimer à travers un questionnaire qui leur sera envoyé »⁸.

Durant l'été 1996 était organisée, sur l'initiative du gouvernement Juppé, une vaste consultation sur le projet de canal dit Rhin-Rhône, en dehors de tout cadre

¹ « Le maire de Mantes la Jolie inaugure deux maisons du citoyen », *Le Monde*, 12 avril 1994.

² « Les habitants du Val-Fourré élisent un nouveau comité de quartier », *Le Monde*, 7 mars 1995, p.10.

³ *93-Hebdo*, 20-26 janvier 1995.

⁴ « Un exercice de démocratie directe », *Le Monde*, 26 juin 1993.

⁵ www.agoranet.org/

⁶ « Les Nancéiens sont consultés sur le projet de ville », *Le Monde*, 17 octobre 1996.

⁷ *Le Monde*, 17 octobre 1996.

⁸ Voir Gérard Mauger, « La consultation nationale des jeunes. Contribution à une sociologie de l'illusionnisme social », *Genèses*, n°25, décembre 1996, p. 91-113.

légal et alors que les modalités de financement du projet sont fixées par la loi ADT¹.

Au mois de juin 1998 était organisée la première conférence de citoyens en France, sous la responsabilité de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur l'utilisation des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) en agriculture et dans l'alimentation. Un groupe de quinze citoyens « profanes », fut invité à de donner un avis après avoir reçu une information complète sur le sujet et s'être confronté aux experts et aux représentants des divers intérêts en cause. L'objectif est « de contribuer à créer un véritable espace de débat public sur des sujets où la parole et même l'information sont trop souvent réservées à certains groupes défendant des intérêts particuliers »².

A l'automne 1999, la ville de Paris organise une vaste consultation de la population en vue des Etats Généraux de la Qualité de la Vie prévus pour la fin de l'année. Chaque Parisien est invité à donner une idée concrète pour améliorer le fonctionnement des lieux publics où sont distribués des feuillets « Pour ma rue, mon quartier, ma ville. Un Parisien, une idée ». Les répondants peuvent demander à être invité aux Etats-Généraux.

Enfin depuis une dizaine d'années, es postes d'adjoint chargé de la démocratie locale³ ou de la citoyenneté apparaissent également dans de nombreuses villes.

L'actualité apporte chaque semaine son lot d'initiatives de ce genre, qui marquent une volonté affichée par les pouvoirs publics ou des élus, de toutes tendances politiques, de se rapprocher de leurs administrés ou de leurs électeurs. La volonté de donner aux citoyens la possibilité de s'exprimer est au cœur de procédures très diverses, portées par des acteurs non moins différents, sur toutes sortes d'objets, présentées en terme de démocratie participative. Comment en est-on arrivé à cette profusion d'initiatives plus ou moins formalisées ? Il s'agit dans cette première partie de retracer la genèse de la « démocratie participative ». Une perspective proche a été utilisée avec profit dans des études sur des sujets connexes, sur lesquelles nous n'hésiterons pas à nous appuyer⁴. Il s'agit de mettre

¹ José-Frédéric Deroubaix, « 'Lira bien qui lira le dernier' : des palimpsestes socio-techniques dans la construction de l'(in)utilité publique du canal Rhin-Rhône », *Société Française*, n°12/13, (63-63), oct.-nov. 1998, p. 35-46.

² Document de présentation de l'OPECST, mars 1998, p. 2. Les documents de la conférence et le récit détaillé du déroulement de la conférence, sont disponibles sur le site de l'association Agir pour l'Environnement à l'adresse suivante : www.globenet.org/ape/ogm/

³ Amiens, Athis-Mons, Amplepuis on trouve des maires-adjoints chargé de la démocratie locale. A Villeurbanne, un adjoint délégué à ma démocratie locale et à la citoyenneté. A La Roche-sur-Yon, un adjoint chargé de la citoyenneté ; à Evry, un adjoint chargé de la démocratie participative.

⁴ Voir en particulier Erik Neveu, *Une société de communication ? op. cit.* Jean-Baptiste Legavre. « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise ». *Politix*, n°28, 4^{ème} trimestre 1994, p. 81.

en évidence le processus de construction sociale de cette démocratie participative qui ne saurait se réduire à un mythe, un discours ou une croyance : la démocratie participative s'objective dans des textes, des procédures, etc. En d'autres termes, il s'agit par une telle posture d'intégrer les représentations sans pour autant « faire des représentations l'unique composante de la réalité sociale »¹. Montrer qu'un tel concept a moins un sens que des usages, n'interdit nullement de tenter de mesurer les effets de ces usages. Il s'agit donc de mettre en question cette notion apparemment naturelle, de comprendre comment elle tend à s'imposer dans différents espaces sur le mode de la réalité, et comment elle sert à justifier les entreprises politiques qu'elle inspire.

Il n'existe aucune définition « officielle », en particulier aucune définition juridique de la démocratie participative. On ne trouve que des définitions particulières, esquissées par différents auteurs, marquées par une très grande imprécision : il s'agit par exemple de donner la possibilité aux citoyens qui le souhaitent de « devenir des acteurs politiques à part entière »², de « redonner aux citoyens une partie de leur pouvoir originel »³, de « préparer le retour du citoyen sur le devant de la scène »⁴, ou encore de développer « l'accès du citoyen à la Res Publica »¹. L'étymologie nous est ici de peu de secours : il s'agit de « prendre part au pouvoir ».

Il faut ainsi souligner la diversité de ce que recouvre le terme de citoyen selon la définition de la démocratie participative retenue. Selon les cas, il désigne les électeurs, les travailleurs, adhérents ou militants d'organisations spécifiques, les personnes « concernées » ou intéressées par tel ou tel problème, les usagers d'un service public, les contribuables, les administrés, etc. Cette hétérogénéité montre le pouvoir de mobilisation de cette nouvelle figure du « citoyen participant », qui parvient à fonctionner, sans qu'une définition univoque ait du être imposée à

¹ Philippe Corcuff, « Entre malentendus sociologiques et impensé politique. Réponse à Philippe de Lara », *Le Débat*, n°103, 1999, p. 117.

² Pierre Bitoun, *Voyage au pays de la démocratie moribonde. Et si nos élus ne représentaient plus qu'eux-mêmes ?* Paris, Albin Michel, 1995, p. 11-12.

³ Thierry Jeantet, *Démocratie directe, démocratie moderne*, Paris, Editions Entente, 1991, p. 162.

⁴ Gérard Delfau, *Le retour du citoyen. Démocratie et territoires*, Paris, Editions de l'aube, 1994, p. 87.

l'ensemble de ceux qui s'y réfèrent². Le caractère souvent théorique et abstrait des analyses produites par les penseurs de la « démocratie participative », contribue à renforcer cet effet mobilisateur. Comme le note Jacques Chevallier dès 1975, « L'intérêt du thème de la participation vient de ce qu'il est susceptible de multiples traductions et son efficacité politique est inversement proportionnelle à la précision de son contenu »³. Or ces conceptions de la démocratie mobilisent d'autant plus qu'elles véhiculent des profits symboliques, liés à l'idée qu'il s'agit là du sens de l'histoire. Il existe ainsi une croyance diffuse selon laquelle le sens de l'histoire de la démocratie serait celui d'un rapprochement constant entre gouvernants et gouvernés. Lorsque les militants et les hommes d'appareil succèdent aux notables avec l'établissement de la démocratie des partis, cela est bien ressenti comme un progrès de l'identité, réelle ou ressentie entre gouvernants et gouvernés⁴. Dès lors recourir aux détours participatifs offre aux autorités politiques des profits de légitimité, d'ordre symbolique, non négligeables.

Si l'on confond aujourd'hui régime représentatif et démocratie, et ce d'autant plus que ce régime se trouve assorti d'un large pouvoir de suffrage, ces deux notions n'ont pas toujours été aussi étroitement associées. Rappelons pour mémoire que l'on désigne aujourd'hui sous le nom de démocratie représentative n'était nullement perçu à l'origine comme une variété de la démocratie, celle-ci étant indissociable de l'idée de démocratie directe. Les partisans de la démocratie sont ainsi les défenseurs d'une démocratie directe et Jean-Jacques Rousseau, le plus célèbre d'entre eux, est aussi le plus grand pourfendeur de la formule représentative⁵. Les partisans de la représentation, de Sieyès à Madison, voyaient

¹ Pierre Richard, *Le temps des citoyens. Pour une démocratie décentralisée*, Paris, PUF, 1995, p. 107.

² Ce type de logique a été bien montrée par Louis Pinto à propos du consommateur, qui souligne que « le propre d'une catégorie aussi générale et floue est, sans doute, de pouvoir être utilisée sans contradiction par une multitude d'agents se plaçant sous un point de vue particulier non exclusif d'autres points de vue possible ». Louis Pinto, « Le consommateur : agent économique et acteur politique », *Revue Française de Sociologie*, XXXI, 1990, p. 179-198. (citation p. 196).

³ Jacques Chevallier (dir.), *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF/CURAPP, 1975, p. 5.

⁴ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, 319 pages.

⁵ Rousseau dénonce l'inadaptation du système en vertu duquel des citoyens délèguent une partie du pouvoir à des représentants, fussent-ils élus, dans un passage devenu un classique des manuels de droit constitutionnel : « ...la souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale ne peut

quant à eux une différence fondamentale entre la démocratie et le régime qu'ils défendaient, qu'ils nommaient gouvernement représentatif ou encore république. Le gouvernement représentatif n'était pas conçu comme une modalité de la démocratie, mais bien comme une forme de gouvernement essentiellement différente et préférable, et ce pas uniquement pour des considérations pratiques, comme les discours actuels ont souvent tendance à le faire oublier. Ce sont bien des raisons d'ordre politique et non d'ordre pratique qui ont concouru à l'adoption du système représentatif¹ : Si l'on se tourna vers la formule représentative, c'est parce qu'on voyait là un moyen de limiter le pouvoir d'un peuple perçu comme ignorant et perturbateur. Le système représentatif permettait d'écarter le peuple de la délibération des affaires. C'est ce qu'exprime Montesquieu dans un passage resté célèbre². L'élection, qui est au principe de l'organisation du gouvernement représentatif, est alors considérée comme l'antinomie de la démocratie, et cette conception en faveur d'un système représentatif va s'imposer durablement. C'est au cours du XIX^e siècle que le mot démocratie change de sens, tandis que la conception des rapports entre gouvernants et gouvernés se voit profondément modifiée. Une nouvelle conception de la démocratie, reposant sur l'élection,

jamais s'aliéner, et le souverain ne peut être représenté que par lui-même ; le pouvoir peut bien se transmettre, mais non la volonté. Le souverain peut bien dire : je veux actuellement ce que veut cet homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir. Mais il ne peut pas dire : ce que cet homme voudra demain, je le voudrai aussi, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir... La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ». Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Paris, GF – Flammarion, 1992 (1762), Livre II, chapitre premier « La souveraineté est inaliénable », p. 51-52.

¹ De fait, s'il est impossible de réunir les citoyens en Assemblées Générales pour les amener à statuer personnellement sur les problèmes de grands Etats, on aurait pu lever cet obstacle en aménageant le système de la représentation : Rousseau suggérait ainsi que, puisque le vote direct des lois était impossible, les députés du peuple ne soient pas des représentants, mais simplement des commissaires investis d'un « mandat impératif », c'est-à-dire d'un mandat précis déterminant leur vote sur la plupart des questions, avec recours au référendum chaque fois qu'il y aurait doute sur la volonté réelle de leurs commettants. Or ces aménagements du système représentatif rencontrèrent à l'époque très peu d'écho puisque « Seules quelques voix isolées, comme celle de Robespierre, réclament un contrôle des citoyens sur leurs mandataires grâce à la publicité des séances, l'assistance rémunérée aux assemblées publiques, le compte-rendu du mandat et la révocation des fonctionnaires » Cité in Daniel Gaxie, *Le cens caché*, *op. cit.*, p. 24.

² « Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie (...) Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques : c'est que le peuple avait droit d'y prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution ; chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir les représentants ; ce qui est très à sa portée. Car, s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé

apparaît chez plusieurs auteurs et va finir par se substituer aux anciennes prévenances contre ce système¹. La représentation va peu à peu être conçue comme un système politique démocratique, et ce essentiellement du fait de l'élection des représentants par les citoyens, conception rendue possible avec l'élargissement du droit de suffrage. L'introduction du suffrage universel masculin fait ainsi passer le nombre des électeurs de 250 000 à plus de dix millions. Ainsi l'élection, d'antinomique de la démocratie, va finir par devenir l'incarnation de la démocratie. C'est la seule élection, combinée au suffrage universel, qui est censée assurer la conformité entre l'action des gouvernants et les vœux des gouvernés, parce qu'elle rend les élus sensibles aux préférences des électeurs² : «C'est la reddition des comptes qui, depuis l'origine, constitue l'élément démocratique fondamental du lien représentatif. Aujourd'hui comme hier, la représentation comporte ce moment souverain où le peuple rend son verdict sur les actions passées des gouvernants »³.

Le corollaire de cette conception de la démocratie fondée essentiellement sur l'élection, est la nécessité du silence et de la passivité de l'électeur entre deux scrutins. « Le citoyen-électeur se doit d'être patient et de soumettre l'urgence de ses passions au rythme des échéances électorales »⁴.

L'électeur doit ainsi faire montre de « patience civique »⁵. Toute autre forme de participation politique n'étant le fait que de groupes restreints, a longtemps été plus ou moins considérée comme illégitime. Les participants à de

que la plupart des autres ». Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, GF – Flammarion, 1979 (1748), Livre XI, chapitre VI, p ; 297-298.

¹ Notamment Bentham, Tocqueville, J.S. Mill, Carré de Malberg. Sur ce changement progressif de conception, voir Daniel Gaxie, *op. cit.*, pp. 25-26.

² Voir par exemple Carré de Malberg pour qui avec « le système des législatures à courte durée et la nécessité des réélections périodiques, l'élu est plus ou moins sous la coupe de ses électeurs et... il se conforme, dans une large mesure, à leurs volontés. (...) Par la force même des choses, l'établissement du suffrage universel a eu pour effet d'accroître singulièrement cette puissance du corps électoral et cette subordination des élus ». Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 2, Paris, Sirey, p. 363.

³ Bernard Manin, *op. cit.*, p. 301.

⁴ Michel Offerlé, *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, Gallimard, 1993, p. 67.

⁵ Georges Lavau, « La démocratie », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, tome II, Paris, PUF, 1985, p. 64.

telles actions sont dénoncés au nom de leur manque de représentativité. Les mesures de ceux qu'on parvient à rassembler – dans le cadre d'une manifestation, d'une pétition, etc. font l'objet de luttes d'interprétation, et sont généralement rapportés au nombre beaucoup plus important de ceux qui n'y ont pas pris part : la fameuse « majorité silencieuse ». Aujourd'hui les autres formes d'expression publique de l'opinion et de la contestation, comme la manifestation de rue, ont cependant fini par acquérir droit de cité, cependant qu'elles connaissent un processus de pacification voire de domestication¹. Or on constate ces dernières années une multiplication des tentatives pour institutionnaliser des formes de participation politique en dehors de l'élection. L'idée selon laquelle le peuple est incapable et incompetent ne semble plus tenable, et n'est plus défendue publiquement. Elle tend à disparaître. Les discours politiques marquent ainsi un contraste saisissant avec les propos de Montesquieu précédemment cités. Aujourd'hui, c'est au contraire l'idée que l'élection ne suffit plus à assurer la légitimité du système politique, qui est exprimée par les élus eux-mêmes.

Le succès social de la notion de démocratie participative doit d'abord être analysé sociologiquement. Le discours et les pratiques participatives sont rendus possibles par des représentations du monde social qui se développent et qui les rendent concevables. Ainsi la thématique participative s'objective d'abord dans des représentations, qu'il ne s'agit pas ici de démentir pour produire un discours d'autorité sur « ce qu'est vraiment la démocratie participative », mais simplement de mettre en évidence dans la mesure où elles font partie intégrante de la réalité et finissent par produire des effets tangibles². Les analyses critiques du fonctionnement de la démocratie représentative, ainsi que les travaux d'un certain nombre de penseurs de la démocratie participative, vont ainsi rendre pensable, l'idée d'un « au-delà de la représentation ». Le développement de la thématique

¹ Danielle Tartakowsky montre ainsi que depuis la Troisième République, les différents gouvernements se sont davantage appuyés sur la rue qu'ils n'ont été mis en cause par elle. Seules deux vagues de contestations, celles de février 1934 et celles de mai-juin 1968, ont contribué à déstabiliser – pour un temps – le régime. Danielle Tartakowsky, *Le pouvoir est dans la rue. Crises politiques et manifestations en France*, Paris, Aubier, 1998, 296 pages.

² Comme l'indique Erik Neveu dans son analyse du « mythe communicationnel » : « Quelles que soient leurs carences logiques ou leurs faiblesses, ces représentations font partie de la réalité à

participative renvoie à des discours fondateurs, à la diffusion de certaines représentations, à des manières spécifiques de penser et d'agir. Elle est liée à des transformations dans ce qui est perçu comme valable et valorisé, comme rentable politiquement et socialement. La « double circularité de l'objet qui nourrit l'étude et de l'étude qui nourrit l'objet »¹ prend une importance particulière quand il s'agit de la « démocratie participative », qui fait l'objet d'une abondante littérature². Quelles sont les conceptualisations qui ont rendu pensable la démocratie participative ? Il s'agit en somme de retracer les « préalables intellectuels et sociaux de recevabilité de la démocratie participative »³. En des lieux partiellement distincts sont pensés les maux de la démocratie et esquissés les moyens d'y remédier. Or les modalités de la mise en forme de la cause participative, la manière dont elle est pensée, théorisée, affectent sa perception et contribuent à son succès. Ces représentations véhiculées par différents travaux, font partie du système politique lui-même au sens où elles fixent les limites et les possibilités de toute évolution du système. Nous nous inscrivons ici dans la démarche proposée par A. Giddens, qui montre comment les connaissances produites en sciences sociales font partie du sens commun des acteurs, éventuellement au prix d'une appropriation sélective. A. Giddens souligne l'impossibilité d'aboutir à un corpus de connaissances du social qui soit totalement extérieur à leur objet, de même que le caractère extrêmement diffus de ce processus de diffusion, contrairement au processus de diffusion des

analyser, influent sur sa consistance et ne peuvent être éliminées comme un reliquat indésirable que l'analyse dissoudrait ». Erik Neveu, *Une société de communication ? op. cit.*, p. 121.

¹ Selon Anthony Giddens les sciences sociales se distinguent profondément des sciences de la nature dans la mesure où « ... toute réflexion (la théorisation et les observations afférentes) sur des procès sociaux pénètre dans l'univers de ces procès sociaux, s'en dégage et y re-pénètre sans arrêt, alors que rien de tel ne se produit dans le monde des objets inanimés, qui sont indifférents à tout ce que les êtres humains peuvent prétendre connaître d'eux ». Anthony Giddens, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987, p. 43.

² Cet aspect doit d'autant moins être négligé que la division sociale du travail se traduit notamment par une intervention étatique qui se rationalise de plus en plus, en sollicitant les acquis des sciences exactes ou sociales, en s'entourant d'experts, et de chercheur. En devenant à la fois « pédagogue » et « sociologue », l'Etat s'est doté des moyens de jouer un rôle décisif dans la formation des opinions et des représentations. On peut ainsi déceler la présence de savoirs sociologiques dans toutes les étapes du fonctionnement de l'administration étatique. Erik Neveu, *Une société de communication ? op. cit.*, p. 133s.

³ *Ibid*, p. 30.

connaissances dans les sciences de la nature¹. Cette posture nous paraît particulièrement heuristique pour appréhender la construction sociale « démocratie participative ». Dans son étude de la genèse de la démocratie locale à travers l'institutionnalisation du référendum, Marion Paoletti montre ainsi de façon très convaincante comment un « savoir commun savant » hérité de John Stuart Mill a conduit à l'assimilation entre commune et démocratie. Malgré quelques rares travaux « démystificateurs », cette assimilation est encore très présente dans les travaux de science politique, le savoir savant ancien faisant en quelque sorte écran. Nous tenterons dans un premier chapitre de prolonger la voie ainsi ouverte par Marion Paoletti pour cerner plus précisément les contours de la démocratie participative. Nous verrons ainsi comment, au-delà de l'équivalence commune -démocratie qu'elle a mise en évidence, la « démocratie participative » se caractérise par des objectifs potentiellement contradictoires, par une compatibilité profonde avec la démocratie représentative, et par une sorte « d'affinité naturelle » avec les questions touchant l'environnement et le cadre de vie.

Cette étape du raisonnement, indispensable pour toute analyse de la construction sociale d'un phénomène, s'impose tout particulièrement sur un objet comme le nôtre. Elle n'en pose pas moins de redoutables problèmes méthodologiques. En toute rigueur, il est particulièrement difficile d'aller au-delà d'un simple constat selon lequel certains travaux sont connus et cités, et de donner un sens plus précis à l'idée selon laquelle les connaissances, selon l'expression de A. Giddens, « pénètrent, se dégagent et re-pénètrent les processus sociaux ». Tout au plus peut-on tenter de cerner, avec ce qu'une telle sélection peut avoir d'arbitraire, les analyses et les connaissances qui ont pu, à différentes périodes, inspirer et justifier des entreprises politiques, de telle sorte qu'elles ont contribué, éventuellement « à leur corps défendant », à la construction de la « démocratie participative ». C'est en ayant conscience de ces limites, que nous allons tenter de montrer comment le développement de la thématique participative prend appui sur des travaux qui, une

¹ « Nous ne voyons pas le profond impact qu'ont les sciences sociales sur la constitution des sociétés modernes : il s'y confond presque. Les « découvertes » des sciences sociales qui soulèvent de l'intérêt ne demeurent jamais longtemps des découvertes; en fait, plus elles sont éclairantes, plus elles ont de chances de s'incorporer à l'action et de devenir des principes connus et communs de la vie sociale ». Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 418.

fois diffusés seront appropriés, interprétés voire détournés, et utilisés notamment dans deux grandes directions, pour justifier des diagnostics en terme de crise de l'Etat-Providence d'une part, et de crise de la démocratie représentative d'autre part.

Ces discours participationnistes ont d'autant plus de chances d'être reçus que le champ politique se trouve de plus en plus soumis à l'influence d'acteurs externes. L'injection de connaissances, de discours savants dans le corps social oblige les autorités politiques à en tenir compte, et ce d'autant plus que ces connaissances et discours sont réappropriés, souvent de manière sélective, et transformés en injonctions par les défenseurs de la cause participative.

Le discours participationniste est marqué par la réactivation récurrente de rêves anciens et mobilisateurs, comme celui de la démocratie directe athénienne. Tout un pan de la littérature participationniste rappelle ainsi la tradition républicaine du civisme et souligne la compatibilité profonde de la démocratie participative avec le principe représentatif. Enfin, plus récemment, le discours participationniste renvoie également à des travaux issus à la fois du droit et de la philosophie politique, s'intéressant à la crise de légitimation des sociétés capitalistes contemporaines, et proposant une nouvelle conception de l'intérêt général et de la délibération politique.

Nous allons voir comment la démocratie participative a pu accéder à la fois au rang de règle normative, mais aussi de règle pragmatique du jeu politique. C'est ce double visage de la « vertu » et de l'efficacité qui selon nous, explique en grande partie sa fortune sociale. Bailey montre l'existence de deux types de règles du jeu politique, avec d'une part l'existence d'instructions pratiques quant à la manière de gagner (règles pragmatiques) et d'autre part des règles exprimant des valeurs élémentaires et reconnues publiquement (règles normatives) : « La politique possède donc un visage public (les règles normatives) et une sagesse privée (les règles pragmatiques) »¹. Cette double dimension de la « démocratie

¹ F.G. Bailey, *Les règles du jeu politique - Etude anthropologique*, Paris, PUF 1971, p. 17. Les règles pragmatiques « conseillent les tactiques et les manœuvres qui seront probablement les plus efficaces (...) Les règles pragmatiques sont des constatations qui ne visent pas à juger telle ligne

participative », comme ensemble de règles pragmatiques et de règles normatives, renvoie au travail d'entrepreneurs différents. **Le fait que la thématique participative accède au rang de règle normative, renvoie d'abord à l'action de « croisés de la démocratie participative ».** Il s'agit ici de voir comment de telles règles du jeu politique peuvent être en partie le produit de la croisade d'entrepreneurs de normes, par analogie avec les « entrepreneurs de morale » de H. S. Becker¹. Les défenseurs de la cause participative, ainsi qu'on va le voir, perçoivent à plus d'un titre leur combat comme une mission, sinon sacrée du moins noble et juste.

Grâce à l'action de ces défenseurs de la démocratie participative, la thématique participative rencontre un écho certain, même si elle touche sans doute inégalement les différentes catégories de personnel politique. Si la croyance se diffuse parmi des élus, dans le caractère désormais indispensable du recours à des formes de plus en plus sophistiquées de consultation de leurs électeurs pour s'attirer leur suffrages et l'emporter dans la compétition électorale, au point de **devenir une règle pragmatique du jeu politique**, c'est aussi parce qu'elle est confortée par l'action volontariste de tous ceux dont elle conforte la position ou augmente la marge de manœuvre. Elle peut alors s'objectiver dans des programmes électoraux, des discours, des propositions de lois, des postes...

Les concepts et les visions du monde ainsi produits vont ensuite être repris par des acteurs qui s'érigent à leur tour en défenseurs de la démocratie participative. Ils contribuent à construire une thématique participative marquée par une double caractéristique : d'une part, sa compatibilité profonde avec le système

particulière de conduite en termes de juste et d'injuste ; elles indiquent si celle-ci sera ou non efficace» (p. 18). « Les règles normatives ne prescrivent aucun type particulier d'action, mais délimitent plutôt, de façon assez large, le champ des actions possibles (...). Les règles normatives sont des lignes très générales de conduite. On s'en sert pour juger des actions particulières selon les critères moraux du bien et du mal » (p.19).

¹ L'entrepreneur de morale « se préoccupe du contenu des lois ; Celles qui existent ne lui donnent pas satisfaction parce qu'il subsiste telle ou telle forme de mal qui le choque profondément. Il estime que le monde ne peut pas être en ordre tant que des normes n'auront pas été instaurées pour l'amender. Il s'inspire d'une éthique intransigeante : ce qu'il découvre lui paraît mauvais sans réserves ni nuances, et tous les moyens lui semblent justifiés pour l'éliminer. Un tel croisé est fervent et vertueux, souvent même imbu de sa vertu. La comparaison des réformateurs de la morale avec les croisés est pertinente, car le réformateur typique croit avoir une mission sacrée. Les prohibitionnistes en sont un excellent exemple, ainsi que tous ceux qui veulent supprimer le vice, la délinquance sexuelle ou les jeux d'argent ». Ainsi Becker conçoit les entrepreneurs de morale comme luttant pour des principes essentiellement normatifs, des visions du juste et de l'injuste, du bien et du mal Howard S. Becker, *op. cit.*, p. 171.

représentatif, et d'autre part son caractère valorisé. Ainsi s'impose une conception de la « démocratie participative », qui rend possible sa diffusion auprès des élus (Chapitre I).

Certains acteurs ont fait de ce thème une cause à défendre. La notion de « démocratie participative » va être façonnée dans des sens parfois opposés par le travail de ces différents entrepreneurs, qu'il convient d'identifier pour comprendre le caractère apparemment paradoxal de certains objectifs prêtés à la démocratie participative.

Les professionnels de la politique vont être d'autant plus sensibles au discours des défenseurs de la démocratie participative qu'ils subissent toute une série d'incitations : Ainsi ils font face à de multiples remises en cause de leur monopole de la représentation avec le développement du recours aux sondages et de la prétention des médias de s'exprimer au nom de l'opinion publique, le développement de discours sur l'Etat de droit de la prétention de juristes à intervenir au sein du champ politique... Enfin dans le champ scientifique des universitaires contribuent à faire exister cette demande sociale de participation. La diffusion de la thématique est accélérée par la constitution d'un marché de la participation, et par les règles propres de la concurrence politique. Tous ces éléments contribuent chacun à leur manière à l'existence d'un système d'incitations à la démocratie participative, assorties de sanctions anticipées ou réelles à l'égard des plus réticents. Enfin il ne s'agit pas seulement d'une règle à la fois normative et pragmatique de la vie politique, mais aussi d'une norme qui tend de plus en plus à être explicitée officiellement et codifiée dans différents textes juridiques, dont la juxtaposition dessine peu à peu les contours d'un droit à la participation. On constate ainsi en examinant de plus près les procédures institutionnalisées de démocratie participative, qu'elles ne sont jamais le résultat direct d'une demande sociale de participation, mais plutôt des revendications des élus eux-mêmes et d'un certain nombre d'associations. Les débats parlementaires montrent bien que ce sont là les deux acteurs qui sont au cœur de la mise en place des dispositifs participatifs. Elles résultent également pour partie, de conflits qui ont pu avoir lieu au même moment et qui ont contribué à ouvrir une « fenêtre

d'opportunité », constituer une incitation à la mise en place de ces instances en fournissant un problème à résoudre, ou en permettant par une concession procédurale de calmer les tensions sociales (Chapitre II).

Cependant l'analyse de la construction sociale de la démocratie participative, ne doit pas plus conduire à surestimer sa cohérence que son importance et sa force sociale, en donnant à penser à une évacuation du « paradigme représentatif », qui serait comme par magie éclipsé par le « paradigme participatif » : la thématique participative s'impose avec un succès très inégal selon les acteurs, les contextes, les enjeux et les politiques considérés. D'une part, les innovations participatives sont partiellement neutralisées par le fonctionnement des structures représentatives existantes. Elles sont généralement utilisées pour refonder la légitimité élective de la délégation. Elles se répandent inégalement, en fonction des ressources des élus, de leur position, de leur trajectoire et leurs dispositions. D'autre part, la thématique participative se développe inégalement selon les secteurs de l'action publique considérés (Chapitre III).

CHAPITRE I

UN PRODUIT DE MAI 68 ?

EMERGENCE ET ESSOR

DE LA THEMATIQUE PARTICIPATIVE

Un certain nombre de connaissances issues des sciences sociales et diffusées au cours des années soixante-dix ont favorisé le succès de la thématique participative. Il nous faut ici repartir de notre hypothèse de départ, selon laquelle cette notion ne peut se comprendre qu'en articulant l'analyse des modes d'action publique, et les théories de la démocratie et de la participation politique. En effet, on ne saisit qu'une face du phénomène participatif, si l'on s'en tient à observer telle procédure, ou telle démarche d'un élu plus « moderne » que les autres. L'analyse du contenu du discours participatif, ou si l'on préfère de l'idéologie participationniste, montre immédiatement une dualité d'objectifs¹, une double logique : il se présente d'abord comme un **discours technique** mettant l'accent sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'action publique. La participation est conçue dans cette optique, inspirée des techniques de management du privé, comme un **moyen** permettant, par la prise en considération des motivations des agents et des administrés, une plus grande efficacité. Par ailleurs, le discours participationniste est également un **discours normatif**, où la participation en ce qu'elle permet une démocratisation des décisions, est considérée, jusqu'à un certain point, comme **une fin, une valeur en soi**. Ces deux aspects seront toujours présents dans le discours participationniste, mais à des degrés différents

¹ Jacques Chevallier, « Bilan de recherche sur la participation dans l'administration française », in Jacques Chevallier (dir.), *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF/CURAPP, 1975, p. 6.

selon les contextes, les acteurs et les enjeux considérés¹. Trois postulats implicites semblent ainsi caractériser aujourd'hui le discours sur la « démocratie participative » :

- la « démocratie participative » permet une plus grande acceptabilité, et donc une plus grande efficacité des décisions
- la « démocratie participative » équivaut à une démocratisation des décisions
- les objectifs de démocratisation des décisions et de plus grande acceptabilité, loin d'être incompatibles, sont complémentaires.

Cette dualité d'objectifs de la « démocratie participative », ces croyances apparemment contradictoires, cessent de paraître paradoxales dès lors qu'on les envisage comme le produit de séries causales partiellement indépendantes. Ces différents aspects du discours participatifs, renvoient d'abord à différents corpus théoriques, qui vont être mobilisés par des acteurs défendant des conceptions assez éloignées de la « démocratie participative ». L'analyse des soubassements théoriques qui fondent cette dualité du discours participatif, montre que la « démocratie participative » tire son origine, d'une part, des analyses critiques de la bureaucratie, d'autre part, des travaux pointant les phénomènes de professionnalisation politique voire de crise de la démocratie représentative. Pensés par des auteurs différents, ces deux types d'analyses sont partiellement co-occurents et vont d'autant plus se renforcer qu'ils présentent une certaine affinité, voire même une forme de complémentarité. Ces analyses vont, à la faveur du contexte de crise de mai 68, bénéficier d'un écho qui va permettre l'émergence de la thématique participative² (Section I).

C'est en réponse aux « événements de mai » que celle-ci donne lieu pour la première fois à des actions réformatrices, et inspire notamment des entreprises de modernisation de l'Etat et de la politique. A travers ces premières tentatives pour donner à la « démocratie participative » un contenu concret, s'impose

¹ Ainsi en 1975 Jacques Chevallier souligne que ce second aspect est plus latent, et généralement avancé avec prudence « de peur d'une remise en cause trop globale et prématurée des principes de fonctionnement du système libéral ». *Ibid.*

² En nous inspirant de la notion de conjoncture politique fluide formulée par Michel Dobry, nous verrons quel contexte politique a pu favoriser l'émergence de la thématique participative à partir de la circulation et du rapprochement de réflexions en provenance d'horizons assez différents.

progressivement une conception acceptable de la notion, épurée de ses aspects les plus subversifs (Section II).

La fin des années soixante et le début des années soixante-dix sont également marqués par le développement du mouvement écologiste, et la mise sur agenda d'un nouvel objet d'intervention publique avec la protection de la nature. Pour des raisons très variées, qui tiennent aussi bien aux modalités de cette intervention publique, qu'au mouvement écologiste lui-même, le domaine de l'environnement apparaît dès son origine, comme constituant un terrain privilégié pour la concrétisation de la thématique participative. C'est pour asseoir la légitimité du nouveau ministère, mais aussi comme réponse à des conflits, en tant que « concessions procédurales », que les premières procédures dites participatives sont mises en place (section III). Dès lors la thématique participative ne disparaîtra plus du discours politique, même si elle se manifeste avec plus ou moins de vigueur selon les contextes.

Section I

Entre description et prescription :

Les discours fondateurs de la « démocratie participative »

Les discours et les analyses qui vont permettre l'essor et le développement de la thématique participative renvoient à deux grands types de travaux. Il existe toute une littérature qu'on peut qualifier de participationniste de par son aspect prescriptif et souvent explicitement militant. Ce courant est surtout représenté par des auteurs anglo-saxons, et constitue une réaction contre certaines conceptions élitistes qui voient dans l'apathie de la majorité des citoyens une condition du bon fonctionnement des démocraties. Par ailleurs, les défenseurs de la cause participative vont asseoir leurs revendications sur un certain nombre de travaux mettant en évidence simultanément le (dys)fonctionnement des bureaucraties et de la démocratie représentative.

Il ne s'agit pas de faire de ces travaux les « causes » de la diffusion de l'idéologie de la « démocratie participative », mais plutôt les préalables qui l'ont tout à la fois rendu possible et facilité. Même si les auteurs majoritairement anglo-saxons que nous allons évoquer peuvent paraître très éloignés de la « démocratie participative » en France, rien n'interdit de penser qu'ils ont pu jouer un rôle, en particulier en influençant certains intellectuels français dont les analyses présentent une grande proximité avec ces travaux.

§1. Les effets de la participation : la controverse élitistes/participationnistes

Toute une littérature participationniste se développe ainsi en France, mais particulièrement aux Etats-Unis, dans le contexte de l'après-guerre. La littérature participationniste reste peu formalisée et conceptualisée par rapport à l'abondante littérature théorisant la démocratie représentative. Le discours participationniste ne renvoie pas à un courant homogène et unifié. Il emprunte et mêle des références hétérogènes, mobilise et combine des sources diversifiées. Ces auteurs

ont pour point commun leur critique des courants élitistes quant à l'appréciation des effets de la participation sur la stabilité des démocraties.

A. L'apathie érigée en vertu : les théories libérales de la démocratie

Les analyses participationnistes se démarquent des conceptions qui à la suite de J. Schumpeter, définissent la démocratie comme une méthode et envisagent la participation comme le fait de prendre part épisodiquement à la sélection des leaders voire, pour ceux qui sont en position de le faire, tenter de temps à autre d'influencer leur action¹. Même s'ils l'interprètent et l'expliquent différemment, les théoriciens élitistes ont tous pour point commun de considérer que toute société est divisée en deux classes : dirigeants et dirigés, une élite et la masse. Tous s'accordent à reconnaître l'existence du fait oligarchique et de la dichotomie gouvernants-gouvernés. Dans toute société, il existe une minorité qui prend les principales décisions. De nombreux auteurs érigent en outre l'apathie en vertu politique. B. Berelson² souligne les dangers totalitaires de toute extension du domaine soumis à la délibération publique³. Analysant les qualités et attitudes que la théorie classique de la démocratie requiert de la part des citoyens, il montre que certaines qualités généralement considérées comme nécessaires pour le bon fonctionnement de la démocratie ne sont pas atteintes par le citoyen moyen. Si cependant le système fonctionne, c'est grâce à la distribution inégale de ces qualités et attitudes parmi les citoyens. Une participation limitée et une certaine dose d'apathie sont donc nécessaires et jouent une fonction positive dans la stabilité du système démocratique. Samuel Huntington évoque les problèmes posés à la gouvernabilité des sociétés démocratiques exposées à un risque de « surcharge » (*overload*) du fait des demandes excessives des citoyens. D'après lui, une participation électorale trop importante peut nuire à la démocratie : « Le fonctionnement effectif d'un système politique démocratique requiert généralement une certaine dose d'apathie ou de non-engagement de certains

¹ Selon la célèbre définition : « La méthode démocratique est le système institutionnel aboutissant à des décisions politiques dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple » Joseph Schumpeter, *op. cit.*, p. 367.

² Bernard.R. Berelson, et alii, *Voting*, 1954, Chicago, University of Chicago Press, p. 314.

³ Bernard R. Berelson, *Voting, op. cit.*, chap. 14 « Democratic Theory and Democratic Practice ».

individus ou de certains groupes... Il y a aussi des limites potentielles souhaitables à l'extension indéfinie de la démocratie politique »¹.

Seule une minorité peut et doit montrer de hauts niveaux de participation et d'intérêt pour la politique, et ces auteurs arrivent ainsi à l'affirmation selon laquelle le niveau limité de participation qu'ils observent est exactement le montant de participation requis². L'idée qu'il faut plus de démocratie est donc complètement absente de ces théories qui postulent au contraire qu'un certain degré d'apathie et de non-implication de la part de certains individus est nécessaire.

Dans la même perspective, Giovanni Sartori, tout en refusant de prendre position en faveur du caractère souhaitable ou non de cette apathie, demande néanmoins qu'elle soit acceptée parce qu'essayer de changer les faits mettrait en danger la maintenance de la méthode démocratique : « Le fait que des minorités capables et compétentes soient partie intégrante de la démocratie n'est pas un mal nécessaire, mais un facteur décisif de tels systèmes. Loin d'être un défaut du système, les élites démocratiques sont une de ses sauvegardes essentielles. Plus on étudie le régime démocratique, plus on prend conscience de sa complexité et de sa précarité. Et plus nous observons les moyens d'assurer sa survie, plus nous prenons conscience de ce qu'une société démocratique ne s'affirme et ne gagne du terrain comme gouvernement pour le peuple que dans la mesure où des minorités responsables et dignes de confiance se consacrent à ce but »³. D'après lui la seule façon de lutter contre ce phénomène, serait d'obliger les apathiques ou de pénaliser la minorité active, aucune de ces deux méthodes ne semblant acceptable. D'où la conclusion que l'apathie de la majorité n'est la faute de personne en particulier et qu'il faut arrêter de chercher des boucs émissaires⁴. Le droit de participer n'est pas violé du seul fait qu'on ne l'exerce pas. Toute la

¹ Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* New York, New York University Press, 1975, p. 114-115.

² Voir aussi Morris-Jones, 1954.

³ Giovanni Sartori, *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 99.

⁴ Giovanni Sartori, *op. cit.*

démonstration de G. Sartori est empreinte de la crainte qu'une participation plus active de la population ne conduise droit au totalitarisme.

Ces conceptions seront diffusées en France par l'intermédiaire d'intellectuels comme Michel Crozier dans le cadre de ses travaux pour la commission Trilatérale¹. On les trouve formulées dans des essais politiques comme cet extrait exemplaire de l'ouvrage de Michel Debré paru en 1957, *Ces Princes qui nous gouvernent* : « Le propre de l'individu est de vivre d'abord sa vie quotidienne ; ses soucis personnels et ceux de sa famille l'absorbent. Le nombre des citoyens qui suivent les affaires publiques avec le désir d'y prendre part est limité ; il est heureux qu'il en soit ainsi. La Cité, la Nation où chaque jour un grand nombre de citoyens discuteraient de politique serait proche de la ruine. La démocratie, ce n'est pas l'affectation permanente des passions ni des sentiments populaires à la discussion des problèmes d'Etat. **Le simple citoyen qui est un vrai démocrate, se fait en silence un jugement sur le gouvernement de son pays, et lorsqu'il est consulté, à dates régulières, pour l'élection d'un député pare exemple, il exprime son accord ou son désaccord.** Après quoi, comme il est normal et sain, il retourne à ses préoccupations personnelles, qui ont leur grandeur, ne serait-ce que par ce qu'elles ont de nécessaire, non seulement pour chaque individu, mais pour la société »².

B. La réaction des auteurs participationnistes : une « démocratie d'épanouissement »³

Le courant participationniste s'inscrit en réaction contre ces conceptions libérales de la démocratie⁴. Celles-ci sont considérées comme faussées parce qu'elles ne reconnaissent pas la participation politique comme ayant une valeur

¹ Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, op. cit., 220 pages. Un extrait de ce texte a été publié en français pour la première fois dans Jean-Louis Seurin (dir.), *Les démocraties pluralistes*, Paris, Economica, 1980, p. 165-200.

² C'est nous qui soulignons.

³ Crawford Brough Macpherson, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Mont Royal, La Découverte-Boréal Express, 1985, 157 pages. Voir le chapitre II sur « La démocratie d'épanouissement ».

⁴ Pour une analyse critique des auteurs redoutant la mobilisation politique des apathiques, voir Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism : A Critique*, Boston, Little Brown, 1967, p. 93-

intrinsèque et un pouvoir « transformatif » sur les individus. Carole Pateman explique que les théories libérales s'appuient sur une lecture erronée de ce que leurs auteurs prennent pour des « théories classiques de la démocratie ». Contrairement à ce que redoutent ces auteurs, le fait que les attitudes non-démocratiques soient relativement plus répandues parmi les citoyens apathiques ne signifie pas qu'une augmentation de leur participation mettrait la démocratie en danger. Les tenants du courant participationniste voient dans la participation élargie des citoyens, un moyen de régénérer la démocratie représentative, du fait de la fonction éducative de la participation.

Cette idée d'une éducation, d'une socialisation des individus à travers la participation, n'a rien de nouveau. Elle renvoie à la tradition du civisme républicain et de la nécessité de l'éducation des masses. On la trouve chez John Stuart Mill pour qui elle constitue une « école de l'esprit civique » (« *school of public spirit* ») : l'élévation des compétences culturelles découle d'un système d'instruction adapté et d'une participation politique qui ne se limite pas au vote, mais comprend des activités telles que l'appartenance à une association, l'intérêt pour les affaires publiques, le fait d'être juré, etc. De même pour Alexis de Tocqueville : « Lorsque les citoyens sont forcés de s'occuper des affaires publiques, ils sont tirés nécessairement du milieu de leurs intérêts individuels et arrachés, de temps à autres, à la vue d'eux-mêmes. Du moment où l'on traite en commun les affaires communes, chaque homme aperçoit qu'il n'est pas aussi indépendant de ses semblables qu'il se le figurait d'abord, et que, pour obtenir leur appui, il faut souvent leur prêter son concours. (...) Les institutions libres que possèdent les habitants des Etats-Unis, et les droits politiques dont ils font tant d'usage, rappellent sans cesse, et de mille manières, à chaque citoyen, qu'il vit en société. Elles ramènent à tout moment son esprit vers cette idée, que le devoir aussi bien que l'intérêt des hommes est de se rendre utiles à leurs semblables ; (...) On s'occupe d'abord de l'intérêt général par nécessité, puis par choix ; ce qui était calcul devient instinct ; et, à force de travailler au bien de ses concitoyens, on

106, et Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

prend enfin l'habitude et le goût de les servir »¹. Les auteurs participationnistes partent du constat que la participation politique ne saurait avoir le rôle éducatif que lui prêtait J.S. Mill, si on ne lui donne pas un contenu plus important que le seul bulletin de vote. S'appuyant sur J.J. Rousseau, J.S. Mill et G.D.H. Cole, Carole Pateman formule ainsi une théorie participative de la démocratie, reposant sur l'idée que la participation au processus de décision a pour effet d'apprendre à l'individu à distinguer ses impulsions et désirs, et à être un citoyen public aussi bien que privé². Il accepte plus facilement de telles décisions, et la participation a un effet intégrateur (intégrative). Les défenseurs de la démocratie participative ou délibérative, ne voient donc pas dans la démocratie seulement une façon d'adopter des lois et de prendre des décisions politiques, mais aussi un idéal. Ils sont critiques à l'égard des systèmes politiques reposant essentiellement ou principalement sur des mécanismes d'agrégation des préférences ou des intérêts. Ils ont en commun de supposer que de tels arrangements sont dépourvus des « ressources morales » nécessaires pour légitimer les décisions collectives³. L'accent est mis sur l'effet éducatif de la participation aux procédures participatives, et leur impact positif sur l'épanouissement de l'individu au sein du groupe⁴. « Le postulat sous-jacent à la démocratie participative est que le processus démocratique participatif permet la connaissance et le développement de soi par les citoyens. Au contraire, la doctrine libérale conçoit la démocratie comme simplement facilitant passivement l'expression des intérêts perçus, non

¹ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, GF-Flammarion, 1981 (1835), tome 2, p. 131-135.

² « Une fois que le système participatif est mis en place... il s'entretient de lui-même, car les qualités qui sont précisément requises des citoyens pour que le système fonctionne, sont celles que le processus de participation lui-même développe et encourage : plus le citoyen individuel participe, plus il est capable de le faire. Le résultat du processus participatif fournit une justification importante pour un système participatif ». Carole Pateman, *op. cit.*, p. 25. C'est nous qui traduisons.

³ Claus Offe, Ulrich Preuss, « Democratic Institutions and Moral Ressources », in David Held (ed.), *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, p. 143-171.

⁴ Voir notamment : Benjamin Barber, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997 (1984), 329 pages. Crawford Brough Macpherson, *Principes et limites de la démocratie libérale*, *op. cit.* ; Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversarial Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1983, Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, *op. cit.*. Philip Resnick, *Parliament versus People : An essay on Democracy and Canadian Political Culture*, 1984, Vancouver, New Star Books.

comme aidant les citoyens à découvrir ce que sont leurs véritables intérêts»¹. Les défenseurs de la « démocratie participative » mettent donc l'accent sur l'apprentissage bénéfique que peut constituer la participation en elle-même, quels que soient les buts poursuivis et atteints. Cette expérience est censée permettre de former un « meilleur citoyen » : « ...si les individus se voyaient confier davantage de pouvoirs, notamment dans les institutions qui ont le plus d'impact dans leur vie quotidienne (lieu de travail, écoles, gouvernement local, etc.) leurs expériences auraient des effets éducatifs (*transformative*) : ils deviendraient plus soucieux du bien public, plus tolérants, mieux informés, plus attentifs aux intérêts des autres, et plus conscients de leurs propres intérêts. Ces transformations amélioreraient le fonctionnement des institutions représentatives de plus haut niveau, de même qu'elles écarteraient – voire élimineraient – les menaces que la démocratie est censée faire peser sur les droits, le pluralisme et la gouvernabilité »².

Au sein de ce courant, la participation politique est vue comme l'activité la plus noble pour l'individu : elle permet le développement du sens de l'intérêt public et la résolution des conflits.

Les débats de cette époque sont donc marqués par la question de savoir si davantage de participation est ou non souhaitable, si cela constitue un danger ou un approfondissement de la démocratie. Dans leur réfutation des théories selon lesquelles la participation accrue des apathiques serait dangereuse pour la démocratie, les auteurs participationnistes vont ainsi poser les bases d'une conception de la « démocratie participative » compatible avec le système représentatif. Dans leur très grande majorité, les auteurs participationnistes ont cherché à théoriser les moyens de compléter le fonctionnement des institutions représentatives par les éléments participatifs. C'est l'élaboration d'une définition de la « démocratie participative » compatible avec la démocratie représentative », qui va permettre la diffusion de l'idée de la nécessité d'une « démocratie participative » et les réalisations qui s'en inspirent.

¹ Peter Bachrach, Aryeh Botwinick, *Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia, Temple University Press, p. 10-11.

² Mark Warren, « Democratic Theory and self-transformation », *American Political Science Review*, mars 1992, 86(2), p. 8.

On retrouve en France les mêmes débats. Des personnalités comme Pierre Mendès-France vont ainsi se faire les défenseurs d'une démocratie de participation reposant sur le même type d'analyses : « La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une urne, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire, pendant sept ans. Elle est action continuelle du citoyen, non seulement sur les affaires de l'Etat, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession. Si cette présence vigilante ne se fait sentir, les gouvernants (quels que soient les principes dont ils se recommandent), les corps organisés, les fonctionnaires, les élus, en butte aux pressions de toutes sortes de groupes, sont abandonnés à leurs propres faiblesses et cèdent bientôt soit aux tentations, soit aux routines et aux droits dits acquis. Le mouvement, le progrès ne sont possibles que si une démocratie généralisée dans tout le corps social imprime à la vie collective une jeunesse constamment renouvelée. La démocratie n'est efficace que si elle existe partout et en tout temps. **Le citoyen est un homme qui ne laisse pas à d'autres le souci de son sort et du sort commun.** Il n'y aura pas de démocratie si le peuple n'est pas composé de véritables citoyens, agissant constamment en tant que tels »¹.

Les travaux de Michel Crozier pour la Trilatérale susciteront de vives critiques², cependant que les analyses des auteurs participationnistes vont être reprises et diffusées³.

¹ Pierre Mendès France, *Oeuvres complètes*, tome IV *Pour une République moderne 1955-1962*, Paris, Gallimard, 1987, p. 752.. L'ouvrage de Pierre Mendès-France, intitulé *La République moderne. Propositions*, paraît chez Gallimard en édition de poche en octobre 1962 et après deux réimpressions, sera épuisé dès 1969.

² Voir par exemple Maurice Goldring, *Démocratie – Croissance zéro*, Paris, Editions Sociales, 1978.

³ L'ouvrage de Maurice Blanc consacre de longs développements à une discussion du livre de Carole Pateman. Maurice Blanc, *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan, 1994, 319 pages.

§2. Le développement concomitant d'analyses critiques de la bureaucratie et de la démocratie

Parallèlement à la multiplication de travaux participationnistes à fort contenu normatif voire prescriptif, se développent des analyses descriptives qui vont être diffusées puis réappropriées et réutilisées pour justifier des « demandes de démocratie participative ». Deux types de travaux nous paraissent avoir joué ici un rôle déterminant. Il s'agit d'abord des analyses critiques de la bureaucratie qui en France seront largement diffusées au sein du Centre de Sociologie des Organisations et avec les travaux de Michel Crozier, et d'autre part de travaux mettant en évidence les phénomènes de professionnalisation politique, qui seront repris dans des discours en terme de dysfonctionnement des démocraties représentatives. Si l'idée de participation, est pensée dans un premier temps au sein même de l'administration, c'est parce qu'elle renvoie à un appareillage conceptuel spécifique. C'est à partir de la diffusion de théories critiques de la bureaucratie, et du retentissement connu par les travaux de la sociologie des organisations à la fin des années soixante, que la nécessité d'une « plus grande participation » est en effet conçue.

A. Crise de l'Etat-Providence et phénomène bureaucratique

Dans la lignée des analyses de Max Weber, la bureaucratie a longtemps été envisagée par la sociologie comme un mode d'organisation des activités sociales régi par des règles impersonnelles, stables, et par la hiérarchisation des fonctions occupées par des individus spécialement formés. Selon cette perspective, la bureaucratie est la forme la plus rationnelle du pouvoir dans les sociétés modernes complexes. Or, dès les années cinquante cette conception est mise en cause par des analyses américaines soulignant l'existence de comportements irrationnels dans les processus bureaucratiques¹, ainsi que de phénomènes de « rationalité

¹ Robert K. Merton et alii (eds.), *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1952, 464 pages.

limitée »¹. Ce même formalisme, cette impersonnalité des règles censés garantir la rationalité de l'organisation du pouvoir, génèrent en fait des effets non escomptés et des dysfonctionnements. Ces analyses mettent également en évidence la part d'autonomie des bureaucrates à l'égard du pouvoir politique, qui peut aller dans certaines circonstances jusqu'à paralyser les initiatives des élus². Dans son étude sur le cas de la *Tennessee Valley Authority*, la grande administration publique américaine devenue le symbole de la politique réformiste du président Roosevelt, Philip Selznick montre comment la bureaucratie de la TVA parvient à incorporer dans ses propres projets les pressions des groupes sociaux, ce qui lui donne de considérables marges d'action³.

A partir de l'étude empirique minutieuse du fonctionnement bureaucratique de grandes administrations françaises, Michel Crozier fait découvrir les travaux américains aux chercheurs français et met en évidence les phénomènes de routines, de centralisation. Etudiant les relations humaines dans l'organisation, Crozier montre en effet que le système bureaucratique empêche l'adaptation et l'innovation⁴. Le modèle hiérarchique donne lieu à des attitudes de passivité et de retrait au détriment du fonctionnement de l'organisation. Or celle-ci est d'autant plus efficace que la satisfaction de ses membres est plus grande, satisfaction qui passe par un système de commandement plus adapté et moins autoritaire. « L'homme de l'organisation est à la recherche d'une nouvelle culture qui soit à la fois ouverte à tous – donc une culture de masse – et suffisamment vivante pour susciter **une participation créatrice** de la part de ses membres »⁵.

¹ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*, New York, MacMillan, 2nd édition, 1957 (1947), 259 pages. James G. March, *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally, 1965, 1247 pages.

² Seymour Martin Lipset, *Agrarian Socialism. The cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan. A study of political sociology*, Berkeley, University of California Press, 1950, 315 pages. S. M. Lipset étudie les réformes radicales entreprises par les socialistes après leur arrivée au pouvoir dans une province canadienne. Ces projets furent bloqués par les résistances des haut-fonctionnaires, dénonçant leur irréalisme ou appuyant les oppositions des groupes concernés.

³ Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949, 269 pages.

⁴ Il définit ainsi l'organisation bureaucratique comme une organisation qui, d'une part « n'arrive pas à se corriger en fonction de ses erreurs », et d'autre part est « trop rigide pour s'adapter aux transformations que l'évolution accélérée des sociétés industrielles rend de plus en plus fréquemment impérative ». Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, p. 228-243.

⁵ Michel Crozier, *op. cit.*, p. 369. C'est nous qui soulignons.

C'est donc à partir de ce constat de l'existence d'une marge de manœuvre de la bureaucratie à l'égard du pouvoir politique, analysée en terme de dysfonctionnement, que l'idée de participation est mise en avant. Dans la même perspective, Pierre Grémion mettra en évidence les arrangements entre fonctionnaires territoriaux et notables¹. Le modèle dit de la « régulation croisée », formalisé par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, souligne les relations de négociation s'établissant entre l'Etat, ses administrations, et les collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques publiques². De là, l'idée d'efficacité liée à la notion de participation : instrument d'acceptabilité des décisions, la participation est considérée comme permettant d'améliorer ces décisions. Le discours participationniste se présente donc en partie comme un discours technique, où l'accent est mis sur les notions d'efficacité, de rationalité, voire de rentabilité. La participation est jugée nécessaire pour améliorer le fonctionnement de l'entreprise ou de l'administration, par la prise en compte des motivations des acteurs. Ce discours inspire et s'inspire des techniques de management expérimentées dans les entreprises privées.

Des juristes dénoncent également l'absence de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif³. Les règlements sont élaborés par l'administration sans que soit engagé un dialogue avec les administrés. La protection du particulier prend alors une orientation essentiellement contentieuse. Or le recours pour excès de pouvoir constitue une protection toute théorique⁴. Jean Rivero propose d'associer davantage l'administré à l'élaboration administrative de la règle, à défaut d'une participation à élaboration de la loi⁵.

¹ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1975, 477 pages.

² Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1976, p. 3-32.

³ Jean Rivero, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », *Mélanges Jean Dabin*, Bruylant, Bruxelles, 1963, p. 813-836. Guy Braibant et alii, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Paris, Cujas, 1973.

⁴ Jean Rivero, « Le huron au Palais Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *Droit*, 1962, p. 37.

⁵ « Rien ne s'oppose... à ce que l'administration, tout en se réservant le nécessaire droit de dernier mot qui doit rester l'apanage du pouvoir, fasse, de ce mot ultime, la conclusion d'un dialogue ou d'un colloque ; que les intéressés présentent leurs dossiers, apportent leurs suggestions, échangent avec les techniciens administratifs, précisions et informations : la règle, ainsi élaborée, aura toute chance de tenir mieux compte que ne l'eût fait, peut-être, la loi elle-même, de toutes les données humaines du problème ». *art. cit.*, p. 579.

C'est cette partie du discours participationniste qui sera mobilisée par les pouvoirs publics pour les premières entreprises menées au nom de la « démocratie participative » dans les années soixante : il est alors surtout question de participation dans l'administration, d'amélioration des relations administration - administrés, et de participation dans l'entreprise. Ce discours technique est élaboré parallèlement à un discours proprement politique, développant une critique du fonctionnement de la démocratie représentative.

B. Les origines scientifiques des discours en terme de « crise de la démocratie représentative »

Le développement de la thématique participative est incontestablement lié à de nombreux ouvrages issus du droit, de la science politique, qui ont mis en évidence de façon souvent critique le fonctionnement du système représentatif. Le discours politique sur la crise de la démocratie représentative est d'abord marqué par sa permanence et son caractère récurrent¹. Ce discours est imprégné de la formule de Rousseau selon laquelle la « souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale (elle) ne peut jamais s'aliéner, et le souverain ne peut être représenté que par lui-même ; le pouvoir peut bien se transmettre, mais non la volonté. Le souverain peut bien dire : je veux actuellement ce que veut cet homme... mais il ne peut pas dire : ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir »². Sous la Troisième République la critique du système représentatif est relayée par les juristes, de Léon Duguit³ à R. Carré de Malberg⁴. Ce dernier propose, puisque le parlement a usurpé la volonté populaire, de promouvoir le référendum pour compenser le déficit démocratique. Le pouvoir est confisqué par les élus, qui s'isolent peu à peu de la volonté de leurs électeurs, ce qui aboutit à la

¹ Jacques Robert, « La crise de la démocratie, un discours récurrent », in Dominique Rousseau (dir.), *La démocratie continue, op. cit.*, p. 29-38.

² Jean-Jacques Rousseau, *Le contrat social, op. cit.*, p. 51-52.

³ « la loi est tout simplement l'expression de la volonté individuelle des hommes qui la font... en France, notamment, la loi est l'expression de la volonté de 350 députés et de 200 sénateurs qui forment la majorité habituelle ». Léon Duguit, *Les transformations du droit public*, 1913, p. 75.

⁴ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1985 (1920), deux tomes, tome II, p. 228.

formation d'une classe politique et à la transformation du mandat en métier¹. On retrouve ces discours à droite comme à gauche pendant l'entre-deux-guerres, avec des propositions de solutions qui diffèrent².

L'impact de ces analyses va être renforcé par le développement de travaux empiriques analysant le fonctionnement concret de la démocratie. Des travaux de sciences sociales (histoire, économie, science politique), mettent en évidence, à partir de démonstrations empiriquement fondées, le fonctionnement pratique de la démocratie représentative. Simultanément au processus historique d'extension du droit de suffrage sont apparus des partis politiques modernes³, et un phénomène de professionnalisation politique⁴. Ces professionnels de la politique jouent un rôle important dans la création et l'entretien de l'accoutumance au vote⁵. Les partis politiques semblent ainsi l'élément indispensable du succès de la mobilisation électorale, et leur développement répond à la nécessité d'adapter les électeurs à la citoyenneté qu'ils viennent d'acquérir⁶.

Différents travaux vont mettre en évidence les effets induits par ce phénomène de professionnalisation sur la pratique de la délégation. Ces analyses se diffusent

¹ « ce qu'on persiste à appeler la chambre est le syndicat professionnel de la profession parlementaire », Tardieu, *La profession parlementaire*, p. 35, cité in Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, 1994, p.18. « ... être député ce n'est pas un sacerdoce, c'est une profession. L'électeur, qui dépose un bulletin dans une urne, n'a plus le sentiment de remettre entre les mains d'un citoyen prédestiné l'exercice d'une souveraineté dont il garde par-devers soi l'orgueil. Il a le souci de confier à un professionnel le soin de régler des intérêts dont il n'a pas lui-même le maniement. On choisit un député comme on choisit un avoué parce qu'on ne connaît pas la procédure ». Robert de Jouvenel, *La République des camarades*, cité in Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *op. cit.*, p. 19.

² Jacques Robert, *art. cit.*

³ Au sens où ils constituent des entreprises de conquête du pouvoir politique.

⁴ Max Weber montre comment l'apparition de ces hommes politiques professionnels est corrélative au développement de l'Etat moderne. La centralisation par la monarchie des moyens de domination politique comme attributs du pouvoir d'Etat entraîna la disparition d'un type d'organisation (la féodalité) dans lequel toutes les fonctions de direction de la société étaient exercées simultanément par les mêmes individus, et son remplacement par un Etat bureaucratique dans lequel les fonctions sont spécialisées et exercées par des salariés, et dont le travail est divisé et centralisé comme dans une usine. Coupés des moyens de gestion et engagés dans une activité de plus en plus spécialisée, les hommes politiques sont peu à peu obligés de tirer des revenus réguliers de leurs activités, de vivre non seulement pour la politique mais aussi de la politique et de devenir ainsi des hommes politiques professionnels. Max Weber, *Economie et société, tome 1, Les catégories de la sociologie*, Paris, Agora, 1995, p. 371s.

⁵ Voir Michel Offerlé, « Mobilisations électorales et invention du citoyen : l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXème siècle », in Daniel Gaxie (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989, p. 149-174. Olivier Ihl, *Le vote*, Paris, Montchrestien, 1996, 148 pages.

⁶ Moisei Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques, op. cit.*

avec les théories élitistes qui soulignent l'autonomie du champ politique¹. R. Michels sera le premier à montrer, à la veille de la première guerre mondiale les effets des mécanismes de délégation du pouvoir avec sa célèbre loi d'airain de l'oligarchie: à la base et aux militants se substitue inévitablement une classe de professionnels, qui développent des intérêts propres. Les fonctions de direction sont exercées par les mêmes titulaires pendant de très longues périodes. Au-delà de son caractère officiellement précaire, la fonction politique est marquée d'une manière générale par une grande stabilité, du fait de la garantie que constitue le soutien du parti. Michels étudie les partis socialistes marxistes et les syndicats pour montrer que même dans le cas apparemment le plus favorable à la « démocratie », on trouve en fait une tendance à l'oligarchie. Qui dit organisation, dit tendance à l'oligarchie, et division du groupe en une minorité dirigeante et une majorité dirigée. A mesure que l'organisation se développe, le droit de contrôle de la masse sur la minorité dirigeante devient de plus en plus illusoire, faute de temps, de compétence et de pouvoir. L'ouvrage de R. Michels est traduit en français en 1971 avec une préface de René Rémond.

En 1942, Joseph Schumpeter publie *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, où il définit la méthode démocratique comme « le système institutionnel aboutissant à des décisions politiques dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple »². Il montre que la politique devient inévitablement une carrière, et met en évidence « l'existence d'intérêts professionnels spécifiques chez le politicien individuel, ainsi que d'intérêts collectifs distincts propres à la profession politique en tant que telle »³. Détenant une expertise particulière qui lui confère une certaine autonomie, il se consacre de façon permanente à la conquête des suffrages. Maurice Duverger montrera lui aussi comment la signification de l'élection et de la représentation ont été profondément transformés par le développement des partis⁴. L'électeur ne choisit

¹ Pour une analyse critique de l'idée d'autonomie/hétéronomie du champ politique, voir Daniel Gaxie, *Les professionnels de la politique*, op. cit.

² Joseph Schumpeter, *Capitalisme socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1963, (1942,)p. 367.

³ Joseph Schumpeter, op. cit., p. 388.

⁴ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, 565 pages.

pas vraiment ses élus. En outre les résultats électoraux déterminent qui gouvernera, mais n'indiquent pas aux élus, ou seulement de manière très vague, comment il leur faut gouverner. S'appuyant sur la définition de la démocratie proposée par J. Schumpeter, M. Duverger montre que contrairement à ce que postule la conception démocratique classique, les élections ne dégagent nullement une volonté populaire portant sur le contenu de la politique à suivre, mais ne font que désigner entre plusieurs concurrents, ceux dont les volontés deviendront des décisions publiques. Le choix des électeurs est donc limité, il ne constitue pas une contrainte quant à la politique à suivre ; les élus bénéficient d'une marge d'autonomie à l'égard de leurs « mandants ».

Comment un système politique s'accommode-t-il de la mise à jour et du dévoilement de son fonctionnement pratique opéré par des travaux empiriques ? En d'autres termes, comment l'écart entre les théories classiques de la démocratie et la pratique telle qu'elle est mise en évidence par les sciences sociales, est-il reçu et géré par les professionnels de la politique ? On peut, avec J. Schumpeter, rappeler d'abord que l'écart qui sépare les principes de la réalité, n'a jamais constitué un argument à l'encontre de ce qui est un précepte moral, ou une espérance mystique¹. En outre, il peut y avoir des profits pour les politiciens à faire usage des formules et de la phraséologie démocratique, « qui leur permet de flatter les masses, tout en leur procurant d'excellentes occasions, non seulement d'éluder leurs responsabilités, mais encore d'accabler leurs adversaires 'au nom du peuple souverain' »². Ces analyses vont donc être d'autant plus intégrées et neutralisées par les professionnels de la politique qu'ils peuvent proposer des remèdes conformes à leurs intérêts. Chacun d'entre eux individuellement a intérêt à conforter cette perception critique de la démocratie, pour pouvoir se positionner à l'avant-garde. Même si l'impact de ces analyses est, là encore, difficile à appréhender, on peut néanmoins souligner que les conclusions de ces travaux sont divulguées, vulgarisées, qu'elles se répandent et sont reprises dans les discours des professionnels de la politique et des défenseurs de la « démocratie

¹ Joseph Schumpeter, *op. cit.*, p. 363.

² *Ibid*, p. 365.

participative ». On peut alors s'interroger quant à la signification de la permanence de ces discours en terme de crise, et supposer que ceux qui les portent ont moins pour souci de remettre en cause le système représentatif, que d'en refonder la légitimité, à travers des entreprises de « modernisation conservatrice »¹. Ces analyses du fonctionnement du jeu politique vont être appropriées dans le cadre d'entreprises de dénonciation de la « crise de la démocratie représentative ». Cette marge d'autonomie va être dénoncée en terme de déficit démocratique.

Pour Pierre Grémion dans son célèbre ouvrage paru en 1976, la crise de la représentation est une critique de cette part de retraduction et de reformulation que comporte toute activité de représentation : « Les représentants acquièrent nécessairement un pouvoir autonome, qui peut aller jusqu'au détournement de délégation si le lien entre représentant et représenté n'est pas constamment réactivé. La contestation de la représentation porte sur l'illégitimité de cette zone de pouvoir, sur l'autonomie de la représentativité qu'acquiert toujours le représentant et qui est une des conditions de son efficacité. De plus en plus, la délégation est perçue comme suspecte et toute organisation d'une fonction de représentation est perçue comme la mise en place d'un « appareil » hiérarchique oppressant et oppressif »².

Une conception de la « démocratie participative » comme compatible avec la démocratie représentative s'impose donc assez tôt en France. Pierre Grémion évoque les courants participationnistes (sans plus de précision) et propose à partir de la distinction entre quatre modèles conflictuels de représentation – démocratie représentative pure, représentation fonctionnelle, démocratie participative, démocratie directe -, une définition de la « démocratie participative » qui entérine la conception selon laquelle elle est fondamentalement compatible avec la démocratie représentative, qu'elle ne fait que perfectionner : « La démocratie

¹ De telles entreprises visent moins à remettre en cause la démocratie représentative, qu'à relégitimer la justification électorale de la délégation. Bernard Lacroix, « La 'crise de la démocratie représentative en France'. Eléments pour une discussion sociologique du problème », *SCALPEL*, n°1, 1994, p. 24

² Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, op. cit., p. 450.

participative s'inscrit en réaction contre le formalisme du rapport entre représentant et représenté lorsque le vote est le seul instrument de contrôle des mécanismes de délégation. En effet, l'observation empirique du fonctionnement des institutions montre que la démocratie représentative pure est viciée par l'inégalité qu'introduit l'exercice d'une délégation. Lorsque la délégation n'est pas confisquée au profit des hommes ou des couches sociales privilégiées, elle est tout simplement détournée par les délégués eux-mêmes qui s'approprient progressivement une spécialité et deviennent ainsi de moins en moins contrôlables en fonction de la position privilégiée qu'ils se taillent dans l'institution de représentation. La théorie de la démocratie participative s'attaque à la relation de pouvoir inhérente à toute action de délégation. Elle met directement en cause le système notabiliaire (...). La spécificité de la théorie de la démocratie participative réside dans les moyens par lesquels elle entend rétablir l'équilibre qu'elle estime rompu dans le mécanisme de délégation inhérent à toute forme de représentation. **Elle privilégie dans ce ré-équilibre les techniques d'information** pour permettre aux participants de « contrôler » véritablement leurs délégués et de peser ainsi réellement sur la définition de leur choix. **La théorie de la démocratie participative ne cherche pas à modifier le régime représentatif lui-même (en particulier, elle ne préconise pas le mandat impératif) ; elle cherche à améliorer les mécanismes de délégation** (sélection et renouvellement des leaders; intensité du lien représentant/représenté, etc.) en agissant sur les mécanismes de fonctionnement des institutions »¹. Cette définition est intéressante à plus d'un titre : parce qu'elle entérine et « naturalise » une certaine conception de la « démocratie participative » en la présentant comme cohérente et unifiée (sans préciser d'ailleurs quels sont les auteurs qui ont conceptualisé cette « théorie de la démocratie participative ») et parce qu'elle montre bien en filigrane, ce qui a contribué à la rendre possible et qui la justifie. Cette définition de la « démocratie participative » est à la fois descriptive et implicitement prescriptive : on y retrouve l'idée que le vote ne suffit plus, en raison du système notabiliaire et de la part d'autonomie acquise par les représentants. La définition esquisse les solutions aux dysfonctionnements du

¹ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique, op. cit.*, p. 449.

régime représentatif, qu'il ne s'agit pas de remettre en cause mais seulement d'« améliorer ». Les moyens de cette amélioration sont surtout des techniques d'information qui permettent de contrôler les choix des dirigeants.

Ainsi la science politique elle-même a sans doute contribué indirectement à rendre possible la diffusion de la thématique participative à travers toute une série de travaux mettant en évidence les phénomènes de traduction voire d'usurpation inhérents à l'exercice de toute délégation. Ces analyses ont contribué à faire advenir l'idée que la représentation ne suffit plus. En effet, ces travaux ont rendu visible l'indépendance relative des élus à l'égard de leurs électeurs et donc rendu possible sa dénonciation. L'idée qu'avec la professionnalisation croissante de la politique, les représentants sont conduits à intégrer dans leurs décisions une part toujours plus grande de préoccupations tenant à leurs intérêts particuliers, éventuellement au détriment de ceux qu'ils prétendent défendre, est désormais largement répandue en dehors du seul champ de la science politique. La relation représentant-représenté est forcément transformée du fait de cette connaissance partagée (bien qu'inégalement selon les individus) du fonctionnement du jeu politique.

Il existe entre ces deux types d'analyses mettant en évidence la part d'autonomie des bureaucraties à l'égard du pouvoir politique ou des élus à l'égard de leurs mandants une affinité telle qu'ils ont pu se renforcer l'un l'autre. La distinction que nous avons opérée entre ces deux corpus de travaux est d'ailleurs largement arbitraire, dans la mesure où ils se recoupent partiellement et s'étayent mutuellement. Ce qui est sûr, c'est que ces différents auteurs formulent des conclusions qui pourront être considérées comme abondant dans le sens de la nécessité d'une « plus grande participation », et qu'ils rendent problématiques des choses qui vont le devenir plus tard pour d'autres acteurs sociaux. Un certain nombre d'auteurs, dont les travaux seront repris en France, posent à cette époque des problèmes qui seront formulés plus largement un peu plus tard. Cette observation permet de questionner le statut des sciences sociales, qui peuvent jouer un rôle prophétique, sans que l'on puisse, en règle générale, apporter la

preuve de leur influence directe¹. En formulant des diagnostics et des instruments d'analyse de la réalité sociale, les sciences sociales peuvent à l'issue d'un processus qu'il faudrait pouvoir analyser beaucoup plus finement, contribuer à rendre problématiques les situations qu'elles décrivent, et à inspirer des entreprises pour y remédier. Cette dimension est d'autant plus difficile à appréhender que cette inspiration, qui peut dans certains cas servir de caution scientifique, ne sera pas nécessairement consciente, théorisée ni revendiquée et mise en avant.

C. La construction de la « démocratie participative » en programme politique : le mouvement gamiste

C'est le mouvement gamiste qui va d'abord se réappropriier ces thèmes pour dénoncer les pratiques de pouvoir et réclamer la mise en place d'une démocratie de participation, peut ainsi paraître « l'inventeur » du discours participatif². C'est en effet au sein des Groupes d'Action Municipale que l'on trouve la première tentative de rassemblement, et de traduction en programme et en propositions politiques concrètes, des analyses que l'on vient de voir.

Les premiers Groupes d'Action Municipale apparaissent en 1965³. Cette année-là, lors des élections municipales, un G.A.M se présente à Grenoble et est élu contre toute attente. Le mouvement va ensuite se diffuser et se faire connaître, notamment à travers l'action de l'Association pour les Elus Locaux et Sociaux (ADELS). L'association naît à la suite des élections municipales de 1959, d'abord autour d'un journal (alors appelé *Correspondance Municipale*) en direction des élus locaux nouvellement élus sur les listes UFD (Union des Forces Démocratiques). Sous ce titre se retrouvent des militants appartenant à l'UGS

¹ En dehors du cas des travaux du Centre de Sociologie des Organisations. Voir *infra*, p. 112s.

² « L'invention et la définition de l'enjeu participatif apparaît comme le résultat de l'activité politique de militants associatifs luttant pour l'accession au pouvoir municipal. L'enjeu participatif local apparaît comme l'invention d'une nouvelle élite politique locale qui valorise ses compétences, ses ressources, ses croyances pour accéder au pouvoir municipal ». Marion Paoletti, *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Thèse pour le doctorat de Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1996, sous la direction de Hubert-Gérald Hubrecht et de Yves Poirmeur, 2 tomes, p. 116.

³ Pour une histoire des GAM se reporter à la thèse de Michèle Sellier, *Les Groupes d'Action Municipale*, sous la direction de Jean-Pierre Cot, Université Paris II, mars 1975, 523 pages. Robert de Caumont, Marc Tessier, *Les GAM*, Paris, 1971, Editions Universitaires, 225 pages. Voir aussi

(Union de la Gauche Socialiste) puis du PSU (Parti Socialiste Unifié). « Les fondateurs de l'ADELS créèrent la revue pour aider ces nouveaux élus à accélérer un renouvellement politique qui se situait en opposition avec un certain comportement de notable, qu'il fut de droite ou de gauche »¹. L'association est déclarée au *Journal Officiel* le 11 juillet 1959. Au départ l'objectif est d'apporter des éléments d'information aux élus afin de leur permettre de jouer un rôle actif dans la gestion communale². En dehors de la revue *Correspondance Municipale*, l'ADELS édite aux Editions Ouvrières une collection « Pouvoir Local », dirigée par Roger Beaunez. Elle organise des colloques et des sessions de formation, qui dans les années soixante sont surtout consacrés à des problèmes d'urbanisme, d'habitat ou d'aménagement du territoire (les « grands ensembles », le développement urbain).

Très rapidement, l'intitulé de l'association est modifié par les membres qui trouvent le terme « élu » trop restrictif³. Le 23 mai 1964 l'association prend son nom actuel, sans changer de sigle : Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale. Ce nouvel intitulé ainsi que de nouveaux statuts lui permettent d'être reconnue d'utilité publique en octobre 1964, en tant qu'association d'éducation populaire, et de bénéficier de subventions du Ministère de la Jeunesse et des Sports. D'association proposant une assistance technique aux élus locaux, l'ADELS va rapidement devenir une association missionnaire, au service d'une

les développements qu'y consacre dans sa thèse Marion Paoletti, qui analyse finement la contribution des GAM au développement de la démocratie locale.

¹ Nathalie Froissart, *Les collectivités locales et l'action de formation-information de l'ADELS*, Mémoire, U.E.R. S.E.C. Département Animation-Formation et Développement des Organisations, sous la direction de J.B. Payet, Université Paris-Nord, juin 1980, 102 pages.

² Selon l'article 2 de ces statuts, l'ADELS a trois buts :

- développer l'étude des problèmes relevant des collectivités locales, des économies régionales ou des institutions sociales
- apporter à ses adhérents et à d'autres associations de caractère similaire une aide éducative et technique ainsi que tous les services pour leur donner les moyens et les compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités
- favoriser en ces domaines les échanges d'expérience aussi bien sur le plan national qu'international et de faciliter à tous ses membres les liaisons adéquates, permanentes ou temporaires.

³ Comme cela est expliqué dans le n°37 de *Correspondance Municipale* : « Puisque nous nous adressons essentiellement aux animateurs de la vie municipale et locale, il nous a semblé nécessaire de faire disparaître le terme 'élu' ».

cause, placée au rang d'une véritable éthique¹. Elle devient un mouvement d'éducation populaire qui s'adresse aussi bien aux militants associatifs qu'aux élus locaux. Elle se positionne désormais explicitement sur le problème de ce qu'elle appelle la citoyenneté active, par opposition à une citoyenneté qui se résumerait au seul geste électoral². Dans les plaquettes présentant les services de l'ADELS, insérées dans la revue, on peut également lire : « le but de l'ADELS est de développer les capacités d'initiative des citoyens, de les aider à assumer une pratique démocratique réelle dans la gestion de la cité ». D'outil en direction des élus, l'association va devenir un lieu de défense des associations, dénonçant les pratiques de notables de certains élus, de droite comme de gauche. C'est sous la présidence de Michel Rocard (1963-66) que ce changement d'orientation s'effectue, cependant que le travail et la réflexion avec les Groupes d'Action Municipale sont développés. Ce tournant marque d'une manière générale le développement de la collaboration avec les grands mouvements d'éducation populaire en matière d'information-formation. « ...elle se consacre à la diffusion d'informations pratiques et de témoignages grâce à sa revue *Territoires*, ainsi qu'à la formation aux outils permettant l'exercice d'une citoyenneté responsable »³. Le public de la revue est constitué principalement de militants ou de responsables associatifs ou élus : élus municipaux, travailleurs sociaux, militants associatifs, fonctionnaires des ministères ou des directions régionales ou départementales... Les abonnés sont des professionnels, des institutionnels : mairies, ministères, préfectures, associations, groupements d'intérêt public (HLM) et quelques particuliers⁴. La revue, écrite par des bénévoles qui au fil des années sont de plus en plus des intellectuels, s'est progressivement orientée vers un lieu de réflexion. Le courant intellectuel s'implante de plus en plus profondément dans la revue et

¹ Le terme revient souvent dans les articles publiés dans la revue *Territoires*.

² « Par cette évolution, l'Adels n'entend plus seulement répondre à l'attente technique des élus mais aider les citoyens à prendre toute leur place dans la cité. La notion de démocratie locale prend alors tout son sens. Elle ne s'arrête pas au renforcement du pouvoir des élus locaux. Elle va au-delà du geste occasionnel qui consiste à introduire un bulletin dans l'urne une fois tous les six ans, le citoyen étant mis en congé de citoyenneté entre deux élections ». Roger Beaunez, « Adels ; association pour la démocratie... 1959-1989, idées et pratiques », *Territoires*, n°300, septembre 1989, p. 48.

³ Gérard Logié, « La pédagogie de la participation », *Territoires*, n°333, décembre 1992, p. 14.

⁴ Nathalie Froissart, *Mémoire cité*, p. 61.

l'association¹. Le public de la revue reste majoritairement composé d'élus, d'abord municipaux.

Le mouvement national des G.A.M ne prend vraiment naissance qu'en 1968, date de la première rencontre nationale, et se développe surtout avec les élections municipales de 1977. On se trouve alors dans un contexte de crise du logement, et des mouvements urbains se développent. C'est pour répondre à cette situation qu'une expérience de « conseils de résidents » est conduite à Sarcelles à la suite d'un accord passé entre la Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts (François Bloch-Lainé) et un certain nombre d'associations d'habitants. Les résidents sont appelés à participer à la gestion et à l'animation de leur grand ensemble. De même à Rennes le maire tente d'établir une plate-forme permanente de dialogue entre les associations d'habitants et les pouvoirs publics par la création d'un Office Social et Culturel (OSC). Ici et là sont donc tentées des expériences visant à associer la population à la gestion urbaine. Cependant ces initiatives restent très isolées. A l'initiative de Robert de Caumont, membre du collectif national, et du GAM d'Hérouville (PSU puis PS), et de Hubert Dubedout (GAM de Grenoble PS), se met en place une structure nationale. Si Robert de Caumont, Hubert Dubedout, mais aussi **Jean-Louis Bianco**, sont les grandes figures du mouvement gamiste, cette démarche rassemble de nombreux énarques et ingénieurs, cadres supérieurs, professeurs, proches de la CFDT, du Club Jean Moulin, du PSU et de la gauche chrétienne. D'un mouvement né à partir de luttes urbaines, les GAM vont progressivement se transformer en un mouvement politique présent sur le terrain électoral.

Il s'agit d'un mouvement exclusivement urbain, d'intellectuels, qui va développer une critique du système notabiliaire, et une dénonciation des pratiques de leadership et de délégation mises en évidence par les sciences sociales. En 1970 les GAM adoptent une charte aux termes de laquelle ils « refusent le jeu hypothétique d'une fausse démocratie de représentation, qui en restant formelle, prive en fait le citoyen de ses droits d'expression, d'orientation et de contrôle ».

¹ *Ibid*, p. 63.

Ils prônent « la démocratie de participation », qui donne « à chacun et en permanence le désir et la possibilité d'agir sur son milieu, par des moyens à sa portée ». On retrouve les grandes idées de la littérature participationniste, selon lesquelles le vote ne suffit plus à garantir un exercice démocratique du pouvoir, la même critique du système notabiliaire et une conception idéale du citoyen. Dans leur ouvrage paru en 1971, Robert de Caumont et Michel Tessier confrontent l'ouvrage de Pierre Mendès-France, à un passage du livre de Michel Debré, *Ces Princes qui nous gouvernent* paru en 1957, pour évoquer la distance qui sépare ces deux représentations de la vie publique. Ils montrent ainsi deux conceptions du citoyen diamétralement opposées, entre celui qui, en silence, se fait un jugement sur le gouvernement de son pays en attendant les élections dans la démocratie de délégation, et le citoyen-participant qui ne laisse pas à d'autres le souci de son sort et du sort commun dans le cadre d'une démocratie de participation¹.

Cette critique se double d'une critique du système notabiliaire, de l'appareil d'Etat, des partis politiques, qui rappelle beaucoup les travaux précédemment cités. De telles analyses « prennent » d'autant mieux qu'elles sont en affinité avec la vision du monde qui domine le mouvement gamiste qui comprend une forte composante chrétienne. Les jeunes énarques qui constituent les idéologues du mouvement élaborent, à partir d'une critique du système, une idéologie d'inspiration chrétienne². Cette inspiration donne lieu, avec un attachement particulier pour les problèmes concrets du quotidien, à l'investissement de questions délaissées par les partis politique et les notables : organisés autour de la vie de quartier, sur les problèmes d'espaces verts et de garderie d'enfants, les gamistes se donnent souvent un autre nom, celui de

¹ Robert de Caumont, Michel Tessier, *Les GAM*, Paris, Editions Universitaires, 1971, p. 184.

² « Ainsi, les idées des GAM sont d'abord le produit manifeste du courant chrétien présent dans le mouvement ; les chrétiens, traditionnellement méfiants vis-à-vis de l'Etat, des notables, des partis, manifestent, de cette façon, leur hostilité aux institutions qu'ils considèrent volontiers comme des maux à supporter ; en revanche ils ont tendance à privilégier les auto-organisations qui permettent à l'homme de se prendre en charge, d'assumer ses responsabilités, de s'épanouir. Ainsi s'explique pour une large part qu'ils aient choisi le terrain local pour développer leur action ». Michèle Sellier, *thèse citée*, p. 196.

« syndicat du cadre de vie ¹ ». Le mouvement des G.A.M est ainsi marqué par le souci d'une organisation non hiérarchique. Par exemple, les modèles de statuts associatifs (loi 1901) généralement diffusés, sont jugés inadaptés aux besoins d'une organisation véritablement démocratique ².

Les G.A.M constituent les premiers défenseurs de la « démocratie participative » clairement identifiables. Leurs caractéristiques expliquent en partie l'influence probable d'analyses scientifiques dans leurs conceptions politiques. Dans un premier temps leur influence reste toutefois limitée. Il faudra attendre la crise de mai 1968 pour que les gouvernants s'approprient le discours participatif.

¹ Marion Paoletti, *thèse citée*, p. 110.

² « Le pouvoir (y) repose sur une pyramide hiérarchique, parfaite illustration de la démocratie de délégation : Assemblée Générale réunie une fois l'an, conseil d'administration, bureau, président. Dans cette structure, qui n'est pas neutre, l'autocratie présidentielle, la sclérose des dirigeants, la bureaucratie, la coupure de la base trouvent, si l'on peut dire, leur terrain d'élection ». Robert de Caumont, M. Tessier, *Les GAM*, op. cit., p. 140.

Section II

L'après- mai 68 :

Premières concrétisations de la « démocratie participative »

Les premières réalisations inspirées par les discours fondateurs que nous venons de passer en revue, font leur apparition à la suite des évènements de mai 68. La conception gaullienne de la participation, quel que soit le succès ou l'échec des réalisations qu'elle a inspirées, institutionnalise et neutralise durablement la notion de « démocratie participative ». Celle-ci va ensuite donner lieu à des investissements différenciés selon les acteurs, mais ne quittera plus le devant de la scène politique.

C'est d'abord comme instrument d'efficacité de l'action administrative que la participation va être pensée et va inspirer des réalisations, des politiques contractuelles et partenariales, des tentatives récurrentes de réforme de l'Etat et de modernisation de l'administration. La diffusion d'une idéologie de la modernisation et du changement au sein de l'administration, au nom d'impératifs d'efficacité et de rentabilité, a rendu possible la diffusion de l'idéologie participative à travers une conception de notions mobilisatrices, telles que la responsabilisation¹, etc.

§1. De Gaulle et la participation : la neutralisation du thème

C'est en réponse aux « évènements de mai 68 », que la « démocratie participative » va connaître un début de concrétisation politique et réussir à s'imposer durablement. La crise de mai 68 a ainsi joué un rôle prépondérant dans le déclenchement de l'action publique sur ce thème, qui passe toutefois par le rejet des conceptions les plus radicales. Celles-ci seront durablement écartées dès la fin des années soixante et le début des années soixante-dix et le rôle de mai 68 sera tout aussi durablement occulté.

¹ Lionel Chaty, *Thèse citée*.

A. Les conceptions « radicales » de la « démocratie participative »

Il faut rappeler comment la thématique participative est conçue dans le contexte des événements de mai 68, en France comme aux Etats-Unis. Elle renvoie alors à une conception extensive qui couvre tous les domaines de la vie sociale : école, travail, université, voisinage, administration... Il s'agit également de conceptions beaucoup plus radicales, selon lesquelles la « démocratie participative » ne renvoie pas seulement à des discours critiques du fonctionnement des institutions représentatives, qu'il faudrait compléter par des dispositifs participatifs. Certaines de ces conceptions s'appuient en effet sur une mise en cause des fondements de la société capitaliste, et du système représentatif lui-même. La participation politique n'est pas considérée comme « l'école de l'esprit public », mais bien plutôt comme une école de la subversion¹. Certains de ces ouvrages mettent directement en cause le principe représentatif², et l'activité politique elle-même³. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis des groupes radicaux ont cherché à organiser les pauvres, les minorités ethniques et sexuelles, les étudiants... afin de renverser le système représentatif lui-même⁴. Le succès des analyses de l'Ecole de Francfort, et en particulier des ouvrages d'Herbert Marcuse dans les milieux étudiants américains et français à l'époque, traduisent bien la

¹ Sur ces conceptions, voir Terence E. Cook Patrick M. Morgan, *Participatory Democracy*, San Francisco, Canfield Press, 1971, 486 pages.

² Citons C. George Benello, Dimitrios Roussopoulos (ed.), *The Case for Participatory Democracy : some Prospects for a Radical Society*, New York, Grossman, 1971, où la démocratie directe est vue comme un moyen d'atteindre une société anarchisante idéale.

³ En France on peut citer l'exemple de l'Internationale situationniste, dont la maxime-programme est « l'humanité ne sera vraiment heureuse que le jour où le dernier bureaucrate aura été pendu avec les tripes du dernier capitaliste ». Fondée en 1957 par des étudiants, les situationnistes explicitent en août 1964, dans le numéro neuf de la revue *L'Internationale situationniste*, leurs conceptions de la politique : « Les mots « mouvements politiques » recouvrent aujourd'hui l'activité spécialisée des chefs de groupes et de partis, puisant dans la passivité organisée de leurs militants la force oppressive de leur pouvoir futur. L'IS ne veut rien avoir de commun avec le pouvoir hiérarchisé... L'IS se propose d'être le plus haut degré de la conscience révolutionnaire internationale. C'est pourquoi elle s'efforce d'éclairer et de coordonner les gestes de refus et les signes de créativité qui définissent les nouveaux contours du prolétariat, la volonté irréductible d'émancipation... L'IS se réfère à une révolution permanente de la vie quotidienne ». Cité in Hervé Hamon, Patrick Rotman, *Génération*, tome 1 *Les années de rêve*, Paris, Seuil, Points Actuel, 1990, p. 395.

⁴ Voir par exemple Staughton Lynd, « The New Radicals and 'Participatory' Democracy », *Dissent*, XII, n°3, summer 1965, p. 324-333. C'est en 1960 qu'ont lieu les premiers sit-in d'étudiants noirs dans les restaurants du Sud. En avril est fondé le *Student Non-Violent Coordinating Committee* (SNCC), et en juin, le *Student for a Democratic Society* (SDS).

prégnance de ces conceptions radicales à l'époque¹. Le développement de l'autodétermination et de formes de démocratie directe, chez Herbert Marcuse, est conçu comme la seule alternative à la « société unidimensionnelle ». Il ne s'agit de rien de moins que de faire en sorte que « les individus administrés – dont la mutilation est inscrite dans leurs libertés, dans leurs satisfactions, et se multiplie sur une échelle élargie », se libèrent « à la fois d'eux-mêmes et de leurs maîtres »². Pour cela, « pour que les individus atteignent à une autodétermination authentique, il faut qu'ils aient un contrôle social effectif sur la production et la distribution du produit social...selon le degré de développement il peut y avoir des variations multiples dans les formes qui combinent l'autorité centralisée et la démocratie directe »³. Plus généralement la critique de la croissance et de la modernité qui se développent à travers les essais d'Henri Lefebvre⁴, de Jean Baudrillard⁵, d'André Gorz⁶ et de Guy Debord⁷, marquent le contexte idéologique de l'époque.

Le rejet de ces conceptions au profit de représentations compatibles avec la démocratie représentative va s'imposer à la suite des événements de mai 68, à travers la réponse du Général De Gaulle puis de Georges Pompidou, ou plutôt de son Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas, à la crise. L'acceptation d'une conception pacifiée de la « démocratie participative » s'impose alors, purifiée de son contenu subversif. L'appropriation de la thématique participative dans les discours politiques de la fin des années soixante peut s'appréhender comme une concession aux événements de mai 68, une « entreprise de modernisation conservatrice », dont le résultat sera de faire passer durablement au second plan des conceptions beaucoup plus radicales. Ainsi, le discours participatif est intégré au double sens où il est pris en compte à la suite de la pression politique des

¹ *L'homme unidimensionnel* sera traduit en français en 1968 avec une préface de l'auteur évoquant et analysant les événements. Herbert Marcuse, *L'homme unidimensionnel, Essai sur l'idéologie de la société industrielle avancée*, Paris, Minuit, 1968 (Boston 1964), 281 pages.

² Herbert Marcuse, *op. cit.*, p. 274.

³ *Ibid*, p. 275.

⁴ Henri Lefebvre, *Critique de la vie quotidienne*, Paris, L'Arche, 1958.

⁵ Jean Baudrillard, *Le Système des objets*, Paris, Denoël, 1968, 288 pages.

⁶ André Gorz, *Stratégie ouvrière et néo-capitalisme*, Paris, Seuil, 1964.

⁷ Guy Debord, *La Société du spectacle*, Paris, Gallimard, 1996, 224 pages. L'ouvrage est paru pour la première fois en 1967 chez Buchet-Chastel.

événements de mai, et où il est approprié, assimilé, neutralisé, c'est-à-dire dégagé de ses aspects les plus radicaux et subversifs.

B. Une conception extensive de la « démocratie participative »

Pour constituer déjà une volonté de neutralisation et de pacification de la revendication participative, la réforme proposée par le général De Gaulle n'en repose pas moins sur une conception extensive de la « démocratie participative ». Le général De Gaulle voit dans la participation, qui « change la condition de l'homme au milieu de la civilisation moderne » le remède à ce qu'il nomme la « société mécanique », terme désignant, en gros, l'emprise croissante de la standardisation et de la technocratie sur l'existence humaine « de telle sorte que l'individu, par exemple l'ouvrier, n'a pas prise sur son destin »¹. René Capitant, défenseur le plus notoire de la participation, est nommé garde des Sceaux dans le nouveau gouvernement.

Le projet de révision constitutionnelle de 1969 reflète bien cette conception gaullienne de la « démocratie participative ». Il s'agit pour De Gaulle, à travers une réforme profonde des structures et des rapports sociaux, d'organiser « les rapports humains, notamment dans les domaines économique, social et universitaire, de telle sorte que tous les intéressés, sur les sujets qui les concernent directement, prennent part aux études, projets et débats à partir desquels les décisions seront prises par les responsables »². Le projet consiste notamment en la représentation au sein d'une deuxième Chambre, des conseils généraux et municipaux, ainsi que des « organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'Etat, la voix des grandes activités du pays »³. Dans cette conception gaullienne de la « démocratie participative »⁴, outre l'élection au suffrage universel et la participation directe de

¹ Charles de Gaulle, *Discours et Messages. Vers le terme (1966-1969)*, Plon, 1970. Entretien radiodiffusé et télévisé avec Michel Droit.

² Conférence de presse du 9 septembre 1968, cité in Jacques Chapsal, *La vie politique sous la Vème République*, Paris, PUF, 1987, tome 1, p. 385.

³ Charles de Gaulle, *Le Fil de l'Epée*, Paris, Plon, 1971, p. 9.

⁴ Qu'on trouve bien avant la réforme constitutionnelle avortée de 1969, dans le discours de Bayeux.

l'électorat par la voie du référendum, la reconnaissance de la légitimité de la participation des corps intermédiaires à la direction de l'Etat, ainsi que l'orientation fédéraliste et la participation dans l'entreprise¹, sont au premier plan², mettant à l'écart le rôle des partis politiques.

Les tentatives pour instaurer des formes de contrôle des usines par les travailleurs à la suite de mai 68, sont reprises par le Général De Gaulle dans ses projets en faveur de la participation. A l'université, le général De Gaulle défend la réforme d'Edgar Faure, instituant la participation des étudiants, contre la plupart des membres de la majorité de l'époque. Dès sa concrétisation en programme politique, la participation paraît ainsi transcender les clivages partisans, et constituer une sorte de « troisième voie » : formalisée par De Gaulle, elle est défendue par des « gaullistes de gauche », notamment Louis Vallon et René Capitant. Elle suscite aussi bien les inquiétudes des partis et des syndicats que du patronat.

Pour pouvoir se diffuser la thématique participative a du être « purifiée » de son caractère subversif. Les problématiques radicales et autogestionnaires seront donc reléguées au second plan. Si les critiques de la représentation continuent d'exister, la conception dominante de la « démocratie participative » restera conforme à l'idéologie élaborée aux débuts des GAM. C'est sous cette forme qu'elle sera réappropriée par des partis, et ce d'autant plus que les résultats que les GAM obtiennent aux élections municipales de 1972, font apparaître ce thème comme électoralement rentable. La thématique participative va ainsi

¹ Définie comme suit : « Dans une entreprise, la participation doit revêtir trois formes distinctes : pour ceux qui y travaillent, il faut d'abord qu'elle comporte l'intéressement matériel direct aux résultats obtenus, ensuite, le fait d'être mis au courant de la marche de l'entreprise dont le sort de chacun dépend, et enfin, la possibilité de faire connaître et de faire valoir leurs propositions pratiques ». Charles de Gaulle, Conférence de presse du 9 septembre 1968. Cité in Jean Lacouture, *De Gaulle*, tome III, Paris, Seuil, 1986, p. 738.

² « Le projet gaullien de démocratie participative repose sur trois piliers essentiels : participation directe de l'électorat par la voie du référendum et de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel ; reconnaissance des corps intermédiaires, territoriaux ou socioprofessionnels, représentés au Sénat ; régionalisation et évolution vers un certain degré d'autonomie des institutions régionales ». Fernando L. Sabsay, Felipe A. Gonzalez Arzac, « Le général de Gaulle et la démocratie participative », *Espoir. Revue de l'Institut Charles de Gaulle*, 85, septembre 1992, p. 67. Dans cet article les auteurs montrent notamment les répercussions des conceptions participatives gaulliennes dans certains pays d'Amérique Latine.

devenir un enjeu de la concurrence politique, et des tentatives d'appropriation ont lieu au sein du PS comme au sein de la majorité gouvernementale de l'époque.

§2. Jacques Chaban-Delmas et la « Nouvelle Société »

Après l'échec du référendum de 1969 et le départ du Général, ces idées rencontrèrent d'autant moins d'écho qu'elles suscitaient l'hostilité des partis, des employeurs, et peu d'enthousiasme chez Georges Pompidou. C'est à travers le projet de « Nouvelle Société » de son premier ministre Chaban-Delmas, que l'idée participationniste va en quelque sorte se réincarner.

A. Une conception « acceptable » de la « démocratie participative »

La célèbre déclaration du 16 septembre 1969 où Jacques Chaban-Delmas présente son projet de « Nouvelle Société » fut l'œuvre personnelle du Premier Ministre¹, Georges Pompidou ayant toujours affirmé son opposition aux conceptions gaulliennes en la matière, et d'une manière générale son désaccord quant à la manière de régler les événements de mai 68. Georges Pompidou était hostile à cette thématique de la participation, à laquelle il ne croyait pas². La déclaration de Jacques Chaban-Delmas est très directement inspirée des travaux du Club Jean Moulin et des travaux de Michel Crozier. Les événements de mai seront interprétés par Michel Crozier comme une « mise en cause du style d'action à la française »³, plus qu'une remise en cause radicale du fonctionnement du système politique⁴. Cette lecture de la crise de 68 permet d'asseoir les analyses du phénomène bureaucratique qu'il a réalisées quelques années auparavant, et qui revêtent *a posteriori* une dimension prophétique.

¹ Sans concertation préalable avec Pompidou qui y était semble-t-il non seulement indifférent mais hostile. Voir Jacques Chapsal, *op. cit.*, p. 428s.

² *Ibid.*

³ Michel Crozier, *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970, p. 170.

⁴ « ...ce qui frappe, dans la crise de mai, c'est qu'elle n'était révolutionnaire ni dans ses objectifs politiques, ni dans ses intentions sociales, alors qu'elle l'était profondément dans ses moyens d'expression, c'est-à-dire au niveau des mécanismes du jeu social, ou tout simplement des rapports humains (...) Les Français ne se sont pas révoltés pour mettre fin à l'exploitation capitaliste ou pour bâtir la société sans classes, ils se sont précipités dans la crise pour mettre en cause un système de relations humaines, un style d'action et un mode de gestion dont ils souffraient ». *Ibid.*, p. 170.

La réforme proposée par Jacques Chaban-Delmas s'inspire de ces analyses, en s'inscrivant en réaction contre un Etat omniprésent et rendu inefficace par la lourdeur de ses procédures et mécanismes d'intervention. Quatre orientations sont proposées pour mettre en place cette nouvelle société : la formation et l'information du citoyen ; la transformation du rôle de l'Etat ; l'amélioration de la compétitivité nationale ; le rajeunissement des structures sociales. Ainsi du général de Gaulle à Jacques Chaban-Delmas, le débat politique est transposé du plan des institutions au plan des mœurs et habitudes sociales. Si ce projet est mieux accepté, en particulier par le patronat, c'est qu'il va dans le sens d'une plus grande efficacité, en se fondant sur une conception managériale de la participation, et en excluant l'aspect « démocratique » qui était présent dans la conception gaullienne. Lionel Chaty montre que la participation dans l'entreprise, rejetée sous De Gaulle aussi bien par les patrons que par les syndicats, va être en quelque sorte naturalisée à partir de Chaban-Delmas ; le management participatif est conçu comme une solution pour la « réforme sociale » de l'entreprise. On ne reviendra pas à la définition gaullienne de la participation dans l'entreprise.

B. Une modernisation de l'Etat

Le projet de Nouvelle Société reste centré sur ce qui apparaît comme le problème central à l'époque : le déficit croissant des entreprises publiques. A la suite du rapport Nora mettant en évidence les archaïsmes du secteur public (1967) mais aussi des événements de mai 1968, est entreprise principalement une réforme contractuelle des relations entre le secteur public industriel et commercial et ses tutelles, principalement à EDF, à la SNCF et la RATP. L'idée centrale, qui paraît là encore directement inspirée des analyses de Michel Crozier, est de responsabiliser les acteurs en développant leur autonomie.

Ces évolutions analysées dans le cas français correspondent à des idiosyncrasies nationales, mais elles participent de transformations que l'on peut repérer ailleurs : ainsi en Grande-Bretagne, à la même époque, apparaissent des textes législatifs concernant l'implication des citoyens dans plusieurs services administratifs locaux, souvent initiés ou accompagnés, par des rapports de comités

officiels¹. Le rapport Skeffington sur « *Public participation in Planning* »², définit la participation comme le fait de « prendre part à la formulation des politiques et propositions ». Le Seebhom Committee on Local Authority insiste sur l'importance d'une participation maximum des individus et des groupes de la communauté dans la planification, l'organisation et provision des social service³.

Par ailleurs, en 1973 est institué le Médiateur (devenu médiateur de la République), inspiré de l'Ombudsman suédois. Les administrés ont la possibilité de lui adresser des réclamations concernant le fonctionnement de l'administration par l'intermédiaire d'un parlementaire ou d'une association. Il dispose de pouvoirs d'investigation étendus et de correspondants départementaux. Il peut faire des recommandations aux administrations concernées⁴. Enfin, il publie un rapport annuel, à la fois bilan de ses activités et propositions de réformes.

Alors que la concertation se développe ici surtout dans le domaine de l'économie et dans le domaine social, elle va ensuite toucher les rapports administration-administrés.

Les réformes entreprises par le général De Gaulle comme par Jacques Chaban-Delmas, peuvent ainsi s'analyser en terme de modernisations conservatrices dans la mesure où elles s'efforcent de préserver à travers le changement, la position de groupes sociaux privilégiés et de satisfaire leur « refus de rétrograder, d'être déclassés, même relativement ».

¹ On retrouve dans ces initiatives la même dualité de signification : la participation dans le service provision peut être vue comme un moyen par lequel les individus peuvent défendre leurs intérêts en tant qu'usagers des services publics. Mais elle peut aussi servir à légitimer des décisions en s'appuyant sur l'implication du public, ou en obtenant la connaissance locale détaillée du public qui va permettre à de meilleures politiques d'émerger. William Hampton, *Local Government and Urban Politics*, London, Longman, 1986, p. 126s.

² A. Skeffington (Chairman), *People and Planning*, HMSO, 1969.

³ F. Seebhom (Chairman), *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personnel Services*, 1968, Cmnd 3703, HMSO.

⁴ Aux termes de l'article 11 de la loi, le Médiateur ne dispose pas de pouvoir de contrainte sauf en cas d'inexécution d'une décision de justice.

§3. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing : la « Troisième Génération des Droits de l'Homme »

Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing est dès les premiers mois marqué par le souci d'afficher un libéralisme politique, qui débouchera sur plusieurs textes, et notamment, pour ce qui nous intéresse, à un élargissement du champ de la démocratie représentative avec l'accession de nouvelles catégories de population au statut d'électeur et d'éligible. L'une des toutes premières lois du septennat, la loi du 5 juillet 1974, abaisse ainsi à 18 ans l'âge de la majorité, mesure réclamée par l'opposition¹.

Par ailleurs le septennat de Valéry Giscard d'Estaing est marqué par l'établissement de ce que certains ont nommé la « Troisième génération des Droits de l'Homme », celle du droit de savoir, après celle des droits politiques de 1789 et des droits sociaux de 1946². Dans la « société libérale, démocratique avancée » voulue par le Président de la République, le dialogue, la fin de la société du secret, figurent au premier rang des objectifs, comme en témoigne le rapport Lenoir-Prot du 19 juin 1979 sur « l'information économique et sociale », rédigé à la demande du chef d'Etat. En avril 1977 est créé un secrétariat d'Etat chargé des problèmes relatifs à l'amélioration des rapports entre le public et l'administration, et notamment de la simplification des formalités administratives.

La loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et libertés, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980, vise à informer les administrés et à protéger le secret de leur vie privée. Elle reconnaît aux personnes physiques le droit au renseignement, le droit de communication et de rectification des informations nominatives les concernant, portées sur les fichiers automatisés. Sa mise en œuvre est confiée à la « commission nationale de l'informatique et des libertés », composée de membres choisis parmi des magistrats, des parlementaires, des personnalités compétentes, et dotée d'un pouvoir réglementaire.

¹ Le projet de loi ne visait que la majorité électorale. C'est l'Assemblée nationale qui y a ajouté l'abaissement de la majorité civile.

² L'expression est de Guy Braibant, *Colloque de Fontevraud « Informatique et libertés »*, Paris, La Documentation Française, mars 1979.

La loi n°78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre les services de l'administration et le public, énonce le principe selon lequel tout document administratif de caractère non nominatif est communicable : le droit d'accès devient la règle, tandis que le secret fait désormais figure d'exception¹. La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), tout comme la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL), peut être saisie en cas de refus de communication. Si le refus persiste, le tribunal administratif ou le Médiateur peuvent également être saisis.

La loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs, donne aux intéressés le droit d'être informés sans délai des motifs des décisions administratives défavorables qui les concernent ou qui dérogent aux règles générales. La motivation doit être écrite et circonstanciée. Ces différents textes marquent ainsi le passage du refus d'informer au droit d'être informé, et sont commentés comme marquant l'avènement d'une démocratie administrative². A travers ces transformations, c'est bien une nouvelle technologie politique, un nouvel « art de gouverner » qui émerge, où la publicité donnée à l'action publique « n'est plus considérée comme une menace pour l'exercice du pouvoir, mais, au contraire, comme une de ses conditions de possibilité »³. Ces dispositions en faveur d'un droit à l'information annoncent ainsi le développement de démarches plus explicitement présentées comme participatives, dans la mesure où s'esquisse une transformation des conceptions du citoyen. A travers ces dispositions juridiques en faveur de la transparence administrative et d'un droit à

¹ Ces exceptions renvoient essentiellement aux documents nominatifs, pouvant porter atteinte au secret de la vie privée, ainsi qu'aux documents relatifs au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale et de la politique extérieure, à la monnaie ou au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique, ou encore au déroulement d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente. Les documents communicables sont par exemple : des actes administratifs comme les délibérations, arrêtés, conventions, marchés publics de fournitures et de travaux, contrats, le contenu des dossiers suffisamment complets comme les correspondances, les études, les statistiques, les plans, les compte-rendus, les devis, les factures, les budgets et les comptes administratifs.

² Jeanne Lemasurier, « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *Revue de Droit Public*, 1980, n°5, p. 1239-1269.

³ Pierre Lascoumes, « L'information, arcane politique paradoxal », *art. cit.*, p.12.

l'information, c'est une réduction de la distance entre gouvernants et gouvernés et la fin de l'hermétisme de l'action publique, qui sont affirmés.

C'est donc d'abord au sens de l'abolition de la coupure entre « profanes » et « initiés », que la thématique participative se développe. Cette conception restrictive va dominer durablement toutes les tentatives pour donner un contenu concret à la notion de « démocratie participative ». Mais ces réformes à connotation participative vont surtout se développer dès les années soixante-dix dans le domaine de l'environnement. Il semble en effet qu'il existe un lien presque « congénital » entre « démocratie participative » et environnement. Ce secteur montre les usages proprement politiques de la thématique participative dans les luttes internes à l'Etat.

Section III

La « démocratie participative » et l'invention de l'environnement

Près de trente ans après la création d'un Ministère de l'Environnement, un lien privilégié semble continuer à exister entre cette politique et les procédures dites participatives. Si toutes les procédures dites de « démocratie participative » ne concernent pas des questions d'environnement, celles-ci constituent indéniablement un terrain privilégié d'exercice de la démocratie participative et la plupart des procédures visant à protéger l'environnement garantissent en même temps la participation des citoyens. Le développement d'un droit de l'environnement parallèlement à celui d'un droit à/de la participation, suggère une affinité entre ces deux évolutions. Les analyses de Ronald Inglehart, en terme de changement de valeurs dans les sociétés post-matérialistes, sont fréquemment sollicitées pour rendre compte tant du développement de la demande sociale de participation, que du souci envers la préservation de l'environnement. Initialement, R. Inglehart ne se référait pas lui-même au mouvement écologiste comme étant une expression du changement de valeurs dans les sociétés post-matérialistes¹. Ce lien a été établi par K. Hildebrandt et R. J. Dalton en 1977², et confirmé par S. Barnes et M. Kaase dans leurs travaux sur les formes non conventionnelles de participation politique¹. Par la suite R. Inglehart a développé ce point de vue en suggérant que les post-matérialistes fournissent les idéologues et le soutien pour les mouvements écologistes, critiquant la croissance anti-nucléaire. Ces deux types de revendications apparaissent dès lors comme deux facettes d'un même phénomène.

¹ Le seul item en ce sens, appelant à se prononcer sur l'opportunité d'« essayer de rendre nos villes et nos campagnes plus belles », ne paraissait pas correspondre à la distinction matérialistes/post-matérialiste.

² K. Hildebrandt, Russel J. Dalton, « Die neue Politik : Politischer Wandel oder Schönwetterpolitik ? », *Politische Vierteljahresschrift*, XVIII, 1977, p. 250-56.

Ces conceptions tendent cependant à éluder la question des fondements de la proximité, et de l'émergence simultanée de ces deux types de revendications. Suivant en cela la critique adressée à ces travaux par Philip D. Lowe et Wolfgang Rüdig, il nous semble erroné de relier de manière causale l'émergence de mouvements écologistes au développement des valeurs post-matérialistes². De telles explications peuvent rapidement aboutir à considérer la défense de l'environnement, non seulement comme un luxe, mais comme une pathologie sociale³. Ainsi, la principale critique qu'on peut leur adresser renvoie au fait qu'elles aboutissent à déconnecter complètement les préoccupations environnementales des problèmes écologiques : « L'environnement est vu comme un enjeu post-matérialiste parmi d'autres qui ont soudain émergé, sans aucun rapport avec des changements touchant l'environnement, à travers un renversement des valeurs chez des gens qui n'avaient pas d'autre sujet de préoccupation »⁴. Sans tomber dans une fausse explication en terme de « prise de conscience environnementale », on peut effectivement se demander si les analyses du développement de préoccupations en matière d'environnement en terme de post-matérialisme, ne négligent pas la possibilité que ce phénomène soit lié à l'apparition de problèmes nouveaux ou jusque-là ignorés, et à la diffusion d'informations sur ces problèmes par le mouvement associatif écologiste.

Même si les sympathisants de ces mouvements présentent à n'en pas douter des caractéristiques spécifiques en terme de valeurs, le « changement de valeurs est un phénomène à expliquer plutôt qu'une variable explicative »⁵. On peut alors préférer d'autres pistes pour aborder cette question, en s'intéressant notamment à la manière dont les revendications écologistes ont été perçues à travers l'action du mouvement associatif, et prises en compte par le système politique. D'une part, les procédures participatives peuvent constituer une manière

¹ Samuel H. Barnes, Max Kaase, *Political Action, op. cit.*

² Philip D. Lowe, Wolfgang Rüdig, « Political Ecology and the Social Sciences - The State of the Art », *British Journal of Political Science*, 16, 1986, pp. 513-550.

³ D'après Philip D. Lowe et Wolfgang Rüdig, de telles approches sont assez courantes aux Etats-Unis. Voir Philip D. Lowe, Wolfgang Rüdig, *art. cit.*, p. 516.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. 536.

de répondre à des conflits environnementaux. D'autre part, le développement de la thématique participative dans le champ politique semble lié à l'émergence d'un nouvel acteur politique écologiste, qui place ce discours au centre de son programme.

Quelle est la contribution propre du mouvement écologiste à la construction de la « démocratie participative » ? Comment rendre compte de l'affinité qui semble lier environnement et « démocratie participative » ? C'est ce que nous allons voir dans cette section en nous appuyant largement sur des travaux existants sur l'histoire du mouvement écologiste d'une part, et sur la mise en place d'une politique de protection de l'environnement d'autre part, travaux que nous utilisons en les resituant dans la perspective plus large de l'élucidation du lien privilégié entre environnement et « démocratie participative ».

Cette situation semble le résultat de la conjonction de plusieurs facteurs. L'origine de ce lien entre environnement et participation, remonte à la fin des années soixante, avec d'une part l'émergence d'un mouvement écologiste catalysé autour de la contestation anti-nucléaire, et d'autre part la mise en place d'un ministère de l'environnement à la suite des événements de mai 68. La force de l'affinité qui semble lier environnement et participation s'éclaire également en analysant la contribution spécifique du mouvement écologiste, et en revenant sur les conceptions de l'environnement présidant à la mise en place de cette politique, qui ont favorisé le développement de procédures participatives dans ce domaine.

§1. Un contexte favorable à une approche « participative » de l'environnement

C'est d'abord le fait que la question de la protection de l'environnement et la thématique participative émergent à la même époque, au sein du gouvernement Chaban-Delmas, et se développent de manière concomitante, qui accrédite l'idée d'un lien « naturel » entre les deux. Le 24 octobre 1969 le Premier Ministre adresse une lettre à quatorze membres du gouvernement en leur demandant

d'établir un programme d'action propre à assurer une maîtrise plus grande de l'environnement.

A. La création du ministère : une réponse à mai 68 ?

Si la mise en place du Ministère semble avoir précédé l'existence d'un mouvement écologiste fort et structuré, elle constitue néanmoins une réponse plus ou moins directe à la crise de mai 68 et à des luttes environnementales.

L'histoire de l'émergence d'un mouvement écologiste et celle d'une administration prenant en charge cette question, sont généralement abordées dans des histoires séparées. Ainsi les récits militants retraçant l'histoire de l'écologie, mentionnent pour cette époque-là l'affaire de la Vanoise¹, mais font l'impasse totale sur la création du ministère en 1971. A la lecture de ces ouvrages, l'année 1971 est surtout marquée par le début de l'opposition au projet de centrale dans le Bugey (Ain), le cri d'alarme de 2200 scientifiques paru dans le *Courrier de l'Unesco*, l'ouvrage de Paul R. Ehrlich *Population Bomb*, l'éclosion d'une presse écologiste (*La Gueule ouverte*, *Le Courrier de la Baleine...*) ou encore l'apparition de la filiale française de l'organisation internationale Friends of the Earth (Les Amis de la Terre)². L'agenda institutionnel et politique paraît complètement déconnecté de l'agenda militant et tout se passe comme si les deux fonctionnaient de manière séparée et autonome³. L'histoire de « l'invention » de ce ministère a déjà été bien étudiée, qu'il s'agisse de récits des principaux acteurs, politiques ou haut-fonctionnaires⁴, de travaux de chercheurs¹. Dans ces travaux on

¹ Alors que le décret instituant le Parc Naturel de la Vanoise date du 6 juillet 1962, en 1968 différents projets touristiques apparaissent, nécessitant un déclassement d'une partie du parc, qui vont donner lieu à une intense mobilisation de la part de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature. Sur ce point, voir Florian Charvolin, *thèse citée*.

² Voir Raymond Pronier, Vincent Jacques le Seigneur, *Génération Verte. Les écologistes en politique*, Paris, Presses de la Renaissance, 1992, 332 pages.

³ Retenant de 1971 les mêmes grandes manifestations, Jean-Luc Bennhamias et Agnès Roche sont les seuls à évoquer la création du Ministère présentée comme une réponse à ces mobilisations : « Tout en espérant n'avoir à faire qu'à un phénomène de mode (il faut bien que jeunesse et Mai 68 se passent), le gouvernement et les médias s'emparent de la thématique écologique tout en essayant de la réduire à son aspect le plus environnemental. En janvier 1971 est créé le premier ministère de l'environnement et l'on voit apparaître sur nos écrans télévisés l'émission *La France défigurée* ». Jean-Luc Bennhamias, Agnès Roche, *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*, Paris, Albin Michel, 1991, p. 25.

⁴ Robert Poujade, *Le ministère de l'impossible*, Paris, Calmann-Lévy, 1975, 278 pages. Odon Vallet, *L'administration de l'environnement*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1975, 339 pages. Jean-François Bazin, *La création du ministère de la protection de la nature et de l'environnement*.

ne trouve pas trace de l'idée que ce Ministère puisse être le résultat de revendications des écologistes. Il paraît dès lors hasardeux de voir dans la création du Ministère lui-même le produit des premières luttes écologistes, puisqu'elle ne fait pas partie des revendications des écologistes à l'époque. La mise en place d'un nouveau département ministériel semble relever de la seule logique du champ administratif, et aucune organisation écologiste ne semble avoir réclamé à l'époque la mise en place d'un ministère. Bien plus, d'après C. Spanou, c'est l'activité des responsables administratifs à l'origine de la mise en place de ce Ministère qui semble avoir structuré le mouvement écologiste². Ainsi l'environnement serait avant tout « une idée née au sein de la DATAR »³, qui aurait ainsi mis en œuvre de sa propre initiative une idée nouvelle en développant une conception extensive de son action en matière d'Aménagement du Territoire. Calliope Spanou souligne ainsi que Georges Pompidou dans son fameux discours de Chicago sur la « morale de l'environnement », ne fait que reprendre un enjeu dont l'importance a été pressentie d'abord au sein de la haute administration. « S'il est exagéré de parler d'un mouvement suscité, il est certain que l'émergence du mouvement a été favorisée par la diffusion de la sensibilité environnementaliste à l'initiative de l'appareil d'Etat »⁴.

Si le rôle de la DATAR est effectivement souligné par l'ensemble des travaux retraçant la genèse du ministère, de telles analyses nous semblent parfois négliger les luttes écologistes de l'époque. Florian Charvolin montre en particulier que derrière la reconstruction *a posteriori* de l'invention de ce ministère comme résultat d'une « prise de conscience » internationale, différents facteurs ont joué : outre l'importance prise par la DATAR dans les années soixante, il faut mentionner la structuration de la recherche en écologie appliquée et le regroupement des naturalistes dans une fédération nationale (la Fédération

Essai sur l'adaptation de la structure gouvernementale à une mission nouvelle, Thèse de doctorat en droit, Université de Dijon, mai 1973, 2 tomes, 449 pages ; Florian Charvolin, *thèse citée*.

¹ La thèse de Jean-François Bazin se situe entre ces deux approches.

² Calliope Spanou, *op. cit.*

³ Robert Poujade, *op. cit.*, p. 45.

⁴ Calliope Spanou, *op. cit.*, p. 79.

Française des Sociétés de Protection de la Nature)¹, la doctrine de la « Nouvelle Société » portée par le Premier Ministre de l'époque²... Les « fenêtres » qui ont rendu possible l'inscription de cette question sont multiples. Florian Charvolin insiste en particulier sur le rôle de Mai 68 et voit dans l'instauration du ministère de l'environnement la volonté de répondre à cette crise ; l'affaire du Parc de la Vanoise est le conflit qui va permettre de concrétiser cette inscription³. Alors que thème de l'environnement est peu présent dans la campagne présidentielle de 1969⁴, le conflit autour des projets d'aménagements dans le Parc de la Vanoise fait exception et marque quelque peu cette campagne d'une teinte environnementale. A l'époque la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN) adresse un courrier à chacun des candidats en leur demandant leur position sur cette question. La référence à la concertation est alors pour Georges Pompidou un moyen d'éviter la constitution de ce conflit en enjeu électoral : « Si les suffrages des Français m'appellent à la présidence de la République, je peux vous assurer qu'une telle décision ne serait prise qu'après concertation entre tous les intéressés et notamment les divers services ministériels compétents »⁵.

Ainsi la lettre de mission de Jacques Chaban-Delmas d'octobre 1969 demandant aux membres du gouvernement la préparation d'une politique de

¹ Le regroupement national au sein de la FFSPN en octobre 1968 va modifier la position des naturalistes. Alors que jusqu'au début des années 70 les protecteurs de la nature n'avaient aucun crédit aux yeux de l'administration centrale, où ils sont volontiers qualifiés de « défenseurs des petits oiseaux », la création d'une fédération capable d'avancer 22 associations et une couverture de tout le territoire national va modifier profondément les relations entre les représentants de l'administration, et notamment le Ministère de l'Agriculture, et les mouvements de protection de la nature. Le crédit de la Fédération va s'augmenter au fur et à mesure que la liste des associations membres s'allonge. Dès 1970 l'Assemblée Générale de la FFSPN est présidée par un ministre (en l'occurrence André Duhamel, ministre de l'Agriculture). D'autres lui succéderont au fil des années, manifestant la continuité des relations entre la Fédération et l'administration. « Bien avant que les préoccupations environnementales ne se diffusent dans les opinions communes, deux types d'instances concourent, à la fin des années soixante, l'environnement dans sa globalité : les associations leaders et l'organisme de prospective public, la DATAR. Chacun, selon sa logique interne, dépassa la collection d'approches sectorielles qui prévalaient jusque-là (...) pour constituer publiquement un nouveau champ de préoccupation sociale appelant un ensemble d'interventions publiques spécifiques ». Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, op. cit.*, p. 196.

² Florian Charvolin, *thèse citée*, p. 300s.

³ On peut mentionner également l'émotion suscitée par la marée noire provoquée par l'accident du Torrey Canyon en 1967.

⁴ Jean-François Bazin, *thèse citée*.

⁵ Jean Carlier, *Vanoise, Victoire pour demain*, Paris, Calmann-Lévy, 1972, p. 168.

l'environnement, constitue l'histoire standardisée et peu questionnée de l'invention du Ministère, au-delà de laquelle Florian Charvolin a pu aller en s'appuyant sur la mémoire et les archives des protagonistes. Il en ressort notamment, que bien qu'elle soit totalement absente des documents officiels, la crise de mai 68 a joué un rôle prépondérant dans le déclenchement de l'action publique, dans la lettre du 24 octobre 1969¹. Le degré d'occultation de mai 68 « est à la mesure de sa prégnance initiale »². C'est ainsi qu'est effectuée une « opération d'effacement » qui masque les calculs politiques et les conjectures sociales qui ont débouché sur la décision. L'époque reste dominée par des réflexions sur mai 68, en particulier au sein des cercles de centre-gauche et notamment à travers la personne de Jacques Delors, membre du cabinet de Jacques Chaban-Delmas en juin 69. Il y introduit ses réflexions de planificateur, élaborées lors de son passage au service des affaires sociales du Commissariat Général du Plan, et les analyses du club Jean Moulin sur la crise de la société française dont Mai 68 est considéré comme le symptôme. « Il apparaît en particulier que Jacques Delors est à l'origine du projet de nouvelle société défendu par le Premier Ministre le 16 septembre 1969 »³. La décision du 24 octobre 1969 serait ainsi directement liée au projet de nouvelle société, dont le propos était également l'alliance des gaullistes avec le centre-gauche.

On peut donc voir dans la mise en place d'un ministère, au-delà de l'idée d'une réponse à des préoccupations sociales en faveur de l'environnement, le résultat de mobilisations associatives sur des conflits précis, mais aussi une réaction des pouvoirs publics à la suite de la crise de mai 1968. Sans pouvoir établir formellement ce lien entre la crise de mai 68 et la création du ministère, force est de constater que dans ce contexte très marqué par des craintes à l'égard de la dimension contestataire de ces événements, tout permet de penser qu'il existe un

¹ « Elle y joue pleinement son rôle de conjoncture, c'est-à-dire très exactement de conjonction inédite pour des réflexions en provenance d'horizons assez différents » Florian Charvolin, *Thèse citée*, p. 301.

² Le motif politique du programme apparaît dans des avant-projets de lettre de mission rédigés par Louis Armand. Il s'agit de développer des actions publiques pour remédier au « refus de la société » manifesté par la crise de 68. D'où le public visé (les jeunes) et les moyens d'intervention publique retenus : information, éducation, développement du civisme. Mais ce passage disparaît de la lettre de mission définitive et sera officiellement absent de la genèse du premier programme public de l'environnement. *Ibid*, p. 302.

³ *Ibid*, p. 306.

lien entre les deux. Le contexte international semble également avoir joué un rôle dans la « mise sur agenda » de l'environnement¹.

B. L'inspiration américaine : une « conception individuelle libérale »² de l'environnement

Le rôle important joué par Georges Pompidou dans la naissance d'une politique de protection de l'environnement³, en donnant l'impulsion initiale et en semblant vouloir y attacher son nom, contribue à la construction de l'environnement comme « l'affaire de tous », et donc comme un terrain propice au développement de procédures de participation. La conception de l'environnement qui s'impose avec Georges Pompidou semble directement inspirée de l'expérience américaine. Celle-ci privilégie la sensibilisation et la responsabilisation de chacun vis-à-vis de la nature.

Aux **Etats-Unis** dès le début des années soixante apparaissent des textes concernant la lutte contre les pollutions⁴. Le premier texte de loi définissant la politique nationale en matière d'environnement est voté en 1969 et promulgué le 1^{er} janvier 1970 par le président Nixon (National Environmental Policy Act, ou NEPA). Ce texte crée un Conseil pour la Qualité de l'Environnement directement rattaché à la Maison Blanche et chargé notamment de faire des recommandations au Président sur les mesures à prendre en ce domaine⁵. Dans un message adressé

¹ La généralisation d'un enjeu sur le plan international peut fonctionner comme une incitation sur le champ politique français. Jacques Defrance note ainsi à propos de l'audition publique que « l'internationalité de certaines questions pousse indéniablement les hommes politiques de chaque pays à s'aligner sur un minimum de points ; il peut y avoir une sorte de contrainte « externe » (européenne, mondiale, etc...) s'exerçant sur des groupes qui, s'ils n'agissaient qu'en fonction des polarisations du champ politique français, n'en viendraient jamais à instituer ou à expérimenter des technologies sociales de cette espèce ». Jacques Defrance, *Une politique de concertation du Ministère de l'Environnement : L'audition publique*, rapport pour la mission études et Recherches et la délégation à la qualité de la vie, juillet 1984, p. 24.

² Pierre Lascoumes, *op. cit.*, p. 55.

³ Souligné par Jean Carlier comme par Jean-François Bazin.

⁴ « Oil pollution Act » de 1961, « Water Quality Act » de 1965, « Water pollution control act » de 1966, « Air quality Act » de 1967.

⁵ Au **Québec** la loi sur la qualité de l'environnement, instaurant le régime général de la protection de l'environnement, est promulguée dès 1972 ; en 1975 le Québec se dote d'une procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement. Un Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement est créé en 1978.

En **Grande-Bretagne** le gouvernement dirigé par Harold Wilson crée en Grande-Bretagne une commission royale chargée de ces questions le 11 décembre 1969 et il confie au ministre du gouvernement local et de la planification régionale la responsabilité de la lutte anti-pollution. Un ministère de l'environnement est créé le 22 novembre 1970. Ce département regroupe en fait les

au Congrès le 10 février 1970, Richard Nixon expose sa conception de la politique de protection de l'environnement : « ...nous avons trop longtemps, au cours de ce siècle, abusé inconsidérément de notre environnement naturel. Il nous est maintenant impossible d'attendre plus longtemps pour réparer les dommages que nous avons déjà causés et établir les nouveaux critères qui nous guideront dans l'avenir. Les tâches indispensables requièrent de l'argent, de la détermination et de l'ingéniosité, **et elles sont trop vastes pour être entreprises par le seul Gouvernement.** Elles exigent que l'utilisation de la terre, de l'air et de l'eau soit régie par des principes entièrement nouveaux ; **elles réclament des réglementations plus strictes, un élargissement de l'action du Gouvernement, une participation plus importante de la population et la mise au point de nouveaux programmes capables de garantir que le Gouvernement, l'industrie et les particuliers seront tous appelés à participer à l'œuvre entreprise et à assumer leur part des investissements nécessaires** »¹. Le lien entre environnement et participation est clairement énoncé : la participation de la population et des tous les acteurs sociaux est nécessaire pour assurer l'efficacité d'une action publique en faveur de la protection de l'environnement, qui ne saurait relever de la seule intervention des pouvoirs publics.

A l'occasion d'un voyage officiel aux Etats-Unis très peu de temps après cette déclaration, Georges Pompidou consacre le discours qu'il prononce devant des urbanistes et des architectes, le 28 février 1970, à la question de la protection de la nature et de l'environnement. Lors de ce qui restera dans la mémoire comme le « discours de Chicago », le Président de la République Georges Pompidou appelle à la naissance d'une « morale de l'environnement ». Il s'agit de sensibiliser,

ministères des transports, des bâtiments et des travaux publics, du logement et de l'aménagement du territoire, et de l'aménagement urbain et rural⁵. Les problèmes d'impact des grands aménagements et les débats qu'ils peuvent susciter sont pris en compte par le *Town and Country Planning Act* de 1971. On retrouve également cette évolution au sein des organisations internationales qui organisent des conférences internationales, des comités, etc.

En novembre 1969 est créé le Comité sur les défis de la société moderne placé sous l'autorité du Conseil de l'Atlantique nord. L'OCDE constitue à son tour un comité de l'environnement en juillet 1970. Le Conseil de l'Europe décide de faire de 1970 une « Année européenne de la conservation de la nature ». L'Assemblée Générale des Nations Unies convoque le 6 décembre 1968 une conférence internationale sur le thème « L'homme et son milieu : les bases d'une vie meilleure » qui aura lieu du 6 au 15 juin 1972 à Stockholm.

¹ Cité par Jean-François Bazin, *La création du ministère de la protection de la nature et de l'environnement. Essai sur l'adaptation de la structure gouvernementale à une mission nouvelle*, Thèse de doctorat en droit, Université de Dijon, mai 1973, p. 24.

d'éduquer l'opinion publique, pour ensuite s'appuyer sur elle. Son discours rappelle beaucoup la conception de Richard Nixon, dans la mesure où la nécessité de fonder cette politique sur la participation y est posée très clairement: «...l'application de ces règles ne peut être laissée à la seule discrétion des fonctionnaires ou des techniciens. Dans un domaine dont dépend directement la vie quotidienne des hommes, s'imposent plus qu'ailleurs le contrôle des citoyens et leur participation effective à l'aménagement du cadre de leur existence »¹. Le texte de ce discours peut être considéré comme le document de référence de cette politique. Ainsi la définition - tout au moins initiale - de l'environnement sur un registre de la responsabilité individuelle, selon lequel la protection de l'environnement est une attitude, l'affaire de chacun, a pu contribuer à construire la naturalité du lien environnement/participation. L'action des sociétés naturalistes savantes comme la FFSPN, privilégiant des objectifs de type pédagogique, a certainement eu pour effet de renforcer cette tendance².

Pendant que le thème de la participation marquait la politique sociale de son Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas et sa célèbre déclaration de politique générale sur la « nouvelle société ». Georges Pompidou, lui, misait sur l'environnement. Guidé par des préoccupations très différentes, il favorise lui aussi le développement de la thématique participative à laquelle il donne également un tout autre sens.

C. La vocation interministérielle de l'environnement

Pour Georges Pompidou, selon la conception que l'on vient de voir, la politique de protection de l'environnement ne peut être qu'interministérielle. Elle va pourtant aboutir en 1971 à la création d'un nouveau département ministériel. Le ministère est d'abord issu d'un groupe de travail informel de la DATAR, animé par Serge Antoine, sur les questions de l'environnement (1969). L'idée d'une structure de réflexion permanente naîtra un an plus tard. A cette époque on reste dans l'optique d'une démarche interministérielle. Cependant, le besoin d'une gestion administrative propre se fait sentir. En février 1970, Georges Pompidou

¹ Cité par Jean-François Bazin, *thèse citée.*, p. 37.

² Pierre Lascoumes, *op. cit.*, p. 55.

souhaite qu'un organisme nouveau soit chargé de la protection de la nature à laquelle n'est alors attaché aucun responsable. C'est ainsi qu'est créée une direction générale de la protection de la nature au sein du ministère de l'agriculture¹. « La création d'une direction générale au sein d'un ministère existant permet de lui donner aussitôt l'infrastructure d'une administration centrale et, dans l'ensemble du pays, un service organisé au niveau de la région et du département »². Première structure interministérielle spécifique à l'Environnement, le Haut Comité de l'Environnement, est créé auprès du Premier Ministre en juillet 1970. Il sera par la suite chargé d'une mission de consultation et de coordination³.

Mais c'est véritablement pendant l'élaboration des « cent mesures », dans le cadre d'une démarche participative, que se décide l'avenir du futur ministère.

¹ Le décret n°70-172 du 4 mars 1970 porte création au sein du ministère de l'agriculture d'une direction générale de la protection de la nature qui reçoit pour mission : « d'étudier, animer, coordonner au sein du ministère de l'agriculture l'ensemble des actions tendant à la défense de la nature et à la préservation des équilibres biologiques, à l'aménagement du milieu naturel en vue d'en développer et exploiter toutes les ressources ainsi que toutes les possibilités d'accueil pour l'homme et ses activités de loisirs, notamment les activités de pêche et de chasse. (...) Elle participe à la formation des écologistes et à la diffusion des sciences de la nature, à la mise en œuvre de moyens d'information nécessaires pour intéresser l'opinion à la lutte contre les pollutions de l'atmosphère et des eaux, à la prévention des nuisances et, plus généralement, à la sauvegarde du milieu contre toutes les causes de dégradation qui le menacent ». Deux transferts de compétence sont également opérés : les Parcs Naturels Régionaux (DATAR), les réserves naturelles (affaires culturelles).

² Jean-François Bazin, *thèse citée.*, p. 72.

³ Régulièrement réactivé (sa composition est élargie en 1976, 1982) il s'assouplit tout aussi régulièrement. Voir Calliope Spanou, *op. cit.*, pp. 158-159.

§2. Un ministère participatif

C'est au terme d'une vaste procédure de consultation que le Ministère de l'Environnement sera finalement créé. Cette opération de « démocratie participative », justifie et légitime la création d'un nouveau département ministériel.

A. L'invention de l'environnement sous les auspices de la « démocratie participative »

Le 19 juin 1970, le programme des « Cent mesures pour l'environnement » est adopté en Conseil des Ministres. Ce programme est élaboré au terme d'une large concertation. L'originalité de cette méthode de travail, menée à l'initiative du ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, est largement mise en avant : « C'est la première fois qu'une telle procédure est employée pour la préparation d'un programme d'actions publiques »¹. Outre les quatorze départements ministériels et secrétariats d'Etat associés, une consultation est réalisée en direction des autorités scientifiques et techniques, des experts et organismes internationaux, des préfets et du corps préfectoral, mais aussi des associations et du public. Le 5 novembre 1969, le délégué à l'aménagement du territoire adresse à 526 associations ou organismes concernés par la défense de la nature, les sciences naturelles et humaines, les sports de plein air, la protection de sites et des paysages, la promotion d'un environnement de qualité, la lutte contre les pollutions, une lettre les invitant à formuler des propositions sur l'amélioration de l'environnement. Parallèlement, un sondage est effectué en février 1970 par l'IFOP, à la demande de l'association française du Fonds Mondial pour la nature et de la DATAR. En revanche, le Parlement n'est ni consulté ni même informé officiellement². 170 associations ou organismes répondent à cette lettre et formulent environ 1600 propositions qui font l'objet d'une étude. Ces consultations font apparaître

¹ Jean-François Bazin, *thèse citée*, p. 89.

² Des groupes de travail existent cependant dans les deux assemblées : à l'assemblée nationale Pierre de Montesquiou a fondé en 1967 un groupe de la protection de la nature auquel plus de cent

environ 200 propositions. Elles sont analysées et mises sur fiches par la cellule « environnement » de la DATAR, qui effectue une première sélection. « Les suggestions provenant des associations constituées pour la défense de l'environnement sont extrêmement nombreuses, et elles fournissent la source la plus riche »¹. Ces fiches sont ensuite soumises à un groupe inter-administrations qui les étudie « en tenant particulièrement compte des propres propositions des différents ministères et de leurs aspects techniques, juridiques et politiques. Puis il s'efforce d'opérer à cet égard une conciliation, et une synthèse est réalisée. Cette consultation est sans doute la première tentative de structuration du milieu associatif par une administration de l'environnement en voie de constitution. Elle permet notamment à l'équipe des « cent mesures » de s'appuyer sur le monde associatif pour asseoir les propositions et obtenir des moyens : F. Charvolin montre par exemple à propos de la rubrique « financement » des formulaires adressés aux associations, l'intérêt que constituait leur rédaction par un acteur extérieur aux luttes administratives, aucun budget spécifique n'ayant été alloué pour la mise en œuvre de ces « cent mesures ».² Parmi les « cent mesures » pour l'environnement issues de ce processus lourd, certaines concernent d'ailleurs l'information et l'association du public aux actions entreprises.

La création du ministère le 7 janvier 1971 est accueillie avec surprise, le caractère interministériel de l'environnement ayant souvent été affirmé par le chef de l'Etat et par le Premier Ministre³. Il s'agit d'un « nouveau ministère confié à un nouveau

députés adhèrent en 1970. Un groupe parlementaire de la protection de la nature existe également au Sénat, animé par Edouard Bonnefous. Jean-François Bazin, thèse citée, p. 99.

¹ Jean-François Bazin, *thèse citée.*, p. 92.

² « Pour l'équipe Antoine, inscrire une rubrique financement permet de déléguer la tâche d'enrôler les ministères à ceux qui vont remplir les formulaires. Ce seront les associations qui estimeront un budget et désigneront d'elles-mêmes les ministères compétents ». Florian Charvolin, *thèse citée.*, p. 346 .

³ D'après J.F. Bazin le remaniement du 7 janvier 1971 qui constitue l'acte de naissance du ministère de l'environnement est provoqué par une conjoncture favorable : plusieurs ministres doivent être remplacés (décès d'Edmond Michelet et de Raymond Mondon, respectivement ministre d'Etat chargé des affaires culturelles et ministre des transports) et la volonté du Président est de donner une signification politique forte à ces remplacements. Il ne s'agit pas d'un remaniement-sanction, ni d'un simple « replatrage » : le remaniement aboutit à renforcer la position de l'UDR (dont Poujade était le secrétaire général) au sein de gouvernement. La création du ministère procède manifestement de la volonté de Pompidou - il le dira lui-même. Le choix de Poujade, c'est-à-dire d'un ministre politique plutôt que technicien, rappelle celui d'Olivier Guichard, collaborateur estimé du Premier Ministre Georges Pompidou, à la tête de la DATAR en 1963.

ministre », ce qui ne va pas simplifier la tâche de Robert Poujade¹. Celui-ci, à son entrée en fonctions, indique que le ministère commencera par faire porter ses efforts sur la mise en œuvre des Cent Mesures pour l'environnement adoptées le 10 juin 1970 par le Conseil des ministres. Ses débuts sont marqués par le manque de moyens. Il ne dispose ni de moyens financiers, ni de personnel, ni de locaux. Ainsi les caractéristiques du nouveau ministère font que plus que n'importe quel département ministériel, il a besoin du soutien de l'opinion.² De ce point de vue les politiques de l'environnement constituent l'extension de la politique traditionnellement suivie par les préfets cherchant à déclencher les réactions des pêcheurs pour acquérir une force d'appoint contre un industriel pollueur³. Le nouveau ministère se trouve dans une situation de dépendance administrative et de soumission politique, tant du point de vue de ses effectifs, que des crédits dont il dispose. Conçu comme une expérience, il a été organisé de façon à ce que l'on puisse facilement le transformer voire le supprimer si la tentative n'est pas concluante. Cette situation gêne son action⁴. Dès lors les associations vont être

¹ Dans les précédents cas de création d'un ministère, ceux-ci étaient confiés à des ministres qui avaient déjà assumé des responsabilités comme membres du gouvernement : par exemple Malraux, ministre des affaires culturelles en 1959, avait déjà appartenu au gouvernement de Gaulle. Ce nouveau ministère reposait en outre sur des structures administratives préexistantes.

² J.F. Bazin retrace ainsi les différents facteurs qui selon lui ont contribué à cette situation de dépendance à l'égard de l'opinion : « En premier lieu, ce ministère a été créé notamment pour répondre à un mouvement d'idées en faveur de l'environnement. Il ne faut pas qu'un antagonisme se produise entre ce mouvement et la structure mise en place, sinon les effets politiques de cette création s'avèreraient décevants. En deuxième lieu, il entre dans les attributions du ministre de développer l'information et l'éducation en matière d'environnement, afin de promouvoir cette « morale » souhaitée par le chef de l'Etat. Le concours de l'opinion est indispensable. En troisième lieu, l'opinion peut rendre des services au ministère, en tant que force de pression capable de faciliter son action auprès des industriels, des collectivités locales, des ministères. En raison notamment des coûts supplémentaires qu'elle rend nécessaires, la politique de l'environnement est un combat permanent. Dans chaque circonstance, le rapport de forces joue un rôle essentiel. L'efficacité du ministère dépend étroitement du renfort qu'il reçoit de l'opinion. On comprend pourquoi l'appel à l'opinion publique est si important : il offre au ministère une force d'appoint, parfois même ses seules armes ». Jean-François Bazin, *op. cit.*, p. 247.

³ Henri Coing, « L'environnement, une nouvelle mode ? », *Projet*, septembre-octobre 1970, publié dans *Problèmes Economiques*, n°1209, 4 mars 1971, sous le titre « Les politiques de l'environnement et les industriels ».

⁴ Le ministère dispose d'environ 90 000 000 de francs en 1971, puis de 198 580 00 francs en 1972. Ses effectifs globaux sont de 236 personnes en 1971 (180 titulaires et 56 contractuels), 403 personnes en 1972 (278 titulaires et 125 contractuels), 524 personnes en 1973 (334 titulaires et 190 contractuels). Si l'accroissement des personnels est donc important en ces premières années du ministère, JF Bazin souligne qu'il s'opère soit par création de postes contractuels, soit par mise à disposition, ce qui renforce le sentiment d'incertitude inspiré par l'avenir du ministère. Le rôle joué par le ministère est encore plus modeste, si on le replace au sein de l'ensemble des crédits engagés pour des actions concernant la protection de la nature et de l'environnement : le montant

amenées à jouer le rôle de véritables services extérieurs pour le Ministère¹. Or le Ministère de l'Environnement a bien besoin de cet appui. Certes il bénéficie du soutien des collectivités locales et de la sympathie des deux assemblées, qui signalent la satisfaction que leur inspire sa création². Mais c'est au sein de l'appareil administratif de l'Etat que le Ministère se trouve dans une position précaire. Parmi les différents départements ministériels, c'est avec le ministère de l'équipement et du logement que les relations de coopération seront les plus difficiles, même si une amélioration semble perceptible avec l'arrivée d'Olivier Guichard, qui succède à Albin Chalandon.

Si le ministère se tient à l'écart du conflit concernant l'extension du camp militaire du Larzac, les mobilisations suscitées par divers projets constituent dès cette époque un renfort pour son action : « Le ministère de la protection de la nature et de l'environnement est ensuite mieux armé pour exiger des industriels le respect de mesures strictes quant à la protection des paysages et à l'élimination des pollutions (...) Il peut désormais dicter des contraintes qui n'existaient pas avant... »³. L'opinion en général, et certaines mobilisations en particulier, apportent ainsi au ministère un soutien opportun. Le ministère, se trouvant dans une position de faiblesse institutionnelle et donc dans une situation de dépendance vis-à-vis du public, s'attache ainsi à construire l'opinion publique la plus favorable à ses intérêts.

La faiblesse de ses moyens qui le conduisent à « faire faire », expliquent la place accordée aux associations et à leurs revendications. Les relations entretenues par le ministère de l'environnement, avec son « milieu de soutien », contribuent à la mise en place de procédures de participation du public. Il y a une convergence d'intérêts entre associations de protection de l'environnement et ministère, qui vont se renforcer mutuellement en s'appuyant sur ces procédures. Un effet non voulu de leur interaction va être de donner une consistance et une force de contrainte à la thématique participative.

global de ces crédits en 1972 est de 1 500 000 000 (dont 300 000 000 de redevances transférées par les agences de bassin). Voir Jean-François Bazin, *thèse citée.*, p. 355.

¹ Pierre Lascoumes, *op. cit.*, p. 193.

² Jean-François Bazin, *thèse citée.*, p. 364.

³ Jean-François Bazin, *thèse citée.*, p. 389.

B. La faiblesse du Ministère, favorable à la « démocratie participative »

La relation privilégiée qu'on note entre environnement et participation renvoie donc pour partie à la position de faiblesse du ministère de l'environnement¹ : pour ce ministère (comme pour d'autres liés à des mouvements sociaux comme la consommation)², la thématique participative constitue une ressource de légitimité évidente³ : invoquer l'impératif participatif peut être un moyen de renforcer sa position. Une convergence d'intérêts se dessine, qui unit l'administration de l'environnement et les associations, dont l'action se complète fréquemment. La mobilisation des associations peut permettre aux ministères concernés de surmonter avec succès l'opposition d'adversaires puissants, aussi bien au sein de l'appareil administratif qu'à l'extérieur. Les associations de protection de l'environnement sont ainsi souvent incitées, plus ou moins directement, à se mobiliser, pour appuyer le ministère contre les départements rivaux, en entreprenant des actions que le ministère n'a pas la possibilité de faire lui-même pour influencer gouvernement et Parlement, et contrebalancer l'action d'autres groupes d'intérêt⁴.

¹ Cette position de faiblesse se traduit notamment par le fait que le ministère est dépourvu de moyens financiers et humains. En 1976, le budget du ministère de la qualité de la vie représente 0,07% du budget national. Seul ministère technique ne disposant pas de personnel titulaire propre, il est ainsi placé dans une situation de dépendance à l'égard des autres ministères techniques. Par ailleurs ses effectifs représentent 0,14% des effectifs des personnels civils de l'Etat, soit un poids inférieur à celui qui prévaut dans la plupart des pays européens. Sur ce point, voir Jean-François Bazin, *thèse citée*, et Pierre Lascoumes, *op. cit.* La réforme de 1991 créant les DIREN n'a pas remis en cause cette position dominée : non seulement les autres secteurs administratifs (notamment le ministère de l'Industrie) tentent de renforcer leurs compétences traditionnelles face aux DIREN, mais ces derniers n'ont pas les moyens de leur contester. Cf Pierre Lacoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, *L'environnement ou l'administration des possibles : La création des Directions Régionales de l'Environnement*, Paris, L'Harmattan, 1997, 253 pages.

² Voir Calliope Spanou, *op. cit.*

³ Le « Ministère de l'impossible » institué en 1971 n'a jamais reçu les moyens administratifs et financiers, ni acquis une légitimité politique suffisante par rapport aux autres secteurs ministériels. Voir Robert Poujade, *op. cit.* Florian Charvolin, *thèse citée*. ; « Au-delà de l'affichage des discours unanimistes, chacun des secteurs de l'appareil d'Etat s'accorde au fond pour vouloir cantonner la vocation de la politique de l'environnement à celle d'une administration de mission. Ce qui a pour principal avantage institutionnel de laisser à chaque grand domaine, et au corps de fonctionnaires qui l'anime, la responsabilité de l'arbitrage entre l'objectif environnemental et les autres objectifs techniques (industrie, agriculture, équipement, santé, etc.) ». Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, op. cit.*, p. 197.

⁴ « Il arrive d'ailleurs que les associations complètent l'action du ministère en entreprenant des actions que lui-même ne peut pas entreprendre, par définition : par leurs recours aux tribunaux, elles permettent au ministère d'intervenir en faveur de la cause commune. C'est par exemple le cas lorsqu'un préfet prend une décision nuisible à l'environnement : l'administration centrale ne peut en effet intervenir que si cet acte est attaqué en justice. Il n'est pas rare que les associations soient

Ces relations de dépendance réciproque sont particulièrement évidentes dans le cas de la loi pêche¹ étudié par Calliope Spanou². Cet exemple montre que les renforts dont le ministère a besoin peuvent le conduire à mettre en place les circuits de concertation et de participation dans le cadre desquels il pourra le cas échéant et selon ses besoins, les consulter et les mobiliser. Ceci n'interdit pas que ces procédures soient ensuite investies et appropriées par des groupes à leurs propres fins.

Le Ministère s'appuie sur les associations, ce qui favorise le développement de procédures de « démocratie participative ». A partir des relations entretenues entre le Ministère et son milieu de soutien, vont naître des structures et procédures de participation. Le milieu associatif constitue pour le ministère de l'environnement un précieux réseau d'information, d'alerte et de démultiplication de l'action administrative. Le souci constant des responsables du Ministère de favoriser la participation des associations, apparaît à travers toute une série d'indicateurs : la publication de rapports, la mise en place d'instances, de procédures censées permettre la participation du public en général, et des associations en particulier. Celles-ci sont aussi invitées à participer à des organismes consultatifs divers. A ces structures formelles de participation mises en place à l'intention des associations, s'ajoutent des circuits de communication informels qui fonctionnent d'autant mieux que ce sont les mêmes couches sociales qui fournissent les militants, et les personnes qui au sein de l'appareil étatique

officieusement averties et parfois même indirectement encouragées par les fonctionnaires pour ce faire ». Calliope Spanou, *op. cit.*, p. 165.

¹ Loi du 29/6/84

² Afin de respecter le débit minimal imposé par le projet de loi, EDF devait modifier ses installations, ce qui impliquait des dépenses très importantes. Elle déploie, dès lors, une offensive, visant à éliminer cet article ou à obtenir d'être exonérée de son application. En riposte à cette offensive, le ministère de l'Environnement organise lui-même une mobilisation en avertissant officiellement les associations de pêcheurs et de protecteurs de la nature qui réagissent en envoyant aussi des lettres au Premier Ministre et en prenant contact avec les parlementaires. Devant l'ampleur de cette réaction, le Premier Ministre tranchera finalement en faveur du ministère de l'Environnement. « Ainsi l'alliance entre le ministère de l'Environnement et son milieu de soutien a-t-elle réussi à résister aux pressions considérables de l'EDF ». Il en résulte plus de concertation. Calliope Spanou, *op. cit.*, p. 203. Pour une analyse de la pratique de cette concertation par la suite lors de la mise de la loi, voir José-Frédéric Deroubaix, Gilles Hubert, « Une loi peut-elle être expérimentale ? Evaluation environnementale et gestion politique des milieux aquatiques », *Aménagement et nature*, n°134, septembre 1999, p. 196-205.

s'occupent de la mise en œuvre des politiques correspondantes¹. Une sensibilité commune à l'égard des problèmes d'environnement, peut ainsi expliquer la mise en place des réseaux de communication informels entre personnel de l'administration de l'environnement, et responsables associatifs. L'existence de ces réseaux informels montre bien l'absence de frontières étanches entre l'administration et la « société civile » sur laquelle elle s'appuie.

§3. Des concessions procédurales à l'issue de contestations écologistes

Si le Ministère lui-même n'est pas directement le résultat de revendications écologistes, les principaux textes qui régissent le droit de l'environnement résultent bien, plus ou moins directement, de certaines contestations écologistes. L'action des associations de protection de l'environnement a permis, par leur action de formulation des problèmes, l'émergence de nouvelles représentations, au sein desquelles l'environnement faisait partie intégrante de l'intérêt général². Un certain nombre de mobilisations ont par ailleurs conduit à la mise en place de textes et de procédures de participation du public.

A. Le rôle du mouvement anti-nucléaire

Le développement d'un mouvement écologiste aux revendications participatives fortes, qui ne disposent dans un premier temps d'aucun point d'accès au circuit de prise de décision, donne lieu à des mobilisations importantes dans toute la première moitié des années soixante-dix. L'analyse de la presse de l'époque témoigne d'un climat marqué par ces luttes écologistes nombreuses. C'est dans ce contexte qu'on peut comprendre la mise en place de toute une série de textes et de procédures marquant une reconnaissance de la nécessité de la prise en compte de l'environnement, mais aussi de la participation du public en général et des associations en particulier. On peut, en prolongeant l'analyse de H.P.

¹ Monique Dagnaud, « La classe 'd'alternative' : réflexion sur les acteurs du changement social dans les sociétés modernes », *Sociologie du Travail*, 4, 1981, p. 384-405.

² Pierre Lascoumes, *op. cit.*, p. 195.

Kitschelt, interpréter ces dispositions en terme de concessions d'ordre procédural¹.

Analysant les impacts du mouvement anti-nucléaire en France², H.P. Kitschelt est amené à conclure que ces impacts sont à peu près inexistantes. Les demandes antinucléaires n'ont pas été prises en compte par les partis existants et aucun effort n'a été fait pour représenter ces groupes dans des arènes de décision et mettre en place des formes de consultation publique. Non seulement il n'y aura pas de référendum national pour résoudre le conflit, mais en outre l'Etat a réprimé si fortement les manifestations anti-nucléaires et les actes de désobéissance civile³, que ces activités ont été durablement découragées. Le programme électronucléaire a continué à se développer rapidement. L'intransigeance du régime français à l'égard des antinucléaires lui a permis d'étendre sa capacité nucléaire au point de précipiter la crise financière d'EDF, alors que dans les autres pays, les antinucléaires ont empêché que de tels investissements soient réalisés en augmentant le coût de telles installations, et en imposant la mise en place de nouveaux standards de sécurité, d'où des délais de réalisation accrus. Cette fermeture du système politique français a favorisé l'apparition de partis verts qui mettent la question nucléaire au cœur de leur programme politique⁴. De nombreux travaux soulignent ainsi avec H.P. Kitschelt, l'échec de l'action des anti-nucléaires français, généralement attribuée à l'infiltration des comités Malville par des troskistes et maoïstes qui l'orientent vers la violence, et conduit le PS et la CFDT à retirer leur soutien⁵. L'analyse très stimulante de H.P. Kitschelt, néglige cependant, selon, nous certains points. En effet, on peut se demander si, en se centrant trop exclusivement sur le seul mouvement anti-nucléaire et l'analyse de la politique publique correspondante, H.P. Kitschelt n'est pas passé à côté de ce

¹ Voir *supra*, p. 49.

² Herbert P. Kitschelt, *art. cit.* L'auteur procède par analyse secondaire de la littérature sur le mouvement anti-nucléaire dans les quatre pays étudiés.

³ Notamment à Malville en 1977, où les affrontements avec les « forces de l'ordre » firent un mort parmi les opposants..

⁴ Kitschelt observe une corrélation entre la force des partis écologistes et les résultats des conflits nucléaires au début des années 80.

⁵ Brendan Prendiville, *L'écologie. La politique autrement ? Culture, sociologie et histoire des écologistes*. Paris, L'Harmattan, 1993, p. 30 ; Alain Touraine, *La Prophétie antinucléaire*, Paris, Seuil, 1980, p. 49.

qu'il se propose d'observer. Le mouvement anti-nucléaire a pu avoir des effets dans d'autres domaines que la seule politique énergétique. Cette lecture néglige le fait que le gouvernement n'était pas prêt à des concessions concernant le programme d'équipement nucléaire décidé par Messmer: c'est ce que souligne par exemple Brendan Prendiville qui rappelle que l'importance de Superphénix pour les autorités nucléaires conduit à contrer toutes les oppositions¹. Aucune concession substantielle n'est donc envisageable sur ce point à cette époque. En revanche, tout semble indiquer que des concessions de forme ont été faites à l'intention du mouvement écologiste, non pas dans le domaine nucléaire, mais dans le cadre de la première loi de protection de la nature de 1976, qui instaure l'obligation d'étude d'impact. Comme on l'a déjà souligné², la notion d'impact ou de gain procédural³ est utilisée par certains auteurs anglo-saxons par opposition aux impacts substantiels des mobilisations. C'est pour restituer le détour que constitue la mise en place de ces dispositifs, qu'il nous paraît préférable d'utiliser le terme de concession procédurale. Pour que l'on puisse parler de concession procédurale, il faut qu'il existe un lien assez direct entre une mesure et une mobilisation. Mais ceci n'interdit pas que la mesure prenne la forme d'un détour, et éventuellement réponde à des revendications sur des questions différentes de celles qui sont à l'origine des conflits et qui mobilisent le plus les populations. Ainsi, on peut parler ici de concessions *procédurales*, au sens où la politique énergétique ne connaît pas de modifications ou de réorientation substantielles, mais où les mouvements écologistes en général bénéficient d'une reconnaissance accrue par les pouvoirs publics, ainsi que de nouveaux moyens d'action.

¹ Brendan Prendiville, *op. cit.*, p. 30.

² Voir *supra*, p. 49.

³ De fait les termes de gains ou d'impacts procéduraux, évoquent un processus mécanique, un enchaînement causal simple et direct. La notion de concession nous paraît plus adaptée car elle contient l'idée du caractère relatif de la mesure considérée, ainsi que l'idée qu'il s'agit d'une position de faiblesse temporaire dans le cadre d'un rapport de forces susceptibles de variations. Enfin elle permet de prendre en compte l'idée que celui qui concède peut y trouver un intérêt bien compris : accéder à certaines demandes des mouvements, peut relever d'une stratégie (« reculer pour mieux sauter ») mais renvoie aussi à des profits spécifiques. Ces procédures peuvent en particulier donner l'impression que l'on tranche un problème, alors que les négociations à l'origine de la mise en place de ces procédures risquent fort de continuer dans le cadre de ces procédures. Voir Pierre Lascoumes, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *art. cit.* Pour un même point de vue sur un autre objet, soulignant la continuité des négociations au-delà des « accords » passés, voir Christer Jönsson, Jonas Tallberg, « Compliance and Post-Agreement Bargaining », *European Journal of International Relations*, 1998, Vol. 4, n°4, p. 371-408.

En Grande-Bretagne, le mouvement anti-nucléaire n'a pas eu le même rôle catalyseur ni le même impact qu'en France dans la mesure où, l'indépendance énergétique étant garantie par les ressources pétrolières en mer du Nord, le gouvernement a rapidement limité le programme nucléaire civil¹. La manière dont les intérêts écologistes sont ou non intégrés par le système politique joue donc un rôle important dans la formation et le développement de partis verts ; on peut ainsi supposer que plus le système politique est capable d'intégrer les demandes environnementales par d'autres moyens, et moins les partis verts ont de chances de se développer². Inversement les partis verts vont prendre d'autant d'importance qu'ils parviennent à absorber d'autres enjeux (comme le mouvement pacifiste en Allemagne).

B. L'institution des associations comme partenaires des pouvoirs publics

La reconnaissance de l'enjeu que constitue la protection de l'environnement et du rôle des associations dans cette protection, conduit à la mise en place de dispositifs participatifs. C'est le développement de contestations qui aboutit progressivement à une reconnaissance officielle de l'environnement et à des mesures visant en partie à encadrer l'activité associative dans ce domaine.

1. La reconnaissance de l'environnement comme constitutif de « l'intérêt général »

La volonté de prendre en compte les préoccupations à l'égard de l'environnement est d'abord marquée par l'évolution du contentieux de l'utilité publique. Traditionnellement le juge se contentait de vérifier que l'opération projetée correspondait bien à un but d'utilité publique, en se refusant à apprécier l'opportunité de l'opération. C'est dans un contexte d'effervescence associative et de développement de la contestation autour des grands projets d'infrastructure qu'est pris l'arrêt Ville Nouvelle Est rendu par le Conseil d'Etat le 28 mai 1971

¹ Florence Faucher, « L'impossible développement des verts britanniques », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, *Les Partis verts en Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, p. 201.

² A cet égard le droit de l'environnement américain et le système britannique d'enquête publique semblent avoir joué un rôle clé, parmi d'autres facteurs, en permettant à ces deux pays de faire face à cette nouvelle demande au moins sur le plan politique, et en évitant de la sorte la radicalisation des mouvements écologistes observée dans d'autres pays.

avec pour commissaire du gouvernement Guy Braibant. De cet arrêt, qui marque un changement dans la conception de l'intérêt général, on a souvent retenu les conclusions du commissaire du gouvernement exprimant une prise en compte des coûts sociaux des opérations, et notamment des coûts en terme de protection de l'environnement¹. L'environnement est admis comme l'un des intérêts publics à prendre en compte pour apprécier l'utilité publique de l'opération. Cette évolution semble clairement traduire un air du temps marqué par le développement des préoccupations en terme d'environnement.

Mais si la théorie du bilan paraît reconnaître et prendre en compte la nécessité de « protéger l'environnement » comme un des éléments permettant désormais de définir l'intérêt général, elle apparaît en pratique peu favorable à cette nouvelle préoccupation. C'est en 1975 qu'il est pour la première fois fait référence de façon expresse aux inconvénients écologiques d'un projet². Ont été annulées en raison d'un bilan écologique manifestement disproportionné un projet de lotissement³, ou encore la création d'une ZAC dans l'île d'Oléron¹. Mais, comme le souligne Jacques Caillosse, « ces exemples sont rarissimes qui permettent d'affirmer, dans

¹ « A un moment où il est beaucoup question...d'environnement et de cadre de vie, il faut éviter que des projets par ailleurs utiles viennent aggraver la pollution ou détruire une partie du patrimoine naturel et culturel du pays. ; la tentation est grande de sacrifier la tranquillité des habitants d'une banlieue à un aéroport, la forêt de Fontainebleau à une autoroute, ou les pavillons de Baltard à une station de métro. Il importe que, dans chaque cas, le pour et le contre soient pesés avec soin, et que l'utilité publique de l'opération ne masque pas son éventuelle désutilité publique ». *Ibid*, p. 663. Il fallut attendre un an pour que la jurisprudence Ville Nouvelle Est conduise à l'annulation d'une déclaration d'utilité publique. Le Conseil d'Etat avait à se prononcer sur l'utilité publique de l'autoroute nord de Nice, opération qui menaçait l'hôpital psychiatrique Sainte-Marie (CE ass. 20 octobre 1972, *Société Civile Sainte-Marie de l'Assomption*). Le projet n'opposait donc pas seulement intérêt général et intérêts privés, mais également deux intérêts publics : la circulation et la santé. A partir de là, il fut donc admis qu'« une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ». Les années 70 vont être marquées par cette jurisprudence, qui correspond à un contexte de développement des infrastructures autoroutières. Alors que « de 1943, date d'ouverture du premier tronçon d'autoroute français, au début des années 1960, avec l'amorce parisienne de l'autoroute du Soleil, rien ou presque n'avait été construit », la plupart des grands axes autoroutiers ont ainsi été réalisés entre 1970 et 1980 (de Paris vers Lille, Lyon, Rouen, Strasbourg, Le Mans et Bordeaux). Voir Nicolas Neiertz, Pierre Zembri, *L'aménagement du territoire*, Paris, coll. Optiques Géographie, Hatier, 1995, p.47.

² CE 25 juillet 1975, « Syndicat CFDT des marins-pêcheurs de la rade de Brest ».

³ C.E. 9 décembre 1977, Ministre de l'Équipement c/sieur Weber et autres, *Revue Juridique de l'Environnement*, 1978, n°2, p. 181, com. Flauss.

l'abstrait, que la Haute Juridiction n'ignore pas l'environnement. Car il y a tous les autres où derrière la neutralité du langage du droit, le Conseil d'Etat inscrit dans l'ordre juridique des choix de société dans lesquels les considérations écologiques n'ont pu jouer qu'un rôle dérisoire »². De fait, les annulations sur le fondement de la théorie du bilan seront peu nombreuses et concernent souvent des opérations de portée limitée, tandis que les opérations d'intérêt régional ou national donnent rarement lieu à un « bilan négatif ». Qu'il s'agisse de l'extension du camp militaire du Larzac³, de la réalisation du premier train à grande vitesse Paris-Lyon⁴, ou encore de l'extension des capacités de retraitement des combustibles nucléaires du centre de la Hague⁵, le Conseil d'Etat considérera que le bilan n'est pas négatif. Ainsi la théorie du bilan, tout en marquant la reconnaissance de la protection de l'environnement comme un intérêt public, semble avoir servi également à en relativiser la portée⁶.

L'arrêt Ville Nouvelle Est, qui marque la reconnaissance de l'environnement comme constitutif de l'intérêt général, peut donc s'analyser comme une première concession faite aux mouvements écologistes, qui se matérialisera par la suite avec la loi de 1976 sur les études d'impact. Le milieu des années soixante-dix voit se développer de telles concessions dans de nombreux pays, qui visent à la fois à ouvrir davantage le processus de décision mais aussi, et peut-être surtout, à encadrer les contestations⁷.

¹ C.E. 26 mars 1980, Premier Ministre c/Mme Vve Beau de Loménie, *Revue Juridique de l'Environnement*, 1980, n°2, p. 67.

² Jacques Caillosse, « Enquête publique et protection de l'environnement », in Jean-Claude Hélin et alii., *Les nouvelles procédures d'enquêtes publiques*, Paris, Economica, 1990, p. 128.

³ C.E. Ass., 5 mars 1976, *Tarlier*, Rec. 130.

⁴ C.E. 21 janvier 1977, *Peron-Magnan*, Rec. 30.

⁵ C.E. 10 décembre 1982, *Comité Régional d'information et de lutte antinucléaire de Basse Normandie*, Rec. 416.

⁶ La Déclaration d'Utilité Publique d'un projet de piste cyclable coupant en deux une importante exploitation maraîchère ou encore celle d'une place plantée d'arbres dans une commune de 300 habitants déjà riche en espaces verts sont ainsi annulées par le Conseil d'Etat. C.E. 27 mai 1987, *Ville de Villeneuve-Tolosane*, Rec. 770. C.E. 25 novembre 1988, *époux Pérez*, Rec. 428.

⁷ Aux Etats-Unis en 1974, en réponse à une préoccupation croissante quant à l'impact des constructions d'autoroutes sur l'environnement (*Interstate Highway*) une loi met en place le « 3C Planning Process » en faveur d'un effort de planification qui soit à la fois continu, compréhensif et coopératif. Ce texte prévoit l'implication du public à travers des procédures de *public hearings* sur les plans et les décisions de programmes. Les années soixante-dix sont ainsi marquées par un effort continu pour améliorer la participation du public aux décisions en matière de transport. Hank Dittmar, *Executive director of the Surface Transportation Policy Project* à Washington DC, « Interest Based Convening : Toward Participatory Decision Making in Transportation

2. Une volonté d'encadrer la contestation écologiste

Ainsi, le développement de procédures de consultation et de concertation au sein du Ministère de l'Environnement résulte largement d'une volonté d'encadrer les associations de défense qui, au cours des années soixante et soixante-dix, se développent considérablement. L'investissement, à partir de 1974¹, du champ politique par le mouvement écologiste, va accentuer le développement de ces procédures de participation avec l'accord de tous ceux pour qui l'émergence d'un acteur politique écologiste est susceptible de constituer une menace. Ces procédures sont alors conçues comme un moyen de dépolitiser les mobilisations existantes, comme en témoigne cet extrait d'un document émanant de la Délégation à la Qualité de la Vie du Ministère de l'Environnement et du cadre de vie en 1979 : « La transposition directe des revendications des associations sur le plan politique (candidat écologiste à la Présidence de la République en 1974, listes écologistes aux élections municipales en 1977) a permis de mesurer en partie la sensibilisation du public aux menaces. Mais, on peut se demander si le fait d'en appeler au suffrage universel, qui permet, il est vrai, de toucher des catégories plus larges de la population, ne traduit pas aussi la difficulté d'instaurer un dialogue avec les élus et les pouvoirs publics selon des modalités plus classiques. En effet, l'importance croissante des associations de défense a, par ailleurs, suscité des réticences, voire une certaine méfiance au sein des instances administratives et politiques locales et régionales, interprètes traditionnels de l'intérêt général, qui craignent la mise en place de circuits parallèles d'information et de prise de décision. C'est dans cette optique et après avoir reconnu « droit de cité » à ces associations en encourageant la concertation et le dialogue, que l'Etat a pris une série de mesures pour faciliter leurs actions dans le cadre administratif et politique »². Pour les autorités politiques, il s'agit d'intégrer ce nouvel enjeu que constitue la protection de l'environnement, aux structures existantes, en

Investement », International Conference on Prioritisation of Multimodal Transport Infrastructure, Noordwijk aa ZEE (Netherlands), 12-15 mai 1996, p. 15.

¹ Date de la première candidature écologiste (celle de René Dumont) à une élection présidentielle.

² Ministère de l'Environnement et du cadre de vie-DQV, « Les associations de l'environnement et du cadre de vie », in Cahiers du GERMES n°2, *Environnement, Conflits, Participation*, décembre 1979, p. 217.

filtrant, et en organisant cette « nouvelle demande », pour la rendre compatible avec l'ordre politique existant et maintenir le *statu quo*. Les groupes favorables au maintien de ce *statu quo*, en particulier les partis politiques existants, mettent en œuvre différentes techniques pour empêcher que soient posés des problèmes qui risqueraient de remettre en cause leur position dans le jeu¹. Les tentatives de récupération de la thématique écologiste se traduisent ainsi par l'élaboration, dès le début des années soixante-dix, de programmes et par la nomination de responsables chargés de suivre cette question. « L'intensité de la récupération est corrélée, à la fois, avec le calendrier électoral et le score que semblent pouvoir y obtenir les écologistes (récupération pré-électorale) ou qu'ils obtiennent effectivement (récupération post-électorale) »². La campagne pour l'élection présidentielle de 1974 est marquée pour la première fois par le thème de l'environnement et la participation des associations. Le programme de Valéry Giscard d'Estaing en constitue une bonne illustration, puisqu'il s'engageait à « assurer la participation démocratique des citoyens et des associations de sauvegarde à la gestion de l'environnement (...), notamment en rendant obligatoire la participation des associations de sauvegarde de l'environnement aux commissions chargées d'élaborer les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les plans d'occupation des sols, et aux commissions des sites »³. Mais la première manifestation officielle de la reconnaissance du rôle des associations dans la défense de l'environnement date de mai 1974, avec l'élaboration d'un programme d'actions prioritaires de défense de l'environnement en seize points présenté par le président de la République. L'article 4 insiste sur la nécessité « d'assurer la participation démocratique des citoyens et des associations de sauvegarde à la gestion de l'environnement ».

¹ Voir Peter Bachrach et Morton Baratz, « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, vol. LVI, décembre 1962, n°4, pp. 947-952. Frédérik G. Bailey, *op. cit.*, p. 24.

² Guillaume Sainteny, *art. cit.*, p. 155.

³ Etienne Mallet, « Le temps des comitards », *Le Monde*, 29 janvier 1975.

C. 1976 : une année faste pour la participation et l'environnement

Dès le mois de janvier 1976, la volonté de reconnaître le rôle des associations est affirmée par le ministre de la Qualité de la Vie André Fosset¹. Les associations de défense de l'environnement vont être admises pour la première fois à siéger dans des instances comme l'Agence de recyclage et de récupération des déchets, les commissions des sites, les conseils d'administration des parcs nationaux et des agences de bassin². En juin 1976, le président Valéry Giscard d'Estaing reçoit ainsi vingt et un représentants des associations de défense de l'environnement, et se prononce en faveur d'un urbanisme vert et d'une participation accrue des citoyens à la sauvegarde de leur cadre de vie³. La reconnaissance simultanée de l'environnement comme finalité d'intérêt général et de la participation des citoyens comme garantie de cette préoccupation, sera finalement consacrée par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature⁴ dont l'article 1^{er} énonce : « La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. **Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit**⁵. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux. »

¹ Françoise Gaujour « Des interlocuteurs valables ? », *L'Aurore*, 26 janvier 1976.

² Jusque-là ces agences de bassin (6 en France, chargées de la lutte contre la pollution des eaux) regroupaient de nombreuses personnalités, industriels et élus, mais excluaient les associations de défense de l'environnement. Par ailleurs, dès le mois d'octobre 1975 huit représentants associatifs avaient été admis à siéger au Haut Comité de l'Environnement (sur 35 membres), leur action étant saluée par Valéry Giscard d'Estaing : « Les associations qui luttent avec passion et dévouement pour la protection et l'amélioration de notre patrimoine naturel sont une des forces jeunes et dynamiques de notre pays. Elles traduisent bien le désir des Français de ne pas rester des citoyens passifs. J'invite le gouvernement, l'administration, les élus à ouvrir grandes leurs portes pour les faire participer à leurs réflexions et à leurs projets ». *Le Monde*, 31 octobre 1976.

³ « Il faut que tous les Français puissent participer à l'organisation et à la gestion de leur environnement quotidien » déclare notamment le chef de l'Etat. « Giscard veut faire l'Europe de l'environnement », *Le Quotidien de Paris*, 2 juin 1976.

⁴ Loi n°76-629, du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

⁵ C'est nous qui soulignons.

1. La loi du 10 juillet 1976 et l'obligation d'étude d'impact

La loi du 10 juillet 1976, premier grand texte en matière de protection de la nature, qui rend obligatoire la réalisation d'une étude d'impact avant toute une série de projets dont la liste est fixée par décret, peut ainsi s'interpréter comme une tentative pour désamorcer les mobilisations antinucléaires¹. C'est en tant que garantie de la prise en compte des préoccupations environnementales que le principe la participation du public apparaît pour la première fois dans un texte juridique. La loi de 1976 justifie la publicité de l'étude d'impact par la nécessité de garantir le sérieux de l'étude². Elle va ensuite s'autonomiser par rapport aux conditions de son apparition et être utilisée notamment pour réclamer plus de participation.

Un décret d'application du 12 octobre 1977³ en précise le contenu, ainsi que la liste des ouvrages et travaux qui en sont dispensés. Plusieurs années après, à la suite de la directive européenne du 27 juin 1985⁴, un décret du 25 février 1993⁵ élargit le champ d'application de l'étude d'impact. Si la filiation est généralement soulignée à l'égard du dispositif d'évaluation environnementale mis en place aux

¹ L'article 2 de cette loi dispose : « Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement. Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences ». Cette disposition finit par s'imposer à la suite d'un arbitrage de Valéry Giscard d'Estaing, alors que le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Équipement y étaient opposés.

² La lecture du rapport de la commission montre que la présence du public est envisagée comme une garantie de la qualité des études d'impact.

Le projet de décret communiqué à la commission prévoyait en effet que c'est le maître d'ouvrage qui réalise ou fait réaliser l'étude d'impact et qui en tire seul les conséquences ; aucune garantie n'étant donc prévue quant à la qualité de la dite étude qui risque de devenir pour le maître d'ouvrage une simple formalité à remplir. « Rien, en effet, ne garantit la qualité et le sérieux de l'étude que fera réaliser le responsable du projet. Par ailleurs, il suffirait pour qu'il ait satisfait aux prescriptions de la loi et du projet de décret, qu'il ait donné un avis motivé quelconque sur une étude dont le contenu ne présente aucune garantie. Moyennant cette formalité, le maître d'ouvrage pourrait, la conscience tranquille, se livrer désormais à tous les saccages de l'environnement qu'il lui plairait. » Dès lors la publicité de l'étude d'impact est la contrepartie exigée par la Commission. « Chacun pourra être ainsi informé des conséquences des travaux envisagés et le simple fait que l'étude soit rendue publique devrait dissuader ses auteurs de trop (sic) la bâcler ». Rapport au nom de la commission de la production et des échanges, par M. Nungesser, Assemblée Nationale, n°2372, 1976.

³ Décret d'application n°77-1141 du 12 octobre 1977.

⁴ Directive du Conseil des Communautés Européennes du 27 juin 1985 n°85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

⁵ Décret n°93-245 du 25 février 1993.

Etats-Unis dès 1969 avec la loi sur la politique nationale en matière d'environnement (*National Environmental Policy Act*, ou NEPA)¹, certains fonctionnaires au sein même du Ministère de l'Environnement suggèrent que la précocité du dispositif français en matière d'études d'impact serait liée à des préoccupations relatives à l'avancement du programme électronucléaire. L'objectif aurait été en quelque sorte de gérer la contestation écologiste sur cette question en l'orientant vers des secteurs moins sensibles et en satisfaisant ses demandes dans des domaines peu stratégiques².

Cette disposition concernant l'étude d'impact, qui a connu bien des tribulations³, était envisagée dès le début des années soixante-dix et on en trouve la première trace dans des projets officiels en septembre 1972⁴. Or les premières grandes manifestations antinucléaires datent de 1971, où le premier comité antinucléaire apparaît sur le site de Fessenheim. Le 10 juillet 1971, 15 000 personnes avaient déjà manifesté au Bugey⁵. On peut en tout cas faire l'hypothèse, que ce contexte

¹ C'est à travers le *National Environmental Policy Act* (NEPA) promulgué par le président Richard Nixon le 1^{er} janvier 1970 que le public est pour la première fois impliqué dans le processus de décision à travers l'évaluation de ses impacts environnementaux, pour tout projet financé par l'Etat fédéral. La loi prévoit que des alternatives au projet doivent être proposées et donne aux citoyens la possibilité de peser sur le processus de décisions à travers des *hearings* et en donnant à des groupes de citoyens la possibilité d'aller devant le juge si la procédure n'a pas été conduite correctement.

² Voir Charles Lilin, « Evaluation environnementale et développement durable : mise en perspective historique », in *L'évaluation environnementale, le développement durable et la ville*, Ministère de l'Environnement, Séminaire annuel de la sous-direction de l'aménagement et des paysages, 14 mars 1995, pp. 35-39.

³ Sur ce point voir Pierre Lascoumes, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°3, 1995, p. 406s.

⁴ Serge Hébrard, *L'étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire ?* Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales Paris II, 1982, 2 tomes, tome1, p. 238.

⁵ A partir d'une analyse minutieuse des conditions d'élaboration de ce texte, Serge Hébrard suggère plutôt son importation à la suite du voyage aux Etats-Unis de certains haut-fonctionnaires comme Serge Antoine. Il conviendrait cependant d'interroger ce dernier sur ce point car il se trouve qu'il occupa aussi des responsabilités dans le domaine nucléaire (après avoir été membre de la Commission Européenne pour l'énergie atomique, avoir travaillé à la DATAR et séjourné aux Etats-Unis, il fut largement à l'origine du Ministère de l'Environnement). D'une manière générale Jacques Defrance souligne que les défenseurs de l'audition publique dans les années 80 (dont fut Serge Antoine) avaient tous ce point commun : avoir eu à un moment donné à traiter de la question du nucléaire. Jacques Defrance suggère que certains acteurs ont pu importer au sein du Ministère de l'Environnement des préoccupations propres au domaine nucléaire qui s'annonce comme un secteur particulièrement délicat, au moins à la lumière de ce qui se passe aux Etats-Unis (et que Serge Antoine connaît bien) puisqu'en France le mouvement de contestation ne fait que s'esquisser vers 1970-1971. Voir Jacques Defrance, *Une politique de concertation du Ministère de l'Environnement : L'audition publique. Etude de cas, éléments de comparaison et problèmes de l'évaluation d'une technologie sociale*, Ministère de l'Environnement, Mission Etudes et Recherches et Délégation à la qualité de la vie, juillet 1984, p. 17.

particulier a dû favoriser l'adoption de cet article par les parlementaires en 1976, comme une réponse à certaines des revendications des associations, et peut-être comme une façon de les « occuper ». Serge Hébrard montre d'ailleurs que les associations de protection de l'environnement (principalement les Amis de la Terre et la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature - FFSPN) ont pris une part active dans l'élaboration de l'article concernant l'étude d'impact¹. On trouve dans les débats ainsi que dans certains témoignages, la trace de leur intervention tout au long de l'élaboration de la loi². La FFSPN sensibilise les parlementaires en adressant à chacun d'eux ses propositions, et fait présenter certains amendements par des députés³.

Or cette même FFSPN a lancé au cours de l'année 1975 une vaste campagne de contestation, à la suite du lancement par le gouvernement d'une consultation des élus locaux à propos du choix des sites nucléaires. Dans un communiqué commun, toutes les grandes confédérations de l'époque ainsi qu'une douzaine d'associations nationales demandent aux élus locaux et régionaux de ne pas « se prêter au simulacre de concertation qui leur est proposé en demandant un plus large débat, des délais de réflexion plus longs et des dossiers plus précis »⁴. De nombreuses manifestations sont organisées en province, notamment à Lorient, à Flamanville, à Gatteville et à la Hague. La Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature, présidée par François Ramade, lance une pétition demandant un moratoire du programme nucléaire français jusqu'à l'adoption de la loi sur la protection de la nature⁵. Ainsi après avoir réussi à rassembler quatre cent mille pétitionnaires pour sauver la Vanoise⁶, la fédération se fixe comme objectif

¹ Voir Serge Hébrard, *thèse citée*, p. 277.

² A l'Assemblée Nationale ce sont notamment MM. Juquin, Mesmin et Forens qui se feront les porte-parole des associations, et au Sénat principalement M. Edeline (voir *JO Sénat*, 18 mai 1976, p. 1078). Lors de la présentation du texte à l'Assemblée Nationale, André Fosset lui-même, ministre de la qualité de la vie, souligne la nécessité de reconnaître l'importance des « associations de protection de la nature et de défense du cadre de vie qui ont joué, je dois le dire dans cette enceinte, un rôle important dans l'élaboration du texte que nous vous présentons ». *JOAN*, 22 avril 1976, p. 2038. Le président de la FFSPN lui-même souligne le rôle joué par les associations dans l'élaboration de ce texte : voir J.C. Lefeuvre, *Combat Nature* n°36, mai 1976, p. 10.

³ C'est ainsi par exemple, qu'une procédure de sursis à exécution de droit en cas d'absence d'étude d'impact fut proposée par Georges Mesmin à l'initiative d'un représentant des Amis de la Terre, F. Caballero, et fut retenue malgré l'opposition du gouvernement.

⁴ « Nombreuses manifestations en province », *Le Monde*, 10 janvier 1975.

⁵ « La consultation sur les centrales nucléaires. Les associations de défense se mobilisent », *Le Monde*, 27 janvier 1975.

⁶ Voir Florian Charvolin, *Thèse citée*, p. 233s.

de réunir cette fois un million de signatures, et lance une souscription nationale pour couvrir les frais de campagne. L'Union nationale des associations pour le cadre de vie lance également sa propre campagne de pétition exigeant l'arrêt total du programme. Enfin, le mouvement « Pollution-non » préconise pour sa part une action de désobéissance civile : en réglant leur factures d'électricité, les opposants sont invités à l'amputer de 6% versés à un compte spécial. Les sommes ainsi soustraites aux caisses d'EDF pour symboliser le refus du nucléaire doivent servir à financer une installation d'énergie solaire dans un pays du tiers-monde.

Pour comprendre dans quelle mesure la loi de 1976 et les différents dispositifs mis en place à l'époque en direction des associations ont pu être inspirées par les craintes suscitées par le mouvement antinucléaire, il faut se replacer ici dans le contexte de l'époque, et rappeler combien le programme nucléaire bénéficie du soutien indéfectible de l'administration comme du pouvoir politique¹. Le programme électronucléaire n'est pas considéré comme simplement nécessaire, mais bien comme indispensable voire vital, et défendu dans le cadre d'une rhétorique de nationalisme technologique². Le contexte de crise économique n'est bien sûr pas étranger à cette obsession de l'indépendance énergétique³. On peut également supposer que dans le contexte de l'après 68, l'époque est marquée par la suspicion à l'égard de tous les mouvements susceptibles de déboucher sur une remise en cause des notions de progrès et de croissance économique. On a donc, plus qu'un consensus politique, une véritable exclusion de ce thème hors du débat politique⁴. Les seuls effets des mobilisations anti-nucléaire sur la politique énergétique, se limiteront à une reconnaissance très

¹ Dominique Finon, *L'échec des surgénérateurs. Autopsie d'un grand programme*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1989, p. 195s.

² Dominique Finon, op. cit. p. 198. L'auteur cite ainsi la réponse de René Monory, ministre de l'Industrie, à l'émoi suscité par la mort d'un participant à la manifestation du 31 juillet 1977 sur le site de Creys Malville : « le projet continuera, car il en va de la vie et du confort des Français ». *Ibid*, p. 202.

³ *Ibid*, p. 196.

⁴ Philippe Garraud, « Politique électro-nucléaire et mobilisation. La tentative de constitution d'un enjeu », *Revue Française de Science Politique*, 1979, vol. 29, n°3, p. 448-474. L'auteur cite ainsi Michel Debré qui déclare à l'assemblée Nationale le 29 juin 1977 : « Face à la menace » de manifestations à arrière-pensées politiques, le gouvernement doit à la majorité et à l'opposition, à laquelle il rendra service, de faire admettre par toute la nation le caractère prioritaire de l'effort nucléaire », ainsi que la réponse de Raymond Barre : « Ce n'est pas là une question qui relève de la politique partisane, car elle met en jeu l'intérêt national ». *Ibid*, p. 466.

symbolique de l'existence d'énergies alternatives. La fermeture du processus de définition et de mise en œuvre des choix nucléaires reste quant à elle farouchement préservée¹. Pourtant, on ne saurait conclure de ce qui précède à l'absence d'effets de ces mobilisations sur les politiques en matière d'environnement. Ces conflits semblent bien avoir donné lieu à des mesures visant à « donner du grain à moudre » au gros des troupes du mouvement antinucléaire, notamment la FFSPN dont on a vu qu'elle s'était beaucoup investie dans l'élaboration de la loi de 1976. Les travaux portant sur la contestation antinucléaire, concluent généralement qu'elle a été, en France, un « échec », ou n'a abouti qu'à un « alourdissement et à un renforcement des procédures techniques et administratives »². C'est, selon nous, ne pas voir que la mise en place de ces procédures constitue vraisemblablement une réponse directe aux groupes mobilisés, qui vont pouvoir se les réapproprier dans le cadre d'autres luttes, éventuellement pour revendiquer davantage de participation.

Ainsi la presse « engagée » voit dans le vote de ce texte « en partie le résultat des mobilisations populaires qui à Marckolsheim, Braud, Gravelines ou Nogent-sur-Seine se sont opposées à l'implantation de centrales représentant un danger certain »³, tout en soulignant le « caractère limité et hypocrite » de la loi qui survient précisément après le réajustement du programme énergétique. En effet, les principaux projets de centrales, comme celui de Superphénix à Creys-Malville, ont déjà une autorisation qui leur évitera d'être soumis à l'obligation d'étude d'impact. Dès le début de l'élaboration du projet de loi, EDF s'est ainsi livré à un véritable « forcing » pour obtenir ses autorisations de construction. Il faudra également un certain temps pour que le décret d'application sorte enfin, qui sera mis à profit de la même façon.

Même si, peu après son élection, Valéry Giscard d'Estaing annonce quelques mesures spectaculaires⁴, la loi de 1976, premier grand texte de protection de la

¹ En avril 1975, un débat sans vote d'une journée sur le programme nucléaire a lieu.

² Philippe Garraud, *art. cit.*, p. 468.

³ Eric Brehat, « Tentatives de neutraliser les luttes populaires », *Le Quotidien du peuple*, 26 avril 1976.

⁴ Comme l'abandon de projet de voie express rive gauche, la limitation de la hauteur des tours ou la priorité donnée aux espaces verts dans l'aménagement des Halles.

nature, ainsi qu'un certain nombre de dispositions en faveur des associations, peuvent donc être considérées comme faisant contrepoids à la fermeture du débat sur le programme électronucléaire.

2. Une première réforme de l'enquête d'utilité publique : le décret et la directive du 14 mai 1976

L'année 1976 est également marquée par une première réforme de la procédure d'enquête publique, par la voie d'un décret et d'une directive¹. La nécessité d'une réforme de l'enquête publique est pointée au début des années soixante-dix d'abord au sein même de l'administration. Ainsi, lors du célèbre arrêt Ville Nouvelle Est, dans ses conclusions le commissaire du gouvernement Guy Braibant se livrait à une critique ironique de la procédure d'enquête publique telle qu'elle était alors organisée par les textes et pratiquée par l'administration, soulignant que les annonces d'enquête étaient affichées en caractère d'autant plus petits que le projet était important. « C'était appeler, sans le dire expressément, une réforme profonde de l'enquête publique que le juge administratif s'estimait ne pouvoir réaliser par voie jurisprudentielle ; en même temps qu'il formulait pour la première fois la théorie audacieuse du bilan, le Conseil d'Etat rejetait le moyen tiré par les requérants du défaut de communication au public du rapport du commissaire enquêteur : aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait, affirma-t-il, une telle obligation »².

C'est à la suite de la campagne présidentielle de 1974 que furent lancées les premières initiatives en ce sens. Les associations de protection de l'environnement saisirent cette occasion et la candidature de René Dumont pour faire entendre leurs revendications, et des engagements furent pris par les candidats. Peu après son élection, Valéry Giscard d'Estaing provoquait une réunion interministérielle à l'issue de laquelle le Premier Ministre demandait au ministre de l'Équipement de faire étudier la réforme des procédures d'enquête publique par un groupe de travail constitué à cet effet. Le rapport Sialelli, aboutit à une première réforme à travers le décret du 14 mai 1976 modifiant le décret du 6 juin 1959, et à la

¹ Jacques Caillose, *art. cit.*, p. 119s.

² Louis Fougère, « La genèse de la réforme de l'enquête publique », in Jean-Claude Hélin et alii, *op. cit.*, p. 9.

directive du Premier Ministre du même jour, relative à l'information du public et à l'organisation de l'enquête publique. Le décret améliorerait sur quelques points la procédure, notamment en ce qui concerne la composition du dossier, la publicité, le recrutement des commissaires enquêteurs et la communication du rapport d'enquête au public, mais sans modifier la durée de l'enquête et en laissant d'importantes opérations en dehors du champ d'application de l'enquête préalable¹.

Le décret n°76.432 du 14 mai 1976 élargit le champ d'application de l'enquête publique, tandis que la directive du Premier Ministre Jacques Chirac du même jour insiste tout particulièrement sur l'importance de l'information du public avant les enquêtes publiques. Ces deux textes marquent surtout un premier élargissement de l'objet de l'enquête publique au-delà de la seule protection de la propriété privée.

¹ C'est pour combler cette lacune qu'en 1976 M. Fosset, alors ministre de la Qualité de la Vie, fit adopter par le Conseil des Ministres la proposition de mettre à l'étude un mécanisme d'auditions publiques destiné à assurer la consultation du public sur les projets d'aménagement pour lesquels la réglementation en vigueur n'exigeait pas une enquête. Le groupe de travail remit en 1977 à M. d'Ornano, successeur de M. Fosset, un projet de loi visant à réglementer ce type de projets, qui fut bien accueilli au ministère de la Culture et de l'Environnement mais n'eut pas de suites. « Il fut, semble-t-il, frappé d'interdit par plusieurs ministères qui avaient déjà vu sans plaisir l'adoption par le Parlement de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature qui instituait les études d'impact » *Ibid.*, p. 11.

Directive du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques¹ (extrait)

L'information du public avant l'enquête

L'enquête publique est une procédure qui permet de contrôler le caractère d'utilité publique d'un projet et de vérifier que l'opération envisagée a été élaborée en toute connaissance de cause. C'est pourquoi il importe qu'au cours de la procédure soit recueilli dans les meilleures conditions le plus grand nombre d'avis. Mais ces avis eux-mêmes ne pourront être élaborés que si une bonne information préalable a été faite dès la genèse du projet. En effet, le public aura pu ainsi suivre l'évolution des études et être mieux préparé à comprendre les choix auxquels elles ont abouti. Cette information préalable est le moyen pour l'administration d'appréhender beaucoup mieux et en temps utiles les réactions du public, donc être mieux à même d'en tirer des enseignements. C'est donc à la fois sur l'information avant enquête et sur l'organisation de l'enquête publique elle-même que l'effort doit porter.

Les modalités de cette information préalable ne peuvent être figées dans un texte réglementaire ; elles doivent revêtir des formes diverses et souples selon la nature et l'importance des projets en cause. Il conviendra donc de choisir en fonction des données locales les moyens les plus appropriés pour provoquer en temps utile les réactions et suggestions du public (conférence de presse, consultation des associations, réunions débats, exposition permanente ou itinérante, audiovisuels, etc). On peut néanmoins énoncer les principes suivants :

- L'information préalable portera sur les grandes orientations du projet même si celles-ci ne sont pas encore définies de manière précise et elle s'attachera à expliquer les raisons qui ont conduit à envisager ces orientations ;
- Elle doit être large et entreprise tôt, sauf à perdre sa signification. Pour les projets importants ou délicats la durée de l'information préalable peut s'étendre sur plusieurs semaines, voire plusieurs mois.
- Elle doit être précédée de la concertation permettant d'obtenir le nécessaire consensus préalable, d'une part avec les élus locaux et, d'autre part, avec les différentes administrations concernées par le projet ;
- Elle doit s'adresser au public de façon générale mais aussi aux organismes professionnels, aux associations d'habitants, bref à toutes les catégories d'intérêts concernés.
- Dans cette action, je vous demande de veiller à ce que l'administration s'exprime dans ses propos et dans ses écrits de la manière la plus simple possible afin que son action soit comprise des non spécialistes. Je souhaite notamment que l'usage des sigles et des expressions trop techniques soit évité.

Au cours de l'année 1975-1976, une réflexion est conduite à ce sujet dans le cadre d'un groupe de travail constitué par le Premier Ministre et présidé par M. Delmon. Le rapport Delmon sur la participation des Français à l'amélioration de leur cadre

¹ JO, 19 mai 1976, p. 2987.

de vie marque la revalorisation du rôle des associations. Le souci principal du rapport est d'orienter les associations de défense vers la participation et la concertation. La Commission « Vie Sociale » du VII^{ème} Plan s'intéresse aussi à la question. A l'horizon 1980, le VII^{ème} Plan souligne la nécessité d'améliorer l'autonomie des Français en leur permettant d'intervenir plus directement dans leur cadre de vie, et sur l'intérêt de la vie associative dans cette perspective.

A la même époque le Comité consultatif de l'Environnement de la CEE souligne qu' « il est absolument nécessaire que la participation volontaire fasse partie du processus de planification »¹. Le décret du 7 juillet 1977 institue une procédure d'agrément qui permet à certaines associations de se constituer partie civile en matière de protection de la nature et d'urbanisme. La Charte de la Qualité de la Vie, adoptée et publiée en février 1978, prévoit également un grand nombre de mesures destinées à accroître le rôle des associations.

La fin des années soixante-dix est marquée par la multiplication de textes, de rapports, de déclarations marquant la reconnaissance de l'environnement et du rôle des associations dans la protection de l'environnement, et mettant en place des procédures d'information et de participation. Ces évolutions ne peuvent être analysées séparément du contexte de l'époque, encore marqué par mai 1968, et par le développement de la contestation antinucléaire. Les premières procédures permettant la participation du public dans le domaine de l'environnement, apparaissent bien comme des concessions procédurales en direction des organisations écologistes. La participation est alors conçue comme le moyen d'assurer une protection de l'environnement efficace.

Ainsi à la même époque au sein du gouvernement Pompidou, deux préoccupations favorables au développement de la thématique participative émergent de façon relativement séparée, portées par des acteurs distincts. Le secteur de l'environnement est d'autant plus participatif qu'il est en position de faiblesse, et que son milieu de soutien est lui fortement mobilisé. L'idée selon laquelle environnement et participation sont « naturellement » liés, marquera durablement la politique publique de protection de l'environnement.

¹ Rapport annuel 1976/77.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

On l'aura compris, il ne s'agissait pas dans ce chapitre de confirmer ou au contraire d'infirmier, l'idée de l'émergence d'une demande sociale de participation parmi d'autres revendications « post-matérialistes » dont mai 68 serait la traduction. Nous avons plutôt voulu montrer ici comment cette crise avait favorisé la ré-appropriation par les autorités politiques de ces revendications, et justifier des réalisations en s'appuyant sur un certain nombre de références théoriques. Les « évènements de mai » ont ainsi suscité des réponses des autorités politiques dans le sens d'une démocratie plus participative, qui peuvent largement s'analyser en terme de concessions, et notamment en terme de concessions procédurales. Un tel traitement de la crise suppose un travail préalable de retraduction de ce qu'il convient d'entendre par « démocratie participative ». L'environnement, pour toute une série de raisons, a constitué un terrain privilégié pour de telles concessions dans les années soixante-dix. Les relations entretenues par le ministère de l'environnement, avec son « milieu de soutien », contribuent à la mise en place de procédures de participation du public. Il existe ainsi une convergence d'intérêts entre associations de protection de l'environnement et ministère, qui vont se renforcer mutuellement en s'appuyant sur ces procédures. Un effet non voulu de leur interaction va être de donner une consistance et une force de contrainte à la thématique participative. Il en résulte de la part du milieu associatif une demande de participation accrue et de nouvelles revendications en faveur de « toujours plus de participation ».

L'alternance politique en 1981, va favoriser l'accélération de la diffusion de la thématique participative, en donnant lieu à un double mouvement de ré-appropriation des différents aspects de cette thématique.

CHAPITRE II

UN NOUVEAU MODE D'ACTION

PUBLIQUE ET POLITIQUE

L'objet de ce chapitre est de montrer à travers quels processus ont été donnés des contenus concrets variés à la notion de « démocratie participative », à partir des années quatre-vingt jusqu'à aujourd'hui. Des processus multiples font que des incitations à la « démocratie participative » apparaissent. L'alternance politique, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 et les trois périodes de cohabitation qui ont suivi, va en effet aboutir par une sorte de surenchère, à une accélération de la diffusion de la thématique participative. Les différents corpus théoriques qui ont inspiré les premières concrétisations de l'idée de « démocratie participative », vont donner lieu à des ré-appropriations politiques croisées et donc à un brouillage sémantique de la notion de « démocratie participative ». Une mise en commun des différents contenus qui lui sont attribués s'opère. Parallèlement, la « démocratie participative » sur les questions d'environnement et de cadre de vie, continue à se développer et s'institutionnalise, au sens, où dans ce domaine le non-respect des obligations de consultation du public est susceptible d'être sanctionné. On va voir quels sont les processus de sédimentation qui ont permis le passage et la circulation, dans chaque camp politique, de l'idée de participation appliquée à des différents domaines de l'action publique (Section I).

Ces dernières années sont par ailleurs marquées par la montée en puissance de nouveaux acteurs politiques qui sont aussi des nouveaux « croisés de la démocratie participative », et par la mise en réseau des différents types de défenseurs de la cause participative à travers les mouvements de citoyenneté active. A travers leurs actions se met en place un véritable système d'incitations à la « démocratie participative », assorties de sanctions plus ou moins diffuses (Section II).

Enfin, nous verrons comment le succès récent de certains travaux issus de la philosophie, et certaines préoccupations propres à la science politique ont pu favoriser la consolidation de la notion. Alors que le caractère abstrait de certaines constructions intellectuelles favorise la consolidation de la notion de « démocratie participative », à laquelle chaque acteur peut donner le sens et les contenus qui lui conviennent, d'autres travaux de science politique constituent de véritables injonctions à l'expérimentation de techniques de « démocratie participative » (Section III).

Section I

L'action publique gagnée par la « démocratie participative »

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 a fortement contribué à la consolidation de la thématique participative. Les nouveaux responsables politiques se sentent tenus d'innover sur cette question plus que sur d'autres car elle fait partie des thèmes classiquement marqués « à gauche ». Cette thématique donne ainsi lieu à la faveur de l'alternance politique, à des mouvements croisés de réappropriation. Au terme de ces processus, la notion de « démocratie participative » semble définitivement transcender les clivages partisans, et la gauche comme la droite lui donnent désormais des contenus assez voisins.

Par ailleurs, les écologistes, et le mouvement antinucléaire, obtiennent certaines victoires substantielles, mais celles-ci restent très ponctuelles. En revanche et comme par compensation, de nouvelles concessions procédurales seront effectuées en direction du mouvement écologiste, et du monde associatif en général, en direction duquel tous les gouvernements socialistes affichent une volonté d'ouverture.

§1. Réappropriations croisées du discours participatif

L'alternance politique va donner lieu à un double mouvement d'appropriation. La gauche s'approprie, notamment avec le gouvernement Rocard, le thème de la modernisation des institutions et de la réforme de l'Etat qui jusque-là avait surtout été investi par la droite de Chaban-Delmas à Valéry Giscard d'Estaing (A.). La droite s'appropriant la décentralisation, fait sien le thème de la démocratie locale, comme le montre la codification progressive du « référendum local » (B). Le thème de la participation dans l'entreprise, inspiré des courants autogestionnaires comme des expériences gaulliennes, fera lui aussi l'objet de tentatives d'investissement et de concrétisations plus ou moins avortées à droite comme à gauche : l'entreprise ne semble pas un bon terrain pour la démocratie participative (C).

Cette diffusion et ces phénomènes de réappropriations croisées de l'idée de « démocratie participative » ne sont possibles que parce qu'elle a été préalablement construite comme une solution à la crise de la démocratie représentative. Le succès du discours participatif vient de ce que, sans remettre en cause les fondements de la démocratie représentative, il peut inspirer des « entreprises de modernisation conservatrice »¹.

A. La politique rocardienne de modernisation administrative : une « transformation sémantique de la notion d'autogestion »²

L'arrivée de la gauche au pouvoir est marquée par l'élargissement de la portée donnée au thème de la « démocratie participative ». Ce thème se développe de manière privilégiée à l'échelon local à la faveur de la politique de décentralisation, et sur les questions d'environnement et de cadre de vie. Cela ne signifie pas que le thème de modernisation de l'Etat disparaît et, avec lui, l'idée de la participation comme instrument d'efficacité de l'action publique. En 1988, le gouvernement Rocard va faire de la modernisation de l'administration et de la réforme de l'Etat un thème légitime pour la gauche. On peut s'appuyer ici sur plusieurs travaux, en particulier celui de Lionel Chaty³, qui analyse de façon approfondie la genèse et la mise en œuvre de cette réforme, et met en évidence les acteurs et le corpus théoriques qui l'ont inspirée.

C'est la personnalité du Premier Ministre qui va permettre cette appropriation, non sans susciter des réticences au sein de sa majorité⁴. Jusque là en effet, ce

¹ Voir *supra*, p. 110.

² Lionel Chaty, *Thèse citée*, p. 194.

³ *Ibid.*

⁴ « Le profil politique de Michel Rocard est tel qu'il y voit une occasion de se relégitimer au sein du PS et de réduire l'écart entre les convictions idéologiques des socialistes et des attentes des Français. Mais au PS, toutes les ambiguïtés de la notion de service public se retrouvent, sans qu'une réflexion de fond n'ait jamais été conduite sur cette notion considérée comme tabou. Jean-Pierre Chevènement incarne alors cette attitude défensive qui veut voir dans toute critique de la bureaucratie une attaque contre l'Etat républicain. Les propositions de Michel Rocard pour sortir la gauche de la dérive corporatiste du service public sont une des raisons qui lui ont valu dans les années soixante-dix de la part de ce même « J-P C » le qualificatif (qui se voulait péjoratif) de « représentant de la gauche américaine ». Philippe Brachet, *Du commandement au management. L'administration française entre souveraineté et service public*, Paris, Publisud, 1995, p. 175. Florence Gallemand souligne également combien la vision rocardienne de l'Etat tranche avec celle de François Mitterrand, pour qui l'Etat doit jouer le rôle principal d'impulsion et l'aboutissement de toute transformation sociale, alors que Michel Rocard lui assigne un rôle plus modeste. Il le

thème était considéré comme étant marqué à droite, par de nombreux responsables des deux camps. Michel Rocard constitue sans doute la figure emblématique du courant autogestionnaire. Dans le manifeste pour l'autogestion intitulé « Contrôler aujourd'hui pour décider demain » adopté au congrès de Toulouse, il définit l'autogestion comme suit : « L'autogestion exprime un refus, celui de la toute-puissance de l'Etat (...) et un projet, celui d'une société où les hommes seraient capables de prendre en main leurs propres affaires, de prendre eux-mêmes les décisions qui concernent leur travail, leur cadre de vie, leur formation »¹. Michel Rocard fait de la modernisation de l'Etat son cheval de bataille personnel, comme il l'annonce dès le 25 mai 1988 dans la circulaire « Gouverner autrement », puis de façon plus précise dans la circulaire du 25 février 1989². En fait, c'est à travers une transformation sémantique de la notion d'autogestion, qu'il permet l'appropriation du thème de la modernisation de l'administration. Lionel Chaty montre le travail d'ajustement *a posteriori* rendu nécessaire pour maintenir une impression de continuité alors même que le mot change de sens, et que l'on passe d'un discours « révolutionnaire » à un discours de responsabilisation des fonctionnaires. Cet ajustement suppose en particulier « l'amnésie des débats qui ont traversé le PSU et la CFDT sur la portée « révolutionnaire » du projet autogestionnaire »³. Pour cela, Michel Rocard s'appuie lui aussi sur les analyses de Michel Crozier⁴ et du Centre de Sociologie des Organisations⁵. Michel Crozier lui-même souligne, tout en la naturalisant, cette convergence de la politique rocardienne de modernisation de l'administration avec la « Nouvelle Société de Jacques Chaban-Delmas » quand il déclare dans les colonnes du journal *Le Monde* : « son effort restera dans l'histoire, un peu (je ne sais pas jusqu'à quel point) comme celui du gouvernement Chaban-Delmas, qui avait introduit un

considère plutôt comme devant renoncer à incarner un protecteur omniprésent, pour se borner à être « une vigie veillant aux droits et intérêts des citoyens ». Florence Gallemand, *art. cit.*, p. 232.

¹ Cité in Robert Schneider, *Michel Rocard*, p. 193.

² Sur la politique rocardienne de modernisation comme « coup politique », voir Florence Gallemand. Cette politique correspond à un contexte marqué par une série de conflits sociaux, impliquant notamment les infirmières, gardiens de prison, agents des P et T et de la RATP.

³ Lionel Chaty, *thèse citée*, p. 195.

⁴ Qui a, comme lui, été membre du club Jean Moulin. Sur ces analyses et leur influence sur l'élaboration de la politique de la « Nouvelle Société de Jacques Chaban-Delmas, voir *supra*, p. 112.

⁵ Voir Florence Gallemand, *art. cit.*, p. 232.

souffle nouveau »¹. C'est en particulier au sein d'une association de hauts fonctionnaires, l'association Service Public, que s'élabore à partir de ce corpus théorique, la réflexion qui va servir de justification, voire de caution scientifique, à cette réforme.

L'association Services Publics est née en décembre 1980. Il s'agit d'une association de hauts fonctionnaires, qui se proposent de réfléchir aux problèmes posés par la modernisation administrative². Les conclusions de cette association ont servi de repères intellectuels lors de la mise en place de la réforme rocardienne du Renouveau du Service Public³. Après la victoire de la gauche en 1981, la plupart des membres de cette association se retrouvent dans des cabinets ministériels ou à la tête d'institutions importantes. Il s'agit de réagir aux remises en cause du service public en produisant un discours de gauche sur sa nécessaire modernisation. Ils se réapproprient certaines analyses issues des politiques publiques⁴ pour formuler leur propre analyse de la modernisation de l'Etat. Les notions de responsabilisation, de déconcentration, d'autonomie, d'évaluation, de modernisation, sont ainsi au cœur de la « doctrine » élaborée par l'association⁵, qui d'après sa note de présentation a été fondée « pour contribuer à la compréhension et à la transformation en profondeur des relations de l'administration avec le public ». L'association organise régulièrement des réunions et des colloques, avec la participation de syndicalistes, de responsables associatifs, d'élus, de représentants du secteur privé, d'universitaires⁶. Dernièrement, les 5 et 6 février 1999, c'est sur le thème « Gestion des Ressources

¹ Michel Crozier se définit par ailleurs comme un « rocardien radical ». Entretien avec Jean-Marie Colombani, *Le Monde*, 10 septembre 1991, « L'Etat qui commande, c'est fini », cité in Lionel Chaty, *thèse citée*, p. 190.

² Parmi les figures de l'association on peut citer Serge Vallemont (ancien directeur du personnel à l'Équipement), Robert Fraisse, Christian Join-Lambert (conseiller à la cour des comptes), Laurent Rabaté (conseiller à la cour des comptes).

³ Lionel Chaty, *thèse citée*, p. 123. Deux conseillers du Premier Ministre Michel Rocard sont des membres actifs de cette association.

⁴ François Dupuy et Jean-Claude Thoenig seront invités à plusieurs réunions.

⁵ Lionel Chaty, *ibid.*

⁶ En 1985 est organisé un colloque sur le thème « Quels services publics pour demain ? » ; en 1987, sur le thème « Le service public demain », dont les actes sont parus chez Economica en 1989. En 1992, c'est sur le thème « Prévision et pluriannualité budgétaire » (actes parus à la Revue Française des Finances Publiques n°39, 1992) ; en janvier 1993, c'est sur le thème « L'Etat pour le citoyen : expertise et démocratie » (actes parus chez LGDJ, en 1994). En mars 1997 : « Choix budgétaires : des procédures pour la confiance » (publiés dans la Revue Française des Finances Publiques, automne 1997).

humaines et dialogue social » que syndicalistes, universitaires étaient invités à débattre¹. La plaquette de présentation de ce colloque montre bien l'influence de la sociologie des organisations : « Telle est notre conviction : la rénovation du service public passe par les hommes. Pour produire les nouveaux services non-marchands qu'appellent les transformations respectives des techniques, des institutions et des mentalités auxquelles se réfèrent nos concitoyens, il s'agit en effet pour l'Etat de mieux prendre en compte les besoins des usagers, et les personnels en charge sont nécessairement et directement concernés : **la motivation des agents concourt à l'efficacité des actions entreprises**, lorsqu'elle est là »². Cette inspiration apparaît également très clairement à la lecture de la publication périodique de l'association, comme dans cet éditorial intitulé « Le respect ne se décrète pas » : « On connaît la thèse de Michel Crozier : 'On ne change pas la société par décret'. La formule est heureuse, et incontestable : un décret ne suffit pas, même s'il peut, sans doute, être utile. Peut-on, au moins, changer l'administration par décret ? »³.

Un même corpus théorique, centré sur les analyses de Michel Crozier, inspire ainsi deux tentatives de concrétisation de l'idée participative dans l'administration, à des époques différentes et de la part de gouvernements opposés politiquement, et continue aujourd'hui de se diffuser et de produire des effets d'incitations à la démocratie participative. Une succession de rapports officiels manifeste cette remise en cause des cadres de l'action publique au nom d'un même souci d'une plus grande efficacité⁴. Par la suite, la réforme de l'Etat sera toujours affichée comme une priorité par les gouvernements de droite comme de gauche. Les projets de réforme et de modernisation se succèdent ainsi indépendamment de la coloration politique des gouvernants et avec l'appui des hauts fonctionnaires. La circulaire Juppé du 26 juillet 1995 sur la « réforme de

¹ Le colloque donna lieu à des interventions de Renaud Sainsaulieu et de Jean-Claude Thoenig.

² C'est nous qui soulignons.

³ Services Publics, n°41, décembre 1998, à propos du projet de loi relatif aux relations entre l'administration et les usagers.

⁴ Commissariat Général au Plan, *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, rapport de la commission « Etat, administration et services publics en l'an 2000 » pour la préparation du XIème Plan, La Documentation Française, 1993. Rapport Picq, *L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, La Documentation Française, 1995.

l'Etat et des services publics » demande l'établissement pour tout nouveau projet de loi, d'une étude d'impact destinée à en évaluer les conséquences sur la société et l'économie. La réforme de l'Etat figure également parmi les priorités du gouvernement Jospin. Parmi les « principaux chantiers de la réforme », figurent ainsi la nécessité de mettre en place « un Etat plus proche des citoyens » par l'amélioration des relations entre les administrations et les usagers, la simplification des démarches administratives, l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens (« démarche qualité »), l'accès facilité à l'information administrative, des services publics de proximité (maisons des citoyens et des services publics), l'établissement pour tout nouveau projet de loi, depuis le 1^{er} janvier 1996, d'une étude d'impact destinée à en évaluer les conséquences sur la société et l'économie, la capacité de l'administration à l'appliquer et sa bonne insertion dans le droit existant. Au-delà de la conception exigeante de la citoyenneté qui est affichée dans les discours, l'idée « d'efficacité » apparaît là encore comme une constante. Présentant ainsi sa politique de réforme de l'Etat, le Premier Ministre Lionel Jospin déclarait le 24 juin 1997 devant les préfets que « l'Etat doit être réformé parce que le monde et la société changent, parce que de nouvelles technologies apparaissent, parce que les administrations ne peuvent échapper, comme toutes les organisations, à **la recherche de la plus grande efficacité au moindre coût** »¹.

Par ailleurs, avec la décentralisation la participation revêt désormais un sens plus large que la seule modernisation de l'administration, et renvoie à l'idée de démocratie locale. Dans les années soixante-dix, les revendications en faveur de « plus de participation » sont largement celles des élus locaux. On se situe en effet dans un contexte centralisateur, où les collectivités territoriales revendiquent plus d'autonomie.

¹ « Le cadre de la réforme de l'Etat », www.fonctionpublique.gouv.fr, 2 septembre 1998. C'est nous qui soulignons.

B.Appropriation et ré-appropriation de la décentralisation : la participation des habitants au niveau local

Marion Paoletti a bien montré dans sa thèse comment les élus locaux s'étaient appuyés sur la thématique participative pour réclamer la décentralisation. Alors que la décentralisation a été revendiquée largement au nom de la nécessaire participation des habitants au niveau local, elle exclut dans un premier temps sa codification, au nom de la naturalité de cette participation dans la commune décentralisée¹. A droite comme à gauche, la décentralisation est d'abord considérée devient une condition nécessaire et suffisante de la démocratie locale et un remède au dysfonctionnement de la démocratie représentative. Ainsi, en 1982 la vitesse relative d'adoption des lois de décentralisation tient notamment au fait qu'aucune mesure d'institutionnalisation de la participation n'est prévue. Marion Paoletti rappelle que c'est presque par hasard, en seconde lecture à l'Assemblée Nationale, qu'un député non inscrit dépose un amendement repris sans discussion par le Parlement : « Des lois détermineront le développement de la participation des citoyens à la vie locale ». L'article premier de la loi du 7 janvier 1983 prend explicitement acte de l'équivalence posée par les élus locaux entre démocratie et participation : « les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de leur diversité ».

En transférant sous le contrôle direct des élus locaux une partie des décisions qui relevaient jusque-là d'arrangements entre fonctionnaires territoriaux et notables, la décentralisation va modifier le rôle des différents partenaires, et favoriser le changement de contenu de la « démocratie participative ». On passe ainsi de la « démocratie administrative » ou participation dans l'administration, à la « démocratielocale ». La décentralisation ne sera pas remise en cause pendant la première cohabitation. De fait dès 1983, elle ne soulevait plus de grandes batailles doctrinales, comme le montra l'adoption des textes suivants sous le troisième

¹ Marion Paoletti, *thèse. citée.*

gouvernement Mauroy (mars 1983-juillet 1984)¹. Tous les débats parlementaires ultérieurs ayant trait à des textes dans ce domaine mettent en scène des élus unanimes pour reconnaître le bien-fondé de la politique de décentralisation². C'est au contraire une volonté d'approfondir la décentralisation qui est affirmée avec la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988.

Dès lors, c'est en se réappropriant politiquement la décentralisation, que la gauche est amenée en 1992 à donner enfin un contenu juridique précis à la participation des habitants au niveau local annoncée en 1983, en légalisant le référendum local³. Dans son titre II « De la démocratie locale », la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République légalise, après de longues années de pratique officieuse, le « référendum local »⁴. Le texte proclame ainsi « Le droit des habitants de la commune à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale »⁵. Le texte est élaboré sous la pression des associations qui se plaignent d'une insuffisante reconnaissance et réclament un statut de l' élu associatif. Se prononçant sur les dispositions concernant la modernisation et la démocratisation de la vie locale, l'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale exprime quant à elle sa déception sur le projet et formule différentes propositions visant surtout à renforcer le rôle des associations. L'ADELS réunit des professionnels du développement local, et beaucoup de personnalités proches du mouvement gamiste et d'anciens membres du PSU⁶. Ses commentaires montrent bien que la demande de participation émane d'abord des associations ; c'est la reconnaissance de leur rôle qu'il convient de renforcer. Ayant le sentiment d'être court-circuitées, les associations en viennent plus ou moins explicitement à récuser l'idée d'une demande « naturelle » de participation pour affirmer l'importance de leur propre rôle dans l'organisation de

¹ Jacques Chapsal, *op. cit.*, p. 381. Voir sur ce point Patrick Le Lidec, « De la revendication d'opposant au consensus », *Pouvoirs Locaux*, n°35, 1997, p. 69-74.

² Par exemple en 1994, Patrick Ollier, le rapporteur de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, évoque la « décentralisation, engagée à partir de 1982 et dont personne ici ne pense à remettre en cause la pertinence ». *JOAN*, p. 4223.

³ Marion Paoletti, *op. cit.*

⁴ En toute rigueur il s'agit moins d'un référendum que d'une « consultation des électeurs », selon les termes mêmes de la loi qui précise qu'il ne s'agit que d'une demande d'avis.

⁵ Article L. 2141-1 du code général des collectivités locales.

⁶ Sur l'origine de l'association, voir *supra*, p. 101s.

la participation des citoyens. « Le projet de loi est bâti sur l'idée que les citoyens aspirent à participer aux affaires locales et que la légalisation de l'accès à certains documents ou de la présence d'habitants dans certaines structures suffiraient à développer la démocratie. L'Adels constate une réelle crise de la participation locale, un repli des citoyens sur leurs préoccupations personnelles et une détérioration des mécanismes existants de la participation locale désertés par les habitants. (...) Vouloir aujourd'hui que les citoyens se saisissent de leurs droits existants et nouveaux c'est d'abord renforcer le cadre habituel de leur participation collective : les associations locales. Le projet de loi ne fait aucunement référence aux associations ! »¹. On voit ici toute l'ambiguïté du discours associatif, qui n'hésite pas à mettre en avant la demande de participation pour appuyer sa légitimité, mais qui peut présenter cette participation comme « en crise » quand la reconnaissance du rôle de ces associations est en jeu.

Dix ans après les lois de décentralisation, la loi sur l'administration Territoriale de la République donne au référendum son premier cadre légal, mais pour les seules communes, et à l'initiative du maire ou des conseillers municipaux². C'est donc à la fois sous la pression des associations, et pour se réapproprier politiquement la décentralisation, que le gouvernement est conduit à légaliser le « référendum

¹ *Projet de loi Joxe. Positions et propositions de l'ADELS*, 23 octobre 1990, p. 1-2.

² Code Général des Collectivités Territoriales, Art. L. 2142-1. - Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune. La consultation peut ne concerner que les électeurs d'une partie du territoire de la commune pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la commune.

Art. L. 2142-2. - Sur proposition du maire, ou sur demande écrite du tiers des membres du conseil municipal dans les communes de 3500 habitants et plus, ou sur demande écrite de la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3500 habitants, le conseil municipal délibère sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Dans ce cas, l'urgence ne peut être invoquée.

La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.

Art. L.2142-3. - Un dossier d'information sur l'objet de la consultation est mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe quinze jours au moins avant le scrutin. L'accès du public au dossier est assuré dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi⁷⁸⁻⁷⁵³ du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Art. L. 2142-4. - Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, le conseil municipal délibère dans les conditions prévues à l'article L. 121-12.

Art. L. 2142-5. - Aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1er janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations portant sur un même objet ne peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans.»

local »¹. D'autres dispositions de la loi du 6 février 1992 sur l'Administration Territoriale de la République renforcent par ailleurs la procédure d'information des habitants en matière budgétaire².

Après le retour de la droite au pouvoir, le gouvernement d'Alain Juppé, en la personne de son ministre de l'Intérieur Charles Pasqua, va s'attacher à apporter sa touche personnelle à l'édifice participatif à travers la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. L'adoption du texte est précédée d'un grand débat national qui sera mis en avant par Charles Pasqua tout au long des débats parlementaires³. La loi sur l'Administration Territoriale de la République est ainsi complétée par une disposition dans le sens d'une initiative populaire dans la loi sur l'aménagement et le développement du territoire de Charles Pasqua. Cette disposition qui constitue un élargissement d'une possibilité légalisée par la gauche, est présentée en des termes participatifs : «Il faut absolument essayer de combler le fossé entre les citoyens et les élus en promouvant une démocratie plus participative dont il ne faut pas avoir peur »⁴.

¹ Nous reviendrons par la suite sur les usages socialement limités de cette procédure au delà de sa codification. Voir *infra*, p. 283s.

² Ces dispositions renvoient à l'article L.212-4 du Code des Communes. Toute personne physique ou morale peut désormais demander copie des budgets ou des comptes de la commune à ses frais dans toutes les communes, établissements publics intercommunaux et syndicats mixtes. Cette communication peut également être obtenue auprès des services extérieurs de l'Etat comme la préfecture ou la sous-préfecture. Un débat d'orientation budgétaire est imposé dans les régions, les établissements publics ou mixtes comprenant au moins un commune de 3500 habitants ou plus, et dans ces mêmes communes. Les modalités de ce débat sont fixées par un règlement intérieur obligatoire. Il doit être organisé dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Il est à souligner que la portée de ce débat est purement informative : Il ne peut en aucun cas se substituer à la procédure de vote du budget. Ces collectivités doivent ensuite, dans les quinze jours qui suivent l'adoption du budget, mettre à la disposition du public les documents budgétaires et leurs annexes. Celles-ci comprennent :

- les renseignements synthétiques sur la situation financière, qui doivent par ailleurs être insérés dans une publication locale
- la liste des prestations en nature ou des subventions attribuées aux associations
- la présentation contrôlée du budget municipal et des autres budgets
- le tableau de synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération intercommunale
- le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part de capital ou au bénéfice desquels elle a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000FF et représentant plus de 50% du budget de l'organisme
- le tableau mentionnant l'encours des emprunts garantis et l'échéancier de leur amortissement.

³ Voir *infra*, p. 272s.

⁴ «Charles Pasqua : « Développement du territoire, péréquation et démocratie participative... » *L'Élu local*, n°228, 08 juillet 1994, p.3.

Cette mesure est ainsi censée répondre à la préoccupation affirmée de «placer le citoyen au cœur du développement du territoire»¹. Cette thématique «participative» marque également les débats autour du texte notamment à l'Assemblée Nationale, en dépit du caractère plutôt restreint du «droit d'initiative» qu'il met en place² : «Nous vivons, depuis quelques années déjà, une véritable crise de la démocratie représentative. Par conséquent, nous devons associer à la démocratie représentative des méthodes de prise de décision par les citoyens eux-mêmes. Il est temps de mettre en place dans ce pays un vrai système de démocratie participative»³.

Ce qui précède ne signifie pas que le processus d'objectivation de la «démocratie participative» à travers l'institutionnalisation de procédures comme le référendum local, ne rencontre aucune résistance. Lors des débats autour de la

¹ Intervention de Charles Pasqua, 1ère séance du 7 juillet 1994, *J.O.A.N.*, p. 4219.

² Le projet de loi disposait que «10 p. 100 des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales. Le conseil municipal délibère sur le principe et les modalités d'organisation de cette consultation.» Le droit ainsi ouvert était, déjà encadré dans des limites assez strictes, avec le seuil de 10% des électeurs inscrits et la limitation du champ du référendum aux seules opérations d'aménagement intéressant directement le cadre de vie ou l'activité économique de la commune. En outre même si ces conditions sont réunies, le conseil municipal pouvait refuser l'organisation de cette consultation, et il reste le maître de ses modalités d'organisation. Or à l'issue des débats et du vote des amendements proposés par la commission spéciale, le texte devient celui-ci: «Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales. Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation. Cette saisine du conseil municipal ne peut intervenir avant la fin de la deuxième année ni après la fin de la quatrième année suivant l'élection du conseil municipal de la commune concernée. Le conseil municipal délibère sur le principe et les modalités d'organisation de cette consultation. La délibération qui décide de la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.» (article L. 2142-3 du Code Général des Collectivités Territoriales). La portée de cette nouvelle possibilité est, on le voit, singulièrement réduite : que ce soit du fait du seuil de 20% (le projet de loi prévoyait seulement 10%), ou du champ du référendum, limité aux seules opérations d'aménagement intéressant directement le cadre de vie ou l'activité économique de la commune. Aucune saisine n'étant possible avant la fin de la deuxième année ni après la quatrième année suivant l'élection municipale, l'organisation d'une telle consultation à l'initiative des électeurs n'est possible que deux années sur six que dure le mandat municipal. En outre, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine par an, ce qui confère à ce droit un caractère très exceptionnel puisque au bout du compte un électeur ne pourra signer pendant tout le mandat municipal que deux saisines visant à demander au conseil municipal d'examiner la possibilité d'une consultation des électeurs... Enfin même si ces conditions sont réunies, le conseil municipal peut parfaitement refuser l'organisation de cette consultation, et il reste le maître de ses modalités d'organisation. Voir Cécile Blatrix, «Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspectives», in Daniel Gaxie, *Luttes d'institutions, op. cit.*, p. 233-269.

³ Jean-Pierre Balligand, *J.O.A.N.*, 2ème séance du 12 juillet 1994, p.4762.

légalisation du référendum local par la loi sur l'Administration Territoriale de la République, Robert Poujade met ainsi en garde contre « le risque de « nous trouver demain en face d'une démocratie de contestation dont je crains qu'elle ne soit le plus souvent réactionnaire »¹. En 1994, des oppositions s'expriment tout au long des débats parlementaires, qui aboutiront à limiter singulièrement le « droit d'initiative » mis en place. Les discussions autour de l'article, et les inquiétudes manifestées par certains élus, montrent d'abord que le clivage qui structure le débat ne recoupe pas les camps politiques traditionnels. Concrètement, les fondements de leurs réticences sont très clairement évoqués par les députés, qui sont aussi dans leur grande majorité des élus locaux. Le risque d'une utilisation du référendum par l'opposition municipale semble être au cœur de leurs craintes, certains évoquant ainsi le danger du « troisième tour » : « Le conseil municipal est élu pour six ans sur un programme sur lequel une majorité s'est prononcée. Il ne faudrait pas que, par esprit de revanche, des opposants puissent constamment remettre en cause ses grandes orientations. »² Prôné par les « extrêmes », le référendum communal pourrait être un moyen d'agitation voire d'empêchement : « ...dans nos villes ou dans nos bourgs-centres, il y a toujours des braillards, des gens qui chantent plus fort que le voisin et qui entraînent un groupuscule. Ils pourront faire la loi dans nos communes, ou bien des groupes de pression de toute nature se constitueront. (...) Comment gouverner dans l'incertitude? Le verdict est prononcé par les électeurs pour 6 ans. Ne donnons pas à certains le moyen de troubler la fête tous les ans. »³ Le milieu associatif est ici directement visé. Certains parlementaires s'opposent donc vivement cette disposition, et continuent à défendre une conception de la démocratie qui repose toute entière sur l'élection, et selon laquelle les électeurs partagent nécessairement

¹ *JOAN*, 26 mars 1991, p. 410.

² Alain Madalle, *J.O.A.N.*, 2ème séance du 12 juillet 1994, p.4761.

Il est frappant de constater la similitude des argumentaires déployés par les parlementaires en 1995 et les arguments déjà avancés par les élus au XIXème siècle. En 1890 un parlementaire s'exprime ainsi: «les questions municipales sont complexes, difficiles, délicates; il faut, pour les résoudre, l'habileté, la sagacité, la science d'hommes spéciaux... Le référendum peut soulever une agitation dangereuse, il conduira à l'anarchie car les maires seraient sans cesse renversés... Le référendum sera inutile car on suivra l'opinion des hommes spéciaux» M. Guillement, cité in Benjamin Beytout, *Les référendums locaux*, Mémoire pour le DEA de droit public interne de Paris II, ss la direction de M. Jeanneau, 1991, p. 5.

³ Pierre Micaux, *J.O.A.N.* 2ème séance du 12 juillet 1994, p.4761.

toutes les positions des candidats qu'ils élisent, auxquels ils s'identifient parfaitement¹. Dès lors la pratique du référendum n'a aucun sens. C'est cette conception même que le droit d'initiative remet en cause, en donnant aux électeurs la possibilité de désavouer l'élus au beau milieu de son mandat : « Les élections municipales se déroulent tous les six ans. Les électeurs donnent la majorité à une équipe en lui faisant confiance pour prendre les décisions en leur nom. En adoptant l'article 28, nous risquerions de remettre cela en cause. (...)A quoi serviraient donc les élections municipales si elles pouvaient être tous les ans ou, comme le souhaite la commission, tous les deux ans, remises en cause par référendum municipal? »² C'est bien la compatibilité de cette pratique avec un système représentatif qui est en cause et qui suscite inquiétudes et réticences de la part de certains élus, à tel point que Charles Pasqua pour répondre aux critiques de ceux qui l'accusent de mettre en péril la démocratie représentative doit invoquer le discrédit aux yeux de l'opinion publique que leurs résistances risquent de provoquer : « De grâce, ne donnez pas aux citoyens qui vous regardent le sentiment que vous avez peur du suffrage universel! »³ Il faut donc souligner que des résistances s'expriment, notamment au sein de la majorité de l'époque qui apparaît divisée sur cette question. Sous une forme atténuée, cette disposition sera donc maintenue.

On a donc bien avec ce texte une ré-appropriation par la droite d'un thème qui jusque-là était plus ou moins le monopole de la gauche, dans un mouvement inverse à celui que nous avons observé concernant la modernisation de l'administration.

¹ Même si, ainsi qu'on va le voir, ils n'utilisent plus pour défendre cette conception le même type d'arguments. Cf *infra*, p. 262s.

² Yves Nicolin, *J.O.A.N.*, 2ème séance du 12 juillet 1994, p.4766. On retrouve à l'oeuvre les mêmes représentations collectives s'agissant des enquêtes publiques, pour lesquelles une conception à minima de la participation des citoyens domine parmi les élus, qui y voient une potentielle remise en cause de leur représentativité. Voir Cécile Blatrix, *Des enquêtes publiques sans public? mémoire cité*. De la même manière les votes blancs, en tant qu'ils peuvent constituer un rejet de la forme de la procédure électorale elle-même, font l'objet d'une stigmatisation par les élus qui ont toujours refusé leur comptabilisation, les seuls défenseurs du vote blanc étant les partisans du vote obligatoire... Voir Yves Déloye et Olivier Ihl, « Des voix pas comme les autres. Votes blancs et votes nuls aux élections législatives de 1881 », *Revue Française de Science Politique*, vol.41, n°2, avril 1991, p.141 à 170.

³ *J.O.A.N.*, 2ème séance du 12 juillet 1994, p.4764.

C. Infortunes de l'idée de « citoyenneté dans l'entreprise »

Le thème de la participation dans l'entreprise, présent dans les réformes proposées par le général De Gaulle, constitue un exemple de domaine où la gauche comme la droite ont échoué dans leur tentatives de donner un contenu à l'idée de « démocratie participative ».

Cette idée restera en effet peu développée, en dépit de certaines tentatives après l'arrivée de la gauche au pouvoir. Les lois Auroux de 1982 constituent un début de concrétisation de l'idée d'une plus grande participation des travailleurs. Ces textes sont fondés sur l'idée générale selon laquelle « Citoyens dans la cité, les travailleurs doivent l'être aussi dans l'entreprise »¹. La loi du 4 août 1982 affirme le droit des salariés à l'expression directe et collective pour ce qui concerne leur travail. Ainsi le gouvernement socialiste prend le risque de court-circuiter les syndicats en prévoyant à côté des instances officielles de représentation des salariés, des réunions « à la base » pendant le temps de travail pour discuter « des conditions, du contenu et de l'organisation de leur travail ». Les lois Auroux donnent par ailleurs aux comités d'entreprises des attributions économiques, en créant l'obligation de négocier les salaires, en instaurant le comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Si elles suscitent un certain enthousiasme au niveau des instances nationales du Parti Socialiste, les lois Auroux provoquent des inquiétudes parmi les syndicats qui craignent que les instances mises en place ne court-circuitent les structures syndicales et permettent à la direction de traiter directement avec les employés sans passer par leurs représentants. Elles rencontrent également les réticences du patronat, qui redoute une diminution de ses pouvoirs de direction dans l'entreprise. Cet effort en faveur d'une participation directe en entreprise se heurte dans la pratique à la tendance de bon nombre de directions à l'instrumentaliser, tandis que les salariés semblent se replier sur des conduites de revendications plus classiques².

¹ Voir Jacques Chapsal, *op. cit.*, p. 316.

² Dominique Martin, « La participation directe en entreprise : de la résistance clandestine à la mobilisation managériale », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 99, 1995, p. 369-400. Frank L. Wilson, « Democracy in the Workplace : The French Experience », *Politics and Society*, vol. 19 (4), december 1991, p. 439-462. Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1997, 348 pages.

Surtout, ce thème ne semble guère susciter l'intérêt des électeurs, notamment par rapport à d'autres pays, comme aux Etats-Unis, où la notion de « *participatory democracy* » est déclinée sur les thèmes de « *l'industrial democracy* », l'« *economic democracy* » ou encore la « *workplace democracy* »¹. Selon certains travaux, c'est d'abord sur le lieu de travail que la « démocratie participative » est pertinente : il s'agit en quelque sorte de la première étape, du premier domaine d'application à partir duquel la « démocratie participative » devrait pouvoir se développer. La démocratie dans l'entreprise est vue comme un levier à partir duquel on pourra élaborer une redistribution du pouvoir plus égalitaire, conduisant à une plus grande démocratisation du processus de décision tout entier. C'est à partir de là qu'on pourra initier un processus d'*empowerment* qui s'étendra ensuite à tous les autres secteurs². De nombreux travaux du courant participationniste sont consacrés à cette question qui en France suscite beaucoup moins d'intérêt³. Ces auteurs continuent à défendre une conception radicale de la « démocratie participative » qui en France n'a plus guère cours. En France, tout se passe comme si l'idée de participation dans l'entreprise ne parvenait pas à se défaire d'un trop fort contenu idéologique de part et d'autres des clivages politiques : tandis que les patrons y voient des tentatives de mettre en place des « soviets », et

¹ Dans un avant-propos à la traduction française de l'ouvrage de C.B. Macpherson, l'éditeur souligne ainsi que contrairement au proverbe, Macpherson est prophète en son pays. Le peu de répercussions de ses conceptions en France est imputé au « provincialisme des intellectuels français » et au désintérêt à l'égard des théories politiques qui s'apparentent à une démarche marxiste.

² Le lieu de travail est le point crucial à partir duquel le système politique américain devra être réformé selon Bachrach et Botwinck qui de façon très optimiste soulignent la communauté d'intérêts entre travailleurs et d'autres groupes tels que les environnementalistes ou les féministes, les groupes de voisinage. Le lieu de travail n'est qu'un point de départ : « L'objectif de la démocratie participative n'est pas seulement de démocratiser le lieu de travail pour lui-même, mais d'en faire un levier pour achever une redistribution de pouvoir plus égalitaire, conduisant avec une plus grande démocratisation de tout le processus politique ». Peter Bachrach, Aryeh Botwinick, *Power and Empowerment, A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia, Temple University Press, 1994, p. 12.

³ Voir par exemple Steven L. Schweizer, « Participation, Workplace Democracy, and the Problem of Representative Government », *Polity*, Vol. XXVII, n°3, spring 1995, p. 359-377. Edward Greenberg, « Industrial Democracy and the Democratic Citizen », *Journal of Politics*, vol. 43, 1981, p. 971-976. J. Maxwell Elden, « Political Efficacy at Work : the Connections Between More Autonomous Forms of Workplace Organization and a More Participatory Politics », *American Political Science Review*, vol. 75, 1981, p. 41-58. Guillermo Grenier, Raymond L. Hogler, « Labor law and managerial ideology. Employee participation as a social system », *Work and Occupations*, 1991, vol. 18, n°3, p. 313-333. Voir également les nombreux articles qu'y consacre la revue *Economic and Industrial Democracy*. En France les travaux sur la participation dans l'entreprise sont aujourd'hui beaucoup plus rares.

les syndicats et les salariés, les considèrent pour leur part comme des manipulations du patronat.

Ainsi après avoir connu un regain d'intérêt dans les années quatre-vingt, cette idée semble être passée aujourd'hui au second plan, même si la pratique du management par projet, des cercles de qualité, etc. continue¹. On parle beaucoup moins de la participation des travailleurs dans l'entreprise, même si l'idée est périodiquement réactivée par les « héritiers du gaullisme » en période électorale : « Je sais que la 'participation' préconisée depuis longtemps par les gaullistes n'a séduit, jusqu'alors, ni les chefs d'entreprise ni les syndicats. Peut-être l'a-t-on mal définie ? Ou mal présentée ? Peut-être l'heure n'était-elle pas venue de concevoir une citoyenneté qui prenne en compte toutes les aspirations, celles des salariés comme celles des petits actionnaires ? Les temps ont changé. L'entreprise, où se gagnera la bataille de l'emploi, ne sera vraiment réhabilitée que le jour où chaque travailleur s'en sentira tout à fait responsable. **La citoyenneté moderne doit concerner tous les aspects de la vie économique et sociale** car la finalité de l'économie est sociale, pas comptable. L'utilité d'une personne ne se résume pas à sa productivité, si tant est qu'on puisse la quantifier. De même l'utilité de l'entreprise ne se résume pas à sa capacité, évidemment nécessaire, à dégager des profits ; elle doit devenir un espace de citoyenneté et, à ce titre, accueillir aussi bien des jeunes en quête d'insertion que des adultes en cours de reconversion »².

Une des caractéristiques de la thématique participative est de transcender les clivages partisans. Cette caractéristique, sans doute liée aux profits symboliques importants et aux faibles risques politiques auxquels elle est associée, permet de comprendre la facilité relative avec laquelle elle s'impose. Les règles propres de la concurrence politique conduisent, avec un succès inégal selon les domaines considérés, à une sorte de surenchère entre les gouvernements de droite et de gauche dans la mise en place de procédures de participation du

¹ Voir le dossier spécial « Les nouvelles passerelles du dialogue social », *Liaisons Sociales*, novembre 1993, n°83.

² Jacques Chirac, *La France pour tous*, Paris, Nil Editions, 1994, pp. 91-92.

public¹. Le remarquable succès politique de l'idée de la nécessité d'une « démocratie plus participative », masque cette double évolution et la dualité des significations attribuées à cette notion, qui coexistent souvent chez les mêmes acteurs. Le mouvement linéaire et continu de démocratisation qu'évoquerait une présentation chronologique froide des différents textes prévoyant des formes de participation des citoyens, masque donc les processus de surenchère de ré-appropriations, de greffes qui prennent plus ou moins bien, que montre l'analyse des conditions de leur adoption.

Les ré-appropriations croisées auxquelles donnent lieu les différents aspects de la « démocratie participative », relèvent donc pour partie de la logique de la compétition politique qui conduit à une surenchère sur les thèmes jugés politiquement peu risqués et électoralement rentables. Elles sont rendues possibles par l'alternance à partir de 1981. Ce processus fonctionne d'autant mieux que depuis 1986 les périodes de cohabitation se sont succédées. Les effets de cette banalisation de la cohabitation sur les logiques de la compétition politique gagneraient ainsi à être étudiés plus finement, dans la mesure où ce qui précède suggère une intensification de ces phénomènes de surenchère, auxquels la consolidation de la « démocratie participative » doit manifestement beaucoup.

On a vu au terme de quels processus de surenchère avaient été mis en place les dispositions organisant la démocratie locale, et affirmant le droit des habitants à être informés et consultés sur les « affaires qui les concernent ». Mais, outre le fait que la participation n'est jamais une participation à la décision, mais au mieux une participation à la discussion préalable à la décision², ces droits restent de nature déclaratoire³. Geneviève Koubi souligne ainsi que la démocratie locale telle qu'elle est codifiée dans le code général des collectivités locales, ne renvoie qu'à une éventualité, une possibilité d'intervention des citoyens dans quelques uns des

¹ On pourrait citer d'autres exemples : Le gouvernement Balladur lance une vaste consultation nationale de la jeunesse. Le gouvernement suivant fait sa propre consultation en direction des lycées.

² Contrairement aux mécanismes de démocratie directe existant au niveau national : notamment par l'article 2 de la Constitution de 1958 qui prévoit que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par le référendum

³ Comme certains élus le soulignent eux-mêmes, il n'est pas sûr qu'il soit possible de mobiliser le suffrage universel pour le limiter à un statut consultatif, conformément la définition juridique du « référendum local ».

processus décisionnels locaux¹. Par ailleurs, comme nous le verrons, la pratique du « référendum local » montre, outre des usages limités en pratique, que le « référendum local » est mis en œuvre dans le cadre de préoccupations sans grand rapport avec les objectifs ayant présidé à son institutionnalisation². Ainsi la démocratie locale telle qu'elle est se met en place notamment à travers le développement des possibilités d'organisation de consultations locales, reste fondamentalement une hypothèse, une virtualité, dans la mesure où ces dispositions restent facultatives. **Ce n'est que dans le domaine de l'environnement et du cadre de vie, que le « droit d'être informé et consulté » ne se réduit pas à une simple possibilité, mais bien à une obligation qui s'impose aux élus, sanctionnée par le juge administratif.**

§2. L'institutionnalisation de la « démocratie participative » sur les questions d'environnement

Nous avons vu les facteurs qui avaient concouru à faire de l'environnement un domaine privilégié pour la « démocratie participative » dans les années soixante-dix³. Ce lien ne sera pas remis en cause. Les rapprochements entre les écologistes et le Parti Socialiste à l'approche de l'élection présidentielle de 1981, aboutissent à de nouvelles concessions procédurales. Du point de vue des associations de défense de l'environnement, il devient plus difficile pour les associations de s'opposer frontalement à ce gouvernement, comme le suggère le déclin du mouvement anti-nucléaire dans les années 80 alors même que les promesses préélectorales de Mitterrand ne sont pas tenues. Il n'y aura pas à cette époque de grande mobilisation antinucléaire. Pour cela il faut attendre les années 1990⁴. Enfin, l'essor et la structuration en parti politique du mouvement

¹ « Est énoncé au bénéfice des habitants, citoyens, *électeurs* de la commune, un droit qui ne prend sens qu'à la conditions que les autorités publiques assurent sa mise en œuvre : le *droit à être informés des affaires et à être consultés sur les décisions qui les concernent* » (souligné par l'auteur). Geneviève Koubi, Droit des collectivités territoriales et 'référendum administratif local », in CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 199.

² Cf *infra*, p. 303s.

³ Voir *supra*, p. 118s.

⁴ Voir récemment la mobilisation contre la centrale du Carnet.

écologiste vont contribuer au « durcissement » de l'injonction participative. C'est un véritable « droit à la participation » qui se met ainsi progressivement en place sur les questions d'environnement et de cadre de vie, avec une accumulation de textes comportant des obligations assorties de sanctions.

A. L'arrivée de la gauche au pouvoir

Le succès ou l'échec des luttes écologistes restent très liés à l'état de la compétition politique. C'est la constitution d'une alliance politique permettant l'arrivée de la gauche au pouvoir qui aboutit à l'abandon des projets de centrale nucléaire à Plogoff¹ et du camp militaire sur le plateau du Larzac, mais aussi à la réforme de l'enquête publique en 1983. La « loi Bouchardeau » du 12 juillet 1983 peut, là encore se lire comme une concession venant compenser le peu d'effet dont seront suivies les promesses faites par le candidat du Parti Socialiste concernant le nucléaire.

Ainsi une politisation du projet de Plogoff s'effectue un an avant l'échéance de l'élection présidentielle. Le Parti Socialiste, l'Union Démocratique bretonne et les mouvements écologistes s'unissent pour s'opposer au projet. Une grande pétition nationale est lancée en commun par les Amis de la Terre et la CFDT : « Pour une autre politique de l'énergie, pour un débat démocratique sur l'énergie ». Elle est signée par la CIME, le MRG, le PSU et l'UFC-*Que Choisir* ? et finalement, après rencontres et négociations, par les socialistes². Le candidat socialiste s'engage, s'il est élu, à l'élaboration d'une loi-cadre qui permettra entre autres de définir les prérogatives des assemblées locales et nationales, les conditions du contrôle et du choix par les citoyens et les élus, et les règles de sécurité dans le domaine du

¹ L'enquête publique s'est déroulée dans un climat de contestation violente, les maires des quatre communes concernées (Plogoff, Primelin, Goulien et Cleden-Cap-Sisun) ayant refusé d'ouvrir leurs mairies, le préfet du Finistère fit installer des camionnettes baptisées « mairies annexes » et gardées par des gendarmes mobiles. Des barricades ayant été dressées et des heurts violents ont opposé à plusieurs reprises les forces de l'ordre à la population. Une manifestation quotidienne, la « messe », était organisée et plusieurs rassemblements réunissaient, en grand nombre, les écologistes et la population locale. A plusieurs reprises des manifestants ont été interpellés et jugés, en vertu de la loi anti-casseurs, certains procès étant marqués par des incidents. *Le Monde*, 17 avril 1980.

² « Edith Cresson, Pierre Bérégovoy et Paul Quilès sont en première ligne de ce virage du PS sur l'énergie. A l'approche du rendez-vous de mai 1981, le staff de François Mitterrand fait tout ce qu'il faut pour lever les hypothèques qui pourraient nuire à un mauvais report des voix

nucléaire. L'observation d'un moratoire, l'organisation d'un grand débat national et d'un référendum sur le nucléaire, ainsi que le développement de la recherche sur les énergies nouvelles sont également proposés.

Le 10 mai 1981 François Mitterrand est élu. Le 3 juin le projet d'extension du camp militaire du Larzac et celui de la centrale nucléaire de Plogoff sont définitivement abandonnés. Ce seront cependant les seules choses obtenues par l'action commune que constitue la pétition : Après l'abandon de ces deux projets conformément aux revendications écologistes, les promesses préélectorales tournent court¹. En fait, outre des mesures limitées en faveur du monde associatif, une nouvelle série de concessions va être faite en direction des alliés écologistes, sous la forme de nominations et de nouvelles « concessions procédurales ».

1. L'affichage d'une volonté d'ouverture à l'égard des associations

D'une manière générale est affichée une volonté d'ouverture à l'égard du monde associatif. Mais la reconnaissance du rôle des associations demeure limitée. Parallèlement à la politique de décentralisation, pour renforcer la démocratie locale, avait été promise à la même époque, en 1981, une loi en faveur de la vie associative. Le ministère du Temps libre du premier gouvernement Mauroy avait été chargé de la mise en œuvre de ce texte. Des avant-projets de loi furent rédigés et une concertation entamée, mais le projet de loi Henry sera finalement remplacé par la création du Conseil National de la Vie Associative et la mise en place un Fonds National de la Vie Associative². Composé de 58 représentants du monde associatif³, le CNVA a pour objet de faire des propositions au gouvernement pour qu'une législation se développe en faveur de

écologistes ». Raymond Pronier, Vincent Jacques Le Seigneur, *Génération verte. Les écologistes en politiques*, Paris, Presses de la Renaissance, 1992, p. 57.

¹ « Le grand débat tant annoncé sur l'énergie et le nucléaire eut lieu à la sauvette. Il fut conclu par un vote bloqué. Moins de six mois après l'élection de François Mitterrand, les espoirs des écologistes commençaient à s'envoler en fumée. Pour nombre de militants, le PS avait trahi la signature apposée quelques années plus tôt en bas de la pétition nationale sur l'énergie. » Raymond Pronier, Vincent Jacques le Seigneur, *op. cit.*, p. 60.

² Loi de finances pour 1984 et décret du 23 janvier 1985. Le gouvernement envisageait aussi l'institution d'une « reconnaissance d'utilité sociale » ainsi qu'un statut de « l'élus social » avec attribution d'un crédit d'heures. Ce projet a été abandonné. Voir Jacques Chevallier, « Economie sociale et société civile », in CURAPP, *La société civile*, PUF, Paris, 1986, p. 237.

³ Décret du 23 février 1983.

la vie associative, non pas sous la forme d'une grande loi, mais « une législation par petits morceaux, soit dans des lois de finances, soit ici et là dans divers textes »¹.

2. Déclin du mouvement antinucléaire et développement des procédures de consultation

En dépit des concessions faites dans les années soixante-dix à l'égard du mouvement anti-nucléaire, celui-ci pouvait encore être considéré au début des années quatre-vingt comme le révélateur de ce que serait le conflit central des sociétés industrielles, opposant technocrates et citoyens, avec pour enjeu « la capacité de la société à choisir son avenir »². Aujourd'hui les potentialités du mouvement antinucléaire semblent bien avoir été surestimées. On ne peut que souligner le caractère concomitant du déclin de ce mouvement dans les années quatre-vingt, et de la mise en place de procédures de consultation en direction des associations. Tout se passe comme si l'arrivée de la gauche en 1981, tout en consolidant la « démocratie participative », avait tué la contestation antinucléaire en « occupant » ses militants dans d'autres domaines.

On assiste d'abord à une série de concessions, non pas sous la forme de procédures nouvelles, mais sous la forme de nominations, avec l'accession d'éléments de la lutte antinucléaire à des postes de responsabilité. Huguette Bouchardeau, PSU, devient Ministre de l'Environnement³. Pierre Radanne, militant écologiste de la première heure, signataire le 22 mai d'un texte avec Huguette Bouchardeau, intitulé « C'est l'heure », est nommé à la tête de la direction régionale du Nord de l'Agence Française de Maîtrise de l'énergie, et Michel Rolant, CFDT, est nommé à la tête de la nouvelle Agence Française de Maîtrise de l'Energie. Des élites atypiques accèdent ainsi à des positions de pouvoir politique à la faveur des élections de 1981, pour lesquelles l'accumulation d'un capital de pouvoir, d'autorité, de relations et de notoriété dans une

¹ Georges Gontcharoff, « Démocratie, citoyenneté dans la décentralisation », *Territoires*, n°321, octobre 1991, p. 12.

² Alain Touraine, Zsuzsa Hegedus, François Dubet, Michel Wievorka, *La prophétie antinucléaire*, Le Seuil, 1980, 373 pages.

³ A la suite de Michel Crépeau.

association ou un syndicat semblent avoir contrebalancé l'insuffisance de leurs ressources propres¹. Les ressources accumulées dans le cadre d'activités associatives sont valorisées et permettent d'asseoir l'autorité du nouveau gouvernement. Ce renouvellement du personnel politique, même limité et précaire, a pu favoriser l'essor de la thématique participative. Celle-ci peut en effet constituer un moyen privilégié pour reconvertir en capital proprement politique un capital associatif ou syndical. Elle permet de valoriser le crédit délivré par ce type de militantisme. La nomination de Huguette Bouchardeau a ainsi des effets au-delà de sa seule dimension symbolique, notamment en terme d'accès à des postes de responsabilité au sein de son cabinet ministériel. Le cabinet de Huguette Bouchardeau se distinguera ainsi par sa composition entièrement d'origine associative².

La mise en place de procédures nouvelles, et notamment la loi Bouchardeau sur la protection de l'environnement et la démocratisation de l'enquête publique, répondent à un certain nombre des vœux exprimés par les associations, en particulier à l'occasion de la Consultation Nationale des Associations organisées en octobre 1981, et des Etats Régionaux de l'Environnement de janvier 1982³. Cette loi adjoint à la procédure deux objectifs jusque-là absents, puisqu'elle est relative à la **démocratisation** de l'enquête publique et à la **protection de l'environnement**.⁴ La reconnaissance de la sensibilité à la protection de l'environnement se fait ainsi en même temps qu'une

¹ Daniel Gaxie, Michel Offerlé, « Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir ? Capital social collectif et carrière politique », in Pierre Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir. 1981-1985*, Paris, PUF, 1985, p. 105-138. D'une manière générale, relativement à ceux des autres partis les dirigeants du Parti Socialiste se caractérisent par une trajectoire sociale plus basse et une carrière plus militante dans un parti et/ou dans des organisations sociales. Voir Daniel Gaxie, « Facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Vème République. 1959-1981 », *Revue Française de Sociologie*, XXIV, 3, juillet-septembre 1983, p. 441-465. Voir aussi Paul Bacot, *Les dirigeants du Parti Socialiste*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979, 351 pages.

² Jusque-là, la proportion de membres de cabinets ministériels d'origine associative tournait habituellement autour de 15%. Daniel Gaxie, Michel Offerlé, *art. cit.*, p. 135.

³ Jean-Claude Demaure, « Les associations et la réforme », in Jean-Claude Hélin et *alii*, *Les nouvelles procédures d'enquête publique*, Paris, Economica, p. 153-161.

⁴ Ces deux ajouts résultent des débats parlementaires puisque la rédaction initiale du projet du gouvernement se voulait « relatif aux enquêtes publiques ». « L'Assemblée Nationale décida en première lecture d'en relever la fonction démocratique. Il revint au Sénat... d'en faire apparaître l'autre dimension : la protection de l'environnement » Jacques Caillousse, *art. cit.*, p. 117.

reconnaissance des exigences des associations quant à la démocratisation des procédures.

Pour la première fois est clairement posé l'objet de la procédure d'enquête publique : il s'agit d' « informer le public, recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information »¹. La loi élargit considérablement le champ de l'enquête publique, en fixant par décret la liste des aménagements, ouvrages ou travaux qui doivent être précédés d'une enquête. Ainsi elle porte à 15 000 le nombre d'opérations soumises chaque année à cette procédure².

Le droit de l'enquête a ainsi été progressivement « travaillé » par une conscience écologique à laquelle un mouvement associatif très actif assure une crédibilité sociale accrue³. Un autre effet de cet activisme associatif a été de travailler le droit de l'enquête publique et le droit de l'environnement en général, dans un sens participatif. La démocratisation des enquêtes publiques est en effet une revendication ancienne du mouvement écologiste, qui s'est exprimée de manière particulièrement virulente dans le domaine du nucléaire où l'on dénonce la fonction de légitimation des enquêtes, parodie de démocratie⁴. Calliope Spanou montre que cette prise en considération de leurs demandes ne sera d'ailleurs ni automatique ni totale ; un processus de filtrage et de sélection tend à rendre la revendication compatible avec les autres intérêts en présence⁵. Ainsi d'après C. Spanou, les associations sont présentes au niveau de la définition du problème,

¹ Art. 1, loi n°83.630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

² Le nombre des opérations soumises chaque année à cette procédure est estimé entre 10 000 et 15 000. Mais on ne dispose d'aucun chiffre quant au nombre de participants, ni de statistiques quant à leur résultats, en l'absence de centralisation des enquêtes publiques. On évalue généralement que la moitié de ces enquêtes concernent des documents d'urbanisme (notamment les Plans d'Occupation des Sols (POS) des communes, en constante révision) 25% concernent des installations classées. Le dernier quart est constitué des projets divers : grands travaux de l'Etat tels que la construction de routes, d'autoroutes, de chemins de fer, qui suscitent les plus violentes polémiques. La circulaire Bianco tente en 1992 de pallier les défauts de l'enquête publique dans ce domaine spécifique, notamment son caractère tardif dans le processus de décision, démarche qui sera entérinée en 1995 dans la loi Barnier qui met en place une commission Nationale du Débat Public. Voir deuxième partie.

³ Jacques Caillosse, *art.cit.*, p. 128.

⁴ Jean-Philippe Colson, *Le nucléaire sans les Français. Qui décide, qui profite ?* Paris, Maspéro, 1977, chapitre 3, « A quoi servent les enquêtes d'utilité publique ? », p. 126-138.

⁵ Calliope Spanou, « Les associations face à l'information administrative. Le cas de l'environnement », in CURAPP, *Information et transparence administrative*, Paris, PUF, 1988, p. 128-162.

mais elles le sont beaucoup moins quand il s'agit de la formulation concrète des mesures à prendre. Les revendications en faveur d'un large débat démocratique sur le nucléaire resteront sans effets, cependant que la lutte antinucléaire perd de sa vitalité. Alors que le 31 juillet 1977, 30 000 personnes affrontaient les gardes mobiles en Isère devant les grilles de Creys Malville, en septembre 1985 la montée en puissance du surgénérateur Superphénix sur le même site n'a guère suscité de protestation au-delà des rangs écologistes : comme le note René Dumont, « Depuis 1981, le combat que mènent les écologistes (contre le nucléaire) ne rencontre plus le même écho dans l'opinion »¹. Dans un tract rédigé au moment de l'enquête publique sur le redémarrage de Superphénix en mars 1993, le Comité Malville disait ainsi son « indignation à la connaissance de l'ouverture de l'enquête sur un périmètre de quelques 5 kilomètres alors qu'aucun débat démocratique sur les choix énergétiques français n'a eu lieu, pas même au Parlement, et que l'exploitation d'une installation de ce type concerne directement des millions de personnes en Europe ».

Adopter une perspective en terme de concession procédurale permet de voir que la loi Bouchardeau ne constitue pas uniquement une prise en compte des revendications des associations en faveur de procédures participatives. Replacée dans son contexte, la loi Bouchardeau apparaît également comme une compensation visant à orienter l'activité des mouvements écologistes ailleurs que dans la contestation antinucléaire. Cette loi est en quelque sorte, une façon de les « occuper », de leur donner du grain à moudre. Ceci ne signifie pas qu'elle ne pourra pas être utilisée comme point d'appui pour réclamer et éventuellement obtenir, des changements plus substantiels. D'une manière générale, il semble que ceux-ci restent conditionnés à des alliances passées dans le cadre de la compétition électorale, comme l'a encore montré récemment l'accord programmatique entre les Verts et le Parti Socialiste qui a abouti notamment à l'abandon de Superphénix et du canal Rhin-Rhône à la suite des élections législatives de 1997².

¹ René Dumont, *Les raisons de la colère ou l'utopie et les Verts*, Paris, Editions entente, 1986, p. 93.

² Depuis une assemblée générale de 1993 à Lille, la stratégie de l'autonomie politique a été abandonnée par les Verts qui vont, surtout à partir de 1995, négocier en vue d'établir une grande coalition des forces de gauche et des « écologistes progressistes » en vue de faire basculer la

B. Institutionnalisation et naturalisation de la participation dans le domaine de l'environnement

« ... tout se passe comme si les préoccupations d'environnement transcendaient les changements politiques » note Raphaël Romi en 1995¹. Tout au long des années quatre-vingt dix, une série de textes s'accumule, et finit par faire de la participation, au sens de concertation, une obligation assortie de sanctions. L'obligation de participation s'impose par sédimentation progressive des procédures : des espaces ruraux aux espaces urbains, un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires organisent depuis les années quatre-vingt le droit à la concertation.

De simples textes juridiques ne suffiraient pas pour que l'on puisse parler d'institutionnalisation de la « démocratie participative » : encore faut-il que ces textes soient appliqués et appropriés par les acteurs. Le constat de l'existence de ces textes doit être articulé avec une analyse des processus par lesquels on leur donne un sens à travers des usages pratiques². Parmi les activités sociales qui ont le plus directement concouru à la consolidation de la « démocratie participative », il convient ici de s'intéresser plus particulièrement aux différents acteurs qui ont pu se faire les défenseurs d'un droit de l'environnement associé à un droit à la participation. Le caractère obligatoire de nombreuses consultations dans le domaine de l'environnement, qui tranche avec le caractère facultatif de la plupart des procédures participatives, doit donc être souligné. Mais il faut aussi s'intéresser aux incitations à la mise en œuvre de procédés de participation dans ce domaine, émises par certains acteurs qui voient là une ressource ou une marge de jeu nouvelles. L'assimilation aujourd'hui définitivement admise entre environnement et participation, contribue ainsi à faire de la « démocratie participative » dans le domaine de l'environnement une réalité plus tangible que dans d'autres domaines.

majorité. Le principe d'un accord électoral avec le PS sera définitivement adopté le 3 janvier 1997 lors du Conseil National Inter-régional des Verts. Voir Bruno Villalba, « L'ordalie parlementaire des écologistes », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, pp. 127-137.

¹ Raphaël Romi, « Politiques publiques d'environnement : nouveaux développements législatifs », *Revue du Droit Public*, n°3, 1995, p. 782.

² Comme l'a bien montré Bastien François à propos du texte constitutionnel, qui en lui-même ne « veut rien dire », mais dont le sens est construit dans une concurrence qui porte à la fois sur son

1. La constitution d'un droit à la participation sur les questions d'environnement et de cadre de vie

La loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement pose ainsi le principe d'une concertation préalable à toute opération d'aménagement. Désormais, certaines décisions importantes des communes en matière d'aménagement doivent être précédées d'une véritable concertation avec la population, dont les règles figurent à l'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme¹.

La loi d'orientation pour la ville n°91-662 du 13 juillet 1991 (L.O.V.), tout en fixant les principes d'une évolution plus maîtrisée et mieux équilibrée du territoire urbain, élargit le champ d'application de la concertation prévue par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement à « toute action ou opération (...) qui, par son ampleur ou par sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou dans les ensembles immobiliers ».

La concertation s'impose tout au long de l'élaboration du projet ; ses modalités, qui ne sont pas précisées par le législateur (au nom du principe de libre administration des collectivités locales) sont définies par le conseil municipal. Si

interprétation légitime, et sur les acteurs habilités à se livrer à cette interprétation. Bastien François, *Naissance d'une constitution*, op. cit., p. 255.

¹ « Le conseil municipal délibère sur les objectifs et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

- a) Toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future ;
- b) Toute création à son initiative d'une zone d'aménagement concerté ;
- c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet d'une délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations soumises aux obligations du présent alinéa.

Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution. A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère ». Le Code de l'Urbanisme reconnaît par ailleurs à certaines associations le droit d'être consultées par les autorités locales sur certaines décisions. L'article L.121-8 donne aux associations locales d'usagers agréées le droit d'être consultées sur leur demande, dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols. Les mêmes associations locales d'usagers agréées, ainsi que les associations agréées de protection de l'environnement et d'amélioration du cadre de vie, peuvent demander à être entendues par la commission de conciliation dont l'article L.121-9 du Code de l'Urbanisme prévoit l'intervention dans certaines hypothèses de désaccord entre collectivités locales sur un document d'urbanisme.

une absence ou une insuffisance de la concertation est susceptible d'entraîner l'annulation de la décision administrative, il convient de souligner que la commune n'est pas liée par ses résultats. Le statut de cette concertation est certes problématique : Ainsi, sous la réserve que la décision finale ne retienne pas un projet qui différerait dans sa nature et ses options essentielles de celui qui a fait l'objet de la concertation, ses résultats ne sont pas nécessairement pris en compte : «dès l'instant qu'on a dressé correctement son résultat, il n'est donc nul besoin d'en tenir compte »¹. Mais même si la concertation ne préjuge en rien de la décision, et même si elle n'a pas un contenu très précis dans les textes, le juge administratif n'hésite pas à en sanctionner les insuffisances : pour être considérée comme satisfaisante, la concertation doit être effective et importante, mais elle doit également intervenir suffisamment tôt, et doit se poursuivre «pendant toute l'élaboration du projet »². Ainsi, ont été censurées, en raison de la « violation manifeste de l'esprit de la loi et de désinvolture à l'égard de l'obligation de concertation » la création d'une ZAC en raison du refus de laisser les riverains assister aux séances du conseil municipal qui lui étaient consacrées³ ou encore la création d'un port, dans la mesure où l'étude d'impact n'avait pas été mise à la disposition du public⁴. Si à ce jour le contrôle juridictionnel ne se caractérise pas par son audace et sanctionne uniquement la méconnaissance grossière et

¹ Conclusions du commissaire du gouvernement Piveteau, Conseil d'Etat (section), 5 juin 1996, *Association Aquitaine Alternatives*, req. n° 121915.

² La jurisprudence fournit quelques indications quant à la pratique de la concertation. Le tribunal administratif de Versailles a fait application de l'article L. 300-2 et annulé la délibération d'un conseil municipal approuvant la modification du POS d'une commune, au motif que la phase de concertation n'avait été ouverte, durant un mois, qu'après que le projet eut été arrêté et rendu public, c'est-à-dire à un stade avancé de la procédure, et non pendant toute la durée de l'élaboration du projet. Le même tribunal a rejeté la requête tendant à l'annulation d'une décision de création de ZAC au motif que les études étant à peine ébauchées, la concertation pour être utile, avait pu être reportée à une date ultérieure. De même le Tribunal Administratif de Nantes a annulé la délibération d'un conseil municipal décidant d'approuver le dossier de création d'une ZAC, au motif que, pour satisfaire aux exigences de la concertation prévue par l'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme, le conseil municipal s'est contenté de diffuser une information auprès des habitants par affichage en mairie, de publier un avis dans le bulletin municipal et d'ouvrir un registre destiné à recueillir les avis et observations éventuels pendant un mois. Ces modalités «ne sauraient être regardées comme constituant la concertation prévue par les dispositions précitées » Tribunal Administratif de Nantes, 13 déc. 1990, époux Kerbriand, *D.A.* 1991, p.205. Mais le Conseil d'Etat qui s'est montré moins exigeant, est revenu sur ce jugement en considérant la concertation comme suffisante CE 13 mars 1992, commune de Savenay, *Quot. Jur.*, 9 février 1993, p. 6.

³ Tribunal Administratif de Paris, 11 mars 1993, Association « La Bellevilleuse », *Etudes Foncières*, juin 1993, p. 55.

⁴ Tribunal Administratif de Nice, 3 décembre 1992, Bernard Lefevre et autres, req. n°923071.

manifeste de la notion de concertation¹, si la qualité de la concertation restant très dépendante du bon vouloir des élus, il reste que l'obligation de concertation s'impose et produit des effets.

Dès lors, la faible influence des observations et avis du public ne permet pas de dire que la concertation est dépourvue d'effets, elle est bien créatrice de droits. Explicitée, codifiée dans des textes et sanctionnée – même faiblement – par le juge, l'obligation de consulter les habitants existe bel et bien et ne se limite pas, comme le suggèrent certains auteurs, à une simple incitation, « une obligation juridique purement morale en quelque sorte »².

D'autres textes ultérieurs prévoient de la même manière l'organisation d'une concertation sur un certain nombre de projets : la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets impose une concertation préalable avant toute autorisation de recherches de sites de stockages souterrains. La loi «paysages» du 8 janvier 1993 prévoit également que l'élaboration des directives de protection et de mise en valeur des paysages fait « l'objet d'une concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales intéressées et avec les associations de défense de l'environnement et des paysages agréées et les organisations professionnelles concernées » (art. 1^{er}).

Enfin, en 1995, c'est Michel Barnier qui attache son nom à ce qui sera considérée comme la « première grande loi véritablement transversale de l'environnement »³ depuis la loi fondatrice du 10 juillet 1976. La « loi Barnier » du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, concerne aussi bien la prévention des risques que la lutte contre la pollution du milieu naturel, les nuisances, etc. Le rapporteur de la loi au Sénat relèvera ainsi que ce texte modifie pas moins de six codes et de 22 lois. C'est en tant que député que Michel Barnier propose dans un rapport rédigé en 1990 pour la Commission

¹ Vincent Le Coq, *Pratique des enquêtes publiques. Les instruments juridiques de la participation des administrés à la décision publique*, Paris, Nouvelles Editions Fiduciaires, 1995, 319 pages.

² Maurice Blanc, « Participation des habitants et politique de la ville », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 177-196.

³ Yves Jégouzo, « La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature », *Revue Française de Droit Administratif*, 12(2) mars-avril 1996, p. 199.

des Finances de l'Assemblée Nationale, un programme de cent mesures concrètes pour une nouvelle politique de l'environnement¹. La démocratisation de l'environnement figure parmi les principaux objectifs fixés par le rapport. Le projet de loi contient ainsi un titre III comportant des dispositions visant à une meilleure participation du public et des associations de protection de l'environnement aux décisions d'aménagement.

Un des aspects les plus novateurs du texte est qu'il proclame un certain nombre de principes généraux du droit de l'environnement² alors que de nombreux juristes dénonçaient jusque-là la tendance à l'élaboration de textes techniques, au détriment de la cohérence du droit de l'environnement³.

Réaffirmant que la protection de l'environnement est d'intérêt général, la loi rappelle également le « devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement »⁴. Au-delà de l'extension à « l'environnement » en général de ce devoir limité jusque-là au « patrimoine naturel », c'est surtout le fait que la loi pérennise la conception originelle de la protection de l'environnement, sur un registre à la fois individuel et moral en affinité l'exigence de participation, qu'il convient de souligner. Le texte proclame par ailleurs « le droit de chacun à un environnement sain », et reconnaît trois principes tirés du droit international et du droit communautaire (principe de précaution, principe d'action préventive et principe pollueur-payeur). Mais la loi réaffirme le « principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ». La loi crée par ailleurs une Commission Nationale du Débat Public, largement inspirée du principe des commissions de

¹ En réponse au Plan National pour l'Environnement du ministre de l'Environnement de l'époque, Brice Lalonde. Voir Christophe Sanson, « La genèse de la loi », *Revue Française de Droit Administratif*, 12 (2), mars-avril 1996, p. 203-208.

² Yves Jégouzo, « Les principes généraux du droit de l'environnement », *Revue Française de Droit Administratif*, 12(2), mars 1996, p. 209-217.

³ Jacqueline Morand-Deville, « Droit et gestion de l'environnement : un nouveau système à inventer », *Revue Française d'Administration Publique*, n°53, 1990, p. 23.

⁴ Elle reprend en cela les dispositions de l'ancien article L. 200-1 du code rural tel qu'il résultait de la loi de 1976, mais avec le notable changement que cette obligation jusque-là limitée à la sauvegarde du patrimoine naturel, est étendue à l'environnement dans son ensemble.

suivi du débat prévues par la circulaire Bianco de décembre 1992¹. Elle retouche également le droit de l'enquête publique, en renforçant le poids des conclusions des commissaires enquêteurs dans le cas où elles sont défavorables, pour tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales². Enfin la loi contient des dispositions rénovant les conditions d'agrément des associations de défense de l'environnement et facilitant les conditions du recours contentieux.³

A travers ces textes dont l'objet est d'abord la protection de l'environnement, c'est bien la reconnaissance d'un droit à la participation qui se met en place par sédimentation, même si le statut de cette participation à l'égard de cette décision reste souvent ambigu et manifestement très limité. Dans les faits, il s'agit moins d'une participation à la décision, que d'une participation à la discussion⁴. Mais le sens de cette participation, si limitée qu'elle soit, est bien différent d'un simple droit à l'information. Les procédures de concertation ne sauraient être considérées comme de simples gadgets de communication politique. C'est en quelque sorte, un droit au débat public qui est instauré, dont nous verrons qu'il peut avoir des effets sur la décision comme sur l'action collective⁵.

Chacune de ces procédures donne lieu, au moment de sa mise en place, à des commentaires juridiques nombreux, dans les revues de droit administratif et de droit de l'environnement⁶, ainsi que dans les manuels de droit de

¹ Nous reviendrons de manière détaillée sur la circulaire Bianco et la Commission Nationale du Débat Public en deuxième partie.

² Le projet désapprouvé doit alors faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné.

³ Sur ce point voir Cécile Blatrix, « La loi Barnier et le débat public : quelle place pour les associations ? », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 77-92.

⁴ Raphaël Romi, *art. cit.*

⁵ Voir notre deuxième partie.

⁶ Notamment dans les colonnes de la *Revue Juridique de l'Environnement*, créée en 1975, La Revue européenne de l'environnement, ainsi que, plus récemment, la revue *Droit de l'environnement*. Citons à titre d'illustration, sur ces différents textes : Bernard Toulemonde, « Les enjeux d'une forme désuète de consultation : l'enquête d'utilité publique », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°16, octobre 1982, p. 36-45. Jean Untermaier, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 1978, p. 329-367. Jacqueline Morand-Deville, « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation ? », *La Revue Administrative*, n°232, juillet-août 1986, p. 323-332. Jacqueline Morand-Deville, « Les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 1992, p. 453-467. Jean-Claude Hélin, « Urbanisme et démocratie », *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 20 mai 1993, p. 184-191.

l'environnement, dont le nombre semble se multiplier, particulièrement depuis le début des années quatre-vingt dix¹. Ces commentaires, visant généralement à démontrer d'une part les apports, d'autre part les limites de ces textes, reposent pour la plupart sur le postulat selon lequel cette juridicisation de la participation dans le domaine de l'environnement constitue nécessairement et indissociablement un progrès pour l'environnement et pour la démocratie². En évaluant la portée de chacun de ces textes à l'aune de leur plus ou moins grande contribution à l'avènement d'une démocratie participative, les spécialistes du droit de l'environnement, qui sont parfois proches des milieux écologistes (politiques et/ou associatifs), trouvent là un moyen d'accroître la légitimité de cette discipline émergente³. Ainsi, par analogie avec le travail de Bastien François mettant en évidence le rôle des constitutionnalistes dans l'émergence d'une conception du contrôle de constitutionnalité comme concernant les individus ordinaires⁴, on peut penser ici que le lien établi entre environnement et participation a d'autant plus contribué à l'institutionnalisation de la « démocratie participative », que les spécialistes du droit de l'environnement ont trouvé là un moyen de renforcer leur position, notamment à l'égard des autres disciplines du droit⁵. Or si le droit peut

René Hostiou, « Enquête publique et démocratie », *Etudes Foncières*, n°58, mars 1993, p. 32-44.
Jean-Claude Hélin, « La loi Barnier et la participation du public. Ajustements et innovation », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2, 1995, p. 219-233.

¹ Les premiers ouvrages consacrés au droit de l'environnement datent de 1973 : Jean Lamarque, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, LGDJ, 1973, 974 pages. Pierre Gousset, *Législation des nuisances*, Paris, Dunod, 1973, 192 pages. Parmi les manuels les plus récents, citons Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz-Sirey, 3^{ème} édition, 1996, 448 pages. Jacqueline Morand-Deville, *Droit de l'environnement*, Paris, Estem, 1996, 216 pages. Raphaël Romi, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, L.G.D.J.-Montchrestien, 3^e édition, 1999, 535 pages. Voir aussi Jean-Luc Mathieu, *La défense de l'environnement en France*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1994, 127 pages.

² Seul Antoine Givaudan met en cause ce postulat, notamment dans une analyse de la loi Bouchardeau. Antoine Givaudan, « Prolifération des enquêtes publiques et régression de l'Etat de droit », *Revue Française de Droit Administratif*, vol. 2, n°2, mars-avril 1986, p.247-252.

³ Il faudrait de la même manière analyser comment le développement du droit de l'urbanisme, a pu contribuer de façon spécifique à l'institutionnalisation de la « démocratie participative », et trouver dans ce thème une façon d'asseoir sa légitimité. Dès les années soixante-dix, le thème de la participation et celui d'un droit à la ville, théorisé par Henri Lefebvre, est ainsi très présent dans les colonnes de la revue *Urbanisme*, ou encore dans *Les Annales de la Recherche Urbaine*. Voir Henri Lefebvre, *Droit à la ville. Espace et politique*, Paris, Seuil, 288 pages. Egalement, du même auteur, *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard, 1970, 256 pages.

⁴ Bastien François, « Le conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, juin-août 1997, n°3-4, p. 377-403.

⁵ Ce recours à la thématique participative ne constituant, pour les défenseurs du droit de l'environnement, qu'une ressource argumentative parmi d'autres. On pourrait ainsi montrer

être construit par les juristes en appuyant la nécessité de légiférer sur un argument savant (le « vide juridique »), ou un argument plus politique (la « demande de droit »)¹, *a fortiori* il va d'autant mieux se développer qu'une réelle « demande sociale » s'exprime, exprimée d'abord par le mouvement associatif² écologiste, puis par les Verts.

La « démocratie participative » s'objective donc de manière privilégiée dans des textes concernant la protection de l'environnement et le cadre de vie, et ce d'autant plus que l'on assiste à l'émergence d'un marché de la participation dans le domaine de l'environnement.

2. L'émergence d'un marché de la participation dans le domaine de l'environnement

Le rôle des professionnels de la communication dans la confortation de la fortune sociale de ce thème a été mis en évidence par Jean-Baptiste Legavre³ comme par Erik Neveu⁴. Il semble que l'on assiste aujourd'hui à l'émergence d'un marché de la participation dans le domaine de l'environnement dont on peut penser qu'il a les mêmes effets d'amplification et de consolidation en ce qui concerne la « démocratie participative ». Le Ministère de l'Environnement commande régulièrement des études sur le thème du débat public, de la

également, comment les défenseurs du droit de l'environnement se sont appuyés sur au moins deux autres principes de justification pour appuyer le développement de la discipline. D'une part, certains auteurs se livrent à des récits des origines du droit de l'environnement qui le font remonter bien avant la création d'un ministère : Odon Vallet cite ainsi une ordonnance du prévôt de Paris datant de 1348 et interdisant les élevages d'animaux dans la capitale. La référence à ses caractéristiques spécifiques de « droit carrefour » qui ne peut être limité à une dimension du droit, mais nécessite une vision globale des problèmes, de même que l'idée selon laquelle il traite de problèmes qui ne connaissent pas les frontières, constituent une autre manière d'affirmer la spécificité voire la « supériorité » du droit de l'environnement par rapport à d'autres branches du droit. Odon Vallet, *L'administration de l'environnement*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1975, p. 9. Raphaël Romi, *op. cit.*, p. 5s.

¹ Dominique Memmi, « 'Demande de droit' ou 'vide juridique' ? Les juristes aux prises avec la construction de leur légitimité », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 13-31.

² Calliope Spanou a souligné l'attitude contradictoire des « nouveaux mouvements sociaux » face au droit. Calliope Spanou, « Le droit instrument de la contestation sociale ? Les nouveaux mouvements sociaux face au droit », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit, op. cit.*, p. 32-43.

³ Jean-Baptiste Legavre, « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise ». *Politix*, n°28, 4^{ème} trimestre 1994, p. 76-99.

⁴ Erik Neveu, *Une société de communication ? op. cit.*, p. 102s.

concertation, et des procédures de participation du public en général¹. Ainsi en 1994, une étude intitulée « Aménagement et Opinion : la concertation en amont des projets » a été réalisée pour le Ministère par le cabinet C&S Conseils². Les auteurs de l'étude recommandent aux maîtres d'ouvrage de faire appel à des « spécialistes extérieurs pour l'animation de la concertation elle-même, pour la conception et la réalisation des outils de communication, et pour l'évaluation des procédures et des résultats », afin d'aller vers « le traitement des conflits et non leur organisation ». Ainsi toujours selon les auteurs de l'étude, « l'étude d'impact sur l'opinion deviendra une nécessité comme l'est devenue l'étude d'impact sur le paysage ». Quand on sait l'énorme marché ouvert par la loi de 1976 instaurant l'obligation d'étude d'impact sur l'environnement, une telle affirmation a de quoi faire réfléchir. Le 25 avril 1995, à l'issue d'un colloque organisé par le Ministère, est annoncée le projet d'une « charte de la concertation » exposant en quelque sorte les « recettes » d'une bonne concertation, en s'inspirant très largement des conclusions du cabinet C&S. Corinne Lepage demande à un comité de pilotage d'établir cette charte, présentée officiellement le 5 juillet 1996. Le préambule dispose que « la concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative »³.

Tandis que les cabinets de communication tendent de plus en plus à élargir leurs services à des opérations de consultation et de participation des habitants, on voit se développer des cabinets de consultants et des bureaux d'études en environnement, qui proposent des prestations d'organisations de débat, et de gestion des conflits liés à l'environnement⁴. S'appuyant sur une double expertise sur les questions environnementales et en matière de concertation entre les acteurs

¹ Huguette Bouchardeau, *L'enquête publique*, Rapport à Michel Barnier, ministre de l'environnement, Paris, décembre 1993, 30 pages. Anne Réocreux, Dominique Dron, *Débat public et infrastructures de transport*, Paris, La Documentation Française, 1996, 116 pages.

² Jean-Marie Simon, C&S Conseils, *Aménagement et opinion. La concertation en amont des projets*, étude réalisée pour le ministère de l'environnement, Direction de la Nature et des Paysages, Paris, 1995, 50 pages.

³ Jean-Claude Hélin, « Entre régulation sociale et régulation juridique : la charte de la concertation », in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, pp. 153-165.

⁴ On peut citer par exemple Gilles Barrouh, Laurent Mermet et l'Asca., C&S Conseil (Jean-Marie Simon), ECS (Arnaud de Champris), ou encore MBA Francom qui a organisé la plupart des débats Bianco.

« concernés » par un aménagement ou la mise en œuvre d'une procédure de planification (contrat de rivière ou Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux), ils proposent des « plans d'action » portant sur un type de problèmes donné : la gestion d'une vallée fluviale, la préservation d'une espèce menacée... La mise en œuvre de cette double compétence se retrouve également dans les évaluations de politiques publiques réalisées par ces bureaux d'étude¹. A l'origine de ces bureaux d'études, on trouve souvent des agents occupant des positions de pouvoir dans plusieurs espaces à la fois et notamment l'administration et l'enseignement supérieur². Ces agents ont construit au fil du temps un discours théorique issu de leurs pratiques de consultant visant à une « gestion intégrée » de l'environnement et au sein duquel la « participation » est un pré-requis³.

Le développement de professionnels de la participation se fait d'autant plus que l'information sur les expériences de participation est relayée également à travers les revues d'élus locaux qui y consacrent de nombreux articles, ainsi que dans certaines revues spécialisées, en particulier *Décision Environnement*, ou *L'Environnement Magazine-Entreprises et vie locale* (publication générale et technique), ou encore *Responsabilité Environnement*, la publication trimestrielle spécialisée des Annales des Mines. Ces récits constituent autant d'injonctions à la « démocratie participative » pour leurs lecteurs. Ces revues fournissent également les coordonnées des cabinets de conseil en la matière⁴.

Du point de vue des élus, la délégation de l'organisation de consultations à des cabinets spécialisés, officiellement neutres par rapport aux luttes qui se jouent

¹ Pour un exemple de ce type de travaux voir Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat au Plan, *Rapport d'évaluation, Les zones humides*, Paris, La Documentation Française, 1994, 391 pages.

² On peut citer par exemple Laurent Mermet pour l'Association pour les sciences de l'Action (Asca), aujourd'hui Professeur à l'École Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Henri Hollagnon pour le COREF (actuel SCORENA), ayant longtemps travaillé sur la nappe d'Alsace lorsqu'il était au Bureau de Rationalisation des Choix Budgétaires au Ministère de l'Agriculture ou encore Gilles Barouch pour BCH Associés.

³ Pour des exemples de ce type de discours voir Henri Hollagnon, « Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels », *Aménagement et nature*, n° 74, été 1984, p. 1-5. Laurent Mermet, *Sratégies pour la gestion de l'environnement, La nature comme jeu de société?*, L'Harmattan, 1992, Paris, 205 pages. Gilles Barouch, *La décision en miettes, systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Coll. Logiques Sociales, L'Harmattan, Paris, 1989, 234 pages.

⁴ Voir par exemple *L'Environnement Magazine*, n°1571, octobre 1998, p. 32.

localement, accroissent leur légitimité et permettent de présenter les résultats de ces consultations comme le produit de procédures rationnelles et objectives, voire scientifiques. L'émergence et le développement d'un tel marché est important dans la mesure où ces acteurs rejoignent les préoccupations des élus et contribuent à conforter l'idée selon laquelle l'environnement fait de plus en plus partie des soucis des citoyens, et nécessite la mise en place de démarches participatives spécifiques.

Sous l'effet de l'action de plusieurs catégories d'acteurs, on assiste ainsi à la mise en place de dispositions visant à assurer la prise en compte de l'environnement dans la décision publique à travers la garantie d'un droit à la participation du public en général et des associations en particulier. Désormais un **système de règles explicitées et codifiées dans des textes et des procédures**, dont le non-respect est juridiquement sanctionné, peut être rattaché à la « démocratie participative ». C'est là la conséquence la plus évidente d'une croisade réussie, que de donner lieu à la création d'un nouvel ensemble de lois, avec un nouveau dispositif d'institutions et d'agents chargés de faire appliquer celle-ci¹. Ainsi non seulement la naturalité du lien qui unit environnement et « démocratie participative » ne sera pas remise en cause avec l'alternance, mais c'est dans ce domaine que la « démocratie participative » se consolide le plus rapidement. Elle peut continuer à inspirer la mise en place de nouvelles procédures et de nouvelles dispositions, d'autant plus rapidement que le mouvement écologiste paraît puissant.

¹ Une nouvelle législation entraîne souvent la création d'une nouvelle catégorie spécialisée, ce qui correspond à une forme d'institutionnalisation : « Ce qui a débuté comme une campagne pour convaincre le monde de la nécessité morale d'une nouvelle norme devient finalement une organisation destinée à faire respecter celle-ci ». Howard S. Becker, *op. cit.*, p. 179.

3. La naturalisation de la « démocratie participative » comme consubstantielle au droit de l'environnement

Cette affinité entre environnement et participation est aujourd'hui vécue sur le mode du « cela va de soi », comme l'indique la lecture des principaux manuels de droit de l'environnement¹ : Ainsi la recherche de l'acceptabilité des décisions serait particulièrement caractéristique du droit de l'environnement, « droit de conciliation »² : « le monde occidental a clairement, et au moins officiellement, avalisé, par des concrétisations juridiques, le caractère quasi automatique de la liaison »³ entre environnement et participation. Le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement de juin 1992, dispose en effet : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient »⁴. Le développement du droit de l'environnement serait intimement lié à une évolution des décisions émanant du pouvoir central : « Le principe de participation des citoyens aux décisions d'aménagement, d'équipement et d'urbanisme n'a cessé de se renforcer depuis que le droit à un environnement de qualité est devenu une des valeurs dominantes de la société. La lutte contre la décision unilatérale clandestine sous-tend la plupart des réformes du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement »⁵. Si le principe de la participation des citoyens n'est pas spécifique à l'environnement, il reste que « la philosophie politique qui est attachée à l'environnement implique que les citoyens

¹ L'idée de l'affinité entre environnement et démocratie n'est pas l'apanage des juristes, comme une analyse systématique de la presse permettrait de le montrer. Citons par exemple Cornélius Castoriadis dans une interview accordée au journal *Le Monde* daté du 10 décembre 1991 : « ...la responsabilité de tous à l'égard de l'environnement est inséparable de la responsabilité de tous face aux affaires publiques. Ecologie et radicalisation de la démocratie sont, dans les conditions contemporaines, indissociables ».

² Raphaël Romi, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 3ème édition, 1999, p. 105s.

³ *Ibid*, p. 105.

⁴ Le texte poursuit : « ...Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

⁵ Jacqueline Morand-Deville, *Droit de l'environnement*, Estem, Paris, 1996, p. 33.

soient actifs face aux problèmes d'environnement. La protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'Etat, est avant tout un devoir des citoyens »¹. D'après Michel Prieur, « L'environnement est la chose de tous, sa gestion et sa protection ne peut être confiée à des mandataires »². Ainsi l'idée de promouvoir la participation des citoyens, sans être spécifique aux problèmes d'environnement, en constitue néanmoins une caractéristique importante. L'élaboration des politiques d'environnement a permis de développer cette participation des citoyens, à la fois en tant qu'auxiliaires de l'administration, et comme organe de contrôle. L'idée qui sous-tend ces analyses, selon laquelle une participation accrue des citoyens, aboutit automatiquement à une meilleure protection de l'environnement, ne semble pas poser problème.

La « démocratie participative » ne renvoie donc pas seulement à des discours, des croyances diffuses qui transforment les conditions du jeu politique. Elle s'est solidifiée dans des textes, elle est codifiée dans des procédures, dont la sédimentation est en passe de donner naissance à un véritable « droit de participation », droit qui revêt toutefois des contenus plus ou moins concrets selon les domaines considérés. C'est bien dans le domaine de la protection de l'environnement, que la thématique participative s'institutionnalise le plus rapidement. Cette situation résulte de jeux et d'intérêts sociaux multiples, qui entretiennent souvent un rapport assez éloigné avec les justifications officielles de la « démocratie participative ». Le cas de l'environnement et de la démocratie participative semble bien exemplaire, par la conjonction de tous les facteurs susceptibles de favoriser un processus d'institutionnalisation : l'existence d'un milieu associatif mobilisé demandeur de droit et/ou de participation, l'existence de juristes défendant un droit de l'environnement encore récent, qui vont s'appuyer sur ce double registre pour légitimer leur intervention, et enfin l'émergence d'un marché de la participation dans le domaine de l'environnement.

¹ Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 3^{ème} édition, 1996, p. 101.

² *Ibid.*

Ainsi des textes juridiques se développent, dont l'objet est d'organiser la participation, d'affirmer le « droit des habitants à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent »¹, ou encore d'assurer la démocratisation de certaines procédures. Un ensemble de règles juridiques assorties de sanctions organisées, se sont progressivement établies, qui, si elles peuvent sembler limitées, n'en sont pas moins réelles et productrices d'effets, et qui tendent à donner une existence plus concrète à la « démocratie participative » dans le domaine de la protection de l'environnement que dans les autres domaines où elle apparaît.

¹ Titre II de la loi sur l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992, « De la démocratie locale ».

Section II

Un système d'incitations et de sanctions :

Les défenseurs de la « démocratie participative »

« ... les citoyens ne veulent (donc) plus se contenter de déléguer la part de souveraineté qu'ils détiennent : ils entendent participer aux choix qui engagent leur avenir, en comprendre les raisons; ils veulent qu'on leur rende des comptes, qu'on évalue les résultats, que l'utilisation de l'argent public soit contrôlée »¹. Basée sur le constat d'une crise de la démocratie représentative, l'idée d'une « démocratie participative » postule le désir nouveau de citoyens responsables de voir leurs aspirations davantage prises en compte. Elle traduirait en fait la volonté, nouvelle et universelle, des citoyens de participer aux décisions. Il s'agit maintenant de comprendre les phénomènes qui ont concouru à rendre possible l'imposition d'une nouvelle figure légitime de la démocratie et du statut du citoyen. Quels sont les agents gagnés à la cause participative ? Les croyances dont ils se font les porteurs vont ensuite se diffuser d'autant plus facilement qu'elles permettent à certains agents de se classer parmi l'avant-garde démocratique, les acteurs du changement, les modernisateurs de la vie politique.

L'existence d'une « demande sociale de participation » qui fonde les revendications en faveur d'une démocratie plus participative, est rarement questionnée. Quelles sont les manifestations de cette demande qui pour beaucoup semble aller de soi ? On retrouve dans les discours sur la "démocratie participative" les principes officiels de la démocratie, qui mettent en scène des citoyens égaux, universellement compétents et soucieux de gérer eux-mêmes leurs propres affaires². Or on peut douter que ce "désir de participation" soit aussi

¹ Pierre Richard, *Le temps des citoyens. op. cit.*, p.107-109. Pierre Richard est haut-fonctionnaire, président du Crédit Local de France.

² On trouvera une analyse de ces principes chez Daniel Gaxie, *Le cens caché - Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978. Pour une analyse des conditions historiques d'apparition de ces conceptions, voir Alain Garrigou, *Le vote et la vertu - Comment les citoyens*

universellement partagé que les tenants de la « démocratie participative » le laissent entendre. On peut en particulier se demander dans quelle mesure l'existence de cette demande sociale de participation et le développement de revendications d'un droit de regard sur la conduite des affaires publiques, ne renvoient pas à une « projection faite par la partie qui se pense la plus éclairée du corps électoral »¹.

Quelles sont les acteurs qui reprennent à leur compte et se revendiquent des analyses développées par les différentes composantes du courant participationniste ? La cause participative est défendue par des groupes, dont l'action se conjugue, et qui présentent d'ailleurs certains points communs. L'idée d'une « demande sociale de participation » est largement le résultat du travail des défenseurs de la cause participative, dont les actions aboutissent par ailleurs à la mise en place d'un véritable système d'incitations et de sanctions à la mise en place de démarches participatives. Aux injonctions participatives émises par les GAM, vont s'ajouter celles qui résultent de l'émergence et l'essor dans les années quatre-vingt d'un nouvel acteur politique qui met la « démocratie participative » au cœur de son programme.

sont devenus électeurs, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Science Politiques, 1992, 288 pages.

¹ Renaud Dorandeu, « De la présomption de crise au discours fondateur. Expression politique et acte de vote », in Dominique Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, p. 70.

§1. L'essor de nouveaux croisés de la démocratie participative : Les Verts

L'objectivation du discours participatif ne se fait pas à travers la seule contribution des GAM, qui semble plus ou moins disparaître de la concurrence politique dès la fin des années soixante-dix¹. La cause participative est défendue par d'autres groupes sociaux, d'autres mouvements qui contribuent à la construction sociale du phénomène participatif. C'est ainsi que dans les années quatre-vingt, l'action des GAM en faveur de la démocratie participative va être relayée par l'émergence du mouvement écologiste, dont c'est également un des thèmes centraux, tout particulièrement au sein du parti Les Verts, en voie de structuration.

A. Mouvement gamiste et écologistes : une proximité sociologique et idéologique

Le lien particulier entre l'apparition d'une politique publique de protection de l'environnement et le développement de procédures « participatives », explique sans doute l'importance de la contribution des Verts et du mouvement écologiste en général, dans la construction de la « démocratie participative ». La constitution du mouvement écologiste au début des années quatre-vingt va favoriser la diffusion de la thématique participative plus largement que ne l'ont fait les GAM, dont l'implantation à l'échelon national est restée limitée. On retrouve cependant dans l'idéologie des écologistes, en particulier chez les Verts, des similitudes frappantes avec le discours gamiste : même critique de la hiérarchie, et du système notabiliaire, etc. Ces similitudes s'expliquent quand on sait que les Verts français (militants, mais surtout élus) proviennent en partie des partis de gauche, en particulier du PSU². Mais l'origine largement associative des Verts, et les liens entretenus avec le monde associatif³, favorisent également la prégnance du thème

¹ Nous renvoyons à la thèse de Marion Paoletti pour une analyse plus approfondie de la contribution spécifique des GAM. L'auteur nous paraît toutefois surestimer quelque peu le rôle des seuls GAM dans l'émergence de l'enjeu participatif local. Marion Paoletti, *thèse citée*.

² C'est le cas, par exemple, de René Dumont.

³ Les Verts prévoient jusque dans leurs statuts la juxtaposition d'une activité politique et d'une activité associative. Souvent analysés comme traduction d'une tendance post-matérialiste, les partis Verts européens sont souvent considérés comme le « bras parlementaires » des nouveaux mouvements sociaux ». Voir Jérôme Vialatte, *Les partis Verts en Europe Occidentale*, Paris, Economica, 1996, *op. cit.*

de la « démocratie participative », puisque c'est la reconnaissance du rôle des associations de défense de l'environnement qui est souvent en jeu à travers ces procédures.

Dès le milieu des années soixante-dix, la lecture de la presse montre des partis politiques inquiets de l'intervention de ces trouble-fête que constituent les associations écologistes. La presse se fait en outre l'écho des thèmes abordés par les écologistes, et contribue à renforcer leur impact, tant sur les autorités politiques que sur la population¹. La constitution en parti politique au début des années quatre-vingt va contribuer à renforcer la prégnance de la thématique participative, qui va dans une certaine mesure être réappropriée par les acteurs politiques existants, notamment quand les écologistes commenceront à obtenir de bons résultats électoraux, selon un processus similaire mais plus ample, que les tentatives de récupération des thèses gamistes. G. Sainteny montre ainsi que les acteurs politiques établis ont eu recours, successivement ou simultanément, à quatre types d'action envers le mouvement écologiste : des tentatives d'exclusion de ses thèmes privilégiés, comme non pertinents, des tentatives de récupération de ces thèmes, des tentatives d'exclusion du champ politique des acteurs politiques eux-mêmes au moyen de tentatives pour les décrédibiliser, et des tentatives de récupération de ces acteurs².

Une enquête conduite auprès de 300 comités ou associations locales montre qu'au milieu des années soixante-dix la majorité de ces groupes sont hostiles à l'idée d'un parti écologiste³. La participation de candidats écologistes à des élections fait elle-même l'objet de vives discussions. Evoquée dès 1972 par certains militants, la candidature d'un écologiste (il s'agira de René Dumont) à l'élection présidentielle de 1974 est le résultat de l'initiative de l'Association des Journalistes et Ecrivains pour la Protection de la Nature créée autour de Jean Carlier, et des Amis de la Terre. Selon ses membres fondateurs, c'est la fermeture

¹ Voir par exemple, « L'écologie entre la droite et la gauche », *Le Monde*, 14 novembre 1974 ; « 14 000 ONG en France : les Cassandre de la société industrielle », *Le Quotidien de Paris*, 11 juillet 1975 ; « Écologistes : la tentation de l'apolitisme », *Politique Hebdo*, 7-13 février 1977 ;

² Guillaume Sainteny, « Le parti communiste français face à l'écologisme », *Pouvoirs*, n°70, 1994, pp. 149-162.

³ Claude-Marie Vadrot, *L'écologie, histoire d'une subversion*, Paris, Editions Syros, 1977.

des partis traditionnels aux revendications écologistes qui a favorisé cette constitution en parti au début des années quatre-vingt : « Le choix de la politique ne nous était pas venu véritablement par une volonté délibérée, mais comme imposé par l'incapacité de ces « grands partis » à reprendre en compte nos luttes »¹. Malgré ce premier pas, longtemps les écologistes se contenteront de regroupements dits « biodégradables », c'est-à-dire dissous au lendemain des élections. Le respect de différentes mesures destinées à empêcher la professionnalisation des militants et l'apparition de leaders, constituera la condition exigée par certains écologistes pour devenir un parti².

En France comme dans les autres pays européens, la « démocratie participative » fait partie des thèmes privilégiés des écologistes³. S'il s'agit d'un thème ancien au sein de ce mouvement, il faut attendre leur constitution en parti politique au début des années quatre-vingt, et ses bons résultats électoraux au début des années quatre-vingt-dix, pour que le discours participatif jusque-là surtout investi électoralement par les GAM, commence à produire des incitations dans le cadre de la compétition électorale nationale. Ce sont les élections européennes et municipales de 1989, mais surtout les élections régionales de 1992 qui marqueront cette tendance, avec le score de près de 15 % obtenu par les deux listes Génération Ecologie et Les Verts.

¹ Didier Anger (membre fondateur des Verts) « Faire de la politique autrement », *Devenirs*, n°17, 1993, p. 4.

² Raymond Pronier, Vincent Jacques Le Seigneur, *op. cit.*, p. 76.

³ L'analyse des chapitres consacrés à ce thème dans les statuts et programmes des Verts fait ressortir en particulier trois revendications récurrentes : la démocratisation des procédures d'urbanisme, le développement des référendums et autres droits à l'information, l'égalité des droits civils et l'intégration des populations étrangères (accès aux emplois publics, droits de vote, etc.). Jérôme Vialatte, *Les partis Verts en Europe occidentale*, *op. cit.*, p. 175.

MOUVEMENT ECOLOGISTE : Repères chronologiques

- 1969 Naissance de la Fédération Nationale des Sociétés de Protection de la Nature, à laquelle adhère la Ligue pour la protection des Oiseaux.
- 1971 Création des Amis de la Terre, animés par Brice Lalonde.
Premier comité antinucléaire à Fessenheim.
Début de la lutte contre l'extension du camp du Larzac.
Le 10 juillet 15 000 personnes manifestent au Bugey.
- 1972 10 000 manifestants à Fessenheim ; 20 000 sur le Larzac
- 1974 Candidature de René Dumont à l'élection présidentielle.
La FFSPN et la LPO se dissocient de cette candidature.
- 1976 Première manifestation à Malville, considérée comme le triomphe de la stratégie de la non-violence. La répression semble avoir facilité la rencontre des anti-nucléaires avec la population locale.
- 1977 Manifestation à Malville. Aux antipodes de la précédente (présence de commandos de manifestants organisés pour l'affrontement) durement réprimée, 1 mort et cinquante blessés. Victoire de la gauche aux municipales, résultats des écologistes jugés bons par la plupart des commentateurs.
- 1979 Mouvement d'Ecologie Politique
Elections européennes : la liste conduite par Solange Fernex obtient 4,5% des voix ;
- 1981 Candidature de Brice Lalonde à l'élection présidentielle.
- 1984 Création du parti *Les Verts*, et de l'Association Nationale des Elus Ecologistes (ANEE)¹.
- 1988 Candidature d'Antoine Waechter à l'élection présidentielle.
Brice Lalonde est nommé secrétaire d'Etat à l'Environnement dans le gouvernement Rocard.
- 1989 Elections municipales ; selon les sources, entre 1000 et 1300 candidats écologistes (dont 600 Verts) sont élus.
Elections européennes : les Verts obtiennent 10, 67% et 9 députés européens.
- 1990 Lalonde crée Génération Ecologie.
Création de l'AREV (Juquin)
- 1992 Elections régionales. GE et les Verts obtiennent à eux deux 15% des suffrages, soit 212 conseillers.
- 1993 Elections législatives
548 candidats se présentent sous la bannière de l'Entente des écologistes (Verts et GE) qui obtient 7, 8% des suffrages exprimés.
- 1994 Elections européennes : moins de 3% pour les Verts, moins de 2% pour Génération Ecologie.
Antoine Waechter fonde le Mouvement Ecologiste Indépendant.

¹ L'association a pour but d'assurer la formation et l'information des élus écologistes. Sur ce point voir Bruno Villalba, « La chaotique formation des Verts français à la profession politique. 1984-1994 », *Politix*, n°35, 1996, p. 149-170.

- 1995 Dominique Voynet est candidate à l'élection présidentielle et obtient 3,3% des suffrages exprimés.
- 1997 Législatives. Accord Verts/PS dans trente circonscriptions. Les écologistes obtiennent 9 députés. Dominique Voynet entre dans le gouvernement Jospin.

Dès les élections européennes et municipales de 1989, les résultats obtenus, de même qu'un certain nombre de sondages¹, conduisent les élus à prendre au sérieux la menace constituée par ce nouvel « intrus » et à s'intéresser aux positions qu'il défend². Toute une série d'associations concurrentes à l'Association Nationale des Elus Ecologistes sont ainsi mises en place dès 1989³. Des services environnement, mais aussi des postes d'adjoint chargé de la citoyenneté ou de la démocratie locale, apparaissent également à cette époque là dans de nombreuses municipalités.

La thématique participative est en effet très présente comme le montre l'analyse des programmes, essais, discours produits par les Verts qui donnent toujours une place importante à ce sujet.

B. La « démocratie participative » au cœur du discours écologiste

La « démocratie participative » selon les Verts n'est pas définie plus précisément qu'ailleurs, puisqu'il s'agit de « donner un contenu à la citoyenneté au-delà de l'exercice du droit de vote »⁴. Ce thème très présent chez les Verts s'appuie d'abord sur des références à des auteurs et à un certain nombre

¹ Au lendemain des élections municipales, selon une enquête Express-Louis Harris, 77 % des personnes interrogées se disent ainsi convaincues d'avoir assisté au début d'un « phénomène durable ».

² Cet intérêt pour les écologistes apparaît à l'époque dans les revues à destination des élus. Voir par exemple,

³ Brice Lalonde crée l'Entente Nationale des Elus de l'Environnement en mai 1989 ; Laurent Fabius crée les Eco-Maires, une association des maires pour l'environnement, en novembre 1989. Le parti communiste fonde le Mouvement National de Lutte pour l'Environnement (MNLE). Le RPR constitue de son côté l'Association Nationale des Elus de l'environnement (même sigle que l'ANEE des Verts) dont les statuts auraient été déposés dès le mois de mai 1988.

⁴ Voir Dominique Voynet, « Qu'est-ce qu'un citoyen ? », in *Quelle démocratie pour quelle citoyenneté ?* ouvrage collectif, Paris, Les Editions de l'Atelier, 1995, pp. 87-111. Pour une présentation générale des sources théoriques de l'écologie politique, voir Jean Jacob, *Les sources de l'écologie politique*, Paris, Aléa-Corlet, collection Panoramiques, 1995, 179 pages. Guillaume Sainteny, *Les verts, op. cit.* ; Dominique Bourg, *Les scénarios de l'écologie*, Paris, Hachette, 1996, 142 pages.

d'ouvrages considérés comme « fondateurs ». Les écrits d'Ivan Illich sur la convivialité évoquant la possibilité d'une société alternative basée sur des modes de production post-industriels, insistent sur l'autonomie de l'individu¹. André Gorz reprend certaines de ces analyses et défend l'idée du développement d'une sphère d'autonomie individuelle « autorégulée », c'est-à-dire échappant à la logique du marché². Les Verts, dont les militants ont souvent pris une part active à mai 68, se réclament également des analyses de Herbert Marcuse³, qui critique la « société unidimensionnelle » et appelle de ses vœux une « autodétermination authentique des individus »⁴. René Dumont se prononce en faveur d'une certaine forme de démocratie directe qui fonctionnerait au niveau de l'école, du village, du quartier, de la santé⁵... On retrouve aujourd'hui ce thème de la démocratie directe et de l'autogestion dans les travaux de François Partant⁶ ou de Alain Lipietz⁷. Ces écrits s'inspirent souvent explicitement de la littérature participationniste anglo-

¹ Ivan Illich, *La convivialité*, Paris, Seuil, 1975, 158 pages. « Une société conviviale est une société qui donne à l'homme la possibilité d'exercer l'action la plus autonome et la plus créative, à l'aide d'outils moins contrôlables par autrui » (p. 43) ; rejetant le productivisme (qui privilégie l'avoir alors que la convivialité privilégie l'être), Illich rejette également tout autoritarisme : « ...les critères de la convivialité ne sont pas des règles à appliquer mécaniquement, ce sont des indicateurs de l'action politique, qui concernent ce qu'il faut éviter. Critères de détection d'une menace, ils permettent à chacun de faire valoir sa propre liberté » (p. 49). Ivan Illich critique la croissance et se prononce pour un mode de production efficace. La mise en place d'une société conviviale passe par « la structure formelle de la politique et du Droit » : « ...il est non seulement nécessaire, mais possible, d'instaurer une société conviviale, à condition d'utiliser consciemment une procédure réglée, qui reconnaisse au conflit d'intérêts sa légitimité, donne valeur au précédent, et attribue un caractère exécutoire à la décision d'hommes ordinaires, reconnus par la communauté comme la représentant ». (p. 152).

² André Gorz (sous le pseudonyme de Michel Bosquet), *Ecologie et Politique*, Paris, Seuil, 1978, 244 pages. Pour André Gorz, la tâche essentielle du mouvement écologiste est la défense d'une culture du quotidien, au sens de « savoirs intuitifs, des savoir-faire vernaculaires (au sens qu'Ivan Illich donne à ce terme), des habitudes, des normes et des conduites allant de soi, grâce auxquels les individus peuvent interpréter, comprendre et assumer leur insertion dans le monde qui les entoure ». André Gorz, « L'écologie politique entre expertocratie et autolimitation », *Actuel Marx*, n°12, Paris, PUF, 1992, p. 17.

³ Herbert Marcuse, *L'homme unidimensionnel. Essai sur l'idéologie de la société industrielle avancée*, Paris, Minuit, 1968 (Boston, 1964), 281 pages.

⁴ « L'autodétermination ne sera effective que lorsqu'il n'y aura plus des masses mais des individus libérés de toute propagande, de tout endoctrinement, de toute manipulation, qui seront capables de connaître et de comprendre les faits, d'évaluer enfin les solutions possibles. En d'autres mots, la société serait rationnelle et libre dans la mesure où elle serait organisée, mise en forme et renouvelée par un sujet historique essentiellement nouveau ». Herbert Marcuse, *op. cit.*, p. 275-276.

⁵ René Dumont, *L'utopie ou la mort*, Paris, Editions du Seuil, 1973, rééd. 188 pages.

⁶ François Partant, *La fin du développement. Naissance d'une alternative ?* Paris, François Maspéro, 1982, 186 pages.

⁷ Alain Lipietz, *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIème siècle*, Paris, La Découverte, 1989, 154 pages.

saxonne à laquelle ils se réfèrent. Se réclamant des travaux de Macpherson, Lipietz constate la crise du fordisme et l'orientation vers le libéral-productivisme, et propose une alternative démocratique, « qui concilie l'organicisme et le recul des hiérarchies, élargisse la portée de la démocratie à l'organisation du travail et à la solidarité »¹. Il s'agit de mettre en place des formes de démocratie de base, « plus organiques » et moins déléгатives, de définir démocratiquement quels sont les besoins sociaux à satisfaire, etc.

Ces conceptions reposent également sur une critique du progrès et de la « neutralité de la technique »², ainsi qu'une dénonciation de la confiscation des débats scientifiques et techniques par les « experts ». La critique de la technocratie occupe également une place importante chez les Verts et les écologistes en général.

Site des Verts, novembre 1998

Une démocratie participative

Si l'on veut que les citoyens adhèrent à ces réformes indispensables mais très profondes, il est urgent de mettre en œuvre un renouveau démocratique de la société française. Pour Les Verts, le **renouveau de la citoyenneté** passe par : Une meilleure répartition des pouvoirs grâce à l'instauration du scrutin proportionnel à tous les niveaux et à l'interdiction du cumul des mandats. Le renforcement des contre-pouvoirs, aussi bien par des élus d'opposition, des associations que par des contre-expertises. La restauration des pouvoirs du Parlement vis-à-vis du gouvernement. La poursuite de la décentralisation, en donnant plus de moyens aux Régions et en démocratisant les institutions locales. La construction d'une nouvelle Union Européenne, écologique, sociale et démocratique, qui nous sorte de l'impasse résultant du traité de Maastricht.

¹ Alain Lipietz, « Bases pour une alternative démocratique », in Gérard Boismenu, Pierre Hamel, Georges Labica, *Les formes modernes de la démocratie. Politique et économie*, Montréal, Presses Universitaires Montréal, 1992, p. 293.

² Ici parmi les références les plus mobilisées on trouve les travaux de Jacques Ellul, comme *Le Bluff Technologique*, Paris, Hachette, 1988, 489 pages., ou *La technique ou l'enjeu du siècle*, Paris, Armand Colin, 1954, 401 pages. Sur ce point le discours écologiste est proche également (même s'il est rarement cité explicitement) des analyses de Jürgen Habermas, *La Technique et la science comme « idéologies »*, Paris, Gallimard, 1973, 211 pages.

La démocratie participative selon les Verts

Extrait du *Livre des Verts, Dictionnaire de l'écologie politique*, Paris, Editions du Félin, 1994, chapitre « A la recherche de la démocratie perdue », pp. 172-173. « ... Mais la société française de cette fin de siècle n'est plus celle de la III^e République, ni celle de 1958 : les citoyens demandent à être des acteurs et non des sujets. Pour vivre en harmonie, entre eux et avec leur environnement, ils n'ont pas seulement besoin d'un revenu et de la reconnaissance sociale que leur apporte une insertion professionnelle valorisante. **Il leur faut aussi pouvoir dire leur mot, discuter des affaires de la cité**¹. Or la France a longtemps vécu sur une conception pernicieuse de la démocratie : celle de la délégation de pouvoirs. A la société qui les interpelle, les politiques ne cessent de rappeler qu'étant démocratiquement élus ils ont sur elle tous les droits et que s'opposer à eux, c'est s'opposer à la démocratie elle-même. Il en résulte cette montée de l'abstentionnisme qui traduit une crise de confiance profonde et un manque de respect des Français à l'égard de leurs responsables politiques. Cette dérive, aucune réforme institutionnelle n'en viendra à bout sans **un renforcement simultané de la démocratie participative. La vie publique ne peut plus se résumer aux seules élections. Il faut rapprocher le pouvoir du citoyen en renforçant la démocratie locale**².

La démocratisation de la société française passe d'abord par l'instauration du référendum d'initiative populaire à tous les niveaux (commune, région, nation) permettant le contrôle permanent des organes élus, le dépassement des résistances opposées par les groupes d'intérêt et si besoin est, la censure des décisions. La participation réelle à la vie collective, c'est aussi un libre accès à toutes les informations : la politique du secret chère aux pouvoirs publics doit être battue en brèche. Les procédures de consultation comme les enquêtes publiques, ne doivent plus être des simulacres. La contre-information doit être facilitée en donnant aux individus et associations les mêmes possibilités d'expression qu'aux équipes en place. Des commissions permanentes, extra-municipales, regroupant tous ceux et celles qui le désirent doivent être obligatoirement consultées pour tout projet d'aménagement, avec des référendums locaux sur tous les choix importants. Des groupes de contre-expertise doivent être financés sur le modèle des laboratoires indépendants de mesure de la radioactivité, CRII-RAD par exemple.

Enfin, dans la démocratie locale, tout le monde doit avoir son mot à dire. Tous, Français et étrangers, nous payons nos impôts locaux, à la ville, au département, à la région. Il faut donc étendre le droit de vote aux étrangers, résidents reconnus, après une période raisonnable. Que l'on vive en France temporairement ou que l'on s'y installe définitivement, on ne peut être exclu du principe de la vie collective en ce pays qui est la souveraineté populaire exprimée au moyen du suffrage universel.

NOS PROPOSITIONS :

- Mise en chantier d'une réforme constitutionnelle assurant la séparation des pouvoirs avec un pouvoir législatif renforcé, un pouvoir exécutif rabaissé et une indépendance de la justice restaurée ;
- instauration du référendum d'initiative populaire à tous les niveaux ;
- reconnaissance du droit de vote aux étrangers aux élections locales après un délai de cinq ans de résidence sur le territoire ;
- adoption du scrutin proportionnel à tous les niveaux d'élection ;
- remplacement du Sénat par une « Chambre des régions »
- reconnaissance constitutionnelle d'un droit à l'information et à un environnement sain ;
- limitation du cumul des mandats ;
- ouverture du droit de saisine du Conseil Constitutionnel par les citoyens

¹ C'est nous qui soulignons.

² *Idem.*

Outre le fait qu'ils contribuent à la popularisation et à la valorisation du thème de la « démocratie participative », qui apparaîtra d'autant plus rentable politiquement qu'ils obtiennent de bons scores électoraux et des élus, les Verts, à travers leurs propositions « mettent en rapport » des dispositions très hétérogènes. Sous l'action miraculeuse du programme politique, un « fatras » de mesures est présenté, et va tendre à apparaître, comme un ensemble cohérent, favorisant la diffusion du discours et des pratiques « participatives »¹. Ces idées se traduisent également par des conceptions particulières de l'engagement politique et du fonctionnement du parti Vert.

C. La politique autrement ? La « démocratie participative » chez les Verts

Si la démocratie au sein du mouvement a en effet atteint chez les écologistes des raffinements inconnus jusque-là, c'est à partir d'une réflexion critique sur le fonctionnement du jeu politique et un refus d'envisager l'activité politique comme une profession². Même après leur constitution en parti politique, les Verts rejettent la différenciation et la professionnalisation du champ politique. Cette conception de la politique est aussi, pour partie, un héritage de mai 68 qui a marqué nombre de militants écologistes³. On retrouve la même critique du système représentatif que dans le discours gamiste, avec cette fois toute une série de techniques et de règles prévues pour empêcher l'apparition de leaders. Un barème est établi pour interdire le cumul de responsabilités électives ou non, au sein du mouvement comme à l'extérieur. La volonté de limiter les mandats consécutifs est également proclamée. Le principe du tourniquet impose aux élus à la proportionnelle de

¹ Soulignons ici que la critique des mécanismes de délégation et la place accordée à la notion de « démocratie participative », n'empêchent pas les Verts d'admettre eux aussi le principe de la démocratie représentative qui doit simplement être complétée par une série de procédures et de mécanismes.

² Nous ne nous intéresserons ici qu'aux Verts, dont la position dominante dans l'offre électorale écologiste n'est plus contestée, laissant de côté aussi bien Génération Ecologie de Brice Lalonde que le Mouvement Ecologique Indépendant d'Antoine Waechter. L'analyse de l'échec de ces deux courants dépasse le cadre de cette étude. Voir sur ce point Daniel Boy, « Les Verts français ont-ils changé ? », *art. cit.*

³ Voir Raymon Pronier, Vincent Jacques Le Seigneur, *op. cit.*, chapitre 1, « Le souffle de mai », p. 23s. « Les Verts ont, pour une bonne part, récupéré toute une culture démocratique forgée lors des événements : le culte de l'assemblée générale, de la coordination souple, de la décentralisation ; la

céder leur place, à mi-mandat, au suivant sur la liste, afin de former un maximum de militants tout en évitant l'apparition de carrières politiques. Le fonctionnement du Comité National InterRégional (CNIR) relève également de ce souci de démocratie interne : composé à 75% de membres élus directement par les fédérations régionales et à 25% par l'Assemblée Générale annuelle, il élit ensuite le Collège Exécutif et ses quatre porte-parole. Les statuts prévoient la possibilité de référendum d'initiative militante (signature de 10% des adhérents). Le principe de la parité homme-femme se distingue d'un simple quota 50/50 en ce qu'il impose lors des élections proportionnelles qu'une femme succède à un homme et ainsi de suite (laissant en principe aux femmes des chances d'être élues, d'autant plus que cette technique se combine avec celle du tourniquet) et lors des élections majoritaires, un(e) candidat(e) et un(e) suppléant(e) des deux sexes. L'organisation des réunions et des assemblées générales annuelles enfin, avec des temps de parole limités, des « points d'ordre », etc. relève des mêmes préoccupations en faveur d'une « démocratie participative » au sein même du parti.

Les démentis apportés par la pratique à ces objectifs « vertueux »¹ nous importent moins que le fait que le discours participatif n'en est pas le moins du monde discrédité et continue à être central chez les Verts. Plus encore, ils ne

contestation du pouvoir par les chefs ; le principe de la rotation des responsables et des élus ; le rejet de la professionnalisation politique... ». p. 34.

¹ Tout en reconnaissant un écart « inévitable » entre les principes et la pratique, la tendance oligarchique n'en serait pas moins « atténuée » par ces efforts structurels selon Brendan Prendiville. *L'écologie. La politique autrement ? op. cit.*, p. 100. D'autres travaux sont moins optimistes, soulignant par exemple au sujet de la grille fixant les limites en matière de cumul des mandats que « ...les difficultés mêmes du processus d'élaboration de cette grille prouvent le penchant au cumul chez tout individu entrant en politique. Il a fallu pratiquement deux ans jour pour jour pour parvenir à un consensus sur cette grille, avec de mois en mois de nouveaux amendements. La non-rétroactivité fut ainsi introduite et un certain nombre de postes de responsabilité initialement prévus ne figuraient plus sur la grille, supprimés pour convenances personnelles » Quant à la limitation des mandats dans le temps, elle ne semble guère avoir connu de concrétisation. Le tourniquet est rarement effectif soit pour des raisons de démobilité ou tout simplement parce que des candidats (notamment les « candidats d'ouverture ») refusent de céder la place. Enfin, aucun référendum d'initiative militante ne semble avoir été organisé à ce jour. Voir Raymond Pronier, Vincent Jacques Le Seigneur, chapitre 3 « Démocratie : La quête du Graal », pp. 73-101. Voir également pour l'analyse de la mise en pratique de ces principes dans les conseils régionaux Daniel Boy, Vincent Jacques le Seigneur, Agnès Roche, *op. cit.*, « La démocratie écologiste à l'épreuve », p. 186s. Voir aussi pour une étude empirique en Picardie, le travail de Stéphane Wable, « Les Verts ou la politique autrement », in CURAPP, *La politique ailleurs*, 1998, p. 99-115.

doivent pas aboutir à négliger la contribution des Verts à la consolidation de la « démocratie participative ». Rien n'interdit de penser en effet, que l'augmentation de leur audience politique et de leurs scores électoraux, a eu des effets sur les règles du jeu politique, en participant à leur redéfinition¹. Si certaines pratiques, telles que le cumul des mandats, l'absence de droit de vote des immigrés, ou encore le manque de représentation des femmes, paraissent de plus en plus inacceptables aujourd'hui, c'est sans doute en partie en raison de leur dénonciation du fonctionnement du jeu politique et de leurs tentatives, mêmes avortées, de « faire de la politiques autrement »².

On peut supposer que les connaissances issues des sciences sociales quant à la professionnalisation politique et à l'autonomie du champ politique, ont été d'autant plus facilement réappropriées que les caractéristiques des militants écologistes les y prédisposent³ : d'après une enquête menée en 1989 à partir d'un échantillon de mille questionnaires remplis par des adhérents Verts, les cadres et les professions intellectuelles supérieures sont quatre fois plus nombreux chez les Verts que dans la population active⁴. Parmi les professions particulièrement sur-

¹ On peut ici citer le délégué général de l'Institut de la décentralisation, qui écrivait dans les colonnes du journal *Le Monde* du 23 février 1993 : « Cette configuration d'une scène politique où les écologistes font leurs gammes n'est peut-être pas une si mauvaise nouvelle ! En contraignant les notables à s'interroger sur la précarité de leur sacre, en habituant les formations politiques traditionnelles au débat public, à la négociation, elle peut ouvrir la voie à cette démocratisation de la vie locale qui demeure encore largement un vœu pieux ».

² Des transformations de manière de faire sont perceptibles dans certains conseils régionaux, où les élus écologistes ont par exemple obtenu que des contre-expertises soient réalisées sur les grands projets. Voir Daniel Boy, Vincent Jacques le Seigneur, Agnès Roche, *op. cit.* p.168. Dans la région Nord Pas de Calais, les tentatives pour influencer sur les pratiques de leurs alliés ont lieu dans le cadre d'un processus contractuel, comme l'indique ici Marie-Christine Blandin : « Ni centre d'apprentissage, ni laboratoire à risques, ni tiroir à subventions pour les copains, l'expérience institutionnelle montre la pertinence des contrats de pilotage pour verdier et démocratiser les politiques ». Marie-Christine Blandin, « La citoyenneté comme méthode », *Politis-Le Magazine*, n°25, oct.nov.déc. 1996, p. 26.

³ Jean-Luc Bennahmias, Agnès Roche, *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*, Paris, Albin Michel, 1991, 209 pages.

⁴ Voir Jean-Luc Bennahmias, Agnès Roche, *Des Verts de toutes les couleurs, op. cit.*, p. 113s. La même tendance s'observe en ce qui concerne l'électorat écologiste. Dans l'ensemble des pays européens, l'électorat écologiste est à la fois plus jeune et plus diplômé que la moyenne. Daniel Boy, « Le vote écologiste en 1978 », *Revue Française de Science Politique*, vol. 31, n°2, avril 1981, p. 394-416. Jérôme Vialatte, *Les partis Verts en Europe, op. cit.*, p. 13s. On retrouve ici le profil des membres du mouvement antinucléaire. Voir Wolfgang Rüdiger, *Anti-nuclear movements : a world survey of opposition to nuclear energy*, Harlow, Longman Current Affairs, 1990, 466 pages.

représentées au sein des Verts, les enseignants constituent 29,5% des adhérents¹. Cette composition socioprofessionnelle particulière s'accompagne d'un niveau d'études élevé : 20% seulement des Verts ont un diplôme inférieur au bac, 19% ont le bac, et 58% ont un diplôme de l'enseignement supérieur. Parmi ces derniers, 27% ont au moins une maîtrise². « D'une manière générale, les Verts attirent à eux beaucoup d'intellectuels, en majorité des producteurs de biens symboliques » (savoir, animation, bien-être, information, etc.)³. Parmi les dirigeants écologistes, les professions du pôle intellectuel représentent près de la moitié des dirigeants écologistes, contre un quart pour les élites socialistes, ce qui fait des Verts un « véritable parti d'intellectuels »⁴. La même tendance semble s'observer dans les autres pays européens⁵.

Ces analyses vont être utilisées pour alimenter un discours politique en terme de « crise de la démocratie représentative », qui vient asseoir la légitimité de la prétention des Verts à entrer dans le jeu politique. La structuration des écologistes en parti politique et leurs succès électoraux, seront très largement analysés, en terme de post-matérialisme. On peut penser que l'intrusion et la montée en puissance de ce nouvel acteur politique a conduit les autres acteurs à tenter de se réappropriier ce qui fait sa spécificité et ses principaux thèmes, à savoir non seulement l'environnement, mais des représentations en faveur d'une plus grande participation des citoyens. Il y a de fortes chances pour que les succès relatifs des Verts aient été interprétés dans le champ politique comme traduisant une demande de participation autant que d'environnement, et ce d'autant plus que ces deux notions sont considérées comme intimement liés.

Défendue par une organisation écologiste qui même structurée en parti, refusera longtemps tout positionnement politique sur l'axe gauche-droite, récupérée par l'ensemble des partis politiques, la question de la protection de

¹ Quant aux élus écologistes, bien qu'issus de milieux souvent modestes, ils ont un niveau d'études nettement supérieur à celui des générations auxquelles ils appartiennent, et un profil assez voisin des élus du Parti Socialiste. Voir Daniel Boy, Vincent Jacques Le Seigneur, Agnès Roche, *op. cit.*, p. 54s.

² Dans la population française la part des diplômés du supérieur est de 10% environ.

³ Jean-Luc Bennahmias, Agnès Roche, *op. cit.*, p. 120.

⁴ Guillaume Sainteny, *Les Verts*, *op. cit.*, p. 96.

⁵ Jérôme Vialatte, *Les partis Verts en Europe occidentale*, *op. cit.*, p. 57s.

l'environnement se prête particulièrement bien au développement de la thématique participative dont on a vu comment elle transcendait les clivages partisans.

§2. Veille démocratique et incitations à la « démocratie participative »

L'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale (ADELS), reste l'héritière des conceptions gamistes. Elle se situe plus généralement au cœur de ce que l'on peut appeler les mouvements de citoyenneté active, dont elle diffuse les actions. L'association est le vecteur de l'idéologie participationniste de ces mouvements, au moyens de différentes techniques d'incitations et de sanctions, notamment à l'égard des pratiques des élus. Au sein de ces mouvements, d'autres associations, dont les actions sont relayées par l'ADELS, sont spécialisées dans la promotion d'une démarche participative spécifique.

L'action de ces entrepreneurs va diffuser des représentations de la participation non seulement comme une activité sans danger pour la démocratie représentative, mais aussi comme une activité noble et valorisée. La critique des pratiques de pouvoirs, pour être efficace, se double d'une valorisation des pratiques innovantes.

A. Les instruments d'une veille démocratique : L'ADELS

De par la revue *Territoires* qu'elle publie et diffuse largement, L'ADELS constitue le cœur de ces mouvements de citoyenneté active, et un terrain privilégié pour observer la diffusion d'informations, de formations, peuvent constituer pour les élus des incitations à la mise en œuvre de démarches participatives.

En 1992 les membres de l'association sont définis ainsi : « on y trouve surtout des praticiens de l'ensemble des disciplines, règles ou mécanismes dont l'appropriation par des citoyens, les élus locaux (majoritaires ou d'opposition) et

les responsables associatifs est essentielle pour permettre un exercice responsable, intense et durable de la démocratie dans les territoires où ils vivent »¹.

Ses actions témoignent d'une volonté de peser sur les élus, d'initier des expériences, etc. Les élections sont le moment privilégié de l'action des mouvements de citoyenneté active. Le contenu de la revue se transforme radicalement à l'approche des périodes électorales. L'ensemble des activités de ces mouvements se caractérise par son absence de contacts directs, et de tentatives pour toucher directement le grand public.

1. La diffusion de l'information en matière de pratiques démocratiques

Cette diffusion de l'information se fait au moyen des publications de l'association, de colloques qu'elle (co)-organise, et surtout à travers la revue *Territoires*.

C'est au milieu des années quatre-vingt que la revue *Correspondance Municipale* se transforme pour devenir *Territoires*, à la suite d'un changement de bureau. La revue *Territoires* contient dans chaque numéro une page de présentation de l'association où elle apparaît à la fois comme un « lieu d'échange, de réflexion et de propositions, (qui) agit pour le développement d'initiatives locales favorisant la démocratie. (...) une association indépendante qui contribue à développer les capacités d'initiative et d'expertise des acteurs locaux ». A travers la revue, sont valorisées les expériences mises en place par certains élus. L'ADELS se présente volontiers comme devant jouer un rôle de « veille démocratique ». Elle mène en 1991 avec le CRIDEL une étude sur deux sites, l'un urbain, l'autre rural, choisis parce qu'ils reflètent la diversité des actions menées en matière de démocratie participative. Il s'agit d'une expérience d'association des habitants aux procédures de développement social urbain à Saint-Dié-des-Vosges, et de l'expérience de participation au développement local à travers un établissement intercommunal à Colombey-les-Belles : « Ethiquement...ce travail s'inscrivait dans le projet –cher à l'Adels – de promouvoir le développement de pratiques démocratiques, notamment par une sorte d'effet d'incitation découlant de la diffusion de connaissances sur des exemples locaux originaux. L'idée de cet audit reposait

¹ Gérard Logié, « La pédagogie de la participation », *Territoires*, décembre 1992, n°333, p. 14.

donc sur une double préoccupation : améliorer la connaissance des pratiques locales du point de vue de la « recherche fondamentale » ; contribuer pratiquement à l'émergence d'expériences locales innovantes du point de vue de la démocratie »¹. Même si l'association se défend de délivrer des bons points en matière de démocratie participative², force est de constater que de telles activités contribuent à la construction d'un faisceau d'incitations pour les élus, qui fonctionnent d'autant mieux qu'elles sont assorties d'un système de sanctions diffuses. Alors que les élus novateurs peuvent faire l'objet d'interviews et d'articles très élogieux³, d'autres sont plus ou moins montrés du doigt. Ces points de vue critiques apparaissent généralement non pas en consacrant un article à un mauvais élu, mais plutôt de façon implicite à travers les séries de courtes monographies où sont régulièrement analysées différentes municipalités dont la pratique démocratique est passée au crible de. Une enquête conduite sur les relations entre associations locales et municipalités dans vingt villes⁴, fait ainsi apparaître, comme suffisent à l'indiquer leurs seuls intitulés, les bonnes⁵ et les mauvaises pratiques⁶. Dans un autre numéro publié après les élections municipales de 1995, sont passées en revue les programmes électoraux où la démocratie locale était un point fort⁷.

¹ Eric Agrikoliansky, « Question de méthodes. L'évaluation de la démocratie locale », *Territoires*, n°333, décembre 1992, p. 18.

² « A partir de l'idée d'audit de démocratie locale, l'objectif n'est pas pour l'Adels de s'ériger en spécialiste du comportement démocratique ni de porter un jugement sur les pratiques locales. Il s'agit au contraire d'inviter les responsables des sociétés locales, élus, responsables associatifs et socio-professionnels, partenaires économiques et « citoyens de base », à s'interroger ensemble sur la manière dont ils préparent l'avenir de leur territoire ».

Gérard Logié, « La pédagogie de la participation », *Territoires*, n°333, décembre 1992, p. 16.

³ Voir par exemple l'interview de Michel Dinet, député, président de l'EPCI de Colombey-les-Belles, sous le titre « Une structure intercommunale qui roule. Rendre les territoires aux citoyens », suivie d'un article consacré à cette expérience : « Colombey-les-Belles, l'intercommunalité participative. De la mobilisation à la participation des citoyens ». Ou encore suivant le même principe, l'interview de Christian Pierret, député-maire de Saint-Dié-des-Vosges « Participer par des projets » et l'article « Les quartiers participent à Saint-Dié-des-Vosges ». *Territoires*, n°333, décembre 1992.

⁴ Voir « Les idées ne manquent pas. Enquête sur vingt villes », *Territoires*, octobre 1990, n°311, p. 28-41.

⁵ « La Rochelle : consensus actif et passerelles » ; « Metz : on aide et on fédère tout le monde », etc.

⁶ « Roubaix : une commission extra-municipale extrêmement municipale » ; « Grenoble : le malaise certain d'un tissu associatif exceptionnel », etc.

⁷ « Tour de France. La démocratie locale à l'ordre du jour », *Territoires*, n°359, juin-juillet 1995, p. 27s.

Dans la même perspective, l'ADELS a mis en place en 1995 un Observatoire des initiatives locales de citoyenneté. Le premier thème d'observation est celui des « instances participatives de quartier ». Il s'agit dans un premier temps de procéder à un repérage : en rencontrant, interviewant des acteurs locaux, en envoyant des questionnaires, etc. Puis une synthèse est effectuée au sein de l'Observatoire qui élabore une fiche pour chaque initiative. Ensuite, il s'agit de mutualiser les connaissances ainsi accumulées, à l'occasion d'un débat réunissant élus, techniciens, et militants associatifs¹. où les initiatives « participatives » sont recensées. Un numéro de la revue dresse alors l'état des lieux, en faisant le point sur les « 45 villes (qui) s'engagent » en faveur de la « démocratie participative »². Les représentations cartographiques situant géographiquement les bons démocrates³, auxquelles la revue a de plus en plus souvent recours dans ces numéros les plus récents, montrent bien l'objectif sous-jacent, qui est d'inciter à la mise en place de tels dispositifs.

A travers l'analyse de la revue émergent ainsi certaines figures de bons praticiens de la démocratie participative dont les noms reviennent souvent. Dans ce « hit-parade » de la démocratie participative, on peut mentionner Christian Pierret (Saint-Dié-des-Vosges), Michel Dinet (Colombey-les-Belles), Jacques Auxiette (maire de la Roche-sur-Yon), Pierre Bourguignon (député-maire de Sotteville-les-Rouen), Marie-Nöelle Lienemann (députée-maire d'Athis-Mons), Pierre Mauroy (Lille), Rodolphe Pesce (maire de Valence), Michel Hervé (maire de Parthenay), Roger Winterhalter (maire de Lutterbach, président de la Fédération des élus autogestionnaires), Marc Wolf (maire de Mons-en-Bareuil)⁴.

Ces entrepreneurs utilisent donc des procédés variés pour se faire entendre des politiques et des décideurs. **Les contextes électoraux sont des moments**

¹ Cette rencontre eut lieu le 14 décembre 1996.

² *Territoires*, n°373, décembre 1996.

³ Voir en annexes II.

⁴ Il faudrait aller au-delà d'une simple énumération des bons élèves de la classe participative et montrer quelles sont les trajectoires, positions et dispositions qui ont pu favoriser leur « bonne pratique démocratique ». Nous proposerons plus loin quelques pistes pour comprendre les dispositions favorables au recours à des procédures participatives (cf *infra*, p. 313). Néanmoins une telle analyse, qui nécessiterait des investigations plus approfondies, reste largement à faire.

privilégiés pour mettre en avant leurs revendications, comme le montre l'initiative de plusieurs de ces associations qui se sont regroupées pour élaborer une charte de la citoyenneté et une série de propositions soumises aux candidats à l'élection présidentielle de 1995.

2. L'interpellation des candidats aux élections

La Charte de la Citoyenneté est née d'un appel lancé, en octobre 1993, par un groupe de personnes engagées dans des mouvements associatifs et de citoyenneté, des écologistes des Verts et de Génération Ecologie, des socialistes et des membres de clubs politiques¹. Il s'agit pour ses signataires « de ne pas dissocier la question de la transformation sociale de celle des pratiques de pouvoir » : « L'élaboration d'une "Charte de la Citoyenneté", dans cet esprit, a pour objet de donner au citoyen un réel pouvoir. Ce pouvoir, reconnu en droit à l'électeur, est très limité en fait par les formes institutionnelles dans lesquelles s'exerce aujourd'hui la démocratie dans la plupart des pays développés »². L'objectif de la Charte est donc de formuler un certain nombre de propositions dans ce sens, mais aussi d'aider à l'émergence d'un mouvement de citoyenneté large en France et en Europe. Elle sert également à interpellier les responsables des partis politiques et des institutions et les candidats aux élections, et peut conduire à des « contrats de citoyenneté ». C'est ainsi qu'une brochure « 16 propositions à l'adresse des citoyens en des candidats » reprend en vue de la campagne présidentielle de 1995, une partie des suggestions de la Charte. De même lors de la campagne pour les élections municipales, une brochure « Pratiquer la démocratie locale » présentant 24 propositions à l'usage des citoyens et des électeurs, est réalisée en collaboration avec la Fédération des Elus autogestionnaires, et diffusée avec la revue *Territoires*³.

¹ Cette initiative est replacée dans la lignée des mouvements chartistes, de la Grande Charte de 1215, au mouvement chartiste de 1834 à 1848 en Angleterre, en passant par les chartes constitutionnelles de 1814 et 1839 en France et la « Charte 77 » en Tchécoslovaquie autour de Vaclav Havel : « Ainsi, quels que soient les pays, l'époque, les catégories revendicatives et la nature précise de leurs revendications, la notion de Charte est porteuse d'un progrès démocratique qui s'institue dans de nouvelles règles contractuelles ». *Lettre de la Fondation AILES*, n°39/1994.

² Document « Qu'est-ce que la Charte de la Citoyenneté? », décembre 1995.

³ L'objectif de ces propositions est « de fournir un outil de débat aux groupes locaux : citoyens, militants associatifs et politiques, élus et candidats », mais aussi de « permettre aux candidats de

La valorisation des pratiques participatives se diffuse également à travers l'activité de formation de l'ADELS.

3. L'activité de formation

La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, en mettant en place un droit à la formation, a ouvert un vaste marché¹. Elle a certainement contribué indirectement à favoriser le développement de la thématique participative. L'ADELS est habilitée dès 1992 à recevoir le financement des collectivités locales au titre de ses actions de formation, qui démarreront véritablement après les élections de juin 1995. Depuis l'association réalise en moyenne deux sessions de formation par mois, soit l'équivalent de deux mille heures de formation. L'ADELS est de plus en plus concurrencée par le développement d'organismes de formation en direction des élus locaux.

Un marché spécifique s'est ouvert, des consultants se sont saisis de ce thème pour proposer des formations et contribuer à leur tour à la diffusion de l'idée d'une demande sociale de participation. Certains experts en communication politique ont vu là un moyen de renouveler leur offre. D'autres organismes sont plus spécifiquement axés sur les différentes manières d'associer le public, de gérer la conflictualité locale, certaines fonctionnent comme des prestataires d'opérations de participation clé en mains.

s'engager clairement sur des propositions concrètes et de donner aux électeurs les moyens de juger de la qualité des promesses qui leur seront faites ». Parmi ces propositions, on trouve la mise en place de conseils de jeunes, de conseils de résidents, de comités d'usagers de services publics, des dispositions concernant la parité, le non-cumul des mandats, etc.

¹ En direction des quelques 502 935 élus locaux (dont 497 208 élus municipaux, 3995 conseillers généraux, 1732 conseillers régionaux, qui depuis longtemps réclamaient un véritable statut, le poids de leurs charges interdisant de poursuivre normalement une activité professionnelle. Les modalités de mise en œuvre de ce droit à la formation sont précisées par 3 décrets du 16 novembre 1992. Chaque élu salarié dispose d'un droit à un congé-formation de six jours pendant la durée de son mandat (quel que soit le nombre de mandats détenus). La collectivité prend en charge non seulement le coût de la formation (dans la limite de 20% du mandat des indemnités allouées aux élus de la collectivité) suivie auprès d'un organisme ayant obligatoirement obtenu un agrément du ministère de l'Intérieur, mais elle doit également supporter les frais de déplacement et de séjour et les pertes de revenu subies par l' élu. La charge financière qui résulte de l'existence d'un droit à la formation explique la modestie du crédit accordé (le rapport Debarge préconisait 35 heures annuelles).

L'ADELS se veut quant à elle « un lieu de formation pour les élus locaux, les responsables associatifs, les citoyens-acteurs locaux et les professionnels du champ local ». « Par son offre de formation, l'Adels décline, dans toute sa diversité, la connaissance des collectivités locales : démocratie locale et participation des citoyens ; décentralisation et organisation des collectivités territoriales ; finances locales ; politiques municipales, notamment action sociale ; développement local et coopération ».

Ainsi dès le départ, et de façon de plus en plus indissociable, la « démocratie participative » est tout à la fois un marché (celui de la formation en direction des collectivités locales) et une cause pour l'association.

B. Les spécialistes : le développement d'incitations spécifiques

Aux côtés d'associations à vocation généraliste comme l'ADELS, on trouve des associations « spécialistes », c'est-à-dire dont l'objet est la promotion d'une démarche participative en particulier. Chaque démarche participative, correspond à une association ou à un groupe d'associations qui défendent de telles réalisations, en émettant des incitations en direction des élus, souvent en s'appuyant là encore sur les contextes pré-électorales. Pour donner une idée de la multitude des croisés et des combats participatifs, on va voir quelques unes de ces associations dont l'action se conjugue, se combine et se renforce, dans une présentation qui ne prétend pas à l'exhaustivité mais vise à rendre compte de l'hétérogénéité des pratiques « participatives » et des préoccupations qui y sont attachées.

L'ADELS est à l'origine de la mise en place d'un Observatoire des Initiatives Locales de Citoyenneté qui recense les instances participatives de quartier. Le Carrefour national des associations d'habitants et de comités de quartier (CARNACQ) intervient également spécifiquement sur cette question¹.

¹ Fondé en 1976 par les associations de quartier de Grenoble, Lyon, Marseille et Paris, il organise tous les ans un congrès dans une ville membre sur un thème précis avec la participation de fédérations de quartier, d'organismes de coordination d'habitants, de bureaux de liaison

Les comités de quartier s'inscrivent dans les années soixante-dix dans le cadre des opérations de concertation et de participation des populations à la mise en œuvre des politiques urbaines. Critiquant l'institutionnalisation du référendum local¹, le président du CARNACQ s'exprimait en 1995 dans la revue *Territoires* pour proposer aux parlementaires de prévoir que ce référendum « ne pouvait que contraindre la municipalité à examiner le projet et à la concertation avec les groupes et les associations concernées »². Il demandait en outre au Parlement de proposer une loi instaurant le vote obligatoire par le Conseil Municipal de chaque commune, sur proposition de son maire, d'une charte qui définisse les méthodes de la participation de la population et des associations à la vie locale³. Le CARNACQ a centré son 19^{ème} Congrès à Paris en 1994 sur le thème de la « démocratie participative ». Le congrès précédent organisé à Rennes en 1992 portait sur la question de la « nouvelle citoyenneté ».

Dans les années quatre-vingt c'est surtout le Comité Législatif d'Information Ecologique, qui intervient sur le thème du référendum local⁴. Cette association semble aujourd'hui être plus ou moins tombée en sommeil. Actuellement le Rassemblement National d'Associations pour le Référendum d'Initiative Populaire (RNA.RIP), qui défend la mise en place d'un véritable

d'associations urbaines, d'offices sociaux et culturels. Il réunit aujourd'hui les villes d'Amiens, Epinal, Grenoble, La Rochelle, Lyon, Marseille, Paris, Rennes, Toulon, Vitrolles, Conflans Sainte Honorine.

¹ Loin de permettre une véritable participation des citoyens en amont des décisions, le référendum local ne ferait que témoigner de l'échec de cette participation : « au cas où l'initiative du référendum revient aux habitants (loi de 1995), son exercice nous paraît être la preuve éclatante de l'échec de la participation dans la commune puisque les habitants, les associations et les groupes n'ont pas été en mesure de faire entendre leur demande lors de l'examen d'un problème ». Jacques Rémond, « Référendum ou participation ? », *Territoires*, n°360, septembre 1995, p. 16.

² *Ibid.*, p. 16-17. En 1992 l'association exprima ainsi ses plus grandes réserves à l'époque dans une lettre adressée au Ministre de l'Intérieur : « Le CARNACQ pense qu'il est essentiel pour le succès de la participation des habitants que le maire commence par discuter avec les associations et les groupes de sa commune pour vérifier qu'une concertation sur le sujet a été menée à bien et que la consultation directe des habitants peut seulement apporter un élément complémentaire à la réflexion du conseil municipal. La consultation ne peut être qu'un complément de la politique de participation, et non un substitut » *Ibid.*, p.16.

³ *Ibid.*, p.17. Cette charte, précédemment à son vote, ferait l'objet d'une consultation par le maire des représentants des divers secteurs de la vie associative de la commune et d'une présentation de leur avis au conseil municipal.

⁴ Une table-ronde est organisée en novembre 1982 au Sénat sur le thème « Pour ou contre le référendum local ? ». A l'époque le COLINE est présidé par André Holleaux, et compte parmi ses membres Jacques Thyraud (sénateur UDF du Loir et Cher et maire de Romorantin), Vincent Richet.

référendum d'initiative populaire à savoir décisionnel, avec des conditions d'initiatives facilitées. L'association effectue un travail de compilation de l'ensemble des programmes, discours, déclarations en faveur du référendum au sein de toutes les organisations politiques, et non suivies d'effets. Elle adresse des courriers aux responsables politiques, pour qu'ils proposent un projet de loi en ce sens.

En ce qui concerne les conseils d'étrangers, deux conceptions s'affrontent : on a d'une part l'association des villes pour une nouvelle citoyenneté, créée en 1990 par Paul Loridant, maire de Les Ulis, et François Geindre, maire d'Hérouville Saint-Clair, qui en incitant des villes à créer des conseils municipaux d'étrangers associés, défend l'idée d'un élargissement du droit de vote en faveur des résidents étrangers en situation régulière. On trouve de tels conseils à Mons en Bareuil, Cerizay, Vandoeuvre-les-Nancy, Athis-Mons. Il convient de les distinguer des structures consultatives des communautés immigrées, dont le but se limite à représenter les communautés immigrées auprès des responsables municipaux (Amiens – Portes-les-Valence).

L'ANACEJ est une association loi 1901 qui se définit à la fois comme « la mémoire des conseils, un carrefour permanent d'échanges et d'expériences, un lieu d'informations et de recherche, un lobby en faveur de la citoyenneté et des jeunes¹. Elle propose des missions de prospective et d'audits pour définir les formes de conseils les plus adaptées avec les acteurs locaux, ou encore de réaliser des évaluations lorsque les conseils semblent s'essouffler. Elle organise des colloques, publie un bulletin d'information *Si jeune, civique*, propose des formations à destination des animateurs de conseils². L'action de l'association vise donc à la promotion auprès des élus de cette démarche présentée comme « une solution aux besoins de dialogue et de participation des jeunes » ainsi que

¹ Plaquette de présentation de l'Anacej, « L'avenir citoyen », janvier 1994.

² Composée d'un Conseil d'Administration de 17 villes, 7 fédérations d'éducation populaire (CEMEA, Francas, Fédération National Léo Lagrange, Scouts de France, Ligue de l'Enseignement, FCPE, EEDF) et 6 personnes qualifiées, l'association vit des cotisations des communes adhérentes et de subventions des ministères de la Jeunesse et des Sports, de l'Education Nationale, de la Ville, du secrétariat d'Etat aux Collectivités Locales ainsi que d'autres organismes comme le Fondation de France.

« l'espoir d'une société qui rendrait sa place à la parole des jeunes et des citoyens »¹. Selon le Manifeste pour une participation des jeunes à la vie de la cité à l'adresse des équipes municipales en 1995, les conseils d'enfants et de jeunes représentent « une formule qui s'inscrit au présent dans une démarche de responsabilisation et d'intégration des jeunes dans une cité et pour l'avenir, dans une démocratie participative ». Le nombre des conseils semble en constante augmentation², et l'on trouve de tels conseils dans des communes de toute obédience politique. L'Anacej insiste sur cette dimension apolitique des conseils, et se sert des élections municipales pour que les maires et les équipes municipales « favorisent les espaces de dialogue et de participation dans tous les lieux de vie et de socialisation des jeunes dans le respect des spécificités locales » et « s'appuient pour la mise en œuvre de ce projet sur des compétences nécessaires et reconnues au plan national »³. Après les élections municipales de 1995, plus de 1000 communes se sont ainsi renseignées auprès de l'association sur les modalités de mise en place des conseils⁴. Un numéro spécial de la revue *Territoires* a été consacré aux conseils en 1995.

Ces quelques exemples, que nous ne multiplierons pas pour ne pas épuiser le lecteur, montrent bien la diversité des « micro-causes » à travers lesquelles est défendue et construite la « démocratie participative ». L'action de ses différents défenseurs a des résultats sans doute marginaux sur les pratiques des élus locaux, mais néanmoins tangibles et surtout amplifiés par le traitement médiatique de ce type d'expériences.

¹ Anacej, programme 1995.

² Il y aurait actuellement autour de 800 CMEJ.

³ Manifeste pour une participation des jeunes à la vie de la cité à l'adresse des équipes municipales, 1995.

⁴ Claire Jodry, « Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes : enjeux et résultats », *Hommes et Migrations*, n°1196, mars 1996.

C. Le rapprochement des GAM et des Verts

Dès l'origine, lors de la grande époque du mouvement antinucléaire, il existe une proximité entre les GAM et les écologistes. Ils se retrouvent dans la cadre de cette lutte contre le programme électro-nucléaire lancé à la suite du choc pétrolier de 1973-74, qui divise gauche traditionnelle et « deuxième gauche ». Socialistes et communistes viennent à l'époque de négocier le programme commun, soutenus par FO et la CGT, et défendent le programme nucléaire. Au contraire, une minorité hétérogène, CFDT, PSU, mouvements anti-nucléaires, luttent non seulement contre les projets de centrales, mais aussi contre le refus d'EDF de débattre des problèmes de sécurité.

Ces analyses et ces discours se renforcent réciproquement, sans que cela soit forcément orchestré par les acteurs. Aujourd'hui ces deux types d'entrepreneurs en démocratie participative que sont élus issus du mouvement gamiste et du courant autogestionnaire, et écologistes, se retrouvent en partie au sein de ce qu'on peut appeler le champ des mouvements de citoyenneté active. C'est la percée des écologistes aux élections régionales de 1992 qui va donner lieu à des tentatives de rapprochement : les revues *Territoires* (Adels)¹ ou *Devenirs* (Ailes)² ouvrent à partir de cette date assez régulièrement leurs colonnes à des élus écologistes, et des responsables des associations de citoyenneté active soulignent leurs points communs³ et appellent à un tel rapprochement⁴. Des publicités pour

¹ Voir par exemple le n°354, janvier 1995, de la revue *Territoires* et l'article de la vice-présidente écologiste de du Conseil Régional d'Alsace, conseillère municipale de Strasbourg Andrée Buchmann, « Territoire Strasbourgeois », p. 53-54, ainsi que la participation de Guy Hascöet vice-président de la région Nord-Pas de Calais aux Deuxièmes Rencontres de la Démocratie Locale, organisées significativement sur le thème « Environnement et citoyenneté ».

² Voir l'article de Didier Anger, ancien député européen, conseiller régional, « Faire de la politique autrement », *Devenirs*, n°17, 1993, p. 4-6.

³ « Si l'écologie est devenue une force politique avec laquelle il faut désormais compter, cela tient au réseau d'associations qui s'est constitué au fil des luttes. Les objets en sont multiples, ici une centrale nucléaire, là un barrage, ailleurs une autoroute ou le passage d'un TGV, ailleurs encore une usine qui pollue... Mais au-delà de ces différences, toutes ont en commun la même exigence démocratique, celle que la gauche devrait mettre en avant et qu'au nom d'impératifs économiques ou technocratiques – et souvent les deux – elle semble avoir oubliée ». André Gauron, « La gauche, de Newton à Einstein », *Devenirs*, n°17, 1993, p. 22.

⁴ De nombreux articles du numéro 17 de la revue *Devenirs* s'interrogent sur la signification de la percée des écologistes. Michel Delebarre invite à réunir la « France du progrès » qui au-delà des seuls socialistes « va des écologistes aux communistes débarrassés de l'héritage stalinien, en passant par les syndicalistes, les militants associatifs, et tous les hommes et les femmes qui, au fil

Vert-Contact, l'hebdomadaire d'information des Verts, font leur apparition dans la revue *Territoires*. « Aujourd'hui on est en phase de recomposition. On développe des tentatives pour développer nos rapports avec de nouveaux partenaires, des mouvements émergents, comme les Verts, Léo Lagrange... On est dans une situation d'alliance objective »¹.

Le point de départ effectif de la collaboration entre l'ADELS et les Verts remonterait à l'année 1988 : en août 1988, l'ADELS assurait une formation lors des journées d'été des Verts à Saint-Font sur la démocratie locale. Depuis, l'ADELS assure assez régulièrement des formations pour Les Verts, et ce d'autant plus que ceux-ci, pour des raisons qui tiennent notamment à leur attachement à une autre conception de l'activité politique, ont du mal à assurer cette formation à travers leurs propres structures². Ils sont donc conduits à se décharger progressivement du « fardeau de la formation » vers des « prestataires » idéologiquement proches.

En fait on s'aperçoit que les défenseurs de la « démocratie participative » sont également ceux pour qui l'élection constitue un enjeu vital et qui travaillent au maintien de cette représentation³. Leurs initiatives constituent autant d'incitations à un comportement conforme aux exigences de la démocratie participative, que de sanctions plus ou moins diffuses à l'égard des autres comportements, qui deviennent potentiellement plus coûteux. La multiplication de ces mouvements et le discours qu'ils élaborent en direction des élus, font de la « démocratie participative » une véritable norme morale, une règle normative, qui devient source de gratifications d'ordre symbolique et de profits de légitimité. Ces mouvements achèvent l'imposition d'une définition dominante de la « démocratie

des années, se sont mis à l'écart de formations politiques par lesquelles ils ne se sentaient plus représentés ». « Reprendre notre marche vers la transformation sociale », *Devenirs*, n°17, 1993, p. 9.

¹ Entretien avec Pierre Barge, président de l'ADELS, 08/11/1995.

² Voir Bruno Villalba, « La chaotique formation des Verts français à la profession politique », *art. cit.*

³ « La représentation du vote comme acte fondamental de la vie politique est entretenue par de multiples agents, à raison de leurs intérêts communs mais aussi de leurs intérêts spécifiques : organisations politiques et gouvernements, pour lesquels la tenue régulière d'élections est un enjeu vital ; commentateurs et instituts de sondage, qui y trouvent matière à exercer leur activité professionnelle ; associations et groupements qui peuvent profiter des campagnes électorales pour présenter leurs revendications ». Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, 1991, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 336.

participative », non conflictuelle avec les principes du régime représentatif, et ce d'autant plus que les élections constituent un moment privilégié pour appuyer leur revendication, et qu'en défendant la « démocratie participative », ils défendent leurs propres positions.

L'idée que la représentation ne suffit plus, élaborée et rendue concevable dans des secteurs sociaux spécifiques, va ainsi se diffuser parmi les élus eux-mêmes avec une étonnante rapidité. Les transformations intervenues dans le fonctionnement du champ politique ont certainement favorisé cette diffusion. Les règles propres de la concurrence politique favorisent ainsi le durcissement de l'exigence participative, et ce d'autant plus qu'elle fait l'objet d'une action volontariste de la part des acteurs pour qui elle constitue un marché et/ou une cause à défendre. Le développement de la thématique participative rencontre en outre un certain nombre de préoccupations propres au champ scientifique, d'où peuvent survenir de véritables injonctions à la « démocratie participative ».

Section III

Une démocratie délibérative ?

La rencontre de préoccupations scientifiques et politiques

On voudrait suggérer ici que le fonctionnement du champ politique est influencé par un certain nombre d'injonctions formulées plus ou moins explicitement à partir du champ scientifique. Si ce type d'injonctions ont une efficacité propre dans le champ politique, c'est notamment parce que ce dernier est de plus en plus soumis à l'intervention d'acteurs externes. La littérature participationniste contemporaine se caractérise ainsi par le fait qu'elle réfléchit désormais à des techniques permettant de (ré)concilier démocratie participative et démocratie représentative. Ce type de réflexions quant aux meilleures procédés de démocratie participative, qui peuvent ainsi servir directement à l'action politique, rejoint des préoccupations spécifiques à la philosophie et à la science politique.

§1. Les fondements scientifiques de la « démocratie participative »

La fin des années soixante et le début des années soixante-dix voient se développer un ensemble de recherches qui contribuent à penser le fonctionnement des démocraties en terme de « crise de la représentation », ainsi érigée en problème public. Ces réflexions sont associées à une attention particulière portée à toutes sortes d'expériences dites participatives. Le développement de travaux sur la démocratie participative contribue d'autant plus à la construction sociale de celle-ci, qu'ils comportent souvent une dimension explicitement militante, ou à tout le moins prescriptive.

A. La littérature participationniste : l'affirmation du respect des principes représentatifs

On a vu comment une littérature participationniste insistant sur les effets éducatifs de la participation, s'était développée en réaction contre les théories libérales de la démocratie¹. Le discours participationniste est marqué par un aspect militant ou prescriptif assez fort. S'il parvient à s'imposer ou à se diffuser parmi les élus, c'est d'abord parce qu'il ne remet pas en cause la démocratie représentative. Bien au contraire les dispositifs variés imaginés par les théoriciens de la démocratie participative, sont censés constituer des remèdes à la crise de la démocratie représentative.

On a déjà souligné l'existence d'un courant participationniste anglo-saxon insistant sur les propriétés éducatives des procédures participatives, qui loin de rendre les démocraties ingouvernables permettraient de régénérer la démocratie représentative. Les différentes « solutions » proposées se caractérisent ainsi par leur reconnaissance commune du principe représentatif dont la nécessité n'est pas remise en cause.

Jane Mansbridge, propose de **réconcilier** une démocratie qui cherche le consensus ou l'unité – démocratie possible dans de petites communes de la Nouvelle Angleterre ou dans des cliniques communautaires de santé dans les grandes villes – avec une démocratie au niveau national où différents intérêts, tendances et partis se confrontent comme adversaires : « Pour conserver la légitimité, une démocratie doit offrir une double face, l'une exprimant l'intégration et l'autre l'antagonisme »². Dans sa conception d'une société où les **forums participatifs** seraient développés, Carole Pateman accorde une importance particulière à la participation sur le lieu de travail, tout simplement parce que c'est là que les citoyens ordinaires passent la partie la plus importante de leur existence³. C.B. Macpherson imagine une structure de pouvoir pyramidale qui **coexisterait avec les institutions représentatives** à l'échelle nationale, indispensables dans les Etats modernes dont la population se chiffre en millions⁴. « Il semble évident qu'au niveau national, il faut se résoudre à une forme quelconque de représentation et non pas aspirer à une démocratie absolument

¹ Voir *supra*, p. 86s.

² Jane Mansbridge, *Beyond Adversarial Democracy*, *op. cit.*, p. 300.

³ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, *op. cit.*.

⁴ Crawford Brough Macpherson, *op. cit.*, chapitre 5.

directe »¹. Philip Resnick propose lui aussi des institutions de base démocratique **coexistant avec les institutions représentatives**, et permettant une plus grande participation directe sous la forme de réunions mensuelles, d'initiatives et de référendums sur les questions litigieuses². Tout en reconnaissant la légitimité de l'aspiration envers un degré de démocratie directe, il admet les « problèmes majeurs qu'il y a à la réconcilier avec les structures institutionnelles de l'Etat moderne »³. La référence à la démocratie directe reste une référence mobilisatrice plus qu'elle ne correspond à des pratiques viables : « C'est plutôt au niveau des principes que l'idée de la démocratie directe retrouve toute son actualité. (...) La démocratie directe, pour ainsi dire, est la mauvaise conscience de la démocratie libérale, nous rappelant certains idéaux non moins nécessaires à notre époque qu'à celle ou Rousseau ou Jefferson en rêvèrent »⁴. Benjamin Barber propose toute une série de mesures, allant des référendums et discussions télévisées, aux assemblées communautaires en passant par le choix par loterie, avec un système de rotation, de certains responsables, qui **s'ajouteraient aux institutions représentatives traditionnelles** garantes contre un totalitarisme populaire. Il s'agit de favoriser la mise en place d'institutions complémentaires, plus que de substitution. « Le programme démocratique fort trouverait sans doute une plus grande efficacité si l'on pouvait faire table rase de certains obstacles libéraux ; la représentation, le système des partis, l'élection de membres uniques par secteur législatif et la séparation des pouvoirs viennent immédiatement à l'esprit. Mais le démocrate prudent préfère **réformer en instillant la participation** dans nos formules constitutionnelles éprouvées, sans supprimer d'emblée le système représentatif. (...) Le démocrate fort qui affirme : Faisons l'expérience des assemblées de quartier, des processus d'initiative populaire, des référendums, des débats interactifs, du service citoyen, de la participation nationale au pouvoir législatif » parle un langage que les libéraux peuvent comprendre, même s'ils s'opposent à ses recommandations. Et le démocrate fort qui lance : « Supprimons nos institutions représentatives, en réalité oligarchiques, débarrassons-nous de cette Constitution qui maintient le peuple souverain dans un marais bourbeux de contrôles et de vérifications d'où aucune action commune n'émergera jamais » sacrifie sa foi démocratique à l'autel de la précipitation. Il ne faut pas le suivre. **La démocratie forte est une stratégie complémentaire qui améliore sans détruire, qui oriente sans distordre.** Il n'y aura pas d'autre solution »⁵. Robert Dahl prend lui-même position en faveur de **l'introduction d'une dose de démocratie participative**, sans remettre fondamentalement en cause la démocratie représentative : les changements d'échelles de la vie politique, l'augmentation de la complexité des affaires publiques, et les nouvelles formes de communication ont rendu les solutions conventionnelles au problème de la compétence politique insatisfaisante : on peut désormais encadrer l'élaboration de jugements par des citoyens bien informés après des délibérations assistées par des experts. Cela ne signifie pas que les institutions traditionnelles doivent être entièrement

¹ *Ibid*, p. 123.

² Philip Resnick, *Parliament vs People*, *op. cit.*.

³ Philip Resnick, « Des sans-culottes à la démocratie participative », *art. cit.*, p. 250.

⁴ Philip Resnick, *art. cit.*, pp. 254-255.

⁵ Benjamin Barber, *op. cit.*, pp. 326-327.

remplacées. Mais ces vieilles méthodes doivent être complétées par de nouveaux dispositifs (*citizen juries*, sondages délibératifs, voire télédémocratie)¹.

Dans le discours participationniste la réactivation du rêve de la démocratie directe coexiste désormais avec l'acceptation du caractère nécessaire du principe représentatif. Si l'élection ne suffit plus à incarner le démocratie, on n'en revient pas pour autant aux définitions premières de la démocratie dans son sens de démocratie directe telle qu'elle a pu être théorisée par Rousseau. Il est en effet frappant de constater que l'idée de l'insuffisance de l'élection pour assurer le caractère démocratique du système, ne s'accompagne d'aucune remise en cause de la logique représentative, d'aucune tentative pour revenir au système proposé par Rousseau. La référence à la démocratie directe est certes mobilisée comme mythe fondateur, mais les pratiques proposées par ces auteurs comme des approfondissements de la démocratie, s'en distinguent grandement (qu'il s'agisse du caractère effectif des décisions prises par les citoyens dans la cité athénienne ou de l'absence de représentants). Il s'agit bien d'un « au-delà de la représentation » au sens où la « démocratie participative » part d'une compatibilité profonde, jamais remise en cause, avec la démocratie représentative. Ces dispositifs sont même à l'occasion jugés à l'aune de cette compatibilité avec le système représentatif (ainsi à propos du référendum on s'interroge sur le risque d'un effet de lassitude qui pourrait détourner les électeurs des urnes lors des élections traditionnelles ; inversement les défenseurs de la « démocratie participative » mettent en avant la fonction éducative de ces procédures)¹.

Sans donner lieu au même type de constructions théoriques, la « démocratie participative » inspire en France un certain nombre d'ouvrages à caractère prescriptif, où l'on retrouve les mêmes affirmations de compatibilité avec la démocratie représentative pour défendre divers procédés censés instaurer une « démocratie plus participative ». Les différents ouvrages se présentant comme consacrés à cette question, formulent en effet des propositions très diverses, qui vont de la mise en place de conseils de quartier et de comités de

¹ Robert A. Dahl, « The problem of civic competence », *Journal of Democracy*, vol. 3, n°4, oct. 1992, p. 45-59.

bassin², à l'élection au suffrage universel direct de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale assortie d'un droit d'interpellation de ces élus³, en passant par l'adoption de techniques telles que le référendum et le *recall* sur le modèle des Etats-Unis⁴. L'adhésion au discours participatif s'accompagne ainsi d'un brouillage conceptuel, au sens où cette thématique recouvre des propositions et des logiques particulièrement hétérogènes. La « démocratie participative » devient ainsi une notion « fourre-tout » qui recouvre ainsi un « fatras » de dispositifs.

Parallèlement, à partir de préoccupations scientifiques spécifiques, des disciplines aussi différentes que la science politique, le droit et la philosophie politique, fournissent les sources qui inspirent et justifient les entreprises participatives.

B. Des conceptions délibératives du droit et de la démocratie

De nombreux travaux issus du droit, de la science administrative ou encore de la philosophie politique insistent sur les changements de conception modernes de notions telles que l'intérêt général, et la légitimité du pouvoir politique. Un système de légitimation plus complexe serait aujourd'hui en train de se mettre en place, où les occasions de sanctionner les élus ne se réduisent plus au seul moment électoral mais semblent se multiplier dans le cadre de nouvelles arènes, pour devenir presque « continues »⁵. On passe à un système de légitimation processuel ou procédural : pour être légitimes, les choix politiques semblent devoir être le produit d'une délibération entre des agents libres, égaux et rationnels. Le système de légitimation du pouvoir politique, reposant exclusivement sur l'élection, serait désormais dépassé. La légitimation dépend dorénavant d'une institutionnalisation juridique appropriée de formes de discussion et de négociation équitables. C'est ce que postulent en particulier les travaux inspirés de J. Habermas sur la « démocratie délibérative »⁶. Les

¹ Crawford Brough Macpherson, *Principes et limites de la démocratie libérale*, op. cit.

² Gérard Delfau, *Le retour du citoyen. Démocratie et territoires*, op. cit., p. 86.

³ Pierre Richard, op. cit., p. 127s.

⁴ Thierry Jeantet, op. cit., p. 161s.

⁵ Voir Dominique Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995, 165 pages.

⁶ Jean-Marc Ferry, *Habermas. L'éthique de la communication*, Paris, PUF, 587 pages. Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique »,

définitions de cette démocratie délibérative sont souvent abstraites voire implicites, et diffèrent d'un auteur à l'autre. Jon Elster souligne toutefois deux points communs : tous ces auteurs s'accordent sur l'idée d'une décision collective issue de la participation de tous ceux qui seront affectés ou leurs représentants. Tous s'accordent également sur l'idée que la démocratie délibérative renvoie à des décisions prises sur la base d'arguments offerts par et aux participants qui sont attachés aux valeurs de rationalité et d'impartialité¹. Ainsi c'est sur l'idée de délibération, que s'appuient nombre d'analyses, qui proposent un approfondissement de la démocratie. Ces travaux appellent à des délibérations qui, sans aboutir nécessairement à l'unanimité ou même au consensus, produiraient un accord raisonné. Partant du principe que le propre de la décision politique est de devoir s'imposer à tous, la délibération de tous, ou plus exactement le droit de chacun de participer à la délibération, constitue la condition de la légitimité des décisions : « C'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat »².

Le peuple exerce désormais son contrôle par d'autres voies que la seule élection : s'il est souverain, c'est dans la mesure où des « acteurs collectifs de la société civile qui sont suffisamment autonomes et une sphère publique qui est suffisamment sensible et inclusive peuvent tous deux percevoir des problèmes pertinents à l'échelle de toute société, les transcrire en termes de questions publiques et donc engendrer, à travers divers réseaux, « l'influence » de l'opinion publique »³.

1. Une conception discursive de la participation

Jürgen Habermas constitue sans doute la référence la plus mobilisée dès qu'il s'agit de penser la délibération démocratique, à travers les notions d'agir

Le Débat, janvier 1985, n°33, p. 72-93. Bernard Manin, « On Legitimacy and Political Deliberation », *Political Theory*, 15, 1987, p. 338-368. Benjamin Barber, *op. cit.*, p. 282s « Institutionnaliser le dialogue démocratique fort ». Mark E. Warren, « Democratic Theory and Authority », *American Political Science Review*, 90 (1), mars 1996, p. 46-60.

¹ Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 8.

² Bernard Manin, *art. cit.*, p. 83.

³ Jürgen Habermas, « Sur le droit et la démocratie. Note pour un débat », *Le Débat*, n°97, 1997, p. 46.

communicationnel et de théorie de la discussion¹. La participation politique démocratique passe selon lui par « l'institutionnalisation juridique d'une formation publique de l'opinion et de la volonté »². Une telle institutionnalisation implique des formes de communication qui fassent valoir le « principe de discussion ». Ce principe revêt une dimension cognitive dans la mesure où il s'agit de dégager par la confrontation des points de vue, des options rationnelles, mais aussi une dimension légitimatrice dans la mesure où il s'agit de faire émerger un choix élaboré démocratiquement, et de produire le consentement comme effet de convictions communes. Ce sont les formes de communications institutionnalisant les discussions qui sont censées fonder, pour tous les résultats obtenus conformément à cette procédure, la supposition de leur caractère raisonnable³. C'est de la formation d'un « espace public comme structure de communication »⁴ que dépendrait donc la délibération démocratique. Le développement et le succès d'analyses en terme de post-matérialisme, de même que d'approches cognitivistes où la confrontation des opinions permet de produire connaissance et consensus, présentent un certaine proximité avec ces conceptions.

Pour Jürgen Habermas, l'Etat de droit ne peut être légitime que si sont institutionnalisées les formes de communication nécessaires à la formation rationnelle de la volonté⁵. D'où l'importance de la mise en place de procédures de formation collective de la volonté et des décisions. Sous certaines conditions, une démocratie délibérative peut donc être envisagée, où « La discussion rationnelle est supposée être publique et discursive, accorder des droits de communication égaux aux participants, requérir sincérité et interdire toute sorte de force autre que la faible force du meilleur argument. Cette structure de communication est

¹ Arno Münster, *Le principe Discussion. Habermas ou le tournant langagier et communicationnel de la théorie critique*, Paris, Kimé, 1998, 184 pages. Simone Chambers, *Reasonable Democracy : Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1996, 250 pages. Martin Morris, « On the logic of the performative contradiction : Habermas and the radical critique of reason », *Review of Politics*, vol. 58, n°4, 1996, p. 735-760.

² Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris, Gallimard, p. 169. Voir aussi Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Gallimard, 1987. Jürgen Habermas, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion, 1999 (1991), 202 pages.

³ Jürgen Habermas, *Droit et démocratie, op. cit.*, p. 329.

⁴ *Ibid.*, p. 386.

⁵ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 329s.

supposée créer un espace délibératif pour la mobilisation des meilleures contributions disponibles sur les sujets les plus pertinents »¹. La participation est conçue comme une participation discursive dans le cadre de structures de communication gouvernées par la négociation et l'argumentation rationnelles. J. Habermas distingue deux types de participation discursive : celle qui est orientée vers la résolution de problèmes, la délibération précédant la décision, qui prend place essentiellement dans les institutions démocratiques formelles telles que les parlements, et qui est régies par des procédures démocratiques ; la formation d'opinion informelle, qui est déconnectée des décisions et effectuée dans un réseau ouvert et inclusif de publics². J. Habermas s'intéresse donc à la participation politique non seulement à l'égard de la décision politique, mais aussi pour définir le processus démocratique légitime qui constitue la base nécessaire à une décision politique ultérieure ; alors que seul un nombre limité d'individus spécialement formés peut raisonnablement s'engager dans la participation à la décision, le peuple tout entier peut et doit participer à la délibération informelle qui prend place parallèlement, déconnectée des structures de prises de décision. Cette participation informelle remplit donc deux fonctions : une fonction d'alerte en indiquant quels problèmes doivent être traités d'une part, mais elle fournit également une problématisation efficace de ces enjeux. Elle est donc la source à la fois de la légitimité et de l'innovation dans le processus formel de décision. Tant que la décision est ouverte à l'influence de la formation informelle de l'opinion, les politiques étatiques sont légitimes. Dans la même perspective, Bernard Manin, s'inspirant des conceptions habermassiennes, admet que la délibération constitue par elle-même un processus d'éducation et de formation, en élargissant les vues des citoyens au-delà du cercle borné de leurs affaires privées, en diffusant les connaissances³. Il insiste particulièrement sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une conception élitiste selon laquelle la masse des citoyens devrait être éduquée, dans la mesure où ce sont les citoyens qui s'éduquent eux-mêmes en participant à la délibération.

¹ Jürgen Habermas, « Sur le droit et la démocratie », *art. cit.*, p. 45.

² Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 332.

³ Bernard Manin *art.cit.*

2. Une conception aussi extensive qu'abstraite

J. Habermas définit donc la participation de façon extensive, le concept de sphère publique restant assez abstrait : il s'agit d'un « espace public constitué linguistiquement ». Ce n'est ni d'une institution, ni d'une organisation, mais plutôt un réseau d'échange d'informations et de points de vue. Les sphères publiques ne sont pas définies par la présence physique, mais plutôt par une structure de communication. La présence en un lieu défini n'est pas nécessaire pour qu'une sphère publique existe et pour qu'une participation active ait lieu. La participation ne se limite donc pas aux discussions organisées dans des réunions formelles, elle comprend également les rencontres informelles par lesquelles les acteurs s'attribuent réciproquement une liberté de communication. Cette conception abstraite de la participation se révèle ainsi extrêmement englobante. Elle prétend dépasser les problèmes de distribution inégale des ressources et de la participation qui disparaissent, noyés dans cette définition discursive de la participation. La conception procédurale de l'Etat de droit démocratique telle qu'elle est formulée par J. Habermas, autour des notions de liberté communicationnelle ou de principe de discussion, aboutit à accorder une attention particulière au développement des moyens modernes d'information et de communication. Ceci contribue à expliquer le rayonnement des travaux de J. Habermas convoqués souvent assez librement dans la littérature prolifique suscitée par les Nouvelles Technologies d'Information et de Communication et leur contribution à la démocratie¹. Si les analyses habermassiennes rencontrent un tel succès, c'est notamment parce qu'elles paraissent cohérentes avec l'idée d'une abolition des problèmes techniques censés avoir empêché l'instauration d'une démocratie directe, et qu'elles sont considérées comme le moyen de maîtriser le problème des coûts individuels de la participation politique¹. Ainsi chaque nouvelle technologie va donner lieu à une réactivation du mythe de l'agora athénienne qui pourra s'appuyer sur ces analyses. Ainsi d'après Yoneji Masuda, le

¹ Sur ce point, voir Isabelle Paillart (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*, Grenoble, Ellug, 1995, 214 pages. Paul Mathias, *La cité internet*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 134 pages. Lucien Sfez, « Internet et les ambassadeurs de la communication », *Le Monde Diplomatique*, mars 1999, p. 22-23.

développement des technologies d'information et de communication, en particulier l'équipement en ordinateurs des ménages, devrait permettre aux citoyens de participer plus facilement, mais aussi de « donner les moyens de comprendre de façon plus approfondie, sous tous leurs aspects et dans une large perspective, à la fois la nature et les implications des problèmes survenant sur n'importe quel enjeu. De cette coopération émergerait la solution la plus raisonnable, de telle sorte qu'une solution finirait par atteindre à la compréhension et au consentement populaire »².

De fait cette conception communicationnelle et procédurale de la démocratie a fait l'objet de nombreuses critiques, lui reprochant notamment d'effacer la dimension conflictuelle du débat démocratique, et de faire abstraction des contradictions sociales et des rapports de pouvoir³. La théorisation de la participation discursive, excessivement abstraite, pose une situation idéale de discussion, libérée des distorsions de pouvoirs, et ne semble pas prendre en compte la manière dont le pouvoir structure le discours, et dote la force des énoncés dépend des « qualités » de ceux qui les formulent. Ces analyses semblent négliger le fait que les relations de communication fonctionnent à l'exclusion, et sont en partie le reflet de processus de socialisation, qui ont des effets sur le degré auquel les individus se sentent autorisés à prendre la parole⁴.

Ces travaux issus de la philosophie politique sont marqués par l'absence de contenu concret donné au terme de délibération : le statut de cette délibération par rapport à la décision pose problème, de même que ce qui est délibéré⁵. Raisonnant

¹ Erik Neveu, *Une société de communication?*, *op. cit.*, p.56.

² Yoneji Masuda, *The Information Society as Post-Industrial Society*, Washington D.C., World Future Society, 1980, p. 103.

³ Jessica J. Kulynych, « Performing Politics : Foucault, Habermas and Postmodern Participation », *Polity*, vol. XXX, n°2, winter 1997.

⁴ C'est ce que montre par exemple, l'analyse de la répartition des temps de parole et des pratiques conversationnelles dans les conversations mixtes. Voir Corinne Monnet, « La répartition des tâches entre les femmes et les hommes dans le travail de la conversation », *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 19, n°1, p. 9-34.

⁵ Par exemple chez Bernard Manin, qui semble admettre que les participants à la délibération sont aussi ceux qui décident par leur vote, mais sans expliciter à quelle type d'assemblée il pense, et avec une conception assez optimiste de ce vote : le « processus délibératif se clôt par le choix, le vote. Le processus de formation des volontés est terminé. Le décompte des voix permet de savoir quelle solution l'a emporté, c'est-à-dire a suscité l'adhésion du plus grand nombre. L'adhésion du plus grand nombre reflète la force supposée d'une argumentation par rapport aux autres ». Bernard Manin, *art. cit.*, p. 90.

souvent en dehors de tout exemple concret, ces analyses sont empreintes d'une certaine naïveté : comment penser des procédures délibératives empêchant toute force autre que la « force des arguments » de peser sur la délibération ? On peut penser que, de même que différentes méthodes d'agrégation des préférences produisent des résultats différents, différentes procédures délibératives produisent des résultats différents¹. Les arguments en faveur de la délibération peuvent également paraître utopiques au sens où ils font des postulats héroïques concernant les participants². En outre, l'articulation de ces procédures délibératives avec des processus non-délibératifs comme le vote est peu conceptualisée. Elle est pensée le plus souvent en termes vagues, il s'agit ainsi, encore et toujours, de « compléter » le travail des représentants. Le statut de ces délibérations pose donc problème³. Les expériences qui s'inspirent de ces conceptions montrent qu'il ne s'agit pas de participer à la décision, mais bien à la discussion précédant la décision, sans qu'un lien précis soit nécessaire entre discussion et décision qui peuvent renvoyer à des organes différents. La littérature abondante à laquelle donnent lieu ces travaux et les quelques expériences délibératives (OGM, sondages délibératifs) tendent à laisser de côté la question de leur articulation avec le processus de décision, et témoignent d'une focalisation de l'attention sur le moment délibératif lui-même comme possédant une valeur intrinsèque.

Ces analyses issues de la philosophie politique sur la démocratie délibérative, sont susceptibles de contribuer à construire le phénomène participatif

¹ James Johnson, *art. cit.*, p. 176.

² « Même s'il peut être dangereux d'adopter un réalisme cynique concernant les agents politiques, leurs capacités et leurs motivations, toute définition de la délibération démocratique doit néanmoins être elle-même raisonnable au sens où elle doit tenir compte des connaissances actuelles quant à leur motivations politiques et raisonnements pratiques. Ainsi il est déraisonnable selon moi d'imaginer que la délibération va transformer massivement les préférences, capacités, ou caractéristiques des participants de façon normativement attractive ». James Johnson, « Arguing for Deliberation : Some Skeptical Considerations », in Jon Elster (ed.), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 174.

³ D'autant plus que le terme de délibération comporte en France un double sens : il sert à désigner aussi bien les décisions prise par une assemblée délibérante (ainsi on parle des délibérations d'un conseil municipal) que le processus de délibération, qui précède la décision elle-même, le moment de confrontation des arguments et de tentative de persuasion réciproque.

par leur caractère à la fois prescriptif et extrêmement abstrait¹. En France elles sont notamment développées sous la plume de Bernard Manin, qui constitue sans doute la seule référence française citée dans la littérature anglo-saxonne sur la démocratie délibérative. La disponibilité de références intellectuelles abstraites et générales, aisément mobilisables à des fins diversifiées, apparaît à l'évidence comme contribuant à la consolidation de la « démocratie participative ». C'est en partie parce qu'elle a été investie par la philosophie politique dans le cadre d'enjeux propres à ce champ, et sans référence aux problématiques antérieures de la science politique, que la « démocratie participative », re-problématisée dans les termes souvent très vagues de la « démocratie délibérative », va pouvoir se diffuser et devenir un élément de légitimité politique. D'une expression semi-savante, la démocratie participative devient ainsi un référence plus ou moins obligée, et provoque des phénomènes de surenchère de la part des acteurs politiques. Ceci suggère qu'il peut y avoir des profits, pour ces derniers, à accréditer l'idée que l'on passe d'une démocratie représentative à une démocratie participative, en développant les formes de délibération collective attestant d'un fonctionnement étranger à la logique représentative. Ces analyses rencontrent en effet des besoins de légitimation intellectuelle chez des acteurs à qui leur ré-appropriation apporte une forme de « caution scientifique ». Elles vont d'autant mieux se diffuser parmi les élus et les autorités politiques, que la démocratie représentative – ou plutôt la justification électorale de la délégation – est perçue comme en crise, et qu'ils subissent par ailleurs des injonctions savantes à la mise en place de processus participatifs.

C. Les injonctions savantes à la démocratie participative

Mues par des préoccupations intellectuelles spécifiques à chacune d'elles, des disciplines aussi différentes que la science politique, le droit et la philosophie politique, peuvent contribuer à la formulation d'injonctions plus ou moins explicites en direction du champ politique.

¹ Jürgen Habermas a présenté sa théorie de la démocratie délibérative à Paris en janvier 1997 au Collège International de Philosophie. Ses analyses, et plus généralement les travaux sur la notion de délibération politique, sont « popularisées » particulièrement au sein de la revue *Le Débat*.

Des injonctions à l'expérimentation de formes novatrices de consultation¹, sont lancées par des chercheurs dans le cadre de luttes spécifiques au champ scientifique. Ils en tirent des bénéfices propres et, ce faisant, ils alimentent les débats précédant les réformes et les innovations participatives. Il y a également de fortes chances pour qu'ils soient ensuite les principaux défenseurs de ces expériences qu'ils auront activement contribué à créer¹. C'est ainsi que de nombreux chercheurs en appellent à l'expérimentation de nouveaux dispositifs inspirés des problématiques habermassiennes. Il s'agit de créer les conditions d'une situation idéale de débat public dans laquelle les participants sont placés dans des conditions d'accès égal à la parole et discutent. Ceci renvoie à une conception particulière de la démocratie délibérative, que l'on va retrouver à la fois chez les héritiers de l'intervention sociologique tourainienne, et chez les utilisateurs de sondages qui voient là une manière de répondre aux critiques adressées à cette technique par les sciences sociales.

1. Un renouvellement des sondages : de l'opinion publique à l'opinion publique éclairée

Non seulement des acteurs tentent d'imposer une certaine interprétation et un certain statut à « l'opinion publique » ainsi produite, mais encore se développent actuellement des techniques qui tendent à donner aux sondages une forme plus « délibérative », comme si on tentait par là de répondre aux critiques

¹ Voir par exemple Nonna Mayer, « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le Débat*, 1996, p. 67-72., et notamment la conclusion de son article : « Tenter l'expérience du sondage délibératif en France serait l'occasion de relancer la recherche et l'expérimentation sur l'opinion publique, au-delà des querelles d'école et de frontières disciplinaires, et de stimuler une réflexion salutaire sur les enjeux politiques de l'heure et le fonctionnement de notre démocratie. Le calendrier électoral ne manquera pas de nous offrir bientôt une occasion propice ». L'article souligne qu'à l'instar de ce qui se fait aux Etats-Unis, un institut de sondage universitaire (inexistant en France) serait le mieux à même à mener une telle expérience. Voir aussi Robert Dahl, « The problem of civic competence », *Journal of Democracy*, vol. 4, n°4, oct. 1992, p. 56 : « Il serait temps aujourd'hui, non seulement d'examiner comment les variantes de l'idée d'assemblées de citoyens ont fonctionné en pratique dans les rares cas où elle a été expérimentée, mais aussi de s'engager dans de nouvelles expériences ». Dès 1970 Robert Dahl proposait que « nous considérions sérieusement l'ancien dispositif démocratique (participation par tirage au sort) et l'utilisions pour sélectionner des conseils consultatifs auprès de chaque autorité élue de la haute polyarchie – maires des grandes villes, gouverneurs, membres des Chambers, et même le président ». Robert Dahl, *After the Revolution ?* New Haven, Yale University Press, 1970, p. 149. Robert A. Dahl, « De la démocratie délibérative. Comment réformer le système de santé ? », *Le Débat*, n°97, 1997, p. 83-89.

adressées notamment par les sciences sociales aux sondages d'opinion². Des transformations affectent les sondages qui, de plus en plus intègrent une logique particulière, de type qualitatif, alors qu'ils étaient jusque-là strictement représentatifs. Ces propositions se réclament parfois de la démocratie athénienne car elles reposent sur la méthode démocratique par excellence, à savoir le tirage au sort. Les assemblées de citoyens sélectionnés par tirage au sort, ne sont pas destinées à remplacer les élus, mais à produire ce que les sondages d'opinion traditionnels sont incapables de fournir : des opinions émises par un corps de citoyens bien informés, après l'organisation d'une délibération assistée par des experts. Les sondages délibératifs deviennent l'occasion d'un débat entre représentants, experts, et représentés. Il s'agit de faire émerger ce que serait « l'opinion publique » si elle était informée et avait la possibilité de délibérer sur les questions posées.

Dès 1969 le professeur Peter Diener de l'Université de Wuppertal propose un modèle de panel de citoyens. Il met en place en 1973 le « Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren ». Les Planungszellen constitue un système original d'association du public aux projets d'aménagement à travers des cellules de planification, proche de l'organisation d'un jury d'assise en matière pénale. Au début des années quatre-vingt une expérience de jurys de citoyens s'inspirant de cette idée est conduite par Ned Crosby au *Jefferson Center for New Democratic Processes* (Minnesota) pour approuver non seulement les candidatures aux élections mais aussi les politiques suivies³. Une variante a été proposée par James Fishkin, sous la forme d'un « National Caucus » (sorte d'avant-primaire) pour réformer le système de désignation des candidats à la

¹B.Badura, M. Walltz, « Information behavior in the German federal bureaucracy. The case of the social sciences », *Knowledge*, 1(3), 1980, p.351-379.

² Voir notamment Pierre Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps Modernes*, 318, janvier 1973, p. 1292-1309. Patrick Champagne, *Faire l'opinion - Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990; Daniel Gaxie, « Au-delà des apparences - sur quelques problèmes de mesure des opinions », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81-82, mars 1990.

³ Ned Crosby et alii, « Citizen Panels : A new approach to citizen participation », *Public Administration Review*, vol. 46, p. 170-178.

présidence des Etats-Unis¹. Toutefois Fishkin ne propose pas de remplacer les assemblées élues par des sondages délibératifs, sans réellement expliquer pourquoi. Or comme le note Pierre Martin, c'est alors seulement que la référence à Athènes prendrait tout son sens : le tirage au sort n'y donnait pas seulement accès à la discussion, mais aussi à la décision, et à la désignation des magistrats². De telles expériences ont été conduites à Manchester en avril 1994 sur la criminalité, puis toujours à Manchester en juin 1995 sur les enjeux de la campagne présidentielle aux Etats-Unis à Austin (Texas) en janvier 1996, sur les enjeux de la campagne présidentielle dans le domaine de la famille, de l'économie et de la politique étrangère. Hans Harms, un sociologue responsable d'un cabinet de consultant (*Citcon – citizen consult* basé à Bonn et à San Sebastian) reprend les idées de Peter Dienel et organise des panels de citoyens sur des questions conflictuelles : le modèle a été utilisé pour deux projets dans deux villages basques, et pour un projet de construction d'une nouvelle autoroute entre San Sebastian et Vitoria, financée par le gouvernement régional Basque. Le cabinet propose l'utilisation de ce dispositif pour une intervention dans le conflit basque³. De telles expériences tendent ainsi à se diffuser⁴ et à se multiplier avec des variantes⁵.

¹ James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation*, New Haven, Yale University Press, 1991. James S. Fishkin, *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996.

² « En somme, J.S. Fishkin n'avance-t-il pas un peu masqué pour contourner plus facilement les réticences du système en place ? » s'interroge Pierre Martin dans sa lecture critique. Voir Pierre Martin, « Réconcilier délibération et égalité politique : Fishkin et le sondage délibératif », *Revue Française de Science Politique*, vol. 48, n°1, février 1998, p. 150-154.

³ Hans Harms, « Citizen participation. A response to the crisis of representative democracy », Intervention au Colloque International *Quel environnement pour le XXIème siècle ? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie*, 8, 9, 10, 11 septembre 1996, Abbaye de Fontevraud, France, atelier 11.

⁴ Le sondage délibératif a fait l'objet d'une journée d'étude de l'Association Française de Science Politique le 29 mars 1996 où James S. Fishkin a présenté son ouvrage *The Voice of the People*.

⁵ Voir Robert A. Dahl, *art. cit.*

2. Les conférences de consensus ou conférences de citoyens

Enfin il faut mentionner le dispositif légèrement différent des conférences de consensus qui a inspiré la conférence de citoyens organisée en France sous la responsabilité de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) au mois de juin 1998 sur l'utilisation des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) en agriculture et dans l'alimentation. Le concept de ces conférences a été à l'origine développé par le *Technologiradet*, organisme jouant auprès du parlement danois sensiblement le même rôle que l'OPECST auprès du parlement français. Le *Technologiradet* a ainsi organisé plus de quinze conférences sur des sujets variés mais qui concernent tous les avantages et les risques que pouvait entraîner pour les citoyens le développement de nouvelles technologies. Plusieurs pays européens, dont les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la Suisse, ont également expérimenté ce dispositif. Il s'agit, sur des questions scientifiques ou techniques controversées, de demander à un groupe de quinze à dix-huit citoyens « profanes », de donner un avis après avoir reçu une information complète sur le sujet et avoir été confronté aux experts et aux représentants des divers intérêts en cause. Les conférences de consensus se distinguent des sondages délibératifs dans la mesure où le panel n'est pas censé être représentatif : l'organisation de la conférence est ainsi une façon de préparer le débat public, qui doit être relayé notamment par les médias : « Les conférences de consensus ou de citoyens ont donc pour objectif de contribuer à créer un véritable espace de débat public sur des sujets où la parole et même l'information sont trop souvent réservées à certains groupes défendant des intérêts particuliers »¹. Il n'est pas anodin de noter que c'est l'institut de sondage IFOP qui a été chargé de sélectionner quinze participants supposés n'avoir aucun a priori sur la question. Par ailleurs des chercheurs et spécialistes de sciences sociales sont associés à ce type de démarche : ainsi un comité de pilotage indépendant a été chargé de l'organisation de la Conférence pour « assurer un maximum de neutralité et de transparence à l'ensemble du processus ». Il est composé, outre de chercheurs

spécialisés dans les applications du génie génétique aux végétaux, de trois chercheurs chargés plus spécialement de « veiller au bon déroulement méthodologique de la conférence »². Des intellectuels, des universitaires et des chercheurs issus de différentes disciplines (juristes, philosophes, politistes ...) participent ainsi en tant que scientifiques à la diffusion et la mise en place de ces dispositifs. Ils font ainsi connaître les expériences étrangères et proposent des expérimentations, qui semblent souvent susciter l'intérêt de la part des pouvoirs publics³. Ils sont sollicités lors de colloques et interviennent dans le cadre de formations des élus locaux, contribuant à diffuser l'idée de la nécessité d'une participation plus large des citoyens à la décision publique. La mise en place « d'ateliers de bilan du débat public » dans le cadre d'un appel d'offre PREDIT sur le thème « Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique? », renvoie pour partie au même phénomène qui aboutit à la diffusion de l'exigence de participation, à partir de la mise en place d'un dispositif proche quoique remis au goût du jour, des expériences d'intervention sociologique tourainnienne⁴. La construction d'une demande sociale de participation est ainsi largement construite par certains intellectuels pour qui les vertus intégratrices de la participation sont essentielles.

Dans une étude réalisée pour le compte d'EDF sur « L'éthique de l'environnement dans l'entreprise », le philosophe Luc Ferry propose d'élargir la notion d'intérêt général dans l'optique d'une « éthique de la discussion » : pour un grand service public, les justifications traditionnelles de la nécessité de certaines réalisations (légitimité techno-économique ou légitimité légale) seraient en crise et

¹ Document de présentation de l'OPECST, mars 1998, p. 2. Les documents de la conférence et le récit détaillé du déroulement de la conférence, sont disponibles sur le site de l'association Agir pour l'Environnement à l'adresse suivante : www.globenet.org/ape/ogm/

² Il s'agit de Daniel Boy, directeur de recherche au Centre d'Etude de la Vie Politique Française (CEVIPOF), spécialiste des mouvements écologistes en Europe, de Dominique Donnet-Kamel, ingénieur de recherche responsable du service de Prospective en Communication de l'Inserm, et de Philippe Roqueplo, directeur honoraire de recherche en sciences sociales au CNRS, considéré comme un « expert de l'expertise ». Daniel Boy semble avoir pris une part active non seulement à l'organisation concrète de la conférence, mais aussi à sa mise en place et sa conception.

³ Un numéro de la revue *Techniques, Territoires et Sociétés*, éditée par le Centre de prospective et de veille scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques du Ministère de l'Équipement, a ainsi été consacré dans une perspective similaire, au thème de « La production de l'assentiment dans les politiques publiques ». Voir *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°24-25, juillet 1993.

⁴ Expérience à laquelle nous avons nous-même pris une part active.

imposerait de faire développer une légitimité démocratique en cherchant autant que possible à s'appuyer sur l'assentiment volontaire des citoyens¹.

Le développement de ce types de démarches relève ainsi pour partie d'un renouvellement des produits proposés par les instituts de sondage, et des efforts pour rapprocher le sondage de l'idéal démocratique. Le sondage délibératif, ou l'expérience française de conférences de citoyens sur les Organismes Génétiquement Modifiés, illustrent bien cette tendance. Une intense réflexion sur des dispositifs de débat public mettant en scène des citoyens profanes se développe et permet aux instituts de sondage de proposer de nouveaux produits. Ces expériences donnent lieu à des prises de position sur les avantages et inconvénients de l'organisation adoptée, pour proposer d'autres formules, sans que le bien-fondé de ce type de démarche soit remis en cause², ni posé clairement le problème de son articulation avec la décision.

Ces procédés présentent des points communs et traduisent une même conception idéalisée de la démocratie et du débat public, privilégiant la délibération comme mode de production de l'accord. On ne peut que souligner l'affinité de ce type de démarche avec les conceptions habermassiennes de « l'agir communicationnel », où l'épreuve de la discussion suffit à résoudre les conflits. L'exemple des conférences de consensus montre une nouvelle fois l'intérêt que trouvent des agents sociaux appartenant à des champs hétérogènes à coopérer pour mettre au

¹ Cité in Pierre Bauby, Thierry Gerber, « Inquiétudes croissantes par rapport aux risques de la science et de la technique. Quêtes d'éthique et de « délibération publique » », *Electricité et sociétés*, n°29, juin 1997.

² Voir par exemple l'appel signé par plusieurs personnalités de l'enseignement supérieur et de l'environnement, plaidant en faveur d'une organisation plus contradictoire de ce type de débat sur des questions scientifiques, sur le modèle du fonctionnement d'une cour d'assises. « Dans une telle optique, il est confié aux scientifiques la mission de préparer des plaidoiries sur des questions dont la formulation aura été soigneusement réfléchi. Ils sont payés pour tenir ce rôle. Il leur est demandé de mobiliser les connaissances disponibles, de défendre avec tous les arguments possibles la cause qui leur est confiée et de critiquer la position des tenants de la cause qui leur est opposée ». « Transgéniques : pour un vrai débat », *Les Echos*, 23 avril 1998, texte signé par Jean-Marie Albertini (directeur de recherche), Christian Buson (président de l'Institut de l'Environnement), William Dab (délégué général de l'Association pour la prévention de la pollution atmosphérique), André-Jean Guérin (directeur de la Fondation Nicolas Hulot, président du Groupe X-Environnement), Jean Laporte (président de Pollutec), Roger Pellegrini (directeur de la revue Environnement et Technique), Christophe Sibieude (directeur Sibenson Environnement), Thierry Sibieude (professeur à l'Essec), Jean-Pierre Ville (directeur général de l'Institut d'études d'opinion BVA).

point des dispositifs participatifs et contribuent à construire la démocratie participative comme une norme désormais incontournable.

La littérature prolifique sur Internet et la « démocratie électronique » est en affinité avec ce type de démarches, et certains sites internet diffusent l'information sur ces nouvelles formes de débat. Ces sites témoignent d'un mélange entre un militantisme en faveur d'une citoyenneté *via* internet, et une analyse scientifique de la participation politique.

Présentant un double statut scientifique-prescriptif, ils ont pour vocation explicite le développement de la démocratie participative. Le site *Americaspeaks* propose ainsi une réflexion sur l'usage des nouvelles technologies pour garder les élus en contact avec les citoyens, renvoyant à des travaux de science politique qui sont parfois cités¹. On y trouve une bibliographie très détaillée (essentiellement anglo-saxonne) sur le thème « Designing Democracy », et les dernières innovations en matière de démocratie délibérative (forums en tous genre, sondages délibératifs, etc.) semblent n'avoir aucun secret pour les auteurs du site². Dans la même perspective, le site de CITIDEP (Centro de Investigaçao de Tecnologias de Informaçao para uma Democracia Participativa)³, une organisation basée au Portugal, a pour objet d'étudier la démocratie participative à travers la recherche, le développement et la démonstration de nouvelles technologies d'information. CITIDEP se présente comme une « organisation scientifique et technologique privée, à but non lucratif ». CITIDEP réunit plusieurs associations et comprend des sections aux Etats-Unis et au Mexique. Les membres de CITIDEP se présentent comme des chercheurs, des professionnels, des responsables d'organisations non gouvernementales.

Ces expériences constituent autant d'injonctions valorisées et mises en avant par les pionniers. Un groupe d'études NTIC a ainsi été mis en place à

¹ www.americaspeaks.org/

² voir la page « Governance White Paper. Buiding a Framework for Democratic Renewal ».

³ pc241.icsl.ucla.edu/citidep/intro.html/

l'Assemblée Nationale, co-présidé notamment par Patrice Martin-Lalande (UDF)¹ et André Santini (RPR). Ce dernier n'hésite pas sur le site agoranet², à proposer de rendre obligatoire la mise en place de tels dispositifs « Si l'on doit évoquer une nouvelle forme de démocratie, c'est bien de « démocratie de participation » qu'il faut parler... les responsables politiques ont le devoir d'anticiper au plus tôt une « révolution technologique » qui ne doit pas être qu'économique. Dans cet esprit, nous devons mettre en place de nouveaux outils de participation, comme l'obligation de créer des Forums de discussions ou des cahiers de doléances sur tous les sites relevant de l'Etat, des collectivités locales ou des administrations. Pourquoi ne pas associer, par exemple, les citoyens aux débats parlementaires ? ». Dans un ouvrage relatant l'expérience des conseils de quartier dans le XXème arrondissement de Paris, Michel Charzat revendique explicitement l'inspiration de Jürgen Habermas et recourt à la thématique de la démocratie délibérative³. L'association des Maires de Grandes Villes de France a mis en place une manifestation appelée « Multimédiaville », qui fait se rencontrer élus, responsables de collectivités locales, opérateurs, éditeurs et industriels, tous engagés dans la mise en œuvre de la société de l'information. A travers ce type de manifestations se diffuse donc l'idée d'un nouvel horizon de la participation.

¹ Auteur en 1998 d'un rapport au Premier Ministre, *L'internet, un vrai défi pour la France*, Paris, La Documentation Française, février 1998. Le PAGSI du gouvernement Jospin reprend un certain nombre de ses propositions.

² www.agoranet.org/

³ Il s'agit selon Michel Charzat de bâtir une politique fondée sur « l'entente entre sujets capables de parler et d'agir ». Michel Charzat, *Le Paris Citoyen*, Paris, Plon, 1998, p. 127. Cité in Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 372.

§2. Un jeu politique de plus en plus soumis aux interventions d'acteurs externes

L'introduction de considérations participatives conceptualisées dans le champ scientifique en fonction de préoccupations propres, dans l'activité politique ordinaire, est favorisée par la complexification du jeu politique et la situation d'interdépendance dans laquelle les hommes politiques se trouvent à l'égard d'autres professionnels de la politique. Si le champ politique continue à fonctionner dans les conditions d'une autonomie relative¹, cette autonomie tend cependant de plus en plus à être affectée par une interdépendance croissante avec d'autres catégories d'acteurs, qui remettent en question les positions des dirigeants en commentant et en interprétant leur action, et en leur opposant d'autres formes d'expression des gouvernés.

A. Une démocratie d'opinion ?

Le succès de l'idée d'une « crise de la démocratie représentative » doit beaucoup aux transformations structurelles survenues dans le système d'interaction qui associe journalistes, élus, communicateurs et sondeurs², notamment avec la généralisation de la pratique des sondages. La croyance en l'existence d'une opinion publique progressivement confondue avec les sondages d'opinion³, place les élus dans une position où ils font face à une sorte d'exercice illégal de la politique et de « concurrence déloyale ». Ainsi, fort logiquement, les élus manifestent fréquemment les craintes et les réticences que leur inspire le développement des sondages⁴. La démocratie participative donne à ces différents

¹ Sur ce point voir Daniel Gaxie, *Les professionnels de la politique*, op. cit.

² Voir Erik Neveu, « La dynamique des médias dans la construction de la « crise de la représentation » », *L'Aquarium*, automne 1992, n°10, p. 5-23.

³ Loïc Blondiaux montre au terme de quel processus historique les sondages se sont imposés comme l'équivalent de l'opinion publique. Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Le Seuil, 1998, 601 pages.

⁴ Par exemple cette intervention du sénateur B. Seiller, cité in Dominique Rousseau, p. 9 : « Ne doit-on pas redouter que le sondage n'apparaisse insensiblement dans l'opinion comme une modalité de la démocratie directe plus adaptée au monde de la vitesse que celle de la démocratie représentative ? Certaines abstentions dans les scrutins actuels ne s'expliquent-elles pas par cette dérive tout à fait regrettable ? ». B. Seiller, *JO Déb. Sénat*, 13 juin 1990, p. 1559.

acteurs une marge de manœuvre nouvelle tout en leur permettant d'asseoir leurs positions.

La politique se fait de plus en plus sous le regard des médias, ce dont les politiques eux-mêmes sont parfaitement conscients et qu'ils tentent d'intégrer à leurs pratiques. Le développement d'un discours en terme de crise de la démocratie représentative doit beaucoup à des logiques proprement politiques d'appréhension du politique, par lesquelles les journalistes adoptent souvent une posture de prétendant au titre de porte-parole du public. C'est dans ce contexte que le discours sur la crise de la démocratie représentative est repris par les élus pour mieux sauvegarder les fondements essentiels de cette démocratie représentative¹. L'utilisation des enquêtes d'opinion par les journalistes politiques, les plaçant en position de porte-parole des citoyens, n'est en effet pas sans remettre en cause le monopole de la représentation légitime que détenaient jusque là les seuls élus. Ce contexte oblige les élus à avoir eux aussi recours à des techniques leur permettant de faire exister à un moment donné, sur telle ou telle question, une opinion publique. Le jeu politique est de plus en plus soumis aux interventions et aux verdicts d'acteurs externes, cependant que se diversifient les formes d'expression des gouvernés non contrôlées par les élus. D'où la nécessité de s'approprier la « démocratie participative ».

Ces inquiétudes sont renforcées par une littérature qui présente ces transformations comme un nouvel âge de la démocratie. L'idée se répand, selon laquelle les médias permettraient l'émergence d'une nouvelle forme de représentation de l'opinion, entre les élections. Olivier Duhamel propose de « marier plus systématiquement contrôle parlementaire et diffusion médiatique », et prend pour exemple la retransmission intégrale des travaux de la commission Marceau Long sur la réforme du Code de la Nationalité, ou encore l'exemple des *hearings* américains². Roland Cayrol formule le même type de suggestions au sein de l'association *Marianne* qu'il préside, en faveur du développement des chaînes

¹ Voir Bernard Lacroix, « La 'crise de la démocratie représentative en France'. Eléments pour une discussion sociologique du problème », *SCALPEL*, n°1, 1994, p. 24. Erik Neveu, « La dynamique des médias dans la construction de la 'crise de la représentation' », *L'Aquarium*, automne 1990, n°10, pp. 5-23.

² Olivier Duhamel, « Médias et crise de la démocratie », in *La démocratie continue*, *op.cit.*, p.75.

parlementaires afin de « retisser le lien politique »¹. Les tentatives pour ériger le profane au rang d'acteur politique gagnent la télévision, les émissions de type talk-shows se développent, le phénomène des émissions forums embrasse également les soirées électorales les émissions politiques apparemment les plus codifiées² : « Les promoteurs des talk-shows avec participation du public s'auto-consacrent responsables d'une triple mission à haut rendement « démocratique », qui sert traditionnellement la justification journalistique : la mission de relais (de porte-parole du peuple), la mission civilisatrice (éduquer le peuple) et la mission d'investigation (instruction du champ politique) »³.

Les conditions sont donc favorables à la réception par les autorités politiques de discours savants leur proposant tout à la fois une conceptualisation des dysfonctionnements de la démocratie, et des solutions leur permettant entre autres de produire elles-mêmes de nouvelles formes d'expression des gouvernés. On voit bien comment les préoccupations spécifiques à la science politique (qu'est-ce qu'une opinion publique ? une opinion publique éclairée ? quelles sont les conditions d'une participation accrue de la part des citoyens « apathiques » ?) rejoint les préoccupations des professionnels de la politique.

B. « Gouvernement des juges » et « démocratie continue »

Le développement de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel à partir de la décision de 1971, et l'accroissement du nombre des recours qui résultera de la réforme constitutionnelle de 1974, vont considérablement transformer la

¹ Le 25 octobre 1994 était organisé un séminaire sur le thème "Nouvelles télévisions, nouvelles citoyennetés" par l'Association des maires de grandes villes de France.

² Voir Erik Neveu, « Des questions jamais entendues. Crises et renouvellements du journalisme politique à la télévision », *Politix*, 37, 1997, p. 25-56. Eric Darras, « Télévision et démocratisation. La télévision forum en France et aux Etats-Unis », in Bastien François, Erik Neveu (dir.), *Espaces publics mosaïques*, *op. cit.*, p. 61-84.

³ Eric Darras, *art. cit.*, p. 81. Cette tendance peut même paraître en contradiction avec les lois de fonctionnement du champ journalistique, qui conduisent les journalistes à contribuer à reproduire les logiques traditionnelles de la démocratie représentative en cherchant une information au moindre coût, c'est-à-dire le plus souvent par l'intermédiaire de porte-parole établis, plutôt qu'à une base anonyme et ne présentant pas toujours les aptitudes requises à la prise de parole en public.

signification de l'activité du Conseil, et ses rapports avec les milieux politiques¹. Les spécialistes du droit constitutionnel vont s'attacher à faire de ce droit le fondement des autres branches du droit, et du Conseil Constitutionnel, jusque-là cantonné à une rôle de régulation du fonctionnement des pouvoirs publics, une véritable juridiction protectrice des libertés publiques. Le contrôle de constitutionnalité est désormais présenté comme susceptible de concerner non plus les seuls professionnels de la politique dans le cadre des luttes qui les opposent, mais les individus ordinaires, éventuellement en opposition avec le monopole de leur représentation par les professionnels de la politique.

Le développement du contrôle de constitutionnalité aboutit en effet à une remise en cause du monopole de la représentation par les élus, dans la mesure où le Conseil Constitutionnel se trouve en position de pouvoir dire que la volonté exprimée par le contenu d'une loi, n'est pas celle du peuple. Ainsi pour Dominique Rousseau le concept nouveau de « démocratie continue », vise à rendre compte des transformations du jeu politiques induites par le développement du contrôle de constitutionnalité : désormais la démocratie ne s'exerce pas seulement au moment de l'élection, mais constamment, à travers l'exercice du contrôle de constitutionnalité².

Le développement de la thématique de l'Etat de droit, redécouverte et investie par des philosophes, affecte le fonctionnement du jeu politique en légitimant l'intervention, ou l'émission de jugements sur la politique, par des acteurs extérieurs à ce champ. La théorie de l'Etat de droit, fondée sur une critique du système représentatif, va ainsi servir à accélérer l'expansion étatique en s'appuyant sur le principe démocratique : « Doté d'une fonction de régulation sociale globale, l'Etat devient insensiblement le tuteur de la société ; c'est à la fois le garant du développement collectif et le protecteur de chacun ; et l'aspiration à

¹ Bastien François, *La Cinquième République dans son droit. La production d'un corps de connaissances spécialisées sur la politique et les institutions*, Université Paris I, thèse pour le doctorat en science politique, 1992, 2 volumes, 594 pages.

² Dominique Rousseau, « De la démocratie continue », in Dominique Rousseau (dir.), *La démocratie continue, op. cit.*, p. 5-25. Michel Troper, « Démocratie continue et justice constitutionnelle », in Dominique Rousseau (dir.), *op. cit.*, p. 125-136.

toujours plus de sécurité conduit à la mise en place de dispositifs d'intervention de plus en plus nombreux et diversifiés »¹.

Plus généralement, la multiplication des interactions entre juristes et politiques, souvent relayées par les médias, tend à affecter le fonctionnement interne de chacun des champs dans lesquels ils interviennent, comme le montre par exemple la polémique sur le refus du président de la République de signer les ordonnances en 1986². Cette situation contribue à la « construction d'une réalité perçue comme juridique qui devient un élément que les acteurs doivent prendre en compte »³.

Ainsi, des formes concurrentes de représentation de l'opinion émergent. Des acteurs de plus en plus nombreux revendiquent le titre de porte-parole de l'opinion, et interviennent dans le jeu politique. L'élection ne suffit plus à ce que les décisions prises soient considérées comme légitimes et conformes à la volonté générale.

¹ Jacques Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 104.

² Daniel Gaxie, « Jeux croisés : droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 209-229.

³ *Ibid*, p. 223.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Sous l'effet de l'action de ses différents défenseurs, la démocratie participative, de moyen, devient progressivement une fin en soi, tout particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement : alors que dans le cadre de la loi de 1976 la participation était considérée comme une garantie de la prise en compte des impacts des projets sur l'environnement, elle apparaît dans les procédures qui se mettent en place par la suite comme ayant une valeur égale (loi Bouchardeau sur la protection de l'environnement et la démocratisation de l'enquête publique) voire supérieure (Commission Nationale du Débat Public) à la nécessité de protéger l'environnement.

La demande de participation apparaît toute relative. L'analyse des processus ayant conduit au développement des procédures et des démarches participatives, montre qu'il s'agit moins d'une réponse à une demande sociale de participation, que le résultat de processus sociaux extrêmement divers, liés à des logiques d'acteurs non moins variées.

A ce stade, nous pouvons formuler quelques conclusions provisoires quant aux conditions de possibilité des phénomènes de consolidation d'institutions sociales émergentes telles que la « démocratie participative ». Il ressort de ce qui précède, que des transformations sociales telles que celles que nous étudions, s'imposent d'autant mieux qu'elles renvoient à l'action d'acteurs hétérogènes, provenant de secteurs variés, et qu'elles ne sont pas recherchées comme telles. Le flou d'une notion comme la « démocratie participative », de même que le fait que des acteurs appartenant à des univers sociaux très différents y adhèrent, lui donnent la force de l'évidence. La « démocratie participative » acquiert ainsi une cohérence relative à la suite d'appropriations, de tâtonnements, de bricolages intellectuels. Elle s'institutionnalise d'autant plus que des acteurs facilitent la généralisation de l'usage de techniques participatives en proposant des formations, des opérations de participation clé-en mains. L'existence d'un marché lié à ces transformations accroît leur force sociale.

Ainsi, ce type de transformations tendent d'autant plus à se diffuser qu'elles renvoient à des activités sociales diversifiées, qui s'étaient mutuellement et qui, d'une certaine manière, « font système ».

Il faudrait ici pouvoir être en mesure de pondérer l'importance des différents éléments recensés comme ayant le plus immédiatement contribué à la consolidation de la « démocratie participative ». Le débat public institué par la loi Barnier, aura très vraisemblablement des effets supérieurs à ceux de l'action de l'ADELS et de la plupart des associations que nous avons recensées, dont on a souligné l'audience généralement limitée. Il reste qu'une telle pondération apparaît particulièrement difficile à établir et à fonder empiriquement.

CHAPITRE III

SUCCES ET LIMITES

DE LA « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »

On peut maintenant tenter de caractériser la « démocratie participative » telle qu'elle se donne à voir aujourd'hui, en faisant le bilan de ses « fortunes et infortunes », et prendre ainsi la mesure des transformations qu'elle introduit dans le fonctionnement de la démocratie. C'est finalement l'activité de « mise en rapport »¹ des différents défenseurs de la « démocratie participative » qui permet aujourd'hui de faire tenir ensemble sous ce terme, des réalités très hétérogènes et d'intéresser des acteurs aux préoccupations différentes (Section I).

La « démocratie participative » est marquée par son ambivalence. Elle traduit une transformation en profondeur des représentations quant au statut du citoyen et de son rôle dans le jeu politique. Non seulement les revendications en faveur d'une participation accrue ne sont plus considérées comme dangereuses pour la stabilité des démocraties, mais elles semblent même valorisées. Tout se passe comme si la participation politique en dehors des élections s'apparentait non plus à un simple droit dont on se réjouit qu'il ne soit pas trop exercé, mais à un véritable devoir du citoyen moderne (Section II). Mais la « démocratie participative » ne survient pas dans un « vide social ». Les techniques participatives, même les plus ambitieuses et innovantes, doivent s'accommoder des structures représentatives existantes. Montrer l'émergence et le développement de discours et de pratiques qui tendent à une conception plus exigeante de la démocratie, ne doit pas conduire à voir dans

¹Cette expression est empruntée à Florian Charvolin qui montre dans sa thèse quelles modalités d'agrégation de problèmes hétéroclites permettront à terme la construction d'un nouveau domaine d'action publique. Schématiquement, cette mise en rapport est le fruit d'au moins deux types d'activités : la première est d'ordre documentaire (c'est par exemple la pratique des notes et études au sein de la DATAR), et la seconde d'ordre organisationnel (la mise en réseau des associations de défense de l'environnement au sein de la Fédération des sociétés de protection de la nature). Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement, Thèse citée.*

la « démocratie participative » un système de pensée unique, un « nouveau paradigme » valable partout, effaçant toutes les représentations existantes. L'exigence participative affecte inégalement les acteurs considérés. Ceux-ci sont eux-mêmes clivés, selon les circonstances et les interlocuteurs : c'est ainsi qu'ils seront ou non favorables à l'idée d'une démocratie plus participative, selon les circonstances, selon leurs interlocuteurs, et sans que cela résulte nécessairement d'un calcul machiavélique de leur part (section III).

Nous appuierons ici notre démonstration sur l'analyse de débats parlementaires ayant précédé le vote de textes comportant des dispositions participatives¹, ainsi que sur l'analyse du fonctionnement de certains de ces dispositifs².

¹ Principalement la loi sur l'Administration Territoriale de la République, et la loi sur le développement et l'Aménagement du Territoire.

² Notre propre travail d'enquête sera complété ici par l'analyse secondaire des travaux, encore assez rares, étudiant le fonctionnement concret de « procédures participatives » spécifiques. Nous nous appuierons en particulier sur les travaux de Marion Paoletti sur le référendum local, de Maurice Olive sur les CICA, et de Loïc Blondiaux sur les conseils de quartier.

Section I

Les mouvements de citoyenneté active comme « mise en rapport »

Critiquant certaines analyses sociologiques établissant des corrélations hâtives entre renouveau associatif, nouvelles classes moyennes et demande sociale de participation, Marion Paoletti souligne que « l'affirmation de l'existence d'un mouvement social en faveur de la participation relève d'un effort de totalisation et d'uniformisation d'expériences individuelles et d'exemples localisés qui, pour opérer en différents points du territoire, ne présentent pas le caractère d'unicité et de totalité qu'on tente de leur imprimer »¹. Tout en souscrivant à cette analyse, nous voudrions aller plus loin en montrant que cette totalisation est le fait des défenseurs de la « démocratie participative » eux-mêmes à travers leur activité de « mise en rapport ». C'est leur action qui donne ainsi une cohérence à des initiatives hétérogènes en gommant par un travail de traduction leurs conditions d'apparition et les intérêts variés qu'elles servent, et qui aboutit à la solidification de la notion de démocratie participative.

C'est ainsi qu'à partir du début des années quatre-vingt dix, les différents défenseurs de la démocratie participative que nous avons identifiés, s'unissent ou tout au moins se « mettent en rapport » à travers une organisation en réseau basée sur la mutualisation et la capitalisation des expériences. Ce que nous visons à travers la notion de « mise en rapport », c'est le caractère performatif de l'activité discursive des acteurs, qui fait tenir ensemble les différentes composantes d'une mobilisation, en la dotant d'un sens et une cohérence. Cette mise en rapport des différents aspects de la « démocratie participative », se construit et se donne à voir à l'occasion de colloques, de journées d'études, ainsi que dans les colonnes de la revue *Territoires*.

¹ Marion Paoletti, *Thèse citée*, p. 165.

§1. Le réseau des mouvements de citoyenneté active

Toute une nébuleuse de mouvements et d'associations s'est plus ou moins structurée sous la forme d'un réseau pour investir de manière spécifique le thème de la « démocratie participative ». On peut distinguer trois aspects dans leurs activités : la revendication d'une légitimité associative qui fasse contrepoids à la légitimité électorale. La promotion de démarches participatives spécifiques auprès des élus ; le développement d'activités d'expertise, d'évaluation, de laboratoire d'idées. L'activité de « mise en rapport » de ces défenseurs de la cause participative donne ainsi une cohérence à des préoccupations et des initiatives très hétérogènes.

A. La constitution d'un « système d'action participatif »

On retrouve dans le « réseau de réseaux » qui se met en place au début des années quatre-vingt dix les différentes figures historiques des défenseurs de la cause participative : modernisateurs de la vie politique, modernisateurs de l'action publique, militants écologistes.

Parmi les principales figures de ces mouvements de citoyenneté active, dont les noms reviennent souvent, on peut mentionner **Patrick Viveret**, diplômé de l'Institut d'études Politiques de Paris, et rédacteur en chef de la revue *Transversales-science et culture*. Né en 1948 et titulaire d'un CAPES de philosophie, il a été chargé par Michel Rocard d'une mission sur l'évaluation des politiques publiques. Il est conseiller référendaire à la Cour des Comptes et directeur du Centre International Pierre Mendès-France.

Philippe Brachet, né en 1941, sociologue et économiste, est l'auteur d'une thèse d'Etat sur l'Etat et les entreprises publiques, et d'un ouvrage récent sur l'administration française¹. Ses travaux se situent entre l'économie publique et la sociologie administrative.

Jean-Pierre Worms, né en 1934, est titulaire d'une licence de philosophie, d'un DES de Sociologie et d'un diplôme de sociologie industrielle obtenu à Liverpool. Au Centre de Sociologie Européenne puis au Centre de Sociologie des Organisations, il effectue une recherche sur le pouvoir préfectoral sous la direction de Michel Crozier qui débouchera sur son article « Le préfet et ses notables » paru en 1966 dans la revue *Sociologie du Travail*. Parallèlement, il milite au PSU aux côtés de Michel Rocard et fait partie et du Club Jean Moulin. Après un premier échec aux élections législatives en 1973, il est élu conseiller

¹ Philippe Brachet, *Du commandement au management, L'administration française entre souveraineté et service public*, Préface de Jean Leca, Paris, Publisud, 1995, 280 pages.

municipal de Mâcon en 1977, et député de Saône et Loire de 1981. Il se consacrera principalement à ces activités politiques dans le cadre de son mandat de député jusqu'en 1993, date à laquelle il fait son retour au CSO. Il exerce actuellement des responsabilités à la tête de différentes associations, par exemple en tant que secrétaire général de la Fonda. **Joël Roman**, membre de la charte de la citoyenneté, est également co-rédacteur en chef de la revue *Esprit*, et rédige régulièrement des contributions à des ouvrages¹.

Pierre Bourguignon, né en 1942, est sociologue, licencié es lettres et titulaire d'un certificat d'études supérieures d'économie politique et sociale. Maire de Sotteville-les-Rouen depuis 1989, il est également député et inscrit au groupe socialiste. Il occupe des fonctions importantes au sein du Parti Socialiste (il est notamment délégué national aux territoires urbains depuis 1990), et a été membre de l'Adels. Il préside l'Association des maires de villes et banlieues depuis 1993.

Né en 1938, **Dominique Taddéi**, est professeur d'économie à l'Université Paris XIII. Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques d'Amiens de 1969 à 1971, président de l'Université de Picardie de 1971 à 1973, il a également été secrétaire national du PS. Adjoint au maire d'Avignon de 1977 à 1983, il a aussi été député du Vaucluse (1978-1985). Laurent Fabius premier ministre lui confie en 1985 une mission sur l'Emploi. En 1990, il est également chargé par Jean-Pierre Soisson, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, d'une mission sur les problème du temps de travail. Il fait aujourd'hui partie du Conseil d'Analyse Economique du cabinet de Lionel Jospin.

Ces quelques portraits montrent que les défenseurs de la « démocratie participative » se caractérisent par d'abord par leur multipositionnalité. Ils sont en mesure de mobiliser à la fois dans le champ politique et dans le champ intellectuel les ressources attachées à chacun de ces champs. Cette multipositionnalité se traduit concrètement par une capacité à endosser le rôle d'expert et de conseiller du Prince. Ils sont ainsi auteurs de rapports, et répondent à des commandes de la part des autorités politiques qu'ils peuvent aussi contribuer à susciter. La façon dont Jean-Pierre Worms relate son propre parcours est significative de cette position à l'intersection de deux champs : « Je suis à la fois chercheur, c'est-à-dire universitaire participant de toutes les normes académiques du milieu, militant et responsable politique, mais aussi militant syndical et associatif, participant de ces trois univers à la fois. J'ai poussé le vice jusqu'à quitter pendant 12 ans le CNRS pour exercer un mandat parlementaire et à réintégrer le CNRS en abandonnant

¹ Voir par exemple les contributions de Joël Roman, « Une société citoyenne », et de Philippe Herzog, « Pour une démocratie participative », in Philippe Herzog, Blandine Kriegel, Joël Roman, Dominique Voynet, *Quelle démocratie, quelle citoyenneté ?*, Paris, Editions de l'atelier, collection Perspectives, 1995, respectivement p. 59-85 et p. 9-39.

toute responsabilité politique mais en développant considérablement mes responsabilités associatives »¹.

L'investissement de ces défenseurs de la « démocratie participative », au sein des associations de citoyenneté active, leur permet une accumulation d'informations. Les caractéristiques des responsables de ces mouvements favorisent par ailleurs la diffusion de leurs positions dans la presse, des ouvrages, et auprès des élus à travers leur activité de formation. Les incitations mises en œuvre dans le cadre de ces mouvements ont d'autant plus d'impact que leurs leaders ont un accès facilité aux vecteurs d'informations. La multipositionnalité des responsables, à la fois chercheurs, universitaires, élus, responsables de revues, proches des milieux dirigeants, leur permet une mobilisation en faveur de la « démocratie participative » aussi bien à l'égard des médias où ils disposent manifestement d'accès facilités, des scientifiques (à l'occasion de colloques ou d'interventions au sein de sociétés savantes) et des milieux politiques (courriers, contacts, mobilisation de réseaux d'amitié, etc). On constate paradoxalement que le grand public est la seule cible qui ne soit pas atteinte ni, semble-t-il, directement visée, par cette action de mobilisation.

L'action d'une association comme l'ADELS est démultipliée à travers tout le « réseau » par des procédés similaires. Chaque association publie généralement sa revue et organise des manifestations. C'est le cas de la Fondation AILES² qui intervient surtout sur des problèmes économiques, à travers sa revue *Devenirs* et les buffets-débats qu'elle organise régulièrement. C'est également le cas de

¹ Source : site du CSO, www.cso.edu/worms.htm

² *La Fondation AILES : Autogestion, Initiative Locale et Economie Sociale* a été créée en février 1986, ses membres fondateurs étaient issus de la gauche et du mouvement syndical. A l'origine surtout préoccupée d'innovations sociales dans le domaine du travail, la Fondation a évolué pour intervenir désormais dans le champ politique en développant les partenariats et le travail en commun des « différentes familles de l'autogestion ». Serge Depaquit, secrétaire général de la Fondation, a été un des responsables du PSU. A la tête du mouvement on trouve des personnalités telles que Pierre Héritier, Dominique Taddéi (professeur d'économie à l'université Paris XIII), Jeannette Laot. Au sein du Conseil d'Orientation on trouve encore les noms de Michel Delebarre, Jean Auroux, Denis Clerc, Michel Beaud ou encore Roland Cayrol. La Fondation dispose d'une publication, la revue *Devenirs*.

l'association *Confrontations*¹, centrée sur les questions européennes, à travers sa *Lettre* et de nombreux colloques.

Outre les associations généralistes et spécialistes qui font partie du réseau, on peut distinguer un troisième type d'associations, qui ont précisément pour principale vocation de faciliter les échanges au sein du réseau. L'association ICARE (Initiatives de Citoyenneté Active en Réseau)² est la structure chargée de coordonner et de favoriser les échanges entre ces associations et organismes. Cette fonction est également remplie par l'ADELS, qui joue un rôle particulier à travers sa revue *Territoires*. C'est dans cette revue, que sont publiés les compte-rendus des diverses manifestations organisées par le réseau. C'est dans ses colonnes que se fait la « mise en rapport » entre les différentes organisations qui composent le réseau, et que sont diffusées le plus largement les initiatives de ses membres.

¹ Présidée par Philippe Herzog, (député européen Gauche Unitaire Européenne, Membre de la commission institutionnelle du parlement européen), l'association *Confrontations* a pour membres des gens comme Claude Fischer ou encore Bernard Marx, membre du Comité Central du PCF (membre du CA) L'association est spécialisée dans les questions débats socio-économiques sur l'emploi, l'Europe, la démocratie.

² Née le 15 mai 1993 lors d'une réunion, l'Association ICARE Initiatives de Citoyenneté Active en Réseau regroupait dès 1993 200 personnes et 89 associations et organismes. On y retrouve des membres des associations précédemment citées : Serge Depaquit, Dominique Taddéi, Pierre Héritier (AILES), Gus Massiah (AITEC), etc. « Il s'agit... à travers une stratégie de réseau de soutenir les initiatives de citoyenneté, de favoriser leur développement par l'échange et la mise en place d'instruments d'information, d'animation et de communication. Il s'agit de mettre en synergie l'activité de centaines d'associations et de responsables associatifs partageant des valeurs communes et désireuses de voir leur travail, chacune dans son champ, participer à une recomposition du discours, des structures, des attitudes du politique, condition de véritables changements sociaux, culturels, économiques » *Icare – Bulletin de l'association Initiatives de Citoyenneté Active en Réseau*, n°1, 1993, p. 1. Le travail en réseau est présenté comme un nouvelle forme d'organisation démocratique. Le noyau dur du réseau est constitué des associations suivantes :

ADELS – Charte de la citoyenneté – ICARE – Réseaux Services Publics – A gauche autrement – Convention pour une alternative progressiste – Assemblée européenne des citoyens – Les Périphériques – Convergences Ecologie Solidarité – Association Responsabilités partagées – Convaincre – Confrontations – Débat social 42 – Pluriel – Forum alternatives européennes – AILES – Agir – Forum social Savoie – Vie Nouvelle – Arianes – GAM – MCA – MAIS INTERNATIONAL – REAS – Transversales – Charte européenne.

On est donc en présence d'un réseau associatif très hétérogène, où se côtoient des gens aux origines et aux appartenances idéologiques très différentes : on peut ainsi distinguer :

- un courant autogestionnaire (AILES, GAM...),
- la mouvance écologiste (Convention pour alternative progressiste, Convergences Ecologie Solidarité...),
- un courant européen (Confrontations, Forum alternatives européennes, Assemblée européenne des citoyens, Charte Européenne...)
- un courant issu de la haute-fonction publique (Réseaux Services Publics),
- un courant jeunes artistes rebelles (Les Périphériques, qui constituent à eux seuls un alibi culturel/jeunes/banlieue).

Aujourd'hui, les associations de citoyenneté active réunissent ces différentes catégories d'acteurs dont les ressources sont mutualisées, mises en réseau. Des revues comme la revue *Territoires*, les colloques comme les rencontres de la démocratie locale, donnent les moyens de centraliser les informations et de les faire circuler sur une large échelle, permettent de démultiplier l'audience auprès des médias, et sensibiliser les milieux politico-administratifs¹.

B. Une mise en cohérence de la « démocratie participative »

Ces activités contribuent à la construction de la « démocratie participative », et permettent une montée en puissance de la thématique participative parce qu'elles autorisent une mise en rapport² qui est aussi une mise en cohérence d'actions, d'expériences et d'initiatives hétérogènes. En ce sens, les actions de ce réseau ont un caractère performatif. Elles permettent de « faire tenir ensemble » les différentes composantes du mouvement réunis dans des textes, des documents, des manifestations. L'ensemble de ces activités confère à la « démocratie participative » une forme d'unité et de cohérence.

Lors de « Rencontres de la démocratie locale »³, de « Journées d'été de la citoyenneté »⁴, ou encore de « Rencontres de la Transformation Politique »¹, se

¹ Le colloque est une manière particulièrement intéressante de mettre en cohérence le monde social et de faire exister un groupe en le rendant visible, même de façon éphémère. « Le colloque est en effet une forme de mobilisation scientifique qui appartient désormais au répertoire partagé des décideurs qui oscille entre la recherche et l'expression de savoir-faire sociaux. (...) Organiser un colloque, faire une tribune, remplir une salle, c'est montrer comme organisation sa capacité à intéresser un public techniquement compétent sur la question, c'est aussi tenter d'imposer un thème, une thématique, comme digne d'intérêt, parvenir peut-être, auprès de participants, et au-delà des publics potentiellement visés (par l'annonce avant et le compte-rendu après) à en tirer les bénéfices qui peuvent s'y attacher ». Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit., p. 124-125.

² Florian Charvolin, *thèse citée*, notamment p. 233s. Charvolin montre le caractère performatif du matériel documentaire rassemblé par la FFSPN autour de l'affaire de la Vanoise. L'action discursive de la FFSPN est une action d'agrégation, qui va permettre de faire tenir ensemble les différentes composantes de la mobilisation.

³ Des « Rencontres de la démocratie locale » se tiennent régulièrement depuis 1991 axées sur différents thèmes (citoyenneté dans la vie locale en juin 1991 à Paris ; environnement et démocratie en février 1993 à Paris, citoyennetés sociale et locale en Europe en novembre 1994 à Strasbourg, et en janvier 1999 les 4èmes rencontres de la démocratie locale organisées à Nantes avaient pour thème « Fracture civique, fracture sociale. Enjeux de la démocratie de proximité »...).

⁴ Les signataires de la Charte de la citoyenneté participent ainsi aux Journées d'été de la citoyenneté organisées depuis 1994 avec notamment l'ADELS (Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale), les Cercles Condorcet, ICARE (Initiatives de citoyenneté actives

retrouvent ainsi régulièrement les membres d'organisations extrêmement diverses, pour débattre de questions non moins variées : l'emploi, la protection sociale, l'avenir de la Nation et de l'Europe, la réforme des institutions sociales et politiques, sont autant de thèmes sur lesquels est déclinée la nécessité d'une « démocratie plus participative ». Dans les colonnes de la revue *Territoires* sont réunies sous le même label démocratique, l'intercommunalité participative, les conseils de quartier, l'évaluation des politiques publiques, ou encore le développement local². Enfin, la Fondation AILES s'emploie actuellement à mettre en œuvre la « capitalisation des propositions citoyennes » formulées par les différentes composantes du réseau, afin d'intégrer les fruits de leur expérience et de leurs réflexions, dans la perspective de la publication d'un ouvrage permettant une « mise en convergence des acquis » : « Cette démarche paraît d'autant plus prometteuse que toutes ces propositions (...) forment **un ensemble relativement cohérent dans leur attitude en faveur d'une citoyenneté à la fois plus représentative et plus participative, qui s'exercerait sans rivages, de la planète au quartier et au village, et cela dans toutes ses dimensions : politiques, mais aussi sociales, économiques, culturelles** »³.

Ainsi c'est dans la « mise en rapport » dans le cadre de publications, de colloques, de propositions à destinations des élus, que le réseau des mouvements de citoyenneté active donne une apparence de cohérence et de logique à des initiatives très hétérogènes. Dans une logique proche de celle du programme politique⁴, ces activités contribuent à travers cette mise en cohérence, à la

en réseaux), la fondation AILES (Autogestion, Initiative Locale et Economie Sociale), le Mouvement de Citoyenneté Active, le Réseau d'Economie Alternative et Solidaire (REAS), les Rencontres de Parthenay.

¹ Le 10 février 1996 sont organisées les premières rencontres de la transformation politique, en réaction aux rencontres de la transformation sociale annoncées par le Parti Socialiste. Les synthèses des débats sont publiées dans la revue *Territoires*. « 400 participants, membres de plus de 100 associations, ont exprimé leurs attentes et formulé des propositions pour renouveler la politique dans ses méthodes et ses contenus, pour régénérer la démocratie représentative et construire une démocratie plus participative ». On trouvera en annexes III la brochure d'appel à ces Rencontres.

² On trouvera en annexes III le sommaire d'un numéro de la revue *Territoires* sur le thème « Quelles démocraties participatives ? ». Le même type de mise en rapport de pratiques hétérogènes se retrouve toutefois dans l'ensemble des numéros de la revue, même quand ils ne sont pas spécifiquement consacrés à cette question.

³ Extrait de la *Lettre de la Fondation AILES*, n°58-59, 1999.

⁴ Voir *supra*, p. 200.

consolidation de la « démocratie participative ». A l'évidence, le répertoire d'action de ce « réseau » est d'ailleurs très proche de celui d'un parti politique.

§2. Une interprétation post-matérialiste des luttes sociales

La composition de ces associations, qui réunissent souvent comme à l'ADELS, des gens issus des courants de la gauche chrétienne¹, favorise un discours insistant sur la responsabilité individuelle des citoyens et évoquant parfois la défense de la « cause participative » dans des termes missionnaires. Le vocabulaire utilisé (où reviennent souvent des termes tels que éthique, témoignages, etc.), le parcours de certains de ses membres, la volonté de transcender les clivages partisans (notamment à travers la dénonciation des pratiques de pouvoir chez des élus de droite comme de gauche) illustrent bien cette dimension. L'action des mouvements de citoyenneté active a ainsi permis que les questions du quotidien abordées par les GAM accèdent au rang d'une noble cause et de véritable cause à caractère national. Le travail de ces entrepreneurs de cause contribue à imposer une vision du monde conforme avec les présupposés post-matérialistes. Des luttes d'interprétation des mouvements sociaux, tendent à imposer une conception conforme avec l'idéal du citoyen d'une « démocratie participative ». On peut prendre à titre d'exemple la façon dont le mouvement social de décembre 1995 sera commenté.

Les revendications des « mouvements sociaux », donnent lieu à une interprétation du sens de leur lutte comme une demande de démocratie : « Bon nombre de mouvements sociaux des dernières années mettaient certes en avant des revendications spécifiques, **mais pour l'essentiel ils manifestaient une exigence de nature démocratique**². Ce que mettaient en avant les grévistes d'Air France, c'était non seulement qu'ils n'étaient pas d'accord avec le plan de restructuration, mais surtout que ce plan leur était imposé et non pas négocié. Ce qui était mis en avant par le mouvement des infirmières et des assistantes sociales, ce n'était pas

¹ « L'ADELS a fédéré des gens plutôt issus du mouvement chrétien de gauche. Au départ c'était surtout un groupe de haut-fonctionnaires avec quelques 'citoyens actifs' et des universitaires ». Entretien avec Pierre Barge, président de l'ADELS, 08/11/1995.

² C'est nous qui soulignons.

simplement une revendication touchant au salaire ou à la formation, mais bien aussi une question quant à la possibilité d'avoir dans une profession, ici ou là, des lieux où les gens qui sont en charge d'un problème puissent faire valoir, faire entendre collectivement leur voix »¹.

C'est ainsi que le mouvement de décembre 1995 donna lieu au même type d'interprétation. Le mouvement sera à l'origine de certaines polémiques parmi les différents associations de « citoyenneté active », notamment en raison des prises de position jugées « pro-notatistes » de Joël Roman. Elles s'expriment particulièrement lors des Premières Rencontres de la Transformation Politique organisées le 10 février 1996 à la Plaine Saint-Denis. Que ses membres soutiennent ou dénoncent le mouvement, cette période montre à quel point le réseau est déconnecté des manifestations de décembre 1995 – même si des individualités ont pu y prendre part. Ce type d'action collective ne s'inscrit pas du tout dans la tradition du réseau qui va se réapproprié difficilement la mobilisation pour en donner une lecture qui aille dans son sens, tout en surmontant ses clivages internes à son sujet². Voici comment un des organisateurs des rencontres donna un sens aux grèves et aux manifestations de décembre, dans un discours qui pourrait parfois passer pour un passage des évangiles : « On leur proposait, de plusieurs côtés, de rester assis, ils ont voulu être debout. Ils avaient quelque chose à dire et ils ont voulu – avec force – qu'on le sache. Cette aspiration à la dignité, à l'existence comme acteur collectif du débat social a du sens. Elle est une condition de la revitalisation de la citoyenneté »³.

Cette interprétation des luttes sociales, qu'on peut qualifier de « post-matérialiste », s'impose d'autant plus facilement qu'elle permet de faire tenir

¹ Joël Roman, « Une société citoyenne », in Philippe Herzog, Blandine Kriegel, Joël Roman, Dominique Voynet, *Quelle démocratie, quelle citoyenneté ?*, Paris, Editions de l'atelier, collection Perspectives, 1995, p. 79.

² « Comme on l'a vu en 1995, les mouvements sociaux expriment tout à la fois la peur de perdre des acquis et la recherche de solutions neuves. Les réactions de simple protestation des forces politiques contre les projets du pouvoir ne suffisent pas. Il faut aider les forces sociales à se mobiliser et à se rassembler pour d'autres réformes. Les institutions et les pratiques politiques actuelles ne facilitent pas l'affirmation autonome et responsable du citoyen, son pouvoir de participation directe, son investissement dans l'espace national et dans l'Europe ». Tract invitant aux journées d'été des rencontres de la transformation politique et de la citoyenneté, les 7 et 8 septembre 1996.

³ Serge Depaquit, « La transformation, une exigence », *Territoires*, n°367, avril 1996, p. 7.

ensemble les associations très variées qui constituent le réseau de réseau¹. Ce type de discours imagé, à haut degré de généralité et d'abstraction, est en affinité avec les préoccupations des différentes organisations. Une des questions largement débattues lors de ces rencontres fut le fonctionnement de l'organisation en réseau et les relations avec les partis politiques. Certains appelèrent ainsi à la création d'un nouveau parti politique², tandis que d'autres rejetèrent tout type de relation avec des organisations partisans. La démarche retenue à travers l'organisation en réseau est celui d'une institutionnalisation minimale. Dominique Taddéi proposa l'expression de « militants politiques du troisième type » pour définir la culture politique commune à l'ensemble des participants aux rencontres : « Le premier type étant celui des grands appareils traditionnels, à l'organisation hiérarchique apparemment efficace, mais au contenu de plus en plus vide et où le débat démocratique peut de moins en moins s'épanouir. Le deuxième type c'est, en réaction contre les défauts du précédent, l'éclatement depuis notamment une quinzaine d'années, en d'innombrables petites structures, beaucoup plus conviviales, qui laissent s'épanouir toutes les idées, mais ne parvient pas à les propager et encore moins à les mettre en œuvre, faute de moyens adéquats. C'est bien la synthèse de ces deux démarches opposées que nous essayons de réaliser, en conjuguant la richesse de la seconde avec l'efficacité de la première ».

Dans cette organisation en « réseau de réseau »³, les maîtres-mots sont mutualisation⁴ et capitalisation des expériences : « L'avantage du couple autonomie-mutualisation, qui caractérise l'organisation des réseaux de

¹ Parmi les associations présentes lors de ces rencontres, on trouve aussi bien Les Amis du Louvre que les Restos du cœur, l'association développement de l'intercommunalité et la Fédération française des associations chrétiennes étudiantes, un collectif d'associations africaines et l'association des élus communistes et républicains...

² Point de vue défendu principalement par Gabriel Cohn-Bendit.

³ « Notre « réseau des réseaux » laisse à chacun sa totale liberté d'engagement, mais à travers la mutualisation d'initiatives et de leur capitalisation progressive, il vise à transformer l'ordre des choses dans la tête des gens et dans les faits ». Dominique Taddéi, « Militants du troisième type ! », *Territoires*, n°367, avril 1996, p. 35.

⁴ « A la différence d'une fédération ou d'une mise en commun, la mutualisation consiste à faire bénéficier l'ensemble des groupes d'un réseau, des travaux et réflexions organisés par une partie d'entre eux. Il n'y a donc pas de superstructure lourde, plus ou moins démocratique, mais une utilisation réciproque des fichiers. Participation croisée aux initiatives des autres et maintien pour chacun de sa spécificité ». François Soulage « Cet été, on en reparle », *Territoires*, n°367, avril 1996, p. 41.

citoyenneté, c'est que l'autonomie garantit à chacun qu'il ne risque pas d'être enrôlé sous la bannière d'un nouveau chef individuel ou collectif, les uns et les autres pouvant d'autant mieux chercher à travers des mutualisations à géométrie variable, le plus riche dénominateur commun »¹.

Les actions envisagées lors des journées d'été de 1996 montrent le type de répertoire privilégié : développer la participation citoyenne à la construction de l'Europe, par l'organisation de conférences inter-citoyennes ; favoriser une participation plus directe des citoyens à l'ensemble de la vie publique, en lançant une campagne contre le cumul des mandats sous forme de pétition citoyennes, demandes en faveur d'un contrôle du mandats des élus par les citoyens, et de l'élaboration d'un statut des élus ; favoriser l'action politique de proximité en évaluant les expériences des instances participatives de quartier au moyen d'un « Observatoire des Initiatives Locales de citoyenneté »². En dehors de leurs publications qui restent plus ou moins confidentielles, ces mouvements sont donc à l'origine d'une prolifération de colloques, dîners-débats, rencontres, assises, forums, journées d'été, chartes, propositions, initiatives en tous genres autour du thème de la démocratie. Ce répertoire d'action les rapproche plus des élus que de la plupart des associations³.

Il s'agit bien de répondre à travers cette recherche d'une organisation adéquate, à la crise de la démocratie représentative, en proposant une offre politique adaptée : « la question essentielle est d'inventer de nouvelles relations entre citoyens et élus, relations qui n'aboliront certes pas la démocratie représentative telle que nous la connaissons depuis deux siècles, mais qui devraient l'amender dans le sens d'une démocratie de plus en plus participative » ; comment ne pas voir dans ces discours et ces initiatives une réponse aux analyses post-matérialistes, telles qu'elles sont formulées et largement diffusées⁴ ?

¹ Patrick Viveret, « Réseaux de citoyens », *Territoires*, n°367, avril 1996, p. 42.

² On trouvera une présentation des réflexions issues du travail de cet Observatoire dans Georges Gontcharoff, « Le renouveau des comités de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale, op. cit.* p. 305-327.

³ Voir Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt, op. cit.*, p. 104s.

⁴ Voir par exemple Pascal Perrineau, « L'engagement politique : déclin ou mutation ? », *Futuribles*, octobre 1996, n°213, p. 5-16. Pascal Perrineau décrit ainsi la demande sociale d'une « post-politique » qui n'aurait pas encore rencontré l'offre politique qui puisse la satisfaire : « Les

Le résultat du travail de ces entrepreneurs de cause est de produire une cause noble. La participation est présentée d'une manière assez fortement normative. La défense des intérêts de classe est singulièrement absente des revendications de ce réseau. Même quand il s'agit d'emploi, les questions soulevées témoignent d'une certaine façon de poser le problème, qui se veut politique « au sens noble du terme », c'est-à-dire dégagée des contingences matérielles : « Comment redéfinir les responsabilités de l'Etat et recréer un système d'intervention publique efficace ? Comment les syndicats et les citoyens peuvent-ils conquérir et assurer des responsabilités nouvelles dans les entreprises et sur les territoires des projets de développement ? Les entreprises doivent-elles avoir une responsabilité pour l'emploi et la formation ? ». Ces questions tranchent avec les revendications des organisations de chômeurs, qui paraissent « basement matérielles » : meilleure indemnisation des chômeurs en fin de droit, ouverture du Revenu Minimum d'Insertion aux moins de 25 ans, etc.

Le caractère noble de la définition de la « démocratie participative » qui s'impose, magnifiant le citoyen, marquée par une dénégation des luttes d'intérêts et une affinité avec les pré-requis de la démocratie, va rendre possible sa diffusion parmi les élus. Ceux-ci vont être d'autant plus sensibles au discours participationniste et à la noblesse de cette cause, qu'ils perçoivent la démocratie représentative comme en crise.

partis et les hommes politiques sont encore pour l'essentiel porteurs des modèles d'engagement caractéristiques de la « vieille politique » (militantisme traditionnel, participation électorale régulière, etc.). Au fond la crise de l'engagement politique de la fin des années 1980 et du début des années 1990 n'est donc pas aussi surprenante qu'on veut bien le dire. Elle s'enracine dans cette difficulté du système politique à répondre aux nouvelles demandes des citoyens... La crise de l'engagement n'est pas le signe d'une mort prochaine du politique. Elle est en fait une crise de mutation où de nouvelles modalités d'engagement meurent et de nouvelles cherchent à naître ».

Section II

Du « silence citoyen » à « l'impatience civique » ?

L'idée que la représentation ne suffit plus, rendue concevable par la diffusion d'une idéologie participationniste, se répand, bien qu'inégalement, parmi les élus. L'élection est de moins en moins considérée comme le moment suffisant pour que le peuple puisse être considéré comme exerçant le pouvoir à travers un contrôle de l'action des gouvernants. Plusieurs facteurs tendent à favoriser non seulement la diffusion, mais le développement, voire la surestimation de la « démocratie participative ».

Pour autant, l'établissement d'une citoyenneté participative se fait difficilement, dans des luttes de définitions. Il donne lieu à des résistances et des « contre-offensives idéologiques »¹ de la part d'une partie du personnel politique, sans qu'il soit cependant possible de rattacher ces résistances à un camp politique particulier. On pourrait sans doute montrer que l'on retrouve lors des débats précédant la mise en place de procédures participatives, toutes les figures de la rhétorique réactionnaire mises en évidence par Albert Hirschman². Tel n'est pourtant pas notre propos, puisque nous nous intéresserons dans cette section à ce qui a changé dans le discours politique sur le rôle du citoyen, pour montrer comment on est passé d'une conception où le citoyen est un électeur, à une conception où il est un « citoyen participant ». Il ne s'agit donc pas tant, d'adopter une vision évolutionniste de la citoyenneté³, qui présenterait les différentes dimensions de la citoyenneté comme résultant naturellement du développement politique et social, que de montrer que cette représentation évolutionniste de la démocratie est très présente parmi les professionnels de la politique, qui semblent

¹ Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, Repères, La Découverte, 1997, p. 64.

² Albert O. Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1995, 294 pages.

³ On pense ici à l'analyse célèbre de T.H. Marshall, *Citizenship, Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, 154 pages. Pour une approche critique, voir Yves Déloye, *op. cit.*, p.63s.

de plus en plus nombreux à considérer que la « démocratie participative » est l'avenir de la démocratie représentative. Voter ne suffit plus. Il faut participer.

§1. Un changement de statut du citoyen

L'idée que l'élection ne suffit plus à assurer la légitimité du système politique, au cœur du discours des défenseurs de la « démocratie participative », est désormais exprimée par des élus eux-mêmes. On retrouve ainsi dans les discours sur la « démocratie participative » les principes officiels de la démocratie, mettant en scène des citoyens égaux et supposés universellement compétents et soucieux de gérer eux-mêmes leurs intérêts : «...les citoyens ne veulent plus se contenter de déléguer la part de souveraineté qu'ils détiennent : ils entendent participer aux choix qui engagent leur avenir, en comprendre les raisons ; ils veulent qu'on leur rende des comptes, qu'on évalue les résultats, que l'utilisation de l'argent public soit contrôlée »¹.

A. De l'ignorance à la compétence

Même si tous les élus ne défendent pas, ni avec la même vigueur, un tel point de vue, les prises de positions visant à souligner la compétence du citoyen et son aptitude à comprendre les enjeux de la gestion des affaires publiques, semblent de plus en plus présentes dans les discours politiques. Ainsi lors des débats parlementaires à propos de la légalisation du référendum local, le président de la commission spéciale déclarait à l'Assemblée Nationale : «...les mœurs ont évolué. Aujourd'hui, nos concitoyens veulent absolument, quoi qu'on en dise, participer d'une manière ou d'une autre, donner leur avis sur un certain nombre de sujets importants. Six ans de mandat municipal, c'est long. Lorsque les électeurs élisent le conseil municipal, ils ne signent pas un chèque en blanc pour six ans, pour ne se retrouver qu'au bout de ce délai afin de juger de l'action du conseil municipal élu »².

Patrick Devedjian, député-maire RPR d'Antony, évoque ainsi la « crise de la représentation politique » qui nécessite de renouveler profondément le rôle de

¹ Pierre Richard, *Le temps des citoyens .op. cit.*, p. 107.

² Gérard Gouzès, *J.O.A.N.*, 26 mars 1991, p. 435.

médiation du politique avec des citoyens de plus en plus compétents : « On ne rebâtira pas les institutions d'autrefois, mais on peut mettre en œuvre des solidarités immédiates (le quartier, la ville, l'école) avec des individus rassemblés autour d'un objectif et responsabilisés par la gestion collective de petits ensembles. Cette responsabilité individuelle de proximité retrouve la tradition du village, et recrée des liens entre **des citoyens de plus en plus instruits et capables de comprendre les problèmes et les solutions** »¹. La même idée est exprimée par Dominique Taddéi : « Le problème de l'idée de souveraineté du peuple, c'est que c'est une catégorie qui permet à des petits cercles d'accaparer une référence indéfinie au peuple. Aujourd'hui il faut un nouveau contrat, avec des procédés d'interpellation de l'élu, des compte-rendus de mandat, etc. C'est d'autant plus légitime, **que le nombre de personnes capables de le faire augmente**. Il faut mettre en place une négociation des conditions d'exercice du mandat des élus avec ceux qui vont les soutenir »².

Exprimer l'idée que les citoyens ne sont pas compétents est plus rare et plus coûteux. Ce type de discours fait l'objet de dénonciations vertueuses : En témoigne, par exemple, cet échange survenu à l'Assemblée Nationale lors de la discussion d'un article de la loi ATR prévoyant la mise à disposition du public des documents budgétaires des communes :

« M. René Beaumont. (...) nos documents budgétaires sont devenus particulièrement techniques. Qui, parmi nos administrés, comprend ce que veut dire sur une ligne budgétaire « F.C.T.V.A. », sept fois de suite « D.G.F. » et deux fois de suite « D.G.E. » ? (...)

M. Christian Pierret, rapporteur. ...contrairement à M. Beaumont, nous faisons confiance aux citoyens que nous estimons capables d'examiner et de juger les documents budgétaires »³.

¹ « Patrick Devedjian : Se mettre à l'écoute des citoyens », Interview de Jean-Philippe Moine, *Le Figaro*, 25 décembre 1993.

² Dominique Taddéi, Entretien, 21 novembre 1996.

³ *JOAN*, 26 mars 1991, p. 420-421.

Ceux qui s'opposent à la mise en place de procédures de participation préfèrent mettre en avant, non pas l'incompétence des citoyens, mais au contraire le fait qu'ils sont parfaitement informés et s'investissent déjà dans la gestion des affaires de la cité, ce qui rend inutile la mise en place de moyens supplémentaires. C'est le sens de l'intervention de Pierre Micaux demandant la suppression de l'article de la loi ATR prévoyant la légalisation du « référendum local » : « ... nos électeurs sont informés et participent à la vie locale. De l'extrême droite à l'extrême gauche, en passant par le centre et ses différentes composantes, tout le monde s'accorde à reconnaître que la vie participative est, dans nos communes, une réalité. C'est la raison pour laquelle je m'étonne que l'on appelle nos concitoyens à participer »¹.

Cette conception selon laquelle les citoyens sont aujourd'hui capables, compétents, qui tend à se répandre, n'est pas universelle et affecte plus ou moins le personnel politique selon ses positions et dispositions, ressources et trajectoires. Il ne manque certes pas d'élus qui continuent à défendre une conception de la démocratie fondée sur le seul moment électoral. Mais ces élus hésitent désormais à mettre en avant l'idée de l'incompétence ou de l'incapacité des citoyens. Ainsi lors des débats parlementaires concernant le projet de légalisation du référendum local, cet argument est singulièrement absent des prises de positions les plus virulentes en faveur d'une conception stricte de la démocratie représentative. Sur ce point le contraste est frappant avec les argumentaires déployés sur le même sujet au XIX^{ème} siècle². Tout se passe en fait comme si les craintes des élus

¹ JOAN, 26 mars 1991, p. 411.

² En 1890 un parlementaire s'exprime ainsi : « les questions municipales sont complexes, difficiles, délicates ; il faut, pour les résoudre, l'habileté, la sagacité, la science d'hommes spéciaux... Le référendum peut soulever une agitation dangereuse, il conduira à l'anarchie car les maires seraient sans cesse renversés ». M. Guillemet, cité in Benjamin Beytout, *Les référendums locaux*, Mémoire pour le DEA de droit public interne de Paris I, sous la direction de M. Jeanneau, 1991, p. 5. Pour comprendre pourquoi de tels discours ne sont aujourd'hui plus possibles, il faudrait évoquer, parmi d'autres processus, l'élévation générale du niveau d'instruction depuis la date à laquelle s'exprimait ce parlementaire. Ainsi, alors qu'au début du siècle on comptait 6,5 millions d'enfants scolarisés dont 95% dans les écoles primaires, le secondaire étant réservé à la bourgeoisie, la France compte en 1997 14,5 millions d'élèves dont 41% dans le secondaire et 14,5% dans le supérieur. Alors que moins d'un quart des enfants des classes populaires obtenait le certificat d'études vers 1900, 62% d'une génération obtient le baccalauréat en 1997 (3% à la veille de la seconde guerre mondiale). Voir *Données Sociales 1999 – La société française*, Paris, Insee, 1999, 506 pages. Même si ces évolutions ne doivent pas faire oublier que des inégalités subsistent (les parcours restant très hiérarchisés, puisque près des quatre cinquièmes des enfants des

avaient changé : ce n'est plus l'ignorance de la masse qu'ils redoutent, mais les activistes que constituent associations et opposition municipale, en d'autres termes des acteurs concurrents dans le jeu politique. Ceux qui s'opposent à la légalisation du référendum local et à l'établissement d'un droit d'initiative populaire manifestent leurs craintes à l'égard des associations, de l'utilisation de cette technique par l'opposition¹. Ils évoquent également le risque de lasser les électeurs et de les détourner des scrutins habituels, ou encore le risque de déresponsabiliser les élus². Le problème concernant la capacité des électeurs est éventuellement un problème de manque d'information (dont la responsabilité est alors imputée aux élus) mais non un problème de compétence. De même lors des débats parlementaires sur la mise en place de la Commission Nationale du Débat Public, l'idée de l'incompétence des citoyens n'est à aucun moment invoquée

professions libérales achèvent leur formation initiale avec un diplôme de l'enseignement supérieur, contre un quart seulement des enfants d'ouvriers), on peut penser que cette augmentation générale de la compétence scolaire a fortement contribué à ce que certaines conceptions du « citoyen » soient plus difficilement « tenables » publiquement.

¹ « Les élections municipales se déroulent tous les six ans. Les électeurs donnent la majorité à une équipe en lui faisant confiance pour prendre les décisions en leur nom. En adoptant l'article 28, nous risquerions de remettre cela en cause. Imaginez combien il sera facile à une opposition qui aura obtenu 49% des voix de rassembler derrière elle 10% ou même 20% des électeurs pour remettre fréquemment en cause votre gestion municipale ou certain de vos projets ». Yves Nicolin, *JOAN*, 12 juillet 1994, p. 4766.

² « Loin de contribuer à une meilleure démocratisation, le recours au référendum local risque de paralyser certains projets indispensables mais contestés par des minorités agissantes ». Jean Briane, *JOAN*, 25 mars 1991, p. 345.

« ... vous touchez à la stabilité même des institutions communales et à la démocratie. Je n'hésite pas à vous rappeler qu'une sanction, bien connue d'un certain nombre d'entre nous, existe : c'est l'élection ! Or, par l'introduction du système que vous proposez, vous remettez en cause en quelque sorte le système de la sanction ». Pierre Mazeaud, *JOAN*, 26 mars 1991, p. 411. « Tous tant que nous sommes, élus nationaux, élus locaux, nous sommes les élus de la démocratie représentative et non pas d'une démocratie directe qui viendrait se substituer à nous. Nous devons être extrêmement prudents en la matière car (...) nous risquons de nous trouver demain en face d'une démocratie de contestation dont je crains qu'elle ne soit le plus souvent réactionnaire ». Robert Poujade, *JOAN*, 26 mars 1991, p. 410.

De même en 1994, Patrice Martin-Lalande évoque l'écueil que constitue « la contestation, inacceptable, du suffrage universel, son court-circuitage par ceux qui rêvent d'une guérilla ou d'une revanche permanente contre les élus du suffrage universel. Cela existe. Il peut y avoir un risque de revanche chez ceux qui ont manqué l'élection et qui ont été battus. Nous connaissons cela dans nos communes ». *JOAN*, 12 juillet 1994, p. 4759. « Sur le fond, je suis, comme beaucoup, séduit par l'idée d'une nouvelle citoyenneté participative. Mais, quitte à aller à contre-courant, je suis hostile à la remise en cause de la démocratie représentative à laquelle tend cet article. Qu'il s'agisse des élus ou des associations, nous sommes là pour étudier les dossiers, prendre des décisions et les assumer, quelles qu'elles soient ». *JOAN*, 12 juillet 1994, p. 4761.

pour s'opposer à cette disposition. Les réticences exprimées ont là encore trait aux associations¹ ou aux risques de « déresponsabilisation des élus »².

Dans tous les cas, c'est au nom de la sauvegarde de la démocratie représentative que s'affrontent opposants et partisans du référendum local ou de la mise en place d'une Commission Nationale du Débat Public. Les défenseurs de ces deux techniques participatives vont s'attacher à souligner non seulement la compatibilité, mais les avantages que présentent ces dispositions pour la démocratie représentative.

L'examen de débats parlementaires montre donc de façon très convaincante que le statut du citoyen a changé : il n'est plus considéré comme incapable de participer à la gestion des affaires publiques. Cet argument récurrent dans les débats politiques du XIX^{ème} siècle tend aujourd'hui, sinon à disparaître complètement, du moins à apparaître sous une forme particulièrement euphémisée. Si les discours ne sont pas toujours exempts d'une forme de paternalisme qui rappelle certains débats lors de l'extension du droit de suffrage, le thème de l'incompétence citoyenne semble comme frappé d'une forme d'autocensure.

B. Les fondements de la légitimité de l'intervention des citoyens

Une fois reconnue leur compétence, on peut néanmoins se demander ce qui, d'après les élus, peut justifier l'idée que les « citoyens ordinaires » soient fondés à vouloir exercer un droit de regard sur l'activité de leurs dirigeants. En d'autres termes, quelle peut-être, en dehors de sa seule compétence présumée, la légitimité

¹ « Oui, la défense de l'environnement (...) doit être un exercice de démocratie locale où tout citoyen doit pouvoir obtenir une information transparente et accessible et participer aux choix qui intéressent son environnement. Il ne convient pas pour autant de conférer aux associations de protection de l'environnement un droit de veto. (...) Les associations doivent être écoutées mais elles ne doivent pas décider. Le rôle important qu'elles jouent dans le débat démocratique ne doit pas générer des obstacles qui empêcheraient à l' élu toute possibilité d'action. » Joseph Ostermann, *JO Sénat*, 11 octobre 1994, p.4149.

² « Il est normal de débattre sur les moyens, sur les problèmes d'impact, sur les tracés pour des lignes TGV ou des lignes haute-tension. Mais transférer au débat le choix de la finalité nous paraîtrait déraisonnable et constituerait incontestablement un recul de la responsabilité des élus locaux ou nationaux (...) Il n'y a pas confiscation de la volonté populaire puisque nous allons devant les électeurs avec notre bilan à chaque échéance! » Michel Bouvard, *JOAN débats*, 6 décembre 1994, p. 8314-8315.

du citoyen à intervenir dans la vie publique dans le cadre d'un régime représentatif ? Les associations s'appuient quant à elles généralement sur deux types de légitimité (représentativité et/ou leur capacité d'expertise), que ne saurait invoquer un « citoyen ordinaire ». Les discours politiques laissent ici transparaître deux types de légitimité qui fondent l'intervention du citoyen ordinaire dans la gestion des affaires publiques. Les élus reconnaissent d'autant plus facilement une forme de compétence au citoyen ordinaire, qu'ils la limitent à des domaines précis et la définissent d'une façon compatible avec le principe de leur légitimité élective. Il s'agit d'une part d'une « légitimité pastorale »¹, une légitimité de proximité, qui renvoie à l'idée que le citoyen est le mieux placé pour connaître ses propres problèmes et besoins ou ceux de son quartier². Selon cette conception le citoyen ordinaire est doté d'une compétence ordinaire spécifique qui peut enrichir les décisions et à laquelle les élus n'ont pas forcément accès. Cette conception explique le développement particulier connu par les procédures de participation des citoyens à l'échelon local. Elle rejoint aussi une représentation technique ou managériale où la participation des citoyens est vue comme un moyen d'améliorer les décisions et les projets eux-mêmes, ainsi que l'efficacité de l'action des pouvoirs publics (leur capacité à mettre en œuvre les décisions, ce qui renvoie à l'idée d'acceptabilité des décisions)³.

Cette représentation est également très prégnante lors des enquêtes d'utilité publique où les participants ressentent la nécessité de justifier leur intervention en

¹ Loïc Blondiaux, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 379.

² Cette conception est déjà théorisée chez Aristote, pour qui le peuple en tant que multitude, cumule une multiplicité d'expériences et de savoirs qui dépassent la compétence d'un seul individu. Pour lui, c'est bien celui qui use d'une chose qui est le mieux placé pour choisir ce qui lui convient : « Dans certains domaines, le fabricant ne saurait être ni le seul ni le meilleur juge. (...) Connaître d'une maison, par exemple, ce n'est pas seulement le fait de celui qui la construit, mais celui qui s'en sert en juge mieux que lui, (...) et dans le cas du festin c'est le convive et non le cuisinier qui jugera le mieux ». Aristote, *Les Politiques*, Livre III, chapitre XI.

³ Loïc Blondiaux montre bien les problèmes posés par l'invention d'une légitimité ordinaire, comme en atteste la fragilité de la position des conseillers de quartiers désignés par tirage au sort. Ceux-ci risquent soit de se confondre avec le « public » car ils ne trouvent pas leur place, soit de se professionnaliser sur le modèle de représentants associatifs. Seule leur « prise sur le terrain », leur « capacité à parler au nom des jeunes dont on a la charge ou des locataires d'un immeuble que l'on représente les met sur un pied d'égalité avec le pouvoir politique toutes les fois où le sort de ces populations est en jeu » Loïc Blondiaux, art. cit., p. 378s.

expliquant en premier lieu en quoi ils sont personnellement concernés, touchés par le projet en cause. Tout se passe comme si seul, le fait d'être personnellement concerné, au sens d'être véritablement une « victime » personnellement affectée par le projet, pouvait valablement justifier la participation. Les commentaires des commissaires enquêteurs semblent sinon exclure, du moins considérer tout autre public comme moins pertinent¹. Le même phénomène est mis en évidence à propos de procédures de concertation préalable sur des projets d'infrastructures : le statut qui légitime les interventions de la population est celui de riverain, en ce qu'il est basé sur une « compétence rare » : l'expérience des lieux. « Les usagers sont dits compétents en fonction de leurs pratiques, de leur expérience quotidienne. C'est le cas d'usagers parlant en leur nom propre, dans une démarche individuelle en faisant des remarques ou des propositions précises. Ces usagers particuliers sont définis positivement, comme des interlocuteurs privilégiés »².

D'autre part, l'intervention des citoyens ordinaires se fonde sur un autre type de légitimité que nous qualifierons de normative, en ce qu'elle repose sur la noblesse et le caractère désormais valorisé du désir de participation. Cette conception rejoint les visions les plus normatives de la « démocratie participative » telles qu'on les trouve chez les défenseurs de la cause participative. Ici la participation est une valeur en soi, presque indépendamment de ce à quoi elle s'applique : l'important c'est de participer. Plus qu'une valeur, la participation est un devoir. C'est la vertu civique qui fonde ici le citoyen ordinaire à intervenir. C'est cette deuxième conception qui semble se développer actuellement.

¹ Voir Cécile Blatrix, « Une procédure de 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 307.

² Pierre Tripier, et *alii*, « La place de l'utilisateur dans les choix d'infrastructures publiques », in Claude Quin (dir.), *L'administration de l'équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation Française, 1995, p. 268.

§2. Demande sociale ou préoccupations propres aux élus ? Une règle pragmatique du jeu politique

La volonté affichée d'accorder davantage de possibilités de participation aux citoyens ne saurait être une remise en cause de la légitimité de l'élection : « l'indispensable participation des citoyens aux décisions par l'ensemble des processus de concertation ne peut se substituer à la décision politique ultime de l'élu, soumis à la sanction de l'élection »¹. A travers la thématique participative s'impose l'idée que certaines pratiques sont une condition du succès dans la compétition politique. C'est la croyance en l'efficacité de la « démocratie participative » comme solution à la « crise de la démocratie représentative », dans le cadre de la compétition électorale, ou encore pour résoudre des conflits, qui permet son succès. La « démocratie participative » est d'abord perçue comme une nécessité. L'idée que les procédures participatives constituent une réponse à la crise de la démocratie représentative, rendue concevable par des associations, est reprise par les élus eux-mêmes : Christian Pierret, rapporteur de la loi ATR présente ainsi le titre II du projet de loi concernant la participation des citoyens : « ...la décentralisation s'est fait jusqu'à présent plus au niveau des élus locaux qu'à celui des citoyens. (...) le défi est très lourd à relever puisqu'il s'agit de pallier les inconvénients du système institutionnel, dont nous sommes les premiers responsables, mais aussi, parfois, les premières victimes. (...) Il s'agit... de répondre aux graves interrogations suscitées par le développement de l'abstention qui, s'il s'aggravait, deviendrait la pierre d'achoppement de la décentralisation, et au-delà, celle de la démocratie représentative »². Les problèmes qui préoccupent les élus apparaissent ici très clairement : il s'agit du développement de l'abstention.

Les élus perçoivent la démocratie représentative comme en crise, et la « démocratie participative » comme une solution à la crise : « il faut voir dans ces consultations une pédagogie à la citoyenneté active. (...) C'est une méthode peut-être nouvelle, très différente, qui peut intéresser les citoyens à la vie publique et

¹ Catherine Trautmann, « Le grand décalage », *Le Monde*, 6 septembre 1991.

² Christian Pierret, *JOAN*, 25 mars 1991.

les amener, par cette pédagogie participative, à voter et à comprendre que les enjeux ne sont pas simplement faits de slogans démagogiques comme on le voit parfois »¹.

Ainsi on observe que ceux qui sont opposés à ces procédures mettent en avant à titre de contre-argument leur longévité politique : Pierre Micaux s'oppose au référendum d'initiative populaire en avançant qu' « Avec vingt-neuf ans de mandat derrière moi, j'ai le sentiment de savoir de quoi je parle ! »². Olivier Guichard procède de même : «... il me semble dangereux de poursuivre dans la voie du référendum local... Que l'on veuille bien considérer qu'elle (mon observation) est le fruit de l'expérience, puisque ma première élection municipale date du 29 avril 1945 et que j'ai eu à maintes reprises, depuis lors, l'occasion de recevoir des demandes de référendum et même d'en organiser un »³. Au cœur de telles prises de position on sent bien quel est l'enjeu : l'efficacité politique des procédures participatives, notamment à l'égard de l'élection ou la réélection. Cependant que les opposants à la « démocratie participative » mettent en avant le contre-argument de leur longévité politique, les prises de position de l'avant-garde démocratique visent ainsi à affirmer combien un refus de la « démocratie participative » est risqué politiquement : « ... on le constate chaque fois qu'une autoroute, une ligne de TGV, une usine, un lycée : si vous n'avez pas procédé à une consultation préalable, si vous n'avez pas, en fait, mené une opération de concertation, les électeurs vous le font payer très cher trois ans après aux élections municipales ! »⁴.

¹ Gérard Gouzès, *JOAN*, 26 mars 1991, p. 436.

² Pierre Micaux, *JOAN*, 12 juillet 1994, p. 4761.

³ Olivier Guichard, *JOAN*, 12 juillet 1994, p. 4758.

⁴ Charles Millon, *JOAN*, 12 juillet 1994, p. 4763.

§3. Stratégies de visibilité et effets d'amplification

L'analyse des débats parlementaires ayant précédé la mise en place de procédures participatives, comme l'analyse de la pratique de certains de ces dispositifs, montre des élus attachés à mettre en avant leurs propres expériences, toujours réussies, de « démocratie participative ».

A. Un discours avant-gardiste : la « démocratie participative » comme ressource argumentative

L'évocation de leurs pratiques et démarches participatives permet aux élus de se placer eux-mêmes parmi l'avant-garde démocratique. En contribuant ainsi à la visibilité de la « démocratie participative », les élus émettent eux-mêmes des incitations en direction de leurs pairs.

1. La visibilité des pratiques participatives des élus locaux

Ces expériences sont en effet systématiquement mises en avant : en 1994 lors des discussions de l'article de la loi sur l'aménagement du territoire prévoyant des possibilités d'initiative populaire, de nombreux députés évoquent pour s'en féliciter leurs expériences en la matière : « Vous nous proposez un référendum d'initiative populaire. Je n'y suis pas opposé. Je l'ai déjà expérimenté au niveau de la région dont j'ai la charge pour faire agréer par les élus locaux de ma région, car cela coûtait cher, le plan éducatif « Permis de réussir », qui, entre autres, créait des cours de soutien dans les lycées »¹. « Ayant fait un référendum il y a une dizaine d'années dans ma commune, une commune de 450 000 habitants, j'en ai conservé le souvenir d'une excellente opération sur le plan de la démocratie locale qui a permis de débloquer certains problèmes qui étaient très lourds »². Ces expériences semblent ainsi constituer des titres à parler pour les parlementaires lors des débats sur les procédures participatives.

¹ Charles Millon, *JOAN*, 7 juillet 1994, p. 4231.

² Patrice Martin-Lalande, *JOAN*, 12 juillet 1994, p. 4759.

« L'organisation du référendum d'initiative populaire est, à mon sens, une excellente chose. Je suis un élu local et, dans ma commune de Narbonne, avait été organisé voilà cinq ou six ans un référendum qui s'était très bien passé et dont les résultats avait été satisfaisants. Une telle procédure va en effet dans le sens d'une plus grande participation des citoyens, d'une plus grande démocratie. Elle va donc dans le bon sens »¹.

Quel que soit le texte discuté et leur camp politique les parlementaires ne veulent pas être en reste dès qu'il s'agit de faire preuve de vertu démocratique : « Nous aussi, nous sommes soucieux de mettre en place dans nos quartiers et dans nos communes une forme de pédagogie active »².

Les parlementaires, qui sont souvent des élus locaux, saisissent chaque occasion de mentionner devant leurs pairs leurs pratiques les plus innovantes en matière de démocratie, et n'hésitent pas à s'appuyer sur leurs propres initiatives pour affirmer que les points de vue qu'ils défendent à l'Assemblée sont partagés par « l'opinion publique » : « ... permettez-moi, en introduction à mon intervention sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, de vous présenter les résultats, certes partiels, d'une consultation que le conseil général du Bas-Rhin a lancée en mai de cette année auprès des habitants du département. Afin de donner au dialogue avec la population une nouvelle dimension, l'assemblée départementale a adressé aux 400 000 foyers du Bas-Rhin un formulaire comportant seize questions, conçues pour lui permettre de mieux connaître les préoccupations et les priorités que les Bas-Rhinois voudraient la voir retenir dans les politiques qu'elle met en œuvre. La participation record dont cette consultation, à la surprise générale, a été l'objet – 105 000 familles, soit plus de 25% des familles interrogées, ont répondu – confère à ses résultats un intérêt tout particulier et incite à les analyser avec la plus grande attention pour tenter d'en tirer le plus possible d'enseignements »³. Suivent des considérations sur la façon dont il faut comprendre la protection de l'environnement, comme compatible avec le développement économique.

¹ Alain Madalle, *JOAN*, 12 juillet 1994, p. 4761.

² Patrick Ollier, *JOAN*, 26 mars 1991, p. 437.

³ Philippe Richert, *JOAN*, 11 octobre 1994, p. 4138.

Même s'ils les évoquent parfois pour récuser la nécessité de légiférer¹, on constate que les élus ne ratent pas une occasion de faire savoir qu'ils ont organisé une consultation, etc. Ainsi, la discussion des textes prévoyant la mise en place d'instances participatives est de plus en plus l'occasion de mettre en avant les initiatives des élus locaux qui composent l'assemblée. Ces débats montrent également une volonté d'instaurer un mode d'élaboration de la loi plus participatif.

2. Un nouveau mode d'élaboration de la loi ?

Le rapporteur de la loi ATR à l'Assemblée Nationale insiste ainsi sur le fait que le projet de loi s'appuie sur certains nombres d'expériences innovantes: « Le projet de loi s'est... inspiré des mécanismes qui ont fait l'originalité des grandes démocraties. Il est surtout imprégné des expériences et des initiatives, ce qui est bon, de ceux des élus locaux – et nous sommes nombreux à l'être ici – qui ont compris qu'un dialogue permanent avec l'opinion remettait moins en cause l'adhésion à une gestion qu'elle n'en transformait de manière bénéfique le sens »². Cette argumentation qui vise à démontrer que le projet de loi s'appuie sur une conception exigeante de la démocratie dont il est le produit, transcende les clivages partisans. Elle se retrouve aussi bien lors des discussions de textes défendus par des gouvernements de gauche, que de droite, comme le montrent les propos de Charles Pasqua lors de l'examen du projet de loi sur le développement et l'aménagement du territoire : « La discussion de ce projet s'ouvre... après que des millions de Français et de multiples institutions y ont participé. Jamais un débat législatif n'a été précédé d'une aussi large consultation. C'est le peuple qui a été directement associé à la préparation du projet. Il s'y est profondément intéressé, attestant ainsi son adhésion à la démarche engagée. N'est-ce pas d'ailleurs l'esprit même de nos institutions qu'il puisse infléchir son destin, soit qu'il en décide par la voie du référendum, soit, à défaut, qu'il l'influence par sa participation directe aux grandes décisions démocratiques ? »³. Si certains

¹ Souvent au nom de la « naturalité de la participation au niveau local ». Voir Marion Paoletti, *Thèse citée*, p. 76.

² Christian Pierret, *JOAN*, 25 mars 1991, p. 311.

³ Charles Pasqua, *JOAN*, 7 juillet 1994, p. 4217.

parlementaires dénoncent les modalités d'organisation de ce débat, le principe et la méthode qui l'animent font l'unanimité, comme le montre par exemple cette intervention du député communiste Rémy Auchédé : « La cohérence indispensable d'une politique nationale et son efficacité ne peuvent résulter d'une démarche autoritaire et sélective. Au contraire, elle doit être le résultat d'une élaboration démocratique fondée sur l'expression des besoins des citoyens et des collectivités territoriales, seule susceptible de nourrir les choix nationaux, de définir les priorités et d'assurer l'harmonie des développements »¹.

Dans la même perspective, la manière dont ils exercent cette fois leur activité de parlementaire est mise en avant, chaque fois qu'elle relève d'une démarche « participative » : « Pour l'étude de ce texte, monsieur le ministre, nous avons engagé un nouveau mode de réflexion, avec le début de mise en place d'un intergroupe informel qui s'occupe des questions d'environnement, constitué pour une part de parlementaires, pour une autre de personnes qui n'ont pas accès à cette tribune. Certaines, par exemple, appartiennent à Convergence Ecologie Solidarité, qui est d'ailleurs à l'origine de cette idée, d'autres à France Nature Environnement. Certaines sont des personnalités de l'écologie politique, d'autres sont des membres d'associations de protection de l'environnement, juristes et experts en écologie (...) Nous sommes nombreux... à accorder, dans notre activité parlementaire concrète, une place aux citoyens, y compris dans les propositions que nous défendons dans cet hémicycle »².

L'analyse des discours politiques montre des régularités : les agents qui peuvent mettre en avant leur bonne volonté démocratique se classent ainsi dans le camp de l'avant-garde, du changement et de la modernité, tandis que sont stigmatisés les « passésistes » qui s'y opposent. La logique de la concurrence politique conduit les hommes politiques à prendre au sérieux l'idée d'une crise de la démocratie représentative et l'exigence participative, et ce d'autant plus qu'il est impossible de démontrer et de falsifier l'idée que la participation est une

¹ *JOAN*, 7 juillet 1994, p. 4237.

² Jean-Pierre Brard, *JOAN*, 5 décembre 1994, p. 8261.

condition du « succès » (qu'il s'agisse d'une élection, ou de la mise en œuvre d'une décision précise). La « norme » participative se diffuse ainsi par un processus d'imitation et de surenchère bien connu, caractéristique de la compétition politique¹. Les organes de presse des différentes associations d'élus contribuent sans doute à la diffusion de cette croyance et de ces pratiques. En effet cet « enjeu » est périodiquement réactivé dans le cadre des campagnes électorales. On sait que la détermination des thèmes des campagnes électorales ne se réduit pas à une prise en compte de demandes sociales externes. La perception d'un problème comme risqué, de faible profit, peut conduire à son exclusion de l'agenda électoral alors même qu'il faisait partie de l'agenda politique². C'est tout le contraire en ce qui concerne la participation : elle n'est peut-être jamais aussi présente que pendant les contextes pré-électorales où elle fait l'objet d'une réactivation d'autant plus vive que ces contextes servent de point d'appui aux défenseurs de la démocratie participative. Le thème de la participation des citoyens est toujours présent dans les campagnes électorales mais ne suscite pas d'affrontements. Son caractère récurrent n'en fait pas pour autant un problème irrésolu mais plutôt une solution, une idée éternellement neuve. Cette double caractéristique en fait un thème adapté aux attentes journalistiques. Le thème de la modernisation de la démocratie était ainsi un des thèmes de la campagne présidentielle de Jacques Chirac. Ce thème réapparaît en mars 1998 au lendemain des élections régionales et cantonales, à la suite des alliances entre quatre présidents de conseils régionaux de droite et le Front National, pour disparaître à nouveau peu à peu. A l'approche des élections européennes, dans un discours prononcé devant le conseil régional de Bretagne, le président de la République

¹ Jean-Baptiste Legavre met en évidence le même phénomène à propos du développement de la communication politique locale : « ... les professionnels de la politique ont un sens pratique qui peut leur faire adopter certaines manières d'être et de se (re)présenter tout simplement parce qu'ils se sentent sommés de le faire moins par leurs mandants que par leurs concurrents, sans forcément qu'ils y croient tout à fait, mais tout en y croyant suffisamment pour le faire ou le faire faire ». Jean-Baptiste Legavre, « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise ». *Politix*, n°28, 4^{ème} trimestre 1994, p. 88.

² C'est ce que Frédéric Sawicki a montré à propos de la question de la protection sociale au moment de l'élection présidentielle de 1988. Frédéric Sawicki, « Les questions de protection sociale dans la campagne présidentielle française de 1988. Contribution à l'étude de la formation de l'agenda électoral », *Revue Française de Science Politique*, vol. 41, n°2, avril 1991, pp. 171-196.

prononce un discours appelant à « libérer les nouvelles énergies démocratiques » et à la « revitalisation de la vie publique »¹.

Les règles propres à la concurrence politique poussent les élus à imiter ce que font leurs pairs, d'autant plus que les expériences participatives sont mises en avant. Les profits attachés au fait de « donner la parole » n'existent que dans la mesure où cette démarche vertueuse est mise en scène, ce dont ne se privent pas les élus les plus avant-gardistes en la matière. Ainsi l'analyse des débats parlementaires montrent des élus qui évoquent avec une certaine complaisance les expériences – toujours réussies – auxquelles ils se sont livrés. La thématique participative apparaît bien comme une nouvelle règle du jeu politique à la fois normative et pragmatique. D'une part, elle énonce ce qui est juste et constitue à la fois une source de profit symbolique et une ressource argumentative dans le champ politique. D'autre part, elle tend aussi à s'imposer comme règle pragmatique du jeu politique dans la mesure où des élus de plus en plus nombreux font de leurs pratiques participatives la condition de leur succès dans le cadre de la compétition politique locale.

B. La mise en scène des pratiques participatives

L'analyse de la pratique des Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes montre que l'octroi de cette participation aux « enfants » et aux « jeunes » par les élus locaux est largement mise en avant par ces derniers, pour lesquels il ne s'agit nullement de dissimuler ce que ces instances doivent à leur initiative, bien au contraire. Le discours des élus est marqué par une rhétorique de l'innovation, voire de l'avant-garde, où l'on s'attache à souligner l'originalité de la démarche : ainsi les élus réussissent toujours à démontrer que « leur » CMEJ est le premier en quelque chose (dans le département, dans une commune de moins de 500 habitants, dans une commune de plus de X habitants, etc.)². Les CMEJ bénéficient ainsi d'une

¹ « Jacques Chirac se pose en modernisateur de la démocratie », *Le Monde*, 5 décembre 1998.

² L'ancien élu initiateur du Conseil Municipal d'Enfants d'Albens raconte ainsi la naissance du conseil: «Pour le maire, ça apportait qu'il innovait dans le département...et comme on était pratiquement les premiers...» A Villeurbanne le conseil d'enfants a été mis en place en 1988 :

image valorisée et valorisante pour les élus, source de profits symboliques¹, comme en atteste l'importante couverture médiatique à laquelle ces initiatives donnent souvent lieu au niveau local². A travers les CMEJ, les élus se mettent en scène au moins autant qu'ils mettent en scène les enfants. Les CMEJ semblent ainsi permettre aux élus qui les mettent en place de se positionner à « l'avant-garde démocratique », parmi ceux qui « donnent la parole » à leurs administrés de tous âges, et pas seulement au moment des élections. De la même façon les élus ayant organisé un référendum s'arrangent toujours pour être les premiers et s'arrangent pour donner à leur consultation le plus large écho possible³.

A travers leurs déclarations, à travers la presse, spécialisée ou non, régionale ou nationale, les élus peuvent observer les réalisations des uns et des autres et percevoir l'injonction participative, d'autant plus que ce type d'initiatives suscite généralement l'intérêt des journalistes.

La thématique de la « démocratie participative » apparaît ainsi comme une ressource dans les débats parlementaires, et plus généralement au sein du champ politique. Elle s'inscrit désormais dans la « panoplie des coups politiques légitimes »⁴, c'est-à-dire qu'elle constitue une contrainte intériorisée par les acteurs politiques et intégrée dans leurs stratégies. La perspective d'une mise en cause de leur vertu démocratique devient un argument de poids, doté d'une force de dissuasion. La thématique participative devient un nouveau moyen de justification de l'action qui permet de mobiliser les ressources attachées au fait de donner la parole tout en se situant parmi les modernisateurs de la vie politique. La

« C'était une idée de Charles Hernu qui avait vu ça dans d'autres villes.; Si vous voulez ce qui a généré ce conseil au départ c'est une approche un peu médiatique des choses ». Entretien avec le premier adjoint au maire chargé de l'éducation et de la petite enfance, le 16/07/96.

¹ L'image de « pureté » et « d'innocence » attachée traditionnellement à l'enfance rejaille sur ceux qui les mettent en place.

² Les articles de presse (essentiellement régionale) rendant compte de l'activité des conseils sont souvent conservés dans une sorte de « press-book ». Les enfants sont généralement associés à toutes les cérémonies officielles et autres commémorations en tant que « personnalités locales », figurant aux côtés du maire adulte en arborant leur propre écharpe tricolore.

³ En 1985 André Santini est ainsi le premier à organiser dans la ville d'Issy-les-Moulineaux un référendum sur une question de circulation, qui plus est organisé par correspondance « Circulation à Issy-les-Moulineaux », *Communes Modernes*, n°345-346, août-septembre 1991, p.6.

⁴ Bastien François, « Le conseil constitutionnel et la Cinquième République, Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, p. 386.

diffusion de la « démocratie participative » se fait donc par imitation des réalisations mises en avant par les élus (dans leurs bulletins municipaux, leurs discours, leurs sites internet...), répercutées dans les médias, ainsi que dans des ouvrages recensant ces expériences¹, des sessions de formations, et des pratiques associatives (telles l'Observatoire mis en place par l'ADELS).

¹ Par exemple Jean Dumonteil, *Le guide de l'innovation municipale*, Paris, Sorman, 1990, 254 pages.

Section III.

La « démocratie participative » au concret

Analyser la construction sociale de la « démocratie participative », c'est analyser comment les procédures, démarches labellisées comme telles vont s'inscrire dans les structures sociales qui leur préexistent, et être affectées par elles. La construction sociale de la « démocratie participative » ne se fait pas dans un vide social. Elle est appropriée par différentes catégories d'acteurs qui peuvent modifier le sens de ces pratiques. Vouloir pointer l'émergence d'un nouveau rapport au politique ne doit pas conduire à négliger la manière dont les structures sociales préexistantes peuvent, en s'imposant à elles, neutraliser les innovations que paraissent constituer les procédures de « démocratie participative ». L'observation du fonctionnement concret de plusieurs de ces procédures, permet de voir comment la modification des modalités pratiques de l'échange politique donne lieu à la construction d'un nouvel équilibre dans les relations qu'entretiennent les acteurs.

Ici nous aurons recours aux travaux – encore assez rares – analysant le fonctionnement concret des procédures dites de « démocratie participative » pour compléter nos propres enquêtes. En effet, il était impossible, mais surtout inutile, de réaliser pour toutes ces procédures le même travail d'investigation, dans la mesure où d'autres auteurs l'ont fait et bien fait. Nous utiliserons ces travaux dans une perspective plus large visant à s'interroger quant aux points communs et aux différences entre ces différents procédures. Il s'agit plus précisément de voir quel contenu et quelle force contraignante ces différentes techniques donnent à la « démocratie participative ». Nous allons donc effectuer un tour d'horizon du fonctionnement des procédures participatives afin de tenter de mesurer dans quel sens chacune d'elles contribue à définir et à donner un sens particulier à la « démocratie participative ». Tous les procédés de « démocratie participative » se valent-ils ? Certaines techniques ne sont-elles pas « plus participatives que

d'autres » ? Que révèle l'observation de leur fonctionnement concret quant au « système des procédures participatives » ?

Amplifié par la double logique du jeu politique et médiatique, le phénomène participatif reste limité en pratique, et les procédures de « démocratie participative » sont souvent neutralisées (§1). Les pratiques se diffusent par une sorte de surenchère participative selon laquelle ce qu'une procédure de « démocratie participative » a fait, une autre procédure de « démocratie participative » peut le défaire, ce qui n'empêche pas que ces techniques soient souvent instrumentalisées (§2). Enfin, la thématique participative se répand de plus en plus rapidement, mais elle se diffuse inégalement selon les acteurs, les contextes, les enjeux, les positions et dispositions des acteurs, ou encore les secteurs de politiques publiques (§3). Au total, les procédures de « démocratie participative » sont généralement contrôlées ou neutralisées par les élus mais aussi par les associations. Mais certaines d'entre elles, en particulier les procédures censées assurer la protection de l'environnement, semblent se distinguer par leur caractère plus contraignant et moins aisément contrôlables.

§1. Des pratiques limitées et neutralisées

L'analyse de la construction sociale de la « démocratie participative » ne serait pas complète si l'on n'examinait comment les procédures participatives sont appropriées, utilisées et partiellement neutralisées par leur intégration dans des structures sociales qui leur préexistent. Ce fonctionnement pratique des procédures participatives affecte en retour les conceptions de la « démocratie participative », perpétuellement redéfinie. La plupart des procédures dites participatives étant facultatives, l'analyse de leur pratique renseigne d'abord sur les circonstances favorables à leur utilisation. Elle montre également comment ces initiatives sont intégrées au fonctionnement des structures représentatives existantes qui les neutralisent partiellement. Ainsi l'observation montre des élus mais aussi des associations, soucieux de préserver leur position. Loin de remettre en cause la logique représentative, les procédures dites de « démocratie participative » la renforcent, la confortent, la régénèrent.

Le développement de la « démocratie participative » peut d'abord être compris comme une façon, pour les autorités politiques, de remédier à ce qu'ils perçoivent comme une « crise de la démocratie représentative ». Cette crise a eu des conséquences sur le fonctionnement du jeu politique en général, et plus particulièrement sur l'exercice de la délégation : les critiques en terme de confiscation du pouvoir, ont été intégrées par les délégués qui ont peur d'être désavoués ultérieurement par leurs mandataires, et qui privilégient le consensus, essayant de composer plutôt que de trancher. Des élus mettent ainsi en place des mécanismes censés permettre aux représentés d'exercer un contrôle sur l'activité de leurs représentants en dehors des seules élections. L'objectif explicite est de compléter la sanction que constitue l'élection, essentiellement en développant l'information quant aux décisions des élus. Ces différentes techniques ont pour point commun d'être mises en place par les seuls élus, qui les contrôlent et les instrumentalisent largement. La compatibilité, et même la complémentarité des procédures participatives avec la logique représentative sont affirmées. De fait, même si elles paraissent subvertir la logique représentative, les procédures de

« démocratie participative » sont en pratique largement intégrées dans un fonctionnement de type représentatif.

L'ensemble des travaux analysant le fonctionnement concret de ces techniques, met en effet en évidence que loin de remettre en cause la logique représentative, elles ont souvent pour effet de la renforcer. Les procédures participatives mises en place par les élus sont d'ailleurs parfois conçues comme devant permettre de légitimer leur action, et de légitimer le principe représentatif lui-même. L'analyse de la pratique du référendum local et des Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes (CMEJ), montre ainsi que les techniques présentées comme « participatives », renvoient d'abord à un souci de régénérer la démocratie représentative. Quant aux associations qui réclament la mise en place de tels dispositifs, elles contribuent souvent elles-mêmes à les cantonner dans une logique représentative.

A. Le référendum local : une pratique marginale et bien contrôlée par les élus

Avec environ 200 référendums communaux en France de 1971 à 1993 pour quelque 36000 communes, l'usage du référendum local reste marginal. Les profits politiques non négligeables que les élus tirent en pratique du recours au référendum local font apparaître paradoxales leurs craintes à l'égard de cette procédure. En effet, on observe que « les maires contrôlent en France remarquablement bien la procédure, de l'initiative aux résultats »¹.

Alors que la littérature sur le référendum lui attribue généralement une fonction de résolution de conflits, il apparaît que les référendums locaux ont généralement lieu dans des contextes apaisés. Quelle que soit la taille de la commune, les référendums de crise sont minoritaires, et c'est le maire qui décide souverainement de consulter les électeurs. Deux grandes catégories de référendums se distinguent pour expliquer les raisons qui poussent un maire à user de cette procédure: ceux qui ont une vocation interne à la commune et visent à rendre incontestable une décision, et ceux qui visent à signifier une opposition de la commune à un projet externe. Lors de ces consultations, qui portent sur des sujets extrêmement diversifiés, les maires prennent généralement clairement position et leur avis est

suivi dans la majorité des cas. Le maire est totalement maître du choix du moment, comme de la question posée. Les campagnes référendaires effectuées par les municipalités se font le plus souvent sur le mode de la promotion d'une modalité de réponse. La neutralisation de l'opposition, et le traitement journalistique des référendums, tendent en outre à accentuer la « mayoralisation » de la procédure².

Au total, il apparaît que l'ensemble de la procédure, y compris son résultat, est contrôlé par le maire : « Le processus décisionnel est presque toujours un processus non de transformation mais de reproduction de la décision prédéterminée et voulue par le maire »³. C'est essentiellement une fonction de légitimation du maire sur certaines questions plus ou moins délicates, que semble remplir le référendum local. En outre, lorsque les résultats d'une opération participative seront défavorables, certains élus n'hésiteront pas à interpréter les résultats de façon à en inverser les effets⁴. Seuls habilités à décider de l'organisation de référendums locaux, les élus restent largement maîtres de la situation puisque ce sont eux également qui imposent l'interprétation et l'utilisation légitimes de résultats « purement consultatifs ». Les consultations donnent lieu à des luttes d'interprétation dont les élus sortent toujours victorieux. C'est ainsi qu'un faible taux de participation obtenu et un résultat défavorable, loin de sanctionner « l'échec » d'une consultation, pourront être présentés comme attestant au contraire de l'approbation d'un projet par le plus grand nombre – la « majorité silencieuse »⁵. Le caractère marginal de la participation est ainsi

¹ Marion Paoletti, *op. cit.*, p. 88.

² *Ibid.*

³ Marion Paoletti, *op. cit.*, p. 132.

⁴ Cécile Blatrix, « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? », *art. cit.*

⁵ Située dans la Drôme, Romans, avec ses 32 747 habitants, est l'une des rares villes de cette taille n'ayant pas de stationnement payant. C'est en 1992 que le maire évoque pour la première fois en conseil municipal la possibilité de mettre en place un tel système, ce qui provoque des divisions au sein du Conseil Municipal. Le maire décide alors d'organiser une consultation des électeurs et s'engage à tenir compte de l'avis que la population exprimera. Outre l'introduction du stationnement payant, le projet d'aménagement du centre-ville soumis aux électeurs comprend deux autres volets : la rénovation de la voirie et un nouveau plan de transports en commun, ces deux derniers projets devant être financés en partie par les recettes du stationnement payant. L'information de la population prend alors la forme d'un document qualifié par le maire « d'assez luxueux », et de plusieurs réunions publiques. Le 6 juin les romanais se prononcent en majorité contre le projet avec 63% de «non», et un taux de participation de 20%. A la suite de cette consultation la municipalité décide de réactiver une «zone bleue» dans le centre ville. Cependant

interprété comme une preuve *a contrario* de l'accord de tous ceux qui s'abstiennent, et tout se passe comme si les abstentionnistes devenaient, à leur insu, les porte-parole d'une majorité silencieuse favorable au projet.

Loin de disqualifier l'idée participative, cette neutralisation des aspects politiquement risqués des procédures participatives par toutes sortes de techniques, apparaît une condition même de son succès.

estimant que le «non» des électeurs concerne uniquement le stationnement, et non le projet d'urbanisme, le maire entend mener à bien cette opération, sur dix ans au lieu de trois du fait de l'absence des recettes qu'aurait fournies l'instauration du stationnement payant. Ainsi les résultats du référendum, qui encore une fois est purement consultatif, peuvent donner lieu à une interprétation «à la carte» : A Romans, si le maire respecte - conformément à ce qu'il avait annoncé - le refus exprimé par les électeurs en ce qui concerne le stationnement payant, on constate que c'est ce seul aspect des trois propositions soumises au vote des électeurs qui selon lui aurait été sanctionné, ce qui l'autorise à continuer la mise en place de son projet de ville. Quant à la participation obtenue, elle est commentée de la manière suivante : «A la limite, on peut dire aussi dans une certaine mesure que qui ne dit rien consent donc j'en ai déduis aussi que il n'y avait pas forcément_, non plus une opposition farouche à l'instauration du stationnement payant puisque il me semble que assez spontanément, dans un projet comme celui-là, ce sont les opposants qui se mobilisent le plus. Donc, à la limite j'en ai déduis que si après les résultats du référendum j'avais au contraire proposé au conseil municipal d'instaurer le stationnement payant, il n'y aurait pas eu forcément une levée de boucliers fantastique puisque seuls deux tiers de 20% des citoyens s'étaient dérangés pour s'opposer. Mais j'avais dit qu'on tiendrait compte de l'avis de ceux qui prenaient la peine de l'émettre, donc on s'y est conformé.»

B. Du « sang neuf » pour la démocratie représentative : les Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes¹

Les Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes fournissent un bel exemple de l'ambiguïté des dispositifs participatifs. Il s'agit d'un élargissement de la démocratie représentative à des acteurs traditionnellement exclus de son champ. Les activités des CMEJ montrent en outre le souci non seulement de compléter, mais de régénérer la démocratie représentative avec du « sang neuf » : au sein des CMEJ on apprend surtout à (faire) voter. En outre les CMEJ peuvent constituer pour les élus un vivier de futurs élus.

1. Les Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes, ou comment apprendre à voter

Le premier conseil municipal d'enfants est mis en place en 1979 à Schiltigheim (Bas Rhin) par la municipalité dirigée par un enseignant, Alfred Müller. L'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes (ANACEJ) dénombre aujourd'hui environ 800 CMEJ. En outre, ce type de structure tend de plus en plus à dépasser le seul cadre communal puisqu'on voit apparaître des conseils généraux, des conseils régionaux et même des structures intercommunales de jeunes. La création de CMEJ dans une commune ne résulte jamais des revendications d'enfants, de parents, ou d'associations de jeunesse. Il

¹ Nous reprenons ici les conclusions présentées dans un article : Cécile Blatrix, « L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et jeunes », in *La politique ailleurs*, PUF/CURAPP, 1998, pp. 72-87. L'analyse présentée ici est le fruit d'un travail d'enquête conduit en 1995 et 1996. Une série d'entretiens a été effectuée auprès des élus - adultes, mais aussi « enfants » ou « jeunes » - de dix communes en Savoie et dans le département du Rhône, dont le choix a été effectué en fonction de plusieurs préoccupations : milieu rural/urbain, couleur politique de l'équipe municipale, conseil enfant/jeunes, avec ou sans maire, tranche d'âge et mode de désignation retenus... L'enquête s'est également orientée vers l'Anacej (Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes) où ont été mis à notre disposition, outre divers documents concernant l'activité de l'association et la liste des conseils, les travaux déjà réalisés sur les CMEJ. On pourra notamment se reporter à l'ouvrage d'Alain Vulbeau et de Nathalie Rossini, *Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes : à la recherche d'un dispositif de participation*, Paris, Anacej-Idef-Fas, 1994, 253 pages. Voir aussi Raphaël Romi, « Les conseils municipaux d'enfants : une situation de non-droit? », *Les Petites Affiches*, 3 juillet 1991, n°79, p. 13, Maryse Arditi, « Plus de conseil municipal d'enfants à Narbonne », *Territoires*, n°354, janvier 1995, p.6-7. *Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes*, Guide pratique de l' élu, n°25, DGCL, juillet 1992, 18 pages ; Claire Jodry, *A 13 ans, déjà citoyen! Le conseil municipal des enfants à Schiltigheim*, Paris, Syros, 1987, 152 pages.

s'agit dans tous les cas d'une participation octroyée, de porte-parole de la jeunesse que les élus se donnent eux-mêmes. Les CMEJ prennent généralement la forme de commissions extra-municipales, dont la création ou l'annulation sont à la discrétion du maire : en cas de changement d'équipe municipale, il est fréquent que l'expérience ne soit pas reconduite. Les jeunes élus siègent souvent sous la présidence du « vrai » maire, ou d'un élu chargé de la jeunesse ou de l'éducation, généralement assisté de bénévoles. Le fonctionnement des CMEJ reproduit largement le fonctionnement des conseils municipaux adultes : les jeunes élus siègent dans les locaux de la mairie (souvent dans la salle du conseil), travaillent en commissions, élisent parfois un maire¹... Le mode de désignation reproduit également le modèle des élections municipales. Les jeunes ou les enfants procèdent généralement à des élections, qui sont l'occasion de se familiariser avec tous les éléments constitutifs de la « technologie de la vertu »² : campagne électorale en règle avec réalisation d'affiches et de programmes par les enfants eux-mêmes, cartes d'électeur, isolement et vote à bulletin secret...

L'une des idées présidant à la mise en place des CMEJ réside dans l'apprentissage de la citoyenneté que cette expérience permettrait de réaliser. Or les élus explicitent peu en quoi consiste cette « éducation civique active », qui pour eux semble aller de soi. En fait, tout se passe comme si l'élection de représentants par des enfants sur le modèle du conseil municipal adulte suffisait à rendre cet apprentissage effectif. Il faut en effet rappeler que la seule forme de « participation » dont l'ensemble de la tranche d'âge concernée fait l'expérience, est la participation aux élections de leurs représentants. La « citoyenneté » dont l'ensemble des enfants ou des jeunes fait l'apprentissage renvoie donc à une conception stricte de la démocratie, réduite au seul moment électoral. Ainsi l'expérience du CMEJ semble d'abord inculquer la norme qui est au cœur du système représentatif et qui fait du vote un acte valorisé, l'apprentissage des règles du jeu politique se doublant de l'inculcation de l'idée même de son intérêt. Une des actions régulièrement mises en œuvre par les conseils de jeunes consiste

¹ Il semble que les cas de CMEJ avec maire soient minoritaires.

² Alain Garrigou, *Le vote et la vertu - Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, 288 pages.

d'ailleurs à organiser des campagnes en faveur de l'inscription sur les listes électorales.

On sait que la seule activité politique, ou politiquement orientée, qui mobilise une partie importante de la population, est la participation électorale¹. Le fonctionnement des CMEJ reconduit donc cette division du travail et les relations représentants-représentés des adultes, avec la même célébration de l'acte de vote et la même stigmatisation de l'abstentionnisme, conçu à la fois comme conséquence et comme cause de la « crise de la démocratie représentative ». Ainsi, on observe que la communication entre les jeunes élus et leurs électeurs semble, dans la plupart des communes, pour le moins problématique. La difficulté à organiser un aller-retour entre électeurs et élus est largement admise². Les CMEJ semblent donc bien reproduire avec une similitude qui peut parfois sembler étonnante, les relations de représentation «adultes» les plus conventionnelles, avec les mêmes mécanismes de délégation. Souvent présentés comme relevant d'une démarche participative, les CMEJ semblent plutôt s'apparenter à un élargissement du champ de la démocratie représentative à de nouveaux acteurs. En dehors de l'apprentissage du vote, il paraît extrêmement difficile d'évaluer les effets plus généraux de l'existence des CMEJ sur les nouvelles catégories de « représentés » ainsi instituées. La réponse à la « crise de la démocratie représentative » à travers les CMEJ résiderait ainsi dans une extension de son champ... C'est bien plutôt d'une réactivation de la justification élective de la délégation politique³ qu'il s'agit, au moyen d'instruments mis en place par et pour les élus.

¹Voir Daniel Gaxie, *Le cens caché, op. cit.*

² A Bessenay, l'élue chargée du conseil communal d'enfants explique que « les autres participent quand même, parce que les instituteurs les font réfléchir, donner des idées que les élus sont chargés d'expliquer après... c'est un peu comme pour les adultes ». A Amplepuis le maire conclut : «Finalement faire participer tous les enfants c'est aussi difficile que de mettre dans le coup toute la population d'une commune». Les jeunes élus, quant à eux, évoquent souvent le peu d'intérêt que leur activité suscite parmi leurs camarades : « Il y en a certains qui s'intéressent, mais bon, en général, le SIVOM Jeunes pour eux c'est pas important, moi ils me demandent jamais, alors c'est bien ce que vous faites, ils sont pas du tout intéressés. » (Delphine, 14 ans, élue au SIVOM Jeunes du Beaufortin). « Ca les intéresse pas tous, c'est que ceux qui auraient voulu être élus qui me posent des questions. » (Laure, 10 ans, élue au conseil communal d'enfants de Montanay).

³Voir Bernard Lacroix, *art.cit.*

2. Une réponse à une « crise des vocations » ?

Un certain nombre d'élus semblent par ailleurs concevoir les CMEJ comme un lieu de formation et de recrutement de futurs élus : « On a intérêt à former les jeunes à la vie communale. C'est une espèce de vivier qu'on constitue pour les années à venir, même si ça ne c'est pas encore vérifié »¹. « J'ai hâte de voir dans quelques années ce qu'ils vont devenir, car je suis sûre qu'on va les retrouver » explique pour sa part l'élue chargée du SIVOM Jeunes du Beaufortin (Savoie). Cet aspect n'échappe pas à certains acteurs qui voient là une dérive: à Cugnin (Savoie), le premier adjoint au maire explique comment il avait un moment envisagé, six ans auparavant, de mettre en place un CMEJ dans la commune, avant de renoncer : «J'ai été alerté par ce que des élus, ayant l'expérience d'un Conseil Général Jeunes, ont déclaré: ils ont dit que le Conseil Général Jeunes aurait rempli sa mission le jour où des 'anciens' seraient élus au Conseil Général adulte. Si ça doit être une pépinière de futurs élus alors je ne suis plus d'accord »².

Tout se passe comme s'il s'agissait pour certains élus de faire émerger, à travers les CMEJ, des successeurs, en opérant en quelque sorte une «imposition de la vocation politique». Cette imposition de la vocation se poursuit bien au-delà de l'élection par un travail d'inculcation de normes, de même que par un travail de « repérage des plus doués »³. Le phénomène des CMEJ peut ainsi être interprété dans une certaine mesure comme une manifestation de la « nécessité propre à tout système institutionnalisé de produire, par les moyens de l'institution elle-même, les conditions de sa reproduction, en assurant en particulier le recrutement d'un corps d'agents interchangeables, culturellement et religieusement homogènes »⁴.

¹ Entretien, adjoint au maire chargé des affaires sociales, Albens.

² 51 ans, proviseur dans un collège et élu municipal depuis 1977... Finalement la commune s'est orientée vers des rassemblements réguliers de l'ensemble des jeunes « représentatifs » de la commune (délégués de classe, associatifs...).

³ Comme le montre cette appréciation au cours d'une discussion informelle à la suite d'une réunion du conseil avec l'élue chargée du CMEJ de Communay, « Vous avez vu le petit X, il est vraiment bien, très sérieux ».

⁴ Charles Suaud, *La vocation, conversion et reconversion des prêtres ruraux*, Paris, Minuit, 1978, p.53.

Les CMEJ peuvent ainsi constituer pour les élus un moyen de « se reproduire », en recrutant et en formant des élus « à leur image », avec les mêmes valeurs, préoccupations et intérêts. De fait on peut penser qu'il y a de fortes présomptions pour que ces enfants soient plus tard plus enclins que leurs camarades à participer à la politique, ne serait-ce que parce qu'ils seront déjà familiarisés avec certains aspects du « métier d'élu » : habitués à prendre la parole en public, à fréquenter des lieux et des personnalités « officiels », ils seront plus disposés que d'autres à entreprendre certaines actions qu'ils ne ressentiront pas comme « coûteuses »¹. Il ne s'agit pas ici de dénoncer les tentatives de manipulation par des élus peu scrupuleux dans une lecture univoque du phénomène « CMEJ », mais de tenter de montrer les effets pratiques de leur fonctionnement. Concevoir l'entrée en politique d'anciens membres de CMEJ comme un des effets possibles du fonctionnement de ceux-ci, ne signifie pas qu'il s'agit là du résultat de stratégies conscientes poursuivies par des élus calculateurs. Les intérêts pratiques des élus et leur croyances et valeurs ne peuvent être dissociés. En tout état de cause, et même si la jeunesse de l'institution « CMEJ » rend difficile toute évaluation en la matière, on peut émettre l'hypothèse que l'expérience des CMEJ produit des effets en terme de reproduction des élites politiques, à tout le moins des effets de socialisation, en contribuant à ce que certains jeunes s'intéressent davantage à la chose publique. Ainsi, les communes étudiées fournissent des exemples de cas où le CMEJ a constitué pour certains de ses membres un mode d'accès à l'espace politique local.

La ville d'Aix les Bains est surtout connue pour ses thermes, qui ont longtemps constitué sa principale ressource. Aujourd'hui la ville connaît de sérieuses difficultés financières. A deux kilomètres du centre-ville et de ses thermes, son casino récemment remis à neuf, ses vieux hôtels, on trouve au nord le quartier de Lafin et au sud le quartier de Marlioz, deux quartiers qualifiés de « sensibles » par le conseiller municipal chargé du CMJ. Ce dernier, qui habite Marlioz, nous apprend qu'il a lui-même été maire junior avant d'être sollicité par chacune des trois listes en présence lors des élections municipales de 1995. Il opte pour la liste conduite par André Grosjean, tandis qu'un de ses collègues et ami du CMJ s'engage sur la liste du Parti Socialiste. Si le passage par le CMEJ ne constitue

¹Et ce d'autant que les parents perçoivent généralement favorablement les CMEJ : voir Annick Percheron, *La formation du civisme chez les jeunes*, Paris, CEVIPOF/ANCME, 1991, 302 pages. D'où de fortes chances pour que les jeunes élus soient par la suite pris dans un système d'attentes parentales et de comportements obligés par lesquels ils devront faire la preuve de leurs aptitudes en matière de citoyenneté...

d'après lui qu'une étape dans une trajectoire (il était déjà engagé dans diverses activités associatives), il reconnaît que cette expérience a été un moment marquant dans sa « vocation » : « ça a été un super tremplin ». De fait, le résultat des élections lui donne un poste de conseiller municipal, et il est tout naturellement chargé du CMJ. Pour son collègue qui s'est présenté sur une liste opposée, le bilan est plus mitigé : « Moi j'ai fait cette élection au niveau des municipales et j'ai été déçu, parce que je me suis aperçu que si j'avais été appelé c'est pas pour ce que je pouvais apporter, c'est parce que je suis un jeune d'un quartier (...) Pendant les élections j'ai servi à rien, je suis venu pour la photo, j'ai mis mon nom sur la liste puis voilà c'est tout »¹.

Les CMEJ ne reproduisent pas exactement la division sociale de l'accès aux instances de pouvoir local chez les élus adultes, et se caractérisent par une plus grande ouverture à certaines catégories de population qui tendent à être plus ou moins exclues du jeu politique. Les CMEJ comptent ainsi parmi leurs membres de nombreux enfants d'origine populaire et immigrée, ainsi que de nombreuses élues. Or les logiques présidant à la constitution d'une liste de candidats aux élections municipales semblent conduire certains élus à trouver dans les CMEJ une instance privilégiée de recrutement de certaines catégories de population. En permettant qu'un jeune, qu'une femme, qu'un immigré, ou qu'une jeune femme immigrée se présente ensuite à des élections, l'élu peut ainsi se présenter comme un défenseur de la démocratie (représentative). L'ouverture, même relative, du recrutement par le biais des CMEJ, permet à l'élu qui le souhaite de trouver toujours au moins un prétendant conforme et présentant à la fois des garanties de fidélité et de conformité².

Constituant davantage une tentative de (re)légitimation du système représentatif, qu'une réelle innovation en faveur d'une plus grande participation des citoyens à la décision, le fonctionnement des CMEJ produit pourtant certains effets en terme de participation politique, dans la mesure où un certain nombre d'élus semblent concevoir les CMEJ comme un lieu de formation et de recrutement de futurs élus. Les CMEJ peuvent ainsi constituer pour les élus un

¹De même à Villeurbanne, lors des élections municipales de mars 1995 deux candidats étaient issus du comité consultatif de la jeunesse.

² Voir Hervé Joly, « Le choix du dauphin - Règles de succession managériales dans les grandes entreprises chimiques allemandes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°105, déc. 1994, pp. 52-59.

moyen de « se reproduire », en recrutant et en formant des élus « à leur image », avec les mêmes valeurs, préoccupations et intérêts. Les CMEJ véhiculent ainsi une conception implicite de « la bonne manière de faire de la politique », à savoir à travers des mécanismes purement représentatifs. Ils contribuent également, par l'apprentissage de principes et de pratiques conformes à ces principes, à la reproduction d'élites politiques homogènes.

Ces deux exemples montrent bien la logique qui sous-tend les représentations que la plupart des élus se font de ce que doit être la « démocratie participative » : une solution à la crise de la démocratie représentative. Les techniques participatives restent sous l'étroit contrôle des élus. En outre il faut garder à l'esprit, au-delà de leur médiatisation et des stratégies de visibilité des élus, leur caractère très limité : moins de 2% des communes françaises ont leur CMEJ. Le référendum reste tout aussi exceptionnel. Mais le développement des procédures participatives doit également être compris à la lumière des relations qu'entretiennent les élus avec le milieu associatif.

C. Des enquêtes publiques généralement « neutralisées »

L'examen du déroulement et du fonctionnement concrets d'une enquête publique permet de mieux comprendre comment et dans quelle mesure cette procédure est neutralisée sous l'effet de la logique représentative dans laquelle elle intervient. Commissaires enquêteurs, mais aussi « public » et élus semblent ainsi conduits à mettre en œuvre une enquête publique *a minima*.

Le commissaire enquêteur est le personnage central de l'enquête publique puisque c'est lui qui est chargé de la conduire. L'article 4 de la loi Bouchardeau lui confère des pouvoirs étendus¹. En France, contrairement à ce qu'on trouve par exemple en Grande-Bretagne, où le *Planning Inspectorate* constitue un corps de

¹ Il peut visiter les lieux concernés, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées. Il peut organiser des réunions publiques. Son rapport, rendu public, contient un avis qui même s'il n'est que consultatif, a des conséquences importantes en droit puisqu'il détermine non seulement les possibilités d'octroi du sursis à exécution des décisions prises à la suite de l'enquête, mais aussi l'autorité compétente pour prononcer la déclaration d'utilité publique (DUP).

fonctionnaires spécialisés, les commissaires enquêteurs ne sont ni des experts ni des fonctionnaires, mais sont considérés comme des collaborateurs occasionnels de l'administration. Composée en majorité d'anciens fonctionnaires issus des Directions Départementales de l'Équipement ou de l'Agriculture, la « profession » des commissaires enquêteurs (entre cinq et six mille personnes) compte également de nombreux géomètres-experts, ainsi que des architectes, et urbanistes. Bien que faiblement rémunératrices, les enquêtes publiques peuvent en effet permettre à ces professions de tisser d'utiles réseaux de connaissance¹. Cette situation semble peu propice à l'expression d'avis défavorables, même si les commissaires enquêteurs - quels qu'ils soient -, ne doivent pas avoir d'intérêt particulier dans l'enquête qu'ils diligentent². En pratique l'essentiel de la tâche du commissaire enquêteur face à l'éventuel « public » est de répondre aux questions posées sur le projet, et surtout d'inciter les personnes qui viennent le rencontrer à rédiger une observation³. Cette nécessité de passer par l'écrit fait de la participation une démarche coûteuse pour certains participants peu familiarisés avec ce genre de situation. Le déroulement des permanences montre également des commissaires enquêteurs attachés à l'aspect quelque peu solennel de leur

¹ C'est ce que note Xavier Piechaczyk à travers une analyse de la population des commissaires enquêteurs en Rhône-Alpes et Franche-Comté. Voir Xavier Piechaczyk, « Instruire ou construire l'intérêt général. Radiographie d'une population de commissaires enquêteurs », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 43-60.

² La partialité des commissaires-enquêteurs issus de l'administration, peu enclins à critiquer l'action de cette dernière, et la rareté des avis défavorables, sont souvent dénoncées par les associations de protection de l'environnement. Les autres catégories de commissaires enquêteurs, notamment les « professionnels en activité », constituent une part importante de la population des commissaires, et peuvent se trouver soumises à d'autres types de contraintes. Claude Broussard, urbaniste et commissaire enquêteur, évoque ainsi la situation difficile dans laquelle se trouve un professionnel en activité chargé de conduire une enquête : "Comment peut-il donner *un avis* défavorable sur un dossier, alors qu'il sait que professionnellement, il retrouvera le maître d'ouvrage ou la collectivité territoriale?... Comment un architecte qui a la responsabilité de son cabinet, de sa réputation et de l'emploi de ses salariés pourrait-il accepter de se heurter à un maître d'ouvrage qui peut être puissant? Peut-il pour un avis défavorable risquer de se brouiller avec une grande SEM, voire avec tout un réseau?" Claude Broussard, « Professionnaliser les commissaires enquêteurs », *Études Foncières*, n°58, mars 1993. Un géomètre chargé après la clôture de l'enquête par le maître d'ouvrage de travaux en relation avec l'ouvrage à construire n'est pas considéré comme ayant un intérêt à la date où il participait aux opérations d'enquête. Comme le déclarait récemment le Conseiller d'Etat Daniel Chabanol au colloque annuel de la Fédération Nationale des Géomètres Experts du 23 janvier 1998 sur le thème de « L'enquête publique », il faut pour apprécier l'intérêt à l'opération « distinguer entre le passé et l'avenir ».

³ Lors de ses permanences en mairie, le commissaire-enquêteur recommande ainsi à tous ceux qu'il reçoit de rédiger une observation « en bonne et due forme » sur le registre prévu à cet effet.

tâche, que traduit déjà le seul intitulé de leur fonction¹. L'absence de restriction à la participation dans les textes qui régissent l'enquête, voit surtout se développer parallèlement des catégories pratiques d'appréciation des observations par les commissaires enquêteurs, selon un certain sens de la recevabilité, renvoyant à la formule ambiguë de « personne concernée »². C'est ainsi que dans le cas d'un projet autoroutier, la légitimité de la rédaction d'une observation semble inversement proportionnelle à la distance géographique qui sépare son auteur - le domicile de son auteur - du tracé prévu³. La valeur d'une observation dépend donc largement de son auteur. Tout se passe comme si seul, le fait d'être concerné par le projet en cause, au sens d'en être réellement une « victime », pouvait justifier la participation. A l'inverse, la présence d'individus « non concernés » est rapidement suspectée et souvent disqualifiée.

La conception quelque peu restrictive que les commissaires enquêteurs sont conduits à avoir du public, est largement partagée par les élus même si les relations entre maires et commissaires enquêteurs peuvent être problématiques. L'information telle qu'elle est dispensée officiellement, à savoir les avis et annonces reprenant l'arrêté préfectoral, n'est guère propre à susciter la participation ; or ces déficiences ne sont qu'exceptionnellement compensées par l'emploi d'autres moyens d'information par les élus, ainsi qu'ils en ont pourtant la possibilité (bulletin municipal, courriers dans les boîtes aux lettres, communiqués de presse, réunions d'information...)⁴. C'est donc essentiellement à travers la

¹ Un certain « protocole » existe, selon lequel le bruit, les comportements intempestifs, mais aussi la participation collective, sont disqualifiés. Au contraire les individus qui faisant preuve d'humilité viennent demander explications et conseils, semblent davantage correspondre au public requis.

² Lors des réunions de travail des commissaires enquêteurs en vue de rédiger leur rapport et de rendre leur avis, le caractère pour le moins à part des participants extérieurs aux communes concernés par l'enquête, apparaissait très nettement. La présidente de la commission dut ainsi rappeler à ses collègues évoquant des observations émanant des quatre coins de la France et même de l'étranger, que ces personnes avaient le droit de s'exprimer.

³ C'est ce qu'indique un commissaire enquêteur, qui explicite partiellement ce code pratique d'appréciation, quand il écrit au sujet des observations que « l'absence d'adresse ou l'anonymat empêchent d'en connaître la juste valeur ». Michel Chaumet, *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Les Editions Juris-Service, 1993, p.89.

⁴ Le recours aux bulletins municipaux reste l'exception, de même que l'utilisation des techniques modernes de communication hormis quelques cas isolés, voir Michel Prieur (dir), *Les enquêtes publiques : quel avenir?*, Notes et Etudes Documentaires, n°4910, La Documentation Française, p. 82.

publicité officielle que la procédure se présente au public, leur apparaissant à la fois comme solennelle et purement formelle. Par ailleurs le caractère public et écrit de la procédure, permet aux élus - surtout en milieu rural - d'exercer une forme de contrôle social sur les participants, en dénonçant parfois la participation sur le mode de la trahison. Pour les élus en effet, l'enquête n'a pas vocation à être le moment d'un véritable débat, puisque cela reviendrait à dire qu'ils ne suffisent pas ou plus à représenter la population. L'enquête ne saurait permettre la prise en charge par les participants de problèmes dont la responsabilité incombe aux seuls élus. Elle ne doit en aucun cas être le moment d'une expression d'ampleur des citoyens, puisque le seul moment légitime, à la fois nécessaire et suffisant, d'une telle expression, semble résider dans l'élection. Le volume de la participation constitue une potentielle remise en cause de la représentativité des maires, et toute forme de participation qui dépasserait la défense individuelle d'intérêts spécifiques, paraît à la fois incongrue et illégitime aux yeux de ces élus. L'enquête publique a donc une dimension potentiellement subversive du rapport traditionnel entre représentants et représentés, qui conduit ceux-là à tenter de neutraliser la procédure, en stigmatisant certains participants dont la présence est jugée non pertinente¹. Cette stigmatisation joue d'autant plus facilement que la procédure est publique². En exprimant leur rejet d'une procédure où « tout est déjà décidé », certains non-participants ne font pas autre chose que s'en remettre, en pratique, à leurs représentants. Le fonctionnement de la procédure révèle ainsi les mécanismes régissant les rapports entre représentants et représentés. La conception restrictive du public que partagent pour différentes raisons commissaires enquêteurs et élus, est en outre largement intériorisée par le « public » dont la participation est ainsi rendue très improbable.

¹ Certains participants font ainsi état de « sanctions diffuses » sous la forme de remarques, réflexions, reproches, voire menaces.

² Chacun peut en effet lire les observations de ses concitoyens puisque le registre d'enquête est public; ces registres sont ainsi fréquemment consultés par les maires tout au long de l'enquête.

D. Le rôle des associations dans la neutralisation des dispositifs participatifs

« A côté de la légitimité représentative, issue du suffrage universel, il y a une autre légitimité qui ne se situe pas sur le même plan, mais qui est aussi importante que la première et doit avoir toute sa place. Il s'agit de la légitimité participative, qui s'exprime notamment par la vie associative »¹. Les associations, tout en revendiquant une plus grande participation, défendent leur position d'intermédiaire entre élus et population. Si elles se font souvent les défenseurs de la participation, les associations défendent autant leurs positions de représentants de fait, que la « démocratie participative ». C'est ce que montrent aussi bien les critiques émises par les représentants associatifs à l'égard du référendum local, que la pratique des CICA prévus par la loi Paris Lyon Marseille du 31 décembre 1982.

La plupart des associations sont généralement très critiques vis-à-vis du référendum local, dans la mesure où cette procédure tend à remettre en cause leur rôle de médiateur entre les élus et la population. Ainsi on a vu que selon les responsables du CARNACQ, l'organisation d'un référendum, loin de permettre une véritable participation des citoyens en amont des décisions, ne ferait que témoigner de l'échec de cette participation². Dans le même ordre d'idée, au moment du vote de la loi de 1992, l'ADELS (Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale) ne manqua pas de critiquer ce texte négligeant par trop le rôle des associations de citoyens: «L'esprit de ce texte privilégie un dialogue direct entre les habitants et les autorités locales, dialogue qui repose sur des élections une fois tous les six ans. Une logique partagée par beaucoup d'élus qui, forts de leur légitimité électorale, nient facilement celle des autres acteurs locaux», écrit à l'époque dans *Le Monde* le secrétaire général de l'ADELS³, pour qui ce texte ne faisait que développer des droits formels, mais ne prévoyait aucune

¹ Frédéric Pascal, président de la FONDA, *Le Monde*, 13 novembre 1992, « Pour une éthique des rapports entre pouvoirs et citoyens associés ». La Fonda se propose d'être un lieu de réflexion pour la promotion de la vie associative.

² Cf *supra*, p. 214s.

³ Gérard Logié, «M. Joxe, vous oubliez les associations», *Le Monde*, 18-19 novembre 1990, p. 12.

mesure qui aurait permis une meilleure organisation des citoyens, seule à même de permettre une véritable participation locale.

Un autre exemple est fourni par les CICA, dont la pratique a été étudiée par Maurice Olive. La loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation de Paris, Lyon, Marseille, prévoit la création de comités d'initiatives et d'arrondissement (CICA) destinés à intensifier la participation des associations à la vie municipale. Or il apparaît que la participation des associations aux CICA reste intermittente, et sa distribution par secteurs d'activité déséquilibrée¹. La plupart d'entre elles se sont détournées de ce nouveau dispositif, lui préférant des formes plus traditionnelles de transaction politique. « Peu hardi dans sa définition, le dispositif n'a pas reçu de véritable consécration dans la pratique. Vecteur occasionnel de participation, il n'a pas modifié les rapports établis entre acteurs politiques et associatifs. Si les associations sont très nombreuses à solliciter leur inscription (souvent plusieurs centaines), leur participation reste très occasionnelle, voire nulle dans bien des cas »¹. Deux séries d'explications sont avancées par Maurice Olive : d'une part les stratégies concurrentielles de certaines associations, consistant à freiner les changements susceptibles de remettre en cause leur position dominante sur le marché de la médiation ; d'autre part l'équilibre socialement construit, fait de contributions/rétributions, toujours menacé par la redéfinition des modalités pratiques de l'échange politique.

Ainsi les élus gardent un quasi monopole de la définition légitime de « l'issue » des débats, c'est-à-dire du sens qu'il convient de donner à la « concertation ». En outre du fait du peu de pouvoirs conféré aux conseils d'arrondissement, le nouveau dispositif institutionnel paraît très en retrait par rapport aux expériences inaugurées par les anciennes municipalités. Les élus se prêtent eux-mêmes au jeu en maintenant des contacts directs avec les leaders d'opinion au détriment des instances formelles de concertation. « Les interlocuteurs n'étant pas les décideurs, ils deviennent alors un échelon superflu

¹ Maurice Olive, « L'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille : mise en œuvre d'une réforme institutionnelle. Le cas de Marseille », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institution, op. cit.*, p. 195-232.

de médiation qu'il convient de contourner pour obtenir satisfaction. Ici encore, les changements que la loi est censée introduire ont été freinés par des acteurs qui, chacun de leur côté, s'efforcent de pérenniser des rapports qui coïncident mal avec le nouveau schéma institutionnel de « collaboration ».»² L'innovation que constituait la mise en place des CICA est donc neutralisée notamment par ceux-là mêmes qui les réclamaient.

§2. Surenchère et instrumentalisation de la démocratie participative

Les circonstances dans lesquelles les élus locaux ont recours à des formes de « démocratie participative » témoignent d'une certaine instrumentalisation de ces techniques. Il sera ainsi d'autant plus fait recours à la « démocratie participative » que l'on se trouve dans une position de faiblesse, dépourvu de ressources, dans une situation de rapport de force. Ces procédures permettent de mettre en scène, à la manière d'un sondage, ce que souhaite « l'opinion publique » et permet d'asseoir un point de vue qui devient d'autant plus fort que le fait de donner la parole est valorisé et difficilement attaquant. Ce constat semble se vérifier pour l'ensemble des procédures observées.

A. Un phénomène exponentiel ? Une surenchère dans la pratique de la « démocratie participative »

L'analyse des pratiques participatives, montre enfin comment elles se développent en faisant tache d'huile, par un « effet boule de neige ». Le phénomène participatif tend en effet à se nourrir de lui-même, dans la mesure où ce qu'une consultation du public a pu faire, seule une autre consultation semble pouvoir le défaire. Les résultats d'un premier référendum sont ainsi invalidés à Entremont par une autre consultation, organisée cette fois sous la forme d'une pétition nominative.

Entremont est une petite commune de Haute Savoie située dans la vallée du Borne (346 habitants). Avec ses 130 résidences principales et ses 150 résidences

¹ Maurice Olive, *art. cit.*, p. 222.

² *Ibid*, p. 231.

secondaires, Entremont est ce qu'on peut appeler un « village dortoir ». Son maire, Vert et régionaliste, a été élu en 1989. Il faut dire que le Conseil Municipal de l'époque était issu de 6 listes différentes, d'où une absence de majorité et une gestion parfois difficile. Dans ces circonstances le maire a eu plusieurs fois recours au référendum, officieux ou légal. Il organise dès 1991 un premier référendum sur un problème de projet immobilier. Pour lui, il est nécessaire de rééquilibrer dans la commune l'habitat en faveur de l'habitat permanent pour permettre le fonctionnement à l'année des services et équipements collectifs. Mais le conseil municipal étant divisé, il demande aux électeurs de trancher. Le 22 septembre 1991 tous les électeurs inscrits sur les listes électorales sont appelés à se prononcer sur la question suivante : «Etes-vous favorable à la construction d'ensembles immobiliers privés sur Entremont?». Un système de vote par correspondance est là aussi mis en place. Le document présentant le référendum, adressé à tous les électeurs, précise : «Ce référendum prévu par le projet de loi sur l'administration territoriale de la République sera DÉCISIONNEL, c'est à dire que quel que soit le nombre de votants la DÉCISION qui sortira des urnes sera RESPECTÉE." Il aboutit à une réponse défavorable au projet, avec une participation de près de 70%, et entraîne la démission du premier adjoint favorable au projet. Un deuxième référendum a lieu un an après, suite à la loi de février 1992, concernant le choix de la communauté de communes : il s'agit pour les électeurs de choisir le regroupement qui leur semble le plus pertinent, la commune étant écartelée entre deux secteurs : le canton de Bonneville auquel elle appartient, et le secteur de Thônes. «Le conseil municipal aurait pu choisir seul, mais la décision que nous devons prendre est à notre avis trop importante pour être laissée au bon vouloir des élus.» indique le document, envoyé aux électeurs, qui par ailleurs reprend les termes de la première consultation quant à la valeur de la « décision » qui sortira des urnes. L'organisation pratique a lieu dans les mêmes conditions (même système de vote par correspondance), et le scrutin a lieu «le même jour que le référendum concernant le traité de Maastricht». Les électeurs doivent donc répondre à la question «Vers quel regroupement de communes Entremont doit-il s'orienter?», avec deux réponses possibles. Le maire ne cache pas sa préférence pour la deuxième solution, qui va à l'encontre de l'opinion de la majorité du conseil et des orientations prises par la municipalité précédente; il estime en effet que la commune serait mieux représentée dans la communauté des Aravis (Thônes) que dans celle de Bonneville, où elle risque de se voir imposer des décisions par des communes plus importantes.

Le scrutin donne lieu à une participation que le maire qualifie de «record», avec 283 votants sur 336 inscrits soit 84% de participation; 153 participants se prononcent en faveur de Bonneville contre 122 en faveur des Aravis.

Cependant la communauté de Bonneville tardant à se mettre en place et de nouvelles relations s'instaurant avec le secteur de Thônes (notamment avec la construction d'une école), le maire décide de profiter des élections présidentielles pour organiser une nouvelle consultation sur ce sujet, qui va prendre toutefois une forme différente et originale, du fait, dira le maire, de l'interdiction du référendum l'année précédant le renouvellement du Conseil Municipal. Une pétition nominative est en effet remise à chaque électeur se présentant lors du scrutin du premier tour des présidentielles et envoyée aux autres. Les électeurs sont invités soit à renvoyer la pétition entre les deux tours, soit à la ramener lors du second

tour. Il ne s'agit donc plus que de choisir de signer ou de ne pas signer la pétition où le maire prend clairement position en faveur d'un regroupement autour de Thônes. Pour éviter les contestations le maire précise que le résultat sera considéré comme positif à partir de 180 signatures, ce qui représente la majorité absolue des inscrits. Finalement ce sont deux cent vingt pétitions qui sont retournées, un résultat que le maire qualifie « d'incontestable ».

A la suite de cette « consultation », considérant que « la liste électorale a émis un avis favorable pour que le Conseil Municipal vote une délibération décidant de l'adhésion de notre commune à la communauté de communes des vallées de Thônes », le Conseil Municipal à l'unanimité vote pour cette adhésion.

Les manifestations, pétitions, voire référendums organisés sur le modèle des consultations officielles par les associations entendant faire la preuve de leur représentativité et mettre en cause celle des élus, contribuent à cette surenchère participative. Le « référendum sauvage » organisé par l'association « Sauvons le Bois de Belleville » vise ainsi à contester les résultats de l'enquête publique, et au-delà la procédure de l'enquête publique elle-même.

Un référendum d'initiative locale pour «sauver le Bois de Belleville»

Tout commence en 1992 à l'occasion de l'enquête publique portant sur l'aménagement de la dernière tranche du Parc de Belleville, dans le XXème arrondissement de Paris. Cet aménagement concerne un espace boisé que les riverains ont toujours cru destiné à être rattaché au parc. Or ils s'aperçoivent que ce sont des bâtiments de plusieurs étages que la RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris) projette de construire. Quelques habitants se constituent alors en association (« Sauvons le Bois de Belleville »), pour s'opposer à ce projet. Tout l'arsenal habituel en la matière est alors utilisé successivement : pétition, articles de presse, recours gracieux auprès du maire de Paris, puis recours contentieux devant le Tribunal Administratif avec demande de sursis à exécution, manifestations afin de bloquer les chantiers, lettre ouverte à Didier Bariani, maire du XXème arrondissement, à Jacques Chirac et à Jacqueline Nebout, adjointe en charge des espaces verts, sans résultats significatifs. Finalement après avoir réclamé l'organisation d'un référendum à l'occasion de plusieurs manifestations, le président de l'association suggère d'en organiser un par leur propres moyens, à la suite d'une réunion particulièrement houleuse avec des représentants de la RIVP. C'est en effet à la suite de la contestation de la légitimité de l'association qu'est venue l'idée du référendum « Quelqu'un a dit, y en a marre de toutes ces associations où il y a trois pelés et un tondu, et qui remuent ciel et terre, on est déjà bien gentil de vous recevoir, vous n'êtes pas représentatifs, le maire, lui, est élu... ça nous a piqué au vif, on a décidé de les prendre au mot et de voir après tout si les gens étaient d'accord avec nous. » De fait la procédure du référendum présente pour l'association un certain nombre d'avantages par rapport à une simple pétition, instrument plus habituel de la contestation auquel est

fréquemment opposé le caractère "non représentatif" de ses signataires: «Le maire nous avait sorti ça, regardez votre pétition, je prends au hasard, il y a des gens du 7ème, du 15ème, etc.» Le problème est également de contrer l'argument qui leur est souvent opposé par la mairie selon lequel les habitants ont été normalement consultés lors de l'enquête d'utilité publique. Avec le référendum ce sont les seuls riverains que l'association décide donc de consulter : le corps électoral retenu est constitué par l'ensemble de «tous les habitants du quartier du bois de Belleville âgés de plus de dix-huit ans, ayant leur domicile rue Piat, rue du Père Julien Dhuit, rue de Belleville (du n°58 au n°64), rue Jouye Rouve, rue Julien Lacroix (du n°60 au n°103), rue Lesage (du n°24 au n°29) ou passage de Pékin. Sur présentation d'une pièce d'identité et d'un justificatif de domicile, ils peuvent répondre à la question suivante : «Souhaitez-vous que la zone délimitée par le périmètre soumis à la déclaration d'utilité publique soit consacrée dans son intégralité à l'aménagement d'un espace vert boisé de qualité, ouvert à tous, et qu'en conséquence la mairie renonce à y construire les bâtiments prévus et à y percer une nouvelle voie ouverte à la circulation automobile (jonction entre la rue Jouye Rouve et le passage de Pékin)? » Le référendum a lieu pendant une semaine, du 5 au 11 juillet 1993. Un bureau de vote itinérant, comprenant une urne, un isolement, et les plans du projet de la ville, est mis à la disposition des électeurs. Le dépouillement a lieu aussitôt après la clôture du scrutin, en présence de représentants de la presse écrite, mais en l'absence des élus, notamment le maire du XXème et le maire de Paris qui y avaient été conviés. Les résultats sont les suivants : sur 508 électeurs qui se sont exprimés, 494 ont répondu OUI à la question posée soit 97%, 14 ont répondu NON soit 3%. Dans une lettre à Didier Bariani, maire du XXème arrondissement, Jacques Wagner, président de l'association, indique les leçons qu'il tire de cette consultation: «Les gens sont prêts à s'exprimer pourvu qu'on leur en donne véritablement les moyens. La loi qui organise les enquêtes d'utilité publique a prévu des obligations de publicité pour les «décideurs publics» mais, à l'usage, elles se révèlent dérisoirement insuffisantes. Ceux-ci procèdent donc, en toute légalité, à des enquêtes trop discrètes pour être honnêtes. Pour preuve, les conditions d'organisation par la Ville de l'enquête d'utilité publique qui a eu lieu en 1992 n'avaient permis qu'à dix-huit (18!) personnes de donner leur avis sur l'aménagement des abords du parc de Belleville, c'est-à-dire sur la zone concernée par notre référendum. Ce chiffre incroyable, qui figure dans le rapport du commissaire-enquêteur, vous a autorisé, monsieur le maire, - notamment dans une déclaration au journal régional de France 3 le 10 juillet - à dire que tous les habitants qui ne s'étaient pas opposés étaient d'accord avec le projet de la ville! Pourtant, à condition de le vouloir vraiment, il n'est pas si difficile d'organiser la consultation des gens. Ainsi, avec nos petits moyens, nous avons réussi - en plein mois de juillet ! - à recueillir l'avis de plus de 500 habitants du quartier. D'une certaine manière, nous avons fait ce que la Mairie aurait dû faire elle-même. Honte à elle! Et s'il lui venait, d'ailleurs, l'envie de contester ce référendum, qu'elle en organise un à son tour! Car si la loi fixe un minimum de consultation, elle n'interdit pas d'en faire plus.» Dans sa réponse, ce n'est cependant pas le principe du référendum que Didier Bariani remet en cause - bien que le mot «électeurs» y soit mis entre guillemets - , mais la formulation de la question posée : «Ce résultat ne m'a pas surpris. En effet, la formulation de la question soumise aux suffrages des habitants était telle qu'on

avait l'impression de ne faire un choix qu'entre de l'espace boisé et du béton. Cette alternative était renforcée par l'affichette apposée sur l'urne itinérante qui proclamait : «OUI, vous votez pour l'espace vert. NON, vous votez contre l'espace vert». Qui dans ces conditions, préférerait le béton au jardin?»

Dans cette lutte pour convoquer une représentation de l'opinion conforme à ce qu'ils en attendent, les élus choisissent au sein de tout l'éventail des consultations du public celle qui leur paraît la plus appropriée¹. De ce point de vue, tous les moyens de faire participer le public sont bons et semblent se valoir, ce qui laisse une grande latitude aux élus. Les résultats d'une enquête publique peuvent être contestés par l'organisation d'un « référendum sauvage », les résultats d'un référendum peuvent être invalidés par une pétition, bref ce qu'une consultation fait, une autre consultation pourra toujours le défaire. Ce « parallélisme des formes » tend ainsi à la multiplication des opérations de « démocratie participative », qui s'inscrivent ainsi définitivement dans la panoplie des actions politiques légitimes.

Ce phénomène donne lieu à un développement exponentiel des procédures participatives, qui sont instrumentalisées par les élus.

¹ « Il y a eu un certain nombre de personnes qui ont été fâchées parce qu'elles ont considéré que c'était tout à fait scandaleux de revenir sur le référendum qu'il y avait eu, bon on avait donné les arguments qui faisaient que des choses avaient changé, l'école avec St Jean de Sixt... Il y a d'autres personnes qui n'étaient pas contentes parce qu'elles considéraient que bon, à partir du moment où c'était nominatif il y avait un poids qu'ils n'acceptaient pas. C'est à dire qu'ils considéraient que le fait de prendre une décision en secret, dans sa conscience et sans que personne ne vienne euh..., c'était beaucoup mieux.». Maire d'Entremont, entretien.

B. L'instrumentalisation des procédures participatives

Qu'il s'agisse de procédures facultatives comme le référendum et les conseils d'enfants et de jeunes, ou obligatoires comme l'enquête publique, les élus savent faire la preuve d'une grande capacité d'invention quand il s'agit de mettre en scène une représentation de l'opinion qui leur soit favorable.

1. Une procédure « polyvalente » : le référendum local

Le référendum local peut ainsi être utilisé à des fins extrêmement variées ; il peut, par exemple, servir pour « peser dans le cadre des négociations » d'un contrat de ville avec l'Etat, comme cela fut le cas, à Mantes la Jolie en 1993.

Avec ses 45 250 habitants, la ville de Mantes la Jolie, dans les Yvelines, connaît en 1993 une situation économique difficile : « conséquence des choix des années 60 », souligne son maire. Elle souffre en effet d'une forte dépendance à l'égard de grands employeurs industriels en phase de compression d'effectifs. Par ailleurs l'agglomération parisienne refoule à Mantes les activités polluantes et fortement consommatrices d'espace, ainsi que des populations « à faible pouvoir d'achat ». Mantes la Jolie possède un quartier en DSQ depuis 1983 : le Val Fourré, connu comme la plus grande ZUP (Zone d'Urbanisation Prioritaire) de l'hexagone, et également pour les émeutes qui firent 2 morts en 1991. Ce quartier abrite 25 000 habitants (soit 56% de la population communale sur un cinquième du territoire), dont 40 % d'étrangers (62 nationalités). Le 26 septembre 1992, la démolition de 4 tours de 20 étages symbolise l'amorce du projet du maire de revaloriser l'image de la ville, dans le cadre d'un premier contrat de ville avec l'Etat. En mars 1993, le Val Fourré devient Grand Projet Urbain, figurant ainsi parmi les 10 sites sinistrés d'Ile de France qui bénéficient d'investissements massifs. Ce sont plus de 500 millions de francs qui doivent être consacrés au rééquilibrage économique et social de la région. Étalées sur 5 ans, ces mesures axées sur le développement des quartiers sensibles sont financées à parité par les collectivités locales et l'État. D'où l'importance des négociations de la participation de Mantes au contrat de ville, prévues pour janvier 1994 : la commune est en effet particulièrement pauvre. Un rapport du Trésorier Payeur Général pour la préfecture en juin 1993 met l'accent sur le manque de trésorerie de la ville, dont les recettes sont inférieures de 48,5% à la moyenne des communes de même taille. Seule une dotation exceptionnelle de l'État pourrait permettre l'aboutissement des projets définis par l'équipe municipale. Le maire imagine alors d'organiser un référendum comme moyen de faire pression sur l'État, qui viendrait clore une série de réunions publiques avec la population. Le but de la consultation est explicitement présenté dans le supplément au journal d'informations municipales du mois de décembre : il s'agit d' « attirer l'attention pour mieux informer les Mantais des choix à venir et peser sur les négociations avec l'État pour mieux

défendre les intérêts de Mantes la Jolie», indique la brochure, qui précise ailleurs «Une mobilisation importante pourra nous faire entendre de l'Etat.» La consultation est organisée le 19 décembre 1993, afin d'être le plus près possible de la négociation tout en restant dans la période légale, puisqu'après le premier janvier 1994 on entre dans une année électorale. La question posée aux Mantais est la suivante : «La ville de Mantes la Jolie et l'Etat signent en janvier 1994 le contrat qui engage votre avenir. Etes-vous favorable à ce que ce contrat prenne en compte la réalisation des équipements publics de vos quartiers et les moyens du développement économique, social et urbain de votre ville et du Mantois?» Seuls les citoyens inscrits sur les listes électorales sont appelés à voter. Le 19 décembre, les résultats du scrutin sont les suivants: 70, 48% des suffrages exprimés en faveur du «oui», avec un taux de participation de 16,41%.

Il peut également être utilisé pour s'opposer à un projet d'infrastructures non souhaité. Même si ce projet sort des compétences de la commune et que la consultation organisée est annulée par le juge, cela ne l'empêche pas de produire ses effets, comme le montre le référendum organisé à Crosne en décembre 1992.

A Crosne (Essonne), en dépit de son annulation par le Tribunal Administratif de Versailles, le référendum organisé en décembre 1992 a permis à la population de se faire entendre et d'obtenir gain de cause. A l'occasion de la révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAURIF) de la région Ile de France, le maire de Crosne, Michel Berson (PS) décide d'organiser un référendum afin d'obtenir que n'y figure plus (ou alors en souterrain) un projet autoroutier qui menace de diviser la commune en deux. Ainsi qu'il l'explique : «On a voulu frapper un grand coup, en mobilisant toute la population, en utilisant les médias, la télévision, la radio, les journaux, pour qu'on parle de nous et pour que la population se sente encore plus concernée...et ça a permis de débloquer les choses. Je ne dis pas que le référendum a résolu tous nos problèmes, mais le discours de l'Administration, son attitude au lendemain du référendum s'est quand même profondément modifiée par rapport à tout ce que j'avais pu connaître pendant les quinze ans qui ont précédé le référendum. Donc à partir de ce moment-là, l'administration a accepté de discuter et aujourd'hui on ne parle plus que du projet d'autoroute en souterrain».

Une consultation peut encore être un moyen, pour une collectivité locale, de revendiquer davantage de compétences, comme le montre l'exemple du « Permis de réussir » de Charles Millon.

En avril 1991, Charles Millon propose au Conseil Régional Rhône-Alpes qu'il préside de « pousser la décentralisation » en rémunérant directement une part de l'activité des enseignants et en régionalisant une partie des programmes. Or ces matières relèvent de la compétence de l'Etat. Il s'agit en fait, à travers l'organisation d'une vaste consultation largement médiatisée sous le nom de

« Permis de réussir », de réclamer un renforcement du rôle de la région dans le domaine scolaire. Une consultation en deux étapes est conçue : chaque habitant de la région reçoit dans sa boîte aux lettres un pli accompagné d'un coupon-réponse lui permettant de se prononcer pour ou contre le projet. Parallèlement une campagne de communication est mise en place : un numéro vert d'appel, des débats publics, des campagnes d'affichage et des spots radio (sur France Inter, Europe 1, TLM et TV8 Mont-Blanc). Enfin dans un second temps a lieu la véritable consultation : le 22 juin 1991 ce sont les 42 000 électeurs de la région qui sont appelés à participer au « premier référendum régional ». Le projet est approuvé à 90,71% avec un taux de participation de 26,7%. Ce qui est jugé comme un « mini-camouflet à la politique gouvernementale, un joli coup médiatique et surtout... un remarquable coup politique du président de Rhone-Alpes, à la veille du renouvellement des conseils régionaux »¹.

Enfin, un référendum peut s'avérer fort utile pour s'opposer à certains regroupements dans le cadre de la coopération intercommunale. La création des structures de coopération intercommunale relève de la seule volonté des conseils municipaux (qui peuvent se faire forcer la main), excluant la nécessité d'une consultation des citoyens. L'immense majorité des EPCI provient donc d'une décision prise par des élus sans que la population y ait été le moins du monde associée. Certains élus organisent toutefois des consultations de leurs populations à ce sujet. Or on constate que dans les rares cas où des référendums locaux ont été organisés au sujet d'un éventuel regroupement intercommunal, il apparaît qu'il s'agissait d'abord pour les maires de s'opposer à un regroupement plus ou moins imposé en s'appuyant sur « l'opinion publique ». A travers ces consultations, il s'agit soit de choisir entre deux structures de coopérations intercommunales (avec quelles communes le regroupement est-il le plus pertinent), soit d'approuver ou de rejeter un projet de regroupement en particulier. Ainsi le référendum communal prévu par la loi du 6 février 1992 peut être utilisé par les élus afin de contourner dans une certaine mesure les dispositions de cette même loi en matière de coopération intercommunale.

Par délibération datée du 24 juillet 1992, le conseil municipal de Marseille propose la mise en place d'une communauté de villes ou de communes rassemblant les communes de son aire métropolitaine notamment Aix, l'Étang de Berre et la zone de La Ciotat, au total 59 communes dont Septèmes-les-Vallons, et

¹ « Le permis de réussir accordé à la région Rhône-Alpes », *Communes Modernes*, n°345-346, août-septembre 1991, p. 5.

demande au Préfet de Région de prendre en compte cette proposition dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale prévu par la loi du 6 février 1992. Présentant son projet, le sénateur-maire de Marseille Robert Vigouroux s'appuie sur les conclusions du Livre Blanc de la DATAR sur l'aire métropolitaine marseillaise: Marseille souffrirait de l'absence d'une véritable concertation entre les différentes collectivités de sa périphérie. Contrairement à la région lyonnaise, bordelaise ou lilloise, il n'existe ni communauté urbaine ni structure intercommunale forte (district). Un tel regroupement permettrait en outre à la cité phocéenne d'accroître sa Dotation Globale de Fonctionnement de 500 MF.

Les efforts du sénateur-maire Robert Vigouroux pour rassurer les autres collectivités montrent cependant les différentes inquiétudes que le projet suscite : « l'intercommunalité ne privera pas les maires de leurs droits, les villes ne percevront pas moins de taxe professionnelle. Cette loi n'est pas un cheval de Troie contre le Conseil général. Marseille ne sera une métropole qu'en partenariat avec la Région et le Département »¹. Il insiste sur la préservation des libertés des communes membres dans la future communauté : « chaque commune, même la plus infime, disposera d'au moins un représentant, tandis qu'aucune commune, quelle que soit sa taille, ne pourra disposer de plus de 50% des sièges ». Ce projet se heurte malgré tout aux craintes des communes concernées, comme Aix, Martigues ou la Ciotat, qui voient là une tentative d'OPA. Les ambitions marseillaises sont par ailleurs susceptibles d'inquiéter le président du conseil général « sur la sauce à laquelle on compte manger le département » : ce regroupement de la quasi totalité de la population départementale apparaît comme une concurrence déloyale.

Parmi les communes manifestant leur opposition, Septèmes les Vallons a choisi d'utiliser le référendum local. Se plaignant de n'avoir pas été informé de cette décision, Marc Ferrandi, le maire de la commune de Septèmes les Vallons (PCF) réagit en décidant de demander à la population septémoise son avis sur cette demande de regroupement qualifiée « d'autoritaire » : « Marseille sans demander un quelconque avis à la ville de Septèmes les Vallons comme aux 57 autres communes s'arroge le privilège de vouloir fonder une communauté composée de 59 villes représentant 75% de la population du département. Cette décision unilatérale et autoritaire démontre on ne peut mieux le contenu antidémocratique de cette loi. Quel sens aura, pour les citoyens, une communauté de 59 villes représentant 75 pour cent de la population du département? Que pèseront les 10 500 Septémois face aux 850 000 Marseillais et aux 1 600 000 habitants de la communauté de villes? »². Il s'agit à travers le référendum communal d'établir un rapport de forces mettant en évidence l'opposition de la population à ce projet, comme l'exprime le président du groupe communiste de Septèmes les Vallons : « Le référendum que nous proposons à la population, c'est de se prononcer sur le regroupement autoritaire avec Marseille. Si un grand nombre de Septémois s'y oppose, c'est autant de difficultés qu'aura le pouvoir central pour mettre en application la loi »³. Le référendum est organisé le 20 septembre 1992, c'est à dire le même jour que la consultation nationale sur le traité de Maastricht. La question

¹ *Le Provençal*, 25 juillet 1992.

² Délibération du conseil municipal du 30 juillet 1992.

³ *La Marseillaise*, 30 juillet 1992.

posée est la suivante : « Seriez-vous favorable à une communauté de villes tendant à considérer Septèmes comme un quartier de Marseille? ». La population répond « Non » à 91, 59%. Le 13 novembre 1992 le Conseil Municipal de Septèmes les Vallons, s'appuyant sur le "choix librement effectué par notre population lors de la consultation locale du 20 septembre 1992" décide la création d'une communauté de communes entre Allauch, Les Pennes-Mirabeau, Plan de Cuques, et Septèmes les Vallons.

L'exemple de Septèmes les Vallons montre bien comment une technique démocratique peut être utilisée contre l'intercommunalité, en tout cas contre une certaine forme d'intercommunalité plus ou moins « imposée ». Par des techniques bien connues de rédaction légèrement orientées des questions, les maires réussissent généralement à obtenir le résultat qu'ils attendent et la seule inconnue réside pour eux dans le taux de participation qui doit être suffisamment important pour ne pas discréditer la consultation. A Septèmes les Vallons où le taux de participation était de 72, 57%, le maire estimait que « Le résultat ne peut avoir de signification que si au moins un électeur sur trois a participé à la consultation »¹.

2. Les conseils de quartier et conseils d'enfants

Là encore, on observe une certaine instrumentalisation de ces deux dispositifs. L'exigence d'apolitisme proclamée par les élus, n'empêche pas que les Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes soient ponctuellement associés à certaines actions de la municipalité adulte quand les intérêts de la commune imposent une mobilisation de sa population. C'est ainsi qu'à Albens (Savoie), un projet de centre de stockage de déchets opposait la municipalité aux autorités préfectorales, la commune ayant été retenue parmi cinq sites possibles. Lors d'une réunion de leur conseil, les enfants furent invités à réfléchir à la manière dont ils pourraient s'associer aux actions des adultes pour empêcher la réalisation de ce projet. Finalement il fut décidé de faire signer une pétition par tous les enfants du collège au nom du conseil municipal enfants.

En 1995, les mairies d'arrondissement passées à gauche suivront la voie tracée par Michel Charzat qui à la tête du XXème arrondissement de Paris, joue

¹ Réponse à notre questionnaire écrit.

résolument la carte de la démocratie locale et donne un écho à sa démarche dont il publie le récit dans un essai¹. Cette initiative de Michel Charzat doit être comprise dans le contexte politico-administratif parisien, comme un élément de la lutte engagée par la mairie d'arrondissement pour la reconnaissance de son existence politique. Comme le montre Loïc Blondiaux, la mairie d'arrondissement se trouve dans une position de faiblesse dans la mesure où elle ne dispose pas de pouvoirs propres. Dès lors, « Dans le cadre extrêmement restreint des attributions – consultatives – que lui réserve la loi dite PLM du 31 décembre 1982, la mairie d'arrondissement n'a d'autre ressource politique à faire valoir contre la Mairie de Paris qu'un soutien populaire à l'échelle d'arrondissement. Les conseils de quartier ont vocation à asseoir cette légitimité populaire de la mairie du XXème et à servir, le cas échéant, d'allié, dans les négociations menées avec l'Hôtel de Ville »².

La position des acteurs eux-mêmes peut enfin les conduire à avoir besoin d'un surplus de légitimité démocratique, parce qu'ils sont dépourvus de ressources ou parce qu'ils succèdent à un « démocrate » réputé. Succédant à Hubert Dubedout à la tête de la mairie de Grenoble, Alain Carignon doit faire la preuve de sa bonne volonté démocratique. Trois référendums seront organisés, en 1983 sur un projet de tramway, en 1987 sur le choix du tracé de la deuxième ligne de tramway, en 1990 une triple consultation sur plusieurs projets d'aménagements.

3. La réactivation de l'enquête publique : quand les maires mobilisent leurs administrés

Alors que l'analyse de leur pratique montre qu'elles sont généralement neutralisées pour devenir des « enquêtes publiques sans public »³, les enquêtes publiques peuvent faire l'objet de « réactivations » par les maires dans certaines

¹ Michel Charzat, *Le Paris citoyen. La révolution de la démocratie locale*, Paris, Plon, 1998.

² Loïc Blondiaux, *art. cit.*, p. 373.

³ Cécile Blatrix, *Des enquêtes publiques sans public ? Quand les enquêtes publiques trouvent un public*, Mémoire pour le DEA Organisations et Politiques Publiques, Université Paris I, septembre 1994, 144 pages. Rappelons que les enquêtes publiques constituent l'une des rares consultations obligatoires. Les autres dispositifs ne sont mis en œuvre qu'à l'initiative des élus.

circonstances. En particulier dans le cas où elle porte sur le projet d'un acteur « extérieur » (Etat, collectivités territoriales, organisme privé...), l' élu peut parfois être tenté d'utiliser l'enquête publique pour mobiliser sa population derrière lui, et produire ainsi un effet de démonstration¹. Cette utilisation de la procédure par les maires s'inscrit dans le cadre de la compétition politique locale, qui peut parfois les obliger à prendre position officiellement, et éventuellement à manifester une opposition, là où ils auraient préféré « laisser faire ». Les maires disposent alors d'une série de techniques en fonction de la position dans laquelle ils se trouvent et du degré de mobilisation qu'ils souhaitent susciter, qui vont de la position réservée du conseil municipal dans une délibération dans le cas d'un projet extérieur qu'on souhaite voir se réaliser tout en craignant les réactions de la population, à une large information et mobilisation dans le cas d'une opposition déclarée.

Enfin certains cas exceptionnels peuvent conduire à « l'union sacrée » des élus et associations pour défendre les intérêts d'une commune. Philippe Warin mentionne ainsi le cas d'élus locaux facilitant l'intervention d'associations pour obliger les grands opérateurs à revoir leurs projets techniques². Dans la même perspective, Marion Paoletti cite des cas de « référendums sauvages » organisés par des associations, le plus souvent contre un projet d'un acteur « extérieur » à la commune, comme l'implantation d'une usine de déchets industriels, et bénéficiant du soutien implicite des municipalités qui mettaient à disposition des locaux pour le déroulement du vote. L'enquête publique permet alors aux élus d'agir sans avoir à s'exposer, en retrouvant ainsi une certaine marge de manœuvre.

¹ Dans une publication à destination des maires sont ainsi présentés les moyens par lesquels une municipalité peut exprimer une opposition officielle à un projet : « il peut s'agir...d'une délibération officielle du conseil municipal relevant les réserves pouvant être formulées quant à l'opportunité du projet soumis à l'enquête publique et qui pourra être adressé officiellement au commissaire enquêteur. Il pourra également s'agir de l'initiative prise par le conseil municipal de procéder à des réunions publiques d'information parallèles à celles prévues par le commissaire dans le cadre de son enquête publique. Cela afin d'attirer l'attention des populations concernées sur certaines des critiques du projet qui seraient apparues au conseil municipal ou, plus fondamentalement, sur les conditions d'expression par la population de son avis sur le projet soumis à l'enquête publique ». Christophe Cabanes, « Le rôle du maire dans le cadre de l'enquête publique », *Le Courrier des Maires*, 24 juin 1994.

² Philippe Warin, « L'enquête publique en France : enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°43, mai 1997, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p. 121s.

Mais les maires n'envisagent d'informer et de mobiliser la population qu'en situation de « crise », quand il s'agit de manifester une opposition. Pour différentes raisons (place du maire dans la décentralisation et rapports avec l'autorité préfectorale et les autres collectivités territoriales, bénéfices financiers attendus de l'opération, sentiment d'impuissance de certains « petits maires » face à un grand projet de l'Etat¹...) il semble assez exceptionnel que les maires adoptent la position consistant à manifester publiquement une opposition². On peut penser - et certains d'entre eux l'évoquent explicitement³, que pour faire valoir leur point de vue les maires vont privilégier d'autres tactiques, en faisant jouer leur réseau de relations. Le succès de telles techniques est bien évidemment lié aux ressources dont ils disposent. De plus, même dans l'hypothèse où ils choisissent de manifester publiquement leur opposition en mobilisant la population, ils préféreront la plupart du temps à l'enquête publique d'autres types de consultations dont ils ont davantage la maîtrise. Les usages plus ou moins détournés qui sont souvent faits par les élus du référendum local sont ici significatifs. Si ces consultations doivent en principe être organisés sur les seules affaires de la compétence de la commune, les élus savent bien que leur annulation *a posteriori* ne les empêche pas de produire des effets politiques. Certains maires choisissent ainsi de « frapper un grand coup » en organisant parallèlement à l'enquête publique une consultation de leur population sur le projet en cause⁴.

¹ « Comment voulez-vous que moi, maire de E, 554 habitants, je m'oppose à un tel projet? »

² On peut également citer Huguette Bouchardeau qui note que « lorsqu'il s'agit d'autoroutes ou de TGV, aucun élu ne fait preuve d'esprit critique. Peu importe le tracé, les dommages causés à l'environnement, pourvu que l'infrastructure desserve leur territoire ». Huguette Bouchardeau, *L'enquête publique, Rapport au ministre de l'environnement*, Paris, décembre 1993, 30 pages.

³ « Vis à vis des associations, le maire dans la commune représente l'Etat, et on peut pas se désavouer... Alors notre travail ça aurait été éventuellement de persuader l'Etat, les élus de plus haut niveau, de faire différemment, mais comme on n'y est pas arrivés, maintenant c'est pas à nous de démolir ». Entretien avec le maire d'une commune de 2050 habitants, viticulteur retraité.

⁴ Le tracé du TGV Méditerranée devait emprunter le territoire de la commune de Ventabren (Bouches du Rhône). Pour marquer son opposition au projet, le conseil municipal décida d'organiser un référendum communal en consultant les électeurs sur l'avis que la commune devait donner au commissaire enquêteur dans le cadre de l'enquête publique. La consultation fut organisée le 13 décembre 1992 avec 44,03% de participation et 96,3% des suffrages exprimés contre le tracé du TGV. Le préfet contesta la régularité de cette initiative. La consultation fut annulée par le Tribunal Administratif de Marseille le 19 mai 1995, décision confirmée par le Conseil d'Etat le 14 avril 1995. Conseil d'Etat, 14 avril 1995, Commune de Ventabren, n°150. 163. Voir *Le Moniteur*, 3 novembre 1995.

Le recours à des procédés de démocratie locale peut donc servir à redoubler voire à contester, les résultats d'une autre procédure de démocratie locale. Il convient donc de penser ensemble ces différentes techniques de démocratie locale qui donnent parfois lieu à des usages concurrents, par les élus, mais plus généralement par tous les prétendants au titre de « porte-parole » de la population. Ainsi en règle générale ce sont des mouvements associatifs qui vont tenter de « réactiver » la procédure en prenant en charge la mobilisation. Le recours à des procédés de « démocratie participative », le degré auquel on va tenter – et se donner les moyens - de mobiliser la population dans le cadre de ces procédures, est très variable selon les contextes locaux.

§3. Une thématique inégalement puissante

L'intériorisation de la conviction de la nécessité de recourir à des techniques de communication, a pu être reliée aux capitaux sociaux et scolaires des élus¹. On peut faire l'hypothèse que les mêmes capitaux engendrent le souci de « démocratie participative ». Les plus jeunes, et les plus pourvus de capital scolaire semblent ainsi plus sensibles à la thématique participative.

La mise en place d'une « initiative populaire » en matière de « référendum » local, a ainsi divisé la majorité de l'époque : on a vu s'opposer Olivier Guichard (RPR) et Robert Poujade à Jean-Jacques Guillet (RPR) et Alain Madalle (République et Liberté), Michel Meylan (UDC) et Pierre Micaux (UDC) à Hervé Mariton (UDC) et Charles Millon (UDF)². On peut faire l'hypothèse que ce clivage renvoie pour partie à un effet de génération. La « jeune génération » de la majorité s'attache à porter le discours sur la nécessité d'une « démocratie participative », comme seul remède à la « crise de la démocratie représentative ». Citons par exemple Charles Millon répondant à Olivier Guichard : « J'ai écouté attentivement les objections de notre collègue Olivier Guichard, mais il reconnaîtra sans doute qu'il s'est produit une évolution des mentalités. Aujourd'hui, les citoyens souhaitent

¹ Jean-Baptiste Legavre, *art. cit.*

² Michel Meylan et Olivier Guichard ayant tous deux présentés des amendements de suppression de l'article en cause.

participer presque quotidiennement à l'aménagement de leur territoire. Il y a un certain nombre d'années, lorsqu'un maire, un président de conseil général ou même un gouvernement prenait la décision d'un aménagement, il la prenait seul, puis l'édicte. Désormais, ce n'est plus possible; les responsables politiques sont obligés d'organiser des concertations préalables et d'obtenir l'adhésion des citoyens au schéma ou au plan qu'ils veulent mettre en œuvre. »¹

A. La persistance de conceptions représentatives

Il n'en reste pas moins que certains élus, notamment des élus locaux, continuent à défendre une conception strictement représentative de la démocratie : « Vous savez les personnes qui travaillent, qui ont pas de problèmes, bon qui... font confiance quand même... Bon à intervalles réguliers dans les communes il y a les élections municipales, c'est fait pour renouveler les équipes, ou pour les conforter dans leur position ; moi, je pars du principe que, à cette occasion là, les gens s'expriment, et là ils s'expriment, et là c'est passionnant. Parce que les gens s'y intéressent là. Terminé ! Quand ils ont donné confiance à ces équipes, ces équipes gèrent pendant six ans la commune. Après, enfin pendant ce laps de temps, à la limite les électeurs n'ont pas trop à remettre en cause. Donc ils font généralement confiance aux élus, pour gérer les problèmes de la commune et les problèmes publics, et voilà, ça s'arrête là. Si au bout du mandat ces gens ont pas fait leur boulot, alors on en met d'autres »².

Mais si certains continuent à vanter les mérites de la « patience civique », les arguments ont changé : même quand ils se prononcent en faveur la conception la plus strictement représentative de la démocratie, les élus n'évoquent plus l'incompétence de leurs administrés, mais leur propre responsabilité. « Maintenant on en est à proposer des référendums d'initiative locale, là dessus il y aurait beaucoup à dire, je n'y suis pas tellement favorable dans la mesure où je crois que c'est beaucoup de pipeau, parce que quand on élit des gens, c'est à eux de prendre leurs responsabilités, et puis au bout de six ans il y a une sanction. Ils se représentent devant les électeurs. (...) Et puis je crois beaucoup à la majorité

¹ Charles Millon, *J.O.A.N.*, 2ème séance du 12 juillet 1994, p.4763.

² Entretien avec le maire d'une commune de 2050 habitants, viticulteur retraité.

silencieuse, des gens qui sont bien dans une commune, qui viennent voter tous les six ans, ils ne vont pas venir aboyer tous les trois ou quatre matins »¹. L'origine des maux de la démocratie et de ses éventuels dysfonctionnements ne réside plus dans l'ignorance des électeurs, mais bien dans le comportement de certains élus. Si la thématique de la « démocratie participative » se diffuse avec un inégal succès selon les acteurs, on peut tenter de repérer les propriétés des défenseurs et des critiques de la « démocratie participative ».

B. Dispositions et secteurs (dé)favorables au recours à la démocratie participative

Il est, au vu de ce qui précède, extrêmement difficile de dégager les facteurs susceptibles de rendre compte de ce qui distingue les « conservateurs » et « rénovateurs » de la vie politique. Ainsi, le fait que la thématique de la « démocratie participative » transcende les clivages partisans, contribue probablement à sa fortune sociale.

On peut cependant mettre en évidence certaines tendances quant aux positions et aux dispositions susceptibles de favoriser la sensibilité des élus à ce discours, à partir de l'examen des caractéristiques des parlementaires ayant pris position lors des débats parlementaires sur des textes prévoyant des dispositions dans le sens d'une « démocratie participative »².

Il convient d'abord de souligner que, si l'on trouve des défenseurs de la démocratie participative dans les deux camps politiques, ceux qui expriment publiquement leurs réticences et leurs résistances se trouvent généralement à droite de l'échiquier politique. Parmi ces élus de droite, il semble que la probabilité d'être favorablement sensible au discours participatif, relève en partie d'un effet de génération. Olivier Guichard (né en 1920), Robert Poujade (1928), s'opposent à Patrice Martin-Lalande (1947) ou à Charles Millon (1945).

¹ Entretien avec le maire d'une commune de 2400 habitants, pharmacien.

² Nous nous appuyons ici sur les notices du Who's Who. Une analyse beaucoup plus approfondie et systématique serait nécessaire pour pouvoir dégager les facteurs pertinents en la matière, analyse qui ne se limiterait pas aux seuls parlementaires mais qui s'étendrait aux différentes catégories d'élus locaux qui mettent ou ne mettent pas en œuvre des pratiques de « démocratie participative ». Un tel travail, qui reste à faire, dépasse largement le cadre de cette thèse.

Au contraire, la plupart des défenseurs de la « démocratie participative » sont nés après 1935. On peut ainsi penser que certains élus restent attachés à des façons de faire et à des représentations de l'action politique qui se sont constitués dans un autre état des rapports sociaux.

Mais cet effet de génération ne suffit pas à rendre compte de certaines prises de position¹.

A gauche, s'ils expriment moins souvent leurs réticences, les élus reprennent toutefois très inégalement ce discours à leur compte. Au total, les parlementaires apparaissent d'autant plus favorables à la « démocratie participative » qu'ils sont moins dépendants à l'égard de leurs mandats locaux. Les plus fervents partisans d'une « démocratie participative », disposent généralement de suffisamment de positions de pouvoir, qu'il s'agisse de fonctions au sein de leur parti ou d'autres mandats électoraux, ou de l'exercice antérieur de responsabilités au sein du gouvernement, pour que leur carrière politique ne soit pas soumise aux aléas des élections².

L'âge, mais aussi le capital proprement politique, le nombre et le type de mandats détenus, semblent ainsi pouvoir expliquer l'inégale diffusion de l'idéologie participative parmi les élus. Ces facteurs favorables à une sensibilité plus grande au thème de la « démocratie participative », peuvent également contribuer à l'amplification du thème. Les professionnels de la politique qui s'expriment en faveur de la « démocratie participative », ont en raison de ces positions et dispositions, un accès facilité aux médias, ils prennent plus souvent la parole dans les débats parlementaires, ont de multiples occasions de militer pour une « démocratie plus participative » dans des lieux diversifiés. Ils sont souvent auteurs d'essais sur des thèmes divers, où ils relatent notamment leurs expériences participatives.

¹ Charles Pasqua, né en 1927, fut l'un des défenseurs les plus affirmés d'une « démocratie plus participative » lors des débats parlementaires concernant le vote d'une des dispositions de son projet de loi dans le sens d'un droit d'initiative. Michel Meylan, né en 1939, fut au contraire l'un des députés manifestant ses inquiétudes avec le plus de virulence.

² C'est par exemple le cas de Charles Pasqua, d'André Santini, de Pierre Mauroy et de Christian Pierret.

La « démocratie participative » fait ainsi figure de ressource particulièrement valorisée à la fois par les acteurs qui sont en position de faiblesse, et par ceux qui détiennent le plus de positions de pouvoir au sein de personnel politique.

La diffusion de l'idéologie participationniste a certes des effets tangibles sur la pratique des élus. Le nombre de CMEJ ou de conseils de quartiers augmente, les consultations en tout genre se multiplient, des postes de chargés de la démocratie ou de la citoyenneté apparaissent dans les mairies... Mais en dépit d'un effet d'amplification dû à plusieurs facteurs, le recours à la « démocratie participative » reste malgré tout l'exception dans la pratique des élus. Les initiatives participatives sont concentrées sur un nombre limité de communes : on a d'autant plus de chances de mettre en place des démarches participatives, que de telles structures existent déjà. Il correspond généralement à des contextes politico-administratifs spécifiques. Il s'agit également d'une ressource privilégiée par les élus qui, pour une raison ou pour une autre, se trouvent dans une position de faiblesse dans le cadre d'un rapport de forces, comme le montre bien la pratique des référendums locaux .

De la même façon, la thématique participative touche très inégalement les différents secteurs de l'intervention publique. Alors que certains domaines, comme la protection de l'environnement semblent des terrains privilégiés pour le développement de démarches participatives, d'autres secteurs restent marqués par des modes d'action beaucoup plus traditionnels. La thématique participative semble inégalement efficace selon les secteurs considérés. Les politiques publiques les plus « participatives » semblent être l'éducation, la recherche, le logement, l'habitat, la ville, la consommation, la santé publique, la culture, l'environnement et le cadre de vie. En revanche d'autres domaines de l'action publique restent plus ou moins imperméables à la cause participative : il s'agit par exemple de la Défense, de l'Economie et des Finances, du Budget, de l'Energie, des Affaires Etrangères. Mais il conviendrait au sein de chacune de ces politiques de distinguer selon les contextes et selon les enjeux. Les politiques publiques semblent avoir d'autant besoin de s'appuyer sur la « démocratie participative »,

qu'elles sont relativement « jeunes ». Ainsi la thématique participative affecte inégalement les politiques publiques, en fonction du secteur concerné et de sa position. Certains secteurs semblent beaucoup plus réceptifs à cette thématique.

C. L'enquête publique, modèle de « démocratie participative » ?

Finalement, de par son caractère obligatoire qui la distingue de la plupart des procédures dites de « démocratie participative », et de par les questions auxquelles elle renvoie, touchant à des problèmes d'environnement et de cadre de vie, l'enquête publique apparaît, de façon contre-intuitive et malgré son ancienneté, comme étant peut-être une des procédures à travers lesquelles la « démocratie participative » se consolide le plus. Même si elle est généralement neutralisée par les élus au point que la plupart des enquêtes publiques se déroulent sans public, elle peut donner lieu à une large participation de la part de « citoyens ordinaires », dans le cas où des groupes organisés prennent en charge le travail de mobilisation.

Comme nous l'avons montré dans un travail antérieur, l'existence d'un groupe autour duquel se structure la participation, peut ainsi permettre d'atténuer certains coûts potentiels de la participation à l'enquête, ou d'en contourner les effets. Entreprise au sein de la famille élargie¹, mais également avec les voisins, amis... qui constituent l'entourage quotidien réel des participants, la participation semble à la fois moins coûteuse, et stimulée sous l'effet d'incitations particulières². La participation peut surtout être favorisée dans le cadre de l'action de groupes organisés qui vont tenter d'impulser une mobilisation., en se faisant le relais d'une information peu attractive³. Parmi ces techniques, certaines

¹ On trouve ainsi dans les observations des traces de liens de parenté : une jeune femme habitant une commune qui n'est pas concernée par l'enquête, écrit « étant donné le lieu de résidence de mes parents... ». Un jeune homme joint son observation à celle de son amie en tant que « futur gendre de Mme Untel », cette dernière habitant près du tracé prévu.

² Des amis peuvent ainsi être en mesure d'exercer une « pression sociale », « et de telles démarches peuvent être fructueuses car l'observation quotidienne nous révèle que la plupart des gens sont sensibles au jugement de leurs amis et associés et attachent du prix au statut social, au prestige personnel et à l'estime de soi », Mancur Olson, *op.cit.*, p.83.

³ En prenant en charge l'information, les associations dégagent déjà la procédure de son aspect officiel : en l'expliquant avec d'autres mots, les membres de l'association contribuent à la rendre à la fois plus compréhensible mais aussi plus « humaine » et donc plus accessible. Tracts envoyés par la poste ou déposés dans les boîtes aux lettres par les membres des associations eux-mêmes,

permettent plus précisément de faciliter la participation en instaurant des mécanismes assez élaborés de contournement des coûts. En effet, la contrainte de l'écrit, mais aussi le coût à se mettre en avant, suffisent souvent à dissuader une personne de participer à moins qu'un intérêt très fort et très fortement ressenti ne l'y pousse. En prenant d'abord en charge la rédaction de l'observation par le biais d'un simple bulletin à remplir, l'association peut fournir aux participants une observation prête à l'emploi, et déjà «dans les formes», qui, en même temps qu'elle permet de dépersonnaliser leur démarche, leur prête en quelque sorte les mots et la compétence de ses dirigeants. Les membres de certaines associations vont parfois jusqu'à proposer d'effectuer eux-mêmes le déplacement en mairie à la place des signataires. L'association permet ainsi à la population de participer sans se déplacer, sans même prendre la plume si ce n'est pour écrire un nom et une adresse. Elles permettent ainsi la participation de citoyens ordinaires à cette procédure.

Ainsi, même si la participation à l'enquête publique reste improbable, même si ses effets restent en tout état de cause limités¹, cette procédure, de même que la plupart des procédures de consultation dans le domaine de l'environnement, semble devoir être distinguée des autres techniques de « démocratie participative » que nous avons analysées. En particulier, sa mise en place ne renvoie pas à l'initiative des élus, qui ne la contrôlent que partiellement. La décision d'organiser une enquête publique, on l'a vu, n'appartient pas aux élus, la liste des projets soumis à enquête publique est fixée par décret². Plus que le maire, c'est le commissaire enquêteur le personnage central de cette procédure, c'est lui qui est chargé de conduire l'enquête. L'élus se voit donc imposer une procédure pour laquelle il met les services de sa mairie à la disposition d'un

communiqués de presse, réunions publiques, manifestations, actions «médiatiques», mise en circulation de pétitions ou de bulletins pré-rédigés... font ainsi partie des moyens déployés tout au long de l'enquête par les associations prenant en charge le problème dans leur tentative de mobilisation de la population.

¹ Les cas d'enquêtes publiques donnant lieu à un avis défavorable de la part du ou des commissaires enquêteurs sont très rares. Même dans cette hypothèse, cet avis n'est pas nécessairement suivi.

² Décret n°85.453 du 23 avril 1985, modifié par le décret 93.245 du 25 février 1993.

commissaire enquêteur qu'il n'a bien entendu pas choisi¹. Plus que d'autres formes de consultation, elle paraît susceptible d'être utilisée par les associations comme une tribune pour mettre en cause certains projets et faire entendre leurs revendications. Il apparaît bien que quand elles touchent à la protection de l'environnement, les procédures de « démocratie participative » prennent une signification spécifique, en particulier un caractère plus contraignant. Ceci suggère bien que la circulaire Bianco, à laquelle nous allons nous intéresser plus longuement dans la deuxième partie de ce travail, est susceptible de transformer à la fois les conditions de l'action collective et de l'action publique. Survenant en amont de l'enquête publique dont le caractère trop tardif était dénoncé depuis longtemps par les associations, les débats Bianco paraissent bien comme une innovation susceptible de contribuer fortement à la consolidation de la « démocratie participative ».

¹ Depuis la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 a transféré la désignation des commissaires enquêteurs aux présidents des Tribunaux Administratifs au lieu des préfets afin de mieux garantir leur indépendance. Elle abandonnait en outre l'obligation de choix sur une liste, en prévoyant la possibilité des les choisir, outre sur la liste nationale ou sur les listes départementales, "parmi les personnes ayant acquis, en raison notamment de leurs fonctions, de leurs activités professionnelles ou de leur participation à la vie associative, une compétence ou des qualifications particulières soit dans le domaine technique de l'opération soumise à enquête, soit en matière d'environnement" (article 9 du décret du 23 avril 1985). La réintroduction d'une liste d'aptitude par la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 selon de nouvelles modalités d'établissement, fait toujours l'objet de débats et critiques notamment de la part de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs. Les commissaires enquêteurs relatent ainsi les relations parfois difficiles qu'ils ont avec certains maires qui vivent l'enquête et la présence du commissaire comme une intrusion dans leur commune. Ceci apparaît de manière particulièrement vive quand un commissaire enquêteur émet un avis défavorable au projet d'aménagement ou d'urbanisme d'une commune.

CONCLUSION DU CHAPITRE III

Sous l'effet du travail des différents défenseurs de la « démocratie participative », un ensemble disparate de procédures, de démarches et de discours mis en avant dans le cadre de logiques dissemblables, est en passe d'acquiescer une apparente cohérence et la force de l'évidence. C'est une véritable vision du monde qui tend ainsi à se développer, et notamment une grille d'interprétation post-matérialiste des luttes sociales, qui conduit certains défenseurs de la « démocratie participative » à idéaliser le « citoyen participant », et à nier le caractère conflictuel des intérêts des agents sociaux.

L'institutionnalisation de la « démocratie participative », s'appuie ainsi sur un changement de conceptions quant au statut du citoyen, auquel est de plus en plus reconnue une forme de compétence politique. Elle est également favorisée par l'affirmation de sa compatibilité et de sa complémentarité, avec la démocratie représentative. C'est ainsi que la « démocratie participative » apparaît désormais tout à la fois comme une ressource et un argument dans les luttes politiques.

Si l'on semble bien en présence du développement d'un nouveau « rapport au monde », le manque de recul et le succès très inégal de la thématique de la « démocratie participative » selon les secteurs, les acteurs et les enjeux, font pourtant hésiter à parler d'un référentiel « participatif » en la matière¹, et ce d'autant plus qu'il serait difficile d'établir empiriquement si ce référentiel est en passe de devenir « dominant »².

¹ Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987, 242 pages. Voir aussi Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, avril 1992, vol. 42, n°2, p. 219-234.

² C'est, selon nous, la principale difficulté soulevée par la notion de référentiel élaborée par Bruno Jobert et Pierre Muller, même si l'on précise que « l'acceptation du référentiel comme représentation « vraie » du monde ne signifie pas la fin de toute conflictualité », les affrontements étant censés ne porter que sur « l'obtention de ressources légitimes ou de positions de pouvoir dans le cadre du référentiel dominant » au sein d'une même hiérarchie normative. Pierre Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 160.

L'analyse de la « démocratie participative » au concret, montre qu'elle renvoie à un « fatras » de démarches et de procédures bien différentes. Les techniques de « démocratie participative » semblent toutefois avoir en commun d'être généralement peu contraignantes, et bien contrôlées par les élus. La plupart des démarches mises en œuvre se caractérisent ainsi par le fait qu'il s'agit d'une participation « descendante »¹ ou octroyée. Les conseils de quartiers, les conseils d'enfants, remettent moins en cause la démocratie représentative qu'ils ne la renouvèlent et la (re)légitiment. De même, le référendum local reste bien contrôlé, en dépit de l'ouverture récente d'un « droit d'initiative » très limité. D'où le succès de la thématique participative et les phénomènes d'amplification auxquels elle donne lieu. On peut en effet penser que sa fortune sociale s'explique en partie par le fait qu'elle ne remet en cause, ni en théorie, ni en pratique, la justification électorale de la délégation.

Cette appréciation qui tend à réduire la « démocratie participative » à un ensemble « d'entreprises de modernisation conservatrice » mises en œuvre par des élus calculateurs, doit toutefois être nuancée. Certaines expériences mises en œuvre par des élus suggèrent qu'il peut y avoir des profits spécifiques à ce que se développent des formes de participation dégagées des phénomènes de représentation, et à accrédi-ter ainsi l'idée que l'on passe d'une démocratie représentative à une authentique « démocratie participative »².

En outre, toutes les procédures de « démocratie participative » ne relèvent pas de l'initiative des élus. La « démocratie participative » dans le domaine de l'environnement semble en effet revêtir aujourd'hui un caractère plus contraignant et plus significatif, dans la mesure où un certain nombre de procédures se développent, qui s'imposent aux élus locaux et qu'ils ne parviennent pas à neutraliser totalement. C'est ainsi que la procédure d'enquête d'utilité publique telle qu'elle a été réformée par la loi Bouchardeau, recèle bien une remise en

¹ L'expression est de Georges Gontcharoff, « Le renouveau des comités de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 306.

² On pense notamment à certaines expériences de conseils de quartier auxquels participent des citoyens désignés par tirage au sort. Pour l'analyse d'un exemple, soulignant les limites des interprétations du développement de ces instances en terme de récupération politique, Loïc Blondiaux, *art.cit.*

cause potentielle de la représentativité des élus, notamment dans le cas où des associations prennent en charge la mobilisation.

CONCLUSION

DE LA PREMIERE PARTIE

La « démocratie participative » est le produit de séries causales largement indépendantes, de processus sociaux de nature différente. Ainsi elle renvoie à des concessions procédurales à l'issue de mouvements sociaux (mai 1968) et de conflits plus limités (les grandes mobilisations anti-nucléaires des années soixante-dix). Elle renvoie également à des croisades morales qui s'appuient, pour justifier leur cause, sur des travaux scientifiques qu'ils contribuent à diffuser et à vulgariser. Elle renvoie enfin aux logiques de la compétition politique qui ont conduit à des réappropriations successives d'un thème qui est toujours apparu après mai 68, comme politiquement peu risqué et électoralement rentable.

On ne peut toutefois prétendre, en toute rigueur, que les processus que nous avons mis en évidence sont totalement indépendants. Il est possible que certaines transformations sociales plus générales les fassent converger dans le sens d'une « démocratie plus participative ». Une analyse exhaustive des « causes » de l'émergence et de l'essor de la « démocratie participative », supposerait ainsi une explicitation complète des conditions plus générales qui ont pu favoriser ce processus. Il faudrait alors s'intéresser, outre l'élévation générale du niveau d'instruction dont nous avons déjà évoqué l'importance, à bien d'autres phénomènes, parmi lesquels l'urbanisation et l'exode rural, les transformations affectant les conditions de vie et de travail¹, ou encore les modifications de la

¹ L'idée de l'inéluçtabilité d'une diminution massive du temps passé à travailler est en affinité avec les revendications participatives. Les travaux récemment consacrés à la réduction du temps de travail considèrent souvent que la participation civique constitue l'une des formes privilégiées de l'utilisation du temps libre. Voir par exemple Dominique Méda, *Le travail, une valeur en voie de disparition*, Paris, Aubier, 1995, 320 pages. André Gorz, *Métamorphoses du travail, quête du sens*, Paris, Galilée, 1988, 300 pages. Ceux qui défendent des conceptions alternatives du travail sont souvent les mêmes que ceux qui font les défenseurs de la « démocratie participative » : « ...à

sensibilité sociale à l'égard des phénomènes de corruption¹ et les scandales politiques². Une telle analyse dépasse de loin le cadre d'un travail comme celui-ci, où nous avons pris le parti de mettre en évidence certains processus particulièrement saillants et aux effets les plus immédiats, pour comprendre l'institutionnalisation de la « démocratie participative ». On se contentera donc de conclure à l'idée de séries causales largement, mais sans doute partiellement, indépendantes.

Pour autant, l'idée d'une demande sociale de participation, qui aurait inspiré des pratiques participatives, de la part des élus comme des pouvoirs publics, n'est pas sans fondement. Il ne s'agissait pas tant de chercher à confirmer ou à infirmer cette idée, que de la questionner, en tentant de comprendre selon quelles modalités elle a lieu, à quelles logiques d'acteurs elle renvoie, comment elle contribue au développement de la « démocratie participative ». A l'évidence, elle apparaît comme très inégalement répartie. Toute ce qui précède suggère que la demande sociale de participation n'est à aucun moment portée par des « citoyens ordinaires ».

Le citoyen-participant est toujours plus ou moins un devoir-être : il fonctionne à la fois comme concept savant et comme mot d'ordre par lequel des acteurs construisent un modèle idéal de comportement politique auquel se conformer. Ainsi les représentations de ce citoyen-participant doivent être considérées comme une manière de participer aux luttes pour la définition du monde social.

L'écho que ces pratiques rencontrent semble à cet égard disproportionné par rapport à la réalité qu'elles recouvrent, et peut paraître surprenant. Cette

quoi bon se libérer du travail si c'est pour retrouver dans l'univers politique les formes d'organisation, les comportements hérités de la société industrielle : hiérarchie, cloisonnement, stress ? Ce n'est donc pas un hasard si les approches alternatives au modèle du travail prônées par les tenants d'une économie plurielle sont aussi au cœur des nouvelles pratiques politiques qui se réclament de la citoyenneté active et cherchent à mettre en œuvre une démocratie participative ». Patrick Viveret, « Elargir la démocratie », *Le Monde de l'Education*, n°254, décembre 1997, p.46.

¹ Pierre Lascoumes, *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 128 pages. Pierre Lascoumes, *Elites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997, 300 pages.

² Et notamment l'évolution des rapports de la magistrature au politique, à laquelle ils donnent lieu. Violaine Roussel, « Les magistrats dans les scandales politiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 48, n°2, avril 1998, p. 245-273.

disproportion cesse de surprendre quand on sait le travail d'amplification dont elles font l'objet de la part de tous ceux dont elles servent les intérêts et renforcent la position. Mais l'ampleur du phénomène tient également au fonctionnement de ces procédures, dont on peut montrer qu'elles contribuent par elles-mêmes à construire la « démocratie participative », dans une sorte « d'effet boule de neige », un processus d'amplification qui se nourrit en partie de lui-même. La « démocratie participative » se construit donc à travers des processus de sédimentation et de diffusion tels, qu'elle s'étend à des choses extrêmement variées au point qu'il est impossible de la cerner toute entière. Ce caractère insaisissable est sans doute pour partie au principe du renforcement de la notion.

Le lien qui semble unir « démocratie participative » et environnement a également pu être largement élucidé. La conception de la politique de protection de l'environnement en des termes pédagogiques, la position de faiblesse institutionnelle de ce nouveau ministère, le développement des contestations écologistes, puis, par la suite, le développement du poids politique des écologistes et l'essor du droit de l'environnement... Tout concourt à ce que la thématique de la protection de l'environnement et la thématique participative s'étayent mutuellement. C'est bien dans le domaine de l'environnement que la « démocratie participative » se constitue de la manière la plus forte

C'est la raison pour laquelle il paraît particulièrement intéressant de se pencher à présent sur l'analyse d'un cas précis dans ce domaine, afin de saisir sur la durée et de manière dynamique comment la « démocratie participative » se construit à travers la mise en œuvre d'une procédure comme la circulaire Bianco. Au terme du tour d'horizon de la « démocratie participative » que l'on vient de faire, il s'agit donc, à travers un re-centrage de l'attention sur une procédure choisie pour le contenu plus contraignant et plus solide qu'elle semble donner à la « démocratie participative », d'appréhender sa (re)constitution et sa consolidation au quotidien, à travers l'analyse de ses effets sur l'action publique et collective. C'est seulement de cette manière que l'on pourra non seulement vérifier les conclusions présentées précédemment, mais aussi tenter de comprendre comment

les procédures de « démocratie participative » elles-mêmes, accréditent l'idée d'une demande de participation citoyenne, non seulement de la part d'associations, mais aussi de « citoyens ordinaires ». Les représentations selon lesquelles les citoyens ordinaires sont fondés à vouloir exercer un contrôle de l'activité de leurs gouvernants, manifestent un intérêt grandissant et sont de plus en plus aptes à se prononcer, se diffusent en effet parmi les principaux intéressés eux-mêmes, et ce d'autant plus qu'elles prennent corps dans des textes que l'on peut désormais mettre en avant, et des procédures sur lesquelles on peut s'appuyer pour s'exprimer publiquement. Les mobilisations et contre-mobilisations auxquelles donne lieu une procédure participative dans un contexte valorisant la participation, contribuent ainsi à produire une demande de participation et à consolider la thématique participative.

DEUXIEME PARTIE

MOBILISATIONS ANTI-TGV ET CONSOLIDATION DE LA « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »

« C'est vrai que faire une infrastructure aujourd'hui, c'est de plus en plus compliqué, vous avez toujours un discours sur les nuisances, une opposition, aujourd'hui on n'y échappera plus... Aujourd'hui, c'est sûr, on ne peut certainement plus rien faire simplement, sans une consultation très élaborée, comme à l'ère stalinienne ou avant 1968 ».

Un journaliste à L'Est Républicain.

On vient de voir dans une première partie quelles avaient été les conditions d'émergence de la « démocratie participative ». Celle-ci s'objective dans des procédures qui résultent de séries causales largement indépendantes. Résultat du travail d'un certain nombre d'entrepreneurs de cause, elle renvoie aussi à des concessions procédurales à l'issue de conflits sociaux, et notamment de conflits d'environnement.

L'argument participatif a ainsi acquis de plus en plus de valeur, dans le cadre d'un état particulier des rapports sociaux, marqué par un changement de conception du statut du citoyen. Ceci aboutit à **un contexte qu'on peut qualifier de participationniste, c'est-à-dire un contexte caractérisé par la valorisation de l'idée de participation des citoyens ordinaires et la multiplication des « détours participatifs » dans le processus de décision publique, c'est-à-dire de procédures ou de processus destinés à permettre la participation du public.**

Il s'agit dans cette seconde partie, d'examiner plus précisément les effets de ce contexte, et de l'existence de procédures participatives, à travers l'analyse du fonctionnement concret de l'une d'elles. Ces procédures, et les usages variés auxquels elles donnent lieu, sont susceptibles d'affecter aussi bien le mode de décision publique, que l'action collective. Nous formulons l'hypothèse, que ces effets pratiques redéfinissent la notion de « démocratie participative » et participent ainsi à sa construction sociale. Plus précisément, **les procédures participatives, une fois mises en place, construisent et diffusent dans une large mesure la demande sociale de participation à laquelle elles sont censées répondre.**

Ainsi nous verrons comment, dans le cadre des détours « participatifs », le poids de l'argument participatif augmente, tout au moins revêt une valeur spécifique. La thématique participative est mobilisée à la fois à des fins de légitimation, et comme une ressource symbolique rendue disponible pour l'action collective dans le cadre de contestations. En retour, la « démocratie participative » est travaillée par ces usages variés. L'analyse du **débat préalable institué par la**

circulaire Bianco du 15 décembre 1992 en amont des grands projets d'infrastructure, va nous permettre de montrer concrètement comment fonctionnent ces dynamiques, à partir d'une procédure choisie parce ce qu'elle touche à un domaine qui semble au cœur de la « démocratie participative ». Alors qu'un certain nombre de procédures dites participatives paraissent en pratique largement contrôlées par les élus qui en sont souvent à l'origine, la circulaire Bianco instaure un débat préalable à l'enquête publique, dont les élus n'ont pas la maîtrise¹. Les élus font ainsi partie du public du débat préalable qu'elle instaure. On peut donc supposer que si une procédure participative est susceptible de transformer le fonctionnement de la démocratie représentative dans un sens plus « participatif », c'est bien ce type de procédure. A partir de cet exemple, nous allons donc analyser comment la « démocratie participative » se (re)construit au jour le jour, à travers des interactions mettant en présence des acteurs dont les positions et les logiques sont très différentes.

Pour ce faire, nous proposons d'utiliser la notion de structure des opportunités politiques², ce qui va nous conduire à nous intéresser à la façon dont des mobilisations peuvent dans certains contextes aboutir à la mise en place de procédure de « démocratie participative », puis aux différentes contraintes liées à l'existence de ces procédures pour l'action collective. Nous supposons en effet que c'est à travers le poids de ces contraintes, que peut se comprendre le renforcement et la consolidation de la « démocratie participative ».

Par ailleurs, nous avons souligné l'intérêt de la notion de contre-mobilisation ou de contre-mouvement³. Etudier l'activité de contre-mobilisation signifie que l'on prête attention non seulement à ceux qui protestent mais aussi à ceux qui critiquent la protestation. Cette activité spécifique de contre-mobilisation constitue une dimension souvent inaperçue dans les travaux sur les mobilisations⁴

¹ Même si, ainsi qu'on va le voir, il convient de distinguer entre les différents types d'élus, qui n'ont pas la même probabilité de s'approprier et de peser sur le débat organisé.

² Voir *supra*, p. 39.

³ Cf *supra*, p.46s.

⁴ *A contrario*, Dirk Oegema et Bert Klandermans, « Why social movement sympathizers don't participate : erosion and nonconversion of support », *American Sociological Review*, 1994, Vol. 59, october, p. 703-722 ; Cynthia Gordon et James M. Jasper, « Overcoming the nimby label :

et n'a guère été utilisée jusqu'à présent en France dans des recherches empiriques¹. Une approche très répandue dans les travaux consacrés aux mobilisations autour de grands projets d'infrastructure s'inspire des travaux de Luc Boltanski, Laurent Thévenot et Claudette Lafaye², et conduit à s'intéresser à la dimension argumentative ou cognitive de ces mobilisations, parfois au détriment d'une analyse empirique des contraintes qui pèsent sur ce type d'activité. En privilégiant des problématiques centrées autour de l'étude des ressources argumentatives, les travaux consacrés aux conflits d'aménagement et d'infrastructure ont parfois perdu de vue les cadres procéduraux contraignants, et les contre-mobilisations dont ces argumentations sont en partie le produit. Nous voudrions contribuer à montrer le caractère heuristique de cette notion de contre-mobilisation, comme élément de la « structure des opportunités politiques », pour comprendre les revendications et les formes d'action des groupes mobilisés. Les mobilisations seront donc appréhendées ici dans une perspective dynamique, même si l'exposé rend difficile la restitution de la manière dont l'activité de chacun des groupes en présence est sans cesse redéfinie, en fonction des coups joués par l'adversaire, mais aussi des alliés disponibles et des opportunités offertes notamment par les procédures.

Différents niveaux d'analyse doivent donc être distingués. Les ressources utilisées par les groupes mobilisés sont dépendantes des rapports sociaux dans lesquels elles s'insèrent et des transformations conjoncturelles que ces rapports

rhetorical and organizational links for local protestors », *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 1996, Vol. 19, pp. 159-181. Tahi L. Mottl, « The analysis of countermovements », *Social Problems*, Col. 27, n°5, p. 620-34. Gary T. Marx, « External efforts to damage or facilitate social movements. Some patterns, Explanations, Outcomes, and Complications », in Steven M. Buechler, F. Kurt Cylke (dir.), *Social Movements. Perspectives and Issues*, New York, Mayfield Publishing Compagny, 1997, p. 360-384.

¹ Voir sur ce point le développement de Patrice Mann, *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand Colin, 1991, chap. 7 « Les minorités actives face à leur environnement », p. 131s.

² Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 485 pages. Claudette Lafaye, Laurent Thévenot, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, octobre-décembre 1993, XXXI, 1990, p. 591-607.

peuvent connaître¹. Il convient donc d'identifier parmi les contraintes qui pèsent sur les mouvements sociaux en général, celles qui pèsent plus spécifiquement sur le mouvement d'opposition aux grands projets d'infrastructure. Une telle perspective permet de dépasser les approches qui définissent l'opportunité de manière globale et dichotomique, sans tenir compte du fait que les opportunités sont relatives, différentes selon les problèmes et les organisations et s'apprécient en fonction des enjeux. C'est largement du fait des propriétés relativement uniques de certaines configurations, que des « sauts qualitatifs » peuvent être franchis dans la structure des opportunités politiques.

L'histoire du projet de TGV Rhône doit donc être resituée dans le cadre de la politique des transports. Nous utiliserons le terme de **contexte** pour désigner les caractéristiques résultant des évolutions de l'action publique qui marquent cette politique. L'impératif participatif, dont on a vu comment il s'est progressivement imposé parmi le personnel politique², est un des aspects qui caractérise ce contexte. D'un point de vue local, il existe ensuite des **configurations** particulières d'alliances et de mobilisations, qui évoluent tout au long de l'histoire du projet³ et contraignent l'action des opposants au projet.

Nous allons donc analyser certains aspects saillants de la politique des transports dans la mesure où elle semble connaître un changement de contexte. Il s'agit de tenter de déterminer quelle est, au moment où démarre le projet de TGV Rhin-Rhône, la « structure des opportunités politiques » dans le cadre de

¹ Voir Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992 p. 34s. «Ce qui nous retiendra au premier chef dans les mobilisations, ce seront les rapports que celles-ci entretiennent à leurs contextes «structurels» (...) Ces contextes, nous les supposerons variables, sensibles justement aux mobilisations qui peuvent s'y inscrire. Nous nous orienterons ici vers une spécification de divers types de conjonctures, parmi lesquels les conjonctures critiques, en tant qu'états particuliers des systèmes politiques concernés». Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, op. cit., p. 16.

² Voir première partie, chapitre III.

³ Cette notion est empruntée à Norbert Elias, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985, 330 pages. Elle permet d'appréhender l'évolution des systèmes d'interdépendance dans le cadre de processus historiques longs. Elle connaît actuellement un regain d'intérêt du point de vue de l'analyse des politiques publiques. Voir Jérôme Valluy, *thèse citée*, p. 42s. Un atelier coordonné par Gilles Massardier et Maurice Olive était consacré à ce thème (« Quelle validité pour l'analyse de l'action publique en terme de « configuration » ? ») lors du Congrès de l'Association Française de Science Politique à Rennes le 28 octobre 1999. Nous l'utiliserons quant à nous pour caractériser les ajustements réciproques des « répertoires » d'action publique et collective dans le cadre de la

l'opposition aux grands projets d'infrastructures. Le changement et les nouveaux modes d'action publique à l'œuvre dans la politique des transports, sont susceptibles de favoriser ou au contraire de rendre plus difficiles certains types de mobilisations. Ainsi, en nous appuyant sur une comparaison avec le cas de la Grande-Bretagne¹, nous allons tenter de dégager les traits de la politique française des transports susceptibles de peser sur l'émergence, les formes et les chances de succès d'une contestation contre un projet de TGV. Nous verrons que la notion de concession procédurale qui nous a permis d'appréhender bon nombre de procédures participatives mises en place dans le domaine de la protection de l'environnement, semble également pouvoir rendre compte de la genèse de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992. L'analyse de la genèse de cette circulaire révèle qu'elle est tout à la fois une réponse à ce qui est perçu comme une demande sociale de participation, le résultat de contestations et de luttes collectives dans un contexte politique particulier, et typique des « nouvelles modalités d'action publique » (Chapitre I).

L'examen du fonctionnement pratique du « débat préalable » prévu par la circulaire sera ensuite l'occasion de montrer les usages de cette procédure. Il s'agit de comprendre ici la signification du « détour participatif » que constitue le débat Bianco. La mise en place, en amont du processus de décision, d'un débat public, traduit-elle une transformation profonde du mode de décision en matière de grands projets d'aménagements et d'infrastructures, ou bien faut-il n'y voir qu'une instance de légitimation des décisions ? Le projet de TGV Rhin-Rhône nous servira ici de cas d'étude, choisi notamment parce qu'il constitue l'un des premiers projets soumis à cette circulaire² (Chapitre II).

conduite du projet de TGV Rhin-Rhône, tout au long des différentes étapes du processus de décision.

¹ Un travail d'enquête nécessairement trop sommaire a été réalisé sur ce point, complété par une analyse de la littérature disponible. Ont ainsi été rencontrés plusieurs *Inspectors* (l'équivalent britannique de nos commissaires enquêteurs ainsi qu'un fonctionnaire du *Planning Inspectorate* (Bristol), des responsables associatifs. L'enquête a également donné lieu à l'observation du déroulement d'une enquête publique à Bath. Voir la liste des entretiens en annexes, ainsi que la bibliographie pour une présentation exhaustive des sources utilisées.

² Cependant nous tenterons de valider nos conclusions en ayant recours aux travaux de recherche effectués sur d'autres cas d'application de la circulaire Bianco. Nous nous appuyerons pour cela sur les échanges permis dans le cadre du séminaire « Expériences démocratiques » animé par Jean-Michel Fourniau (INRETS) auquel nous participons depuis 1997.

Ceci nous amènera dans un troisième chapitre à élargir notre point de vue au-delà du seul débat Bianco. Le « détournement participatif » que constitue ce débat préalable ne prend tout son sens qu'une fois resitué dans le cadre plus global de la succession de procédures de consultation du public tout au long du processus de décision et du contexte participationniste dans lequel elles s'insèrent. La multiplication même des procédures participatives conduit à relativiser la portée des effets du débat Bianco.

Nous verrons ainsi que le débat a des effets ambivalents, du point de vue de la décision publique comme du point de vue l'action collective. Il s'agit de comprendre ce que de telles procédures « font » au fonctionnement de la démocratie d'une part, et au mode de décision publique d'autre part. On s'interrogera quant aux effets de l'existence et de la multiplication de procédures participatives, en distinguant les effets sur l'action collective (En quoi le travail de mobilisation autour d'une cause est-il affecté par l'existence de cette procédure et plus généralement, par le développement de la thématique participative? En quoi l'activité d'opposition à un grand projet d'infrastructure est-elle modifiée, travaillée, orientée, voire facilitée ou au contraire encadrée et contrainte, par le débat public instauré par la circulaire Bianco ? Assiste-t-on à un rétrécissement ou à un élargissement du répertoire d'action collective ? Dans quelle mesure ces procédures transforment-elles les revendications des opposants ?) et les effets sur la décision et la politique publique (la décision est-elle plus légitime ? Dans quelle mesure les procédures participatives favorisent-elles le changement dans les politiques publiques ?). Les mobilisations dans le cadre de procédures participatives risquent enfin de transformer, de travailler la structure des opportunités politiques, contribuant au durcissement de la « démocratie participative ». Nous verrons ainsi, en nous inspirant là encore de la notion formulée par H.P. Kitschelt, que la mobilisation dans le cadre d'une procédure participative peut avoir des « impacts structurels »¹, dans la mesure où elle contribue à transformer les modes d'action publique et les cadres revendicatifs, en donnant à voir une demande sociale de participation. La structure des opportunités

¹ Voir notre introduction générale.

elle-même se trouve alors transformée, en tout cas travaillée, par ces mobilisations, dans un sens « participationniste ». Les procédures participatives se multiplient, la thématique participative est valorisée (Chapitre III).

Le choix de cet ordre de présentation permet également de montrer comment parallèlement à la mise en place d'une procédure nouvelle à la suite de divers conflits (Chapitre I), se développe une mobilisation en faveur du projet de TGV Rhin-Rhône qui prend la forme d'une coalition de projet (Chapitre II). A cette mobilisation en faveur du projet répond ensuite une mobilisation contre le projet, qui à la fois lui succède dans le temps et est contrainte par elle, et notamment par l'activité de contre-mobilisation développée par les défenseurs du projet (Chapitre III).

CHAPITRE I

LE CONTEXTE PARTICIPATIONNISTE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

Un détour par la description des modes d'actions et des succès obtenus par le mouvement anti-route britannique, va ici nous permettre de repérer les éléments favorables à une mobilisation de ce type, et de pointer éventuellement des différences et des similitudes avec le cas français.

Dans un document agrémenté de nombreux dessins, témoignages et photographies, l'association ALARM UK raconte l'histoire de la lutte anti-route en Grande-Bretagne, et comment un mouvement d'ampleur nationale a apporté un réel changement dans la politique du gouvernement¹. Ce résultat est celui de l'action conjuguée des organisations bien établies de protection de l'environnement², de groupes dont l'objet principal est l'action directe (*Earth First !, Reclaim the Streets, Road Alert !*), et d'innombrables petits groupes locaux (« *grassroots* »). La presse grand public elle-même a donné un large écho aux nouveaux mouvements d'opposants anti-routes, « une alliance invraisemblable d'anarchistes et d'habitants de village de classe moyenne, de marginaux et d'aristocrates, et du lobby anti-dépense publique au sein du parti Tory et du Trésor »³.

Une des caractéristiques des mouvements d'opposition aux infrastructures nouvelles en Grande-Bretagne est la présence de militants à temps plein,

¹ ALARM UK, *Road Block, How people power is wrecking the road programme*, 1996, 24 pages.

² Telles que le *World Wide Fund For Nature*, la *Royal Society for the Protection of Birds*, le *National Trust*, la *Royal Society for Nature Conservation*, *Friends of the Earth*, *CPRE*, *Greenpeace*.

³ T. O'Riordan, A. Jordan, *art. cit.*, p. 243.

d'activistes professionnels, sur le modèle des *Ecowarriors* du mouvement *Earth First*¹. La Grande-Bretagne se caractérise ainsi par l'existence d'un fort mouvement d'opposition aux projets d'infrastructures qui semble privilégier l'action directe non-violente. Cette caractéristique rend la situation en britannique très proche du tableau dressé par les théories post-matérialistes, en mettant en scène des opposants assoiffés de valeurs post-matérialistes, usant de méthodes d'action directe voire violentes, et réticents à l'égard de toute forme de délégation².

Ce tableau contraste avec la situation française où en dehors de cas assez exceptionnels¹ on ne retrouve pas les mêmes méthodes, en tout cas pas à la même échelle. Pour certains opposants français aux grands projets d'infrastructure, les

¹ Ces groupes ont une forte dimension communautaire et sont parfois considérés comme des « tribus de nomades en rupture de système ». Swampy, un des militants anti-autoroute s'étant enfermé dans un tunnel afin de bloquer le chantier de l'A30, dans le Devon, est devenu en Grande-Bretagne un héros national. Si ce type de militants existent également en France (que l'on songe notamment à la lutte conduite par Eric Pétetin dans le Somport), ils semblent plus nombreux en Grande-Bretagne où ils bénéficient d'un véritable soutien populaire. Lors des actions d'occupation, des gens viennent leur apporter de la nourriture. Au-delà des figures charismatiques telles que Swampy, le mouvement des *Ecowarriors* a une réelle ampleur et les actions directes non-violentes y sont beaucoup plus répandues voire systématisées. Ces *Ecowarriors* sillonnent le pays pour apporter ponctuellement leur soutien à des luttes locales. En outre, le recours à « l'action directe non-violente » (NVDA, *Non Violent Direct Action*) a été progressivement étendu à d'autres types de projets que les seuls projets routiers et autoroutiers, comme le montre le cas du projet de seconde piste pour l'aéroport de Manchester. De véritables guides de l'action directe non violente sont ainsi diffusés par des associations comme *Earth First (Do or Die!)*, *Alarm UK* (fiches pratiques concernant les luttes anti-routes), ou *Road Alert*, qui a récemment publié un ouvrage synthétisant l'expérience acquise lors de plusieurs luttes, recensant les différentes initiatives disponibles pour développer une campagne d'opposition à un projet. Tracts, affiches, autocollants, pétitions, cartes postales, porte-à-porte, stands, réunions publiques, marches commentées le long du tracé, évènements « conviviaux » bulletins d'information, mailing, banderoles et drapeaux, « *phone-tree* », utilisation d'internet. Des conseils sont donnés également en ce qui concerne les relations à avoir avec les médias. Les conseils pratiques nécessaires à la mise en place de camps d'occupation sur les lieux menacés sont présentés, des conseils juridiques en cas d'arrestation, jusqu'aux conseils les plus « techniques » sur la meilleure façon de grimper et s'attacher aux arbres. Si l'ouvrage rappelle certaines publications françaises soixante-huitardes, ces modes d'action contrastent avec ceux auxquels ont généralement recours les opposants aux grands projets en France aujourd'hui. Voir « Les guerriers de la terre contre l'enfer de la bagnole », *Le Magazine de Libération*, 14-20 janvier 1995. Voir le dossier paru à ce sujet dans *Courrier International*, n°351, 30 juillet 1997. Voir « Une nouvelle piste pour l'aéroport de Manchester », *La Vie du Rail*, n°2393, 23 avril 1997, p. 47. Voir *Road Raging, Top tips for Wrecking Roadbuilding*, March 1997. L'objet de ce guide édité par *Road Alert!* est de « donner des conseils pour la mise en place et la maintenance d'une campagne d'action directe durable ».

² Nous verrons dans le chapitre III dans quelle mesure l'opposition aux grands projets correspond à un potentiel protestataire, et à l'idée d'un élargissement du répertoire.

britanniques constituent un peu un modèle à suivre². Ils sont en effet considérés comme ayant réussi à susciter un véritable changement, une réorientation de la politique des transports au détriment des routes³. La politique des transports britannique est en effet considérée par certains auteurs comme ayant connu un changement de « troisième ordre »⁴. Geoffrey Dudley et Jeremy Richardson expliquent ce changement par le détournement de la procédure officielle censée encadrer les intérêts en présence (la procédure des *Highway Inquiries*) en arène informelle (« *arena without rules* »)⁵. Ainsi, en l'espace de quarante ans et malgré

¹ Citons *a contrario* après le Larzac et le mouvement anti-nucléaire dans les années soixante-dix, les mobilisations contre le TGV Méditerranée, le tunnel du Somport, le canal Rhin-Rhône, ou encore Superphénix.

² C'est ainsi que *Moins Vite!*, mouvement d'opposition à tout nouveau projet d'infrastructure, a consacré un numéro de son bulletin aux succès remportés par les anti-route britanniques et à la description de leurs méthodes. *Moins Vite !*, n°3, juillet 1997.

³ On peut s'interroger quant aux facteurs susceptibles de rendre compte de telles différences entre les modes d'action des opposants français et britanniques. Quelques pistes peuvent ici être indiquées. L'absence de parti écologiste fort, paraît expliquer en grande partie les formes prises par ces mobilisations. Ainsi en Grande-Bretagne, malgré certains bons scores électoraux, le *Green Party* est condamné à la marginalisation par le système majoritaire, mais aussi par l'absence de financement public. En outre durant les années quatre-vingt, le gouvernement conservateur a limité l'accès des associations aux décideurs administratifs, incitant ainsi les écologistes à chercher de nouveaux modes d'expression de leurs revendications. Ainsi c'est la conjonction de l'absence d'un acteur politique susceptible de prendre en charge leurs revendications, et d'une absence de reconnaissance par les pouvoirs publics, qui peut expliquer pourquoi le mouvement anti-route a été incité à se tourner vers des formes d'action particulière, « hors-systèmes », souvent à la frontière de la violence. Voir Florence Faucher, *art.cit.* De ce point de vue, le programme de modernisation de la vie politique et d'ouverture aux revendications associatives lancé par le gouvernement travailliste élu en mai 1997, a confirmé le succès du mouvement anti-route et une réorientation de cette politique. Il risque d'avoir des effets plus profonds sur les modes d'action des mouvements écologistes.

⁴ Cette notion de changement de « troisième ordre » est empruntée à Peter Hall, pour qui elle renvoie à des changements radicaux des discours et des paradigmes associés à une politique. Peter Hall, *art.cit.* G. Dudley et J. Richardson proposent ainsi une analyse stimulante et documentée du changement dans la politique autoroutière britannique. Leur travail présente l'intérêt de prendre en compte à la fois les mobilisations et le contexte qui les favorisent pour analyser ce changement. De ce point de vue, ils se rapprochent des analyses en termes de structure des opportunités politiques. Geoffrey Dudley, Jeremy Richardson, « Arenas without Rules and the policy change process : outsider groups and the British roads policy », *Political Studies*, vol.46, n°4, 1998, p. 727s.

⁵ Dans les années soixante-dix, cette procédure apparaît comme un instrument particulièrement efficace à cette fin. Le manque relatif de règles procédurales permet aux activistes environnementaux de manipuler les procédures afin, non seulement de perturber le processus de mise en œuvre de la politique, mais aussi d'essayer de transmettre leurs propres idées et valeurs aux décideurs, aux autres acteurs de la politique, et aussi - peut-être surtout - via les médias au public en général. Ces *Highways Inquiries*, expliquent G. Dudley et J. Richardson, ne fonctionnent que tant que les participants acceptent de se plier aux règles du jeu non écrites et admettent la définition dominante du problème des transports (« *framing* »). Une fois qu'une nouvelle connaissance et de nouvelles idées commencèrent à suggérer la possibilité de conceptions alternatives, le fait que les enquêtes soient des arènes où les règles du jeu ne sont pas définies permet à des groupes « challengers » d'introduire ces nouvelles connaissances et de nouvelles idées dans le processus de politique publique et de remettre en cause la politique existante.

l'influence du lobby routier, on est passé de la perception de la construction routière comme une solution, à une perception des routes comme un problème, avec une réorientation majeure de cette politique.

Le contexte qui rendit ce changement possible fut d'abord une prise de conscience générale de l'importance des enjeux environnementaux dans de nombreux secteurs à partir du début des années 70. Le deuxième facteur qui va rendre possible le changement, réside dans une restriction importante des dépenses publiques à partir de 1973. Une première série de concessions que l'on peut qualifier de procédurales furent alors faites en direction du mouvement anti-route, avec une série de réformes de la procédure de *Highways Inquiries*¹. Mais ce conflit donna également lieu à une réorientation « substantielle » de la politique autoroutière. Les investissements en programmes routiers seront revus à la baisse, passant de 741 millions de livres en 1975-76 à 520 millions en 1979-80. Toutefois le traité de paix signé à la fin des années 70 ne représente pas vraiment un ordre de changement permanent du troisième ordre. Dès la fin des années 80 les conditions de ce traité de paix volent en éclats à la faveur d'une série de facteurs. Dans les années 80 le lobby « pro-route » trouve un allié de poids en la personne de Margaret Thatcher, et un atout avec des prévisions de croissance du trafic. C'est ainsi qu'au début des années 90 on assiste de nouveau à une augmentation des dépenses en routes, la part de ces dépenses dans le budget augmentant également (de 1,8% en 1985 à 2,5% en 1993). Le lobby routier exploite le climat politique favorable pour réaffirmer sa position. C'est à partir du conflit autour d'un projet autoroutier (M3) à travers le site de Twyford Down qu'a lieu le second et substantiel changement de politique. Au départ l'opposition s'inscrit dans le cadre de la procédure de *Highways Inquiries* dont les règles du jeu furent cette fois respectées. Cette stratégie n'apportant pas les résultats espérés aux opposants, qui demandaient un passage en tunnel², les opposants cherchèrent de nouvelles arènes où mener leur campagne (recours devant la *High Court*, utilisation de l'arène de la Communauté Européenne, directive sur l'*Environmental Impact Assessment*). En vain : fin 1992 la construction de la route avait commencé et les groupes environnementalistes qui avaient soutenu la campagne s'étaient retirés et semblaient définitivement vaincus. C'est alors qu'a lieu la « contre-révolution » des écologistes, et un changement de 3^{ème} ordre. En 1993, le site est occupé par

¹ Le secrétaire d'Etat aux Transports qui était William Rodgers (76-79) cherche alors à conclure un « traité de paix » entre les lobbies routiers et écologistes et à ramener l'enjeu dans les procédures de décision traditionnelles où la négociation et le consensus sont la règle. En janvier 1976 le Ministère of Planning and Local Government avait annoncé que la procédure de *Highways Inquiries* serait réexaminée. Rodgers promit que ce bilan serait une priorité et que les conclusions seraient publiées dans un *White Paper*. Ce *White Paper* rejeta cependant un des arguments clé des environnementalistes selon lequel ils devraient avoir le droit de remettre en cause la politique routière du gouvernement. Les opposants obtinrent cependant la rémunération des Inspecteurs par le Lord Chancellor, la publication d'une meilleure information avant l'ouverture de l'enquête, l'autorisation donnée aux caméras de télévision de filmer de événements durant les enquêtes pourvu qu'ils n'influencent pas sur la procédure, et enfin la mise en place de meetings procéduraux pré-enquête.

² Cette proposition qui semblait avoir la faveur de certains membres du Ministère, fut repoussé par les Inspecteurs ainsi que par le Budget en raison de son coût.

une coalition d'activistes verts radicaux et de riverains locaux issus des classes moyennes. A plusieurs reprises, l'action directe se transforme en séries de grandes manifestations attirant l'attention des médias. La campagne culmine en juillet 1993 avec l'arrestation de sept opposants, emprisonnés pour avoir défié l'injonction de la Haute Cour de ne pas occuper le site¹. Des opposants à Twyford Down fondent *Road Alert!* un groupe conçu pour promouvoir et coordonner le mouvement d'action directe, en reliant ce problème à d'autres enjeux, et en s'appuyant sur des travaux scientifiques mettant en évidence les inconvénients de la construction de nouvelles routes. Les années suivantes voient les occupations de sites se multiplier. Si aucune de ces occupations ne parvient à empêcher une route d'être construite, les coûts de sécurité doivent désormais être intégrés aux projets controversés ; le traitement médiatique généralement bienveillant autour de ces actions transforme l'image de la construction routière dans le sens des valeurs défendues par les opposants. En réponse au développement de l'action directe, le Gouvernement prend plusieurs mesures pour confiner la participation aux canaux conventionnels. C'est ainsi que le *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994 crée un nouveau délit de « *aggravated trespass* ». Loi répressive destinée à donner aux forces de l'ordre les moyens de sévir contre les occupations, le texte a contribué à renforcer le succès de ces mobilisations².

Ainsi en 1995 on aboutit à des changements majeurs de politique : on passe d'un programme de 500 projets d'un montant de 20 milliards en 1993, à un programme de 6 milliards pour 150 projets en 1996. A l'approche des élections générales, une alliance pratique entre le Budget et les environnementalistes conduit le gouvernement à abandonner une grande partie du programme de construction de nouvelles routes. En 1996, le budget routier baisse pour la quatrième année consécutive. Les problèmes d'augmentation du trafic persistent, mais désormais les routes n'étaient plus considérées comme la solution. D'après G. Dudley et J. Richardson on est bien en présence d'un changement de 3^{ème} ordre, marqué également par un véritable changement dans le discours politique³.

¹ Les opposants avaient exploité l'absence de règles autour des sites de construction.

² Cette loi aboutissait en effet à une criminalisation de la marginalité sous toutes ses formes : nomades, squatters, sans-domicile fixe, etc. Cette nouvelle législation, loin d'étouffer la contestation, a simplement facilité « l'extension de la cause » des opposants en ajoutant une nouvelle dimension (les libertés publiques et les droits des non-organisés à participer à la formulation des politiques) à leur argumentaire. Le texte n'empêchera pas les occupations de continuer, les opposants transgressant explicitement cette loi pour réclamer son abrogation. Voir Geoffrey Dudley et Jeremy Richardson, *art. cit.* ; Faucher, *art. cit.*, p. 213.

³ En 1994 le secrétaire d'Etat aux Transports plaide notamment pour un grand débat national sur les transports, et pour un « cessez-le feu » dans la querelle sur les questions de transport. En 1996 le Gouvernement publie son Green Paper, *Transport, The Way Forward*, où il établit ses conceptions sur le développement de la politique. Le *Green Paper* reconnaît que le débat a montré une forte préférence pour des transports publics améliorés plutôt qu'une augmentation de la capacité routière, et qu'il doit y avoir un changement de priorité pour traduire cet état de fait.

Tout semble donc indiquer que l'on est en présence d'un changement du noyau dur de croyances en faveur des arguments environnementaux, même si cela coïncide avec le désir du gouvernement de réduire les dépenses publiques. La perception que le gouvernement a de l'opinion publique¹, mais surtout des connaissances nouvelles² semblent devoir expliquer le changement d'orientation de la politique routière. Le mouvement anti-routes utilisa donc un large éventail d'actions, de la désobéissance civile massive et au sabotage, à une compréhension subtile du jeu politique. Mais G. Dudley et J. Richardson montrent bien comment leur succès a été rendu possible par un contexte spécifique, marqué par une **combinaison de restriction des dépenses, et d'extension de cause réussie.**

Cette analyse appelle plusieurs remarques. Se situant dans une perspective cognitiviste³, G. Dudley et J. Richardson paraissent surestimer le poids des connaissances et des processus d'apprentissage. A partir de cette condition nécessaire : l'existence d'un lieu, d'une tribune pour d'autres conceptions, l'augmentation de la force de ces idées doit se comprendre à travers l'élargissement de la coalition qui les porte, et notamment à travers les alliances autorisées par un contexte particulier (Budget et écologistes). Par ailleurs G. Dudley et J. Richardson sont peut-être victimes d'un « effet de focalisation » qui les conduit à surestimer l'importance des arènes publiques de débat que sont les *Highways Inquiries*. Pas plus qu'en France ce ne sont, à proprement parler, des lieux de décision puisque le ministre n'est pas tenu de se conformer aux conclusions du rapport de *l'Inspector*. Ces instances sont peut-être d'autant plus

¹ Ainsi le Green Paper rapporte que des études avaient révélé que depuis environ cinq ans il y avait eu une baisse du soutien à cette politique sans doute du fait de la publicité faite autour des questions environnementales et à l'idée que la construction de routes nouvelles n'est pas une solution à long terme à l'augmentation du trafic.

² Plusieurs rapports rendirent possible cette réorientation. Le rapport de la *Royal Commission on Environmental Pollution*, publié en novembre 1994 conclut ainsi au caractère « non soutenable » des prévisions quant à l'augmentation du trafic routier - qui devait doubler d'ici 2025. Il recommandait une série de mesures pour réduire la demande en transport.

³ Ce type d'approches, dont on a déjà souligné la prégnance dans l'analyse du changement dans les politiques publiques, dénonce le caractère réducteur des approches qui analysent les politiques publiques uniquement en terme de pouvoir, d'influence, de pression et de stratégie. « Le contenu des idées elles-mêmes, loin d'être des écrans de fumée ou des rationalisations font partie intégrante de la décision ». J.W. Kingdon, *Agendas, alternatives and Public Policies*, 2nd Edition, New York, Harper Collins, 1995, p. 73. Les travaux inspirés de ce courant nous paraissent également réducteurs, en considérant parfois les processus d'apprentissage et la diffusion de connaissances nouvelles, comme seul principe du changement dans les politiques publiques.

informelles, et donc ouvertes, qu'il s'agit d'espaces relativement secondaires de la décision. Le travail de G. Dudley et J. Richardson montre cependant que ce sont **des lieux sinon d'émergence, du moins de visibilité de schémas alternatifs.**

Evaluer le changement pose également de redoutables difficultés méthodologiques. Quand peut-on dire qu'il y a un changement radical et d'après quels facteurs ? Certains éléments, qui peuvent contribuer à expliquer ce « changement de 3^{ème} ordre », sont passés sous silence, notamment le fait qu'en Grande-Bretagne, la réalisation du réseau routier et autoroutier paraisse aujourd'hui achevée¹.

En nous appuyant sur le programme de questionnements suggéré par ce travail, nous allons analyser dans un premier temps la politique française des transports, et plus particulièrement la politique en matière de grande vitesse ferroviaire, pour comprendre le contexte dans lequel intervient la circulaire Bianco du 15 décembre 1992, et l'importance de l'innovation qu'elle met en place.

Au-delà de la nécessité de situer toute action politique dans son « contexte », qui peut apparaître comme un truisme susceptible de donner lieu à des développements infinis, il s'agit plus précisément ici de mettre en évidence les éléments susceptibles d'affecter directement l'action des opposants à un projet de ligne nouvelle. En effet, nous formulons l'hypothèse que c'est précisément dans ces contraintes qui vont peser sur l'action des différents acteurs, qu'est construite en pratique la demande de participation qui justifie la mise en place de procédures de « démocratie participative ». Cette étape est donc indispensable si l'on veut se donner une chance de comprendre ce qui conduit les opposants au TGV Rhin Rhône à avoir recours à la thématique participative à travers l'élaboration d'un argumentaire centré autour de la question du pendulaire. L'émergence de la

¹ Ainsi le problème pour le lobby routier est peut-être plutôt d'assurer sa reconversion : « Certes le programme routier a été revu à la baisse et quelques victoires notables ont été gagnées par les opposants. Mais pour chaque réserve naturelle sauvée, d'autres sont détruites par la politique plus pragmatique du ministère, d'extension des autoroutes existantes et de construction de voies de

contestation et les formes qu'elle prend, ne peuvent se comprendre qu'à travers l'analyse de l'interaction entre les différents acteurs en présence, et des contraintes qui pèsent sur leur action. On risquerait de sous-estimer le poids de ces contraintes, si l'on ne passait pas par une présentation préalable des principales caractéristiques du processus de décision en matière de liaisons ferroviaires à grande vitesse, ainsi que des ressources disponibles pour les différents acteurs susceptibles d'être mobilisés pour ou contre un projet.

Ceci va nous amener à évoquer plusieurs projets de TGV autres que le seul TGV Rhin-Rhône, au risque de fatiguer le lecteur. Il ne s'agit pas pour autant de vouloir « parler de tous les TGV » ou de tous les projets d'infrastructure, ce qui serait aussi prétentieux qu'inutile. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, l'approche en terme de structure des opportunités politiques sur laquelle nous nous appuyons, souligne l'importance des systèmes d'alliances et de conflits¹ dans les mobilisations. C'est ainsi que la conduite du projet de TGV Rhin-Rhône ne peut se comprendre qu'en référence à des projets plus ou moins concurrents, notamment le canal à grand gabarit du même nom, et le TGV Est. De même, le TGV Méditerranée sera évoqué sous deux rapports. D'une part, c'est ce projet qui a donné lieu à une remise en cause du principe de la grande vitesse et a débouché sur le « saut qualitatif » de la circulaire Bianco. D'autre part, on verra que l'expérience de ce TGV Méditerranée a inspiré aussi bien les défenseurs du TGV Rhin-Rhône, qui tenteront d'éviter les erreurs commises à son sujet, que les opposants, qui s'inspireront des arguments développés par les opposants au TGV Méditerranée. Nous allons donc être amené à évoquer dans ce premier chapitre, des points indispensables pour saisir à leur juste valeur les processus décrits dans les chapitres suivants.

L'étude de la genèse d'une réforme du processus de décision en matière de grands projets d'infrastructures, montre comment une concession faite à l'égard d'un mouvement de protestation, est présentée comme une réponse à une

contournement pour réduire la congestion dans certaines villes ». T. O'Riordan, A. Jordan, *art. cit.*, p. 244.

¹ Voir *supra*, p. 46.

demande sociale généralisée, en faveur d'une plus grande participation. Elle doit être appréhendée en articulant l'évolution de la politique des transports d'une part, et celle du champ des mouvements d'opposition aux grands projets d'infrastructure d'autre part. Les mobilisations étant considérées comme contraintes par le contexte national et par l'environnement en terme de groupes mobilisés, il convient dans un premier temps de préciser le contexte national en matière de politique des transports au moment où démarre le projet, et l'état des mobilisations en matière de projets d'infrastructure.

Il convient donc de s'interroger quant aux propriétés de la politique des transports susceptibles d'affecter l'activité des défenseurs de ce type de projet, mais aussi de favoriser l'émergence de contestations. Quelles sont les modalités d'accès à la décision des groupes qui contestent ce type de projets ? Quels sont les clivages politiques existants à l'égard de cette politique ? Qui sont, au début des années quatre-vingt dix, les alliés et les adversaires des projets de Trains à Grande Vitesse?

Tels sont les points que nous allons aborder dans ce chapitre, en examinant dans un premier temps les principaux traits de la politique des transports qui nous paraissent susceptibles d'avoir des effets sur la probabilité et les formes prises par les contestations (Section I), ce qui nous amènera à proposer une interprétation de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 qui modifie profondément le processus de décision en la matière (Section II).

Section I.

Un contexte favorable à la remise en cause des grands projets ?

« Il n’y a toujours pas en France une véritable politique des transports ». Tels sont les mots du Conseiller d’Etat Jacques Fournier, ancien président de la SNCF¹. De nombreux acteurs² s’accordent à souligner avec lui que ce que l’on désigne habituellement sous ce terme, se limite en fait à une juxtaposition d’approches par modes de transports, pensées de manière séparée. Au sein du ministère des transports coexistent en effet des intérêts divers voire opposés (rail, route...)³. Ce secteur est concerné par des législations émanant de différents ministères⁴. Le texte législatif de base censé définir l’orientation générale des transports en France est la loi d’orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (la « LOTI »). Cette loi, élaborée par le premier gouvernement socialiste, à l’initiative et sous la responsabilité du ministre communiste des transports Charles Fiterman, marque pourtant une volonté de rupture avec la logique segmentée dominante, et affirme la notion de « droit au transport ». Elle accompagne le processus de décentralisation et de répartition des compétences mis en œuvre à la même époque. Le texte, qui précise quelles sont les autorités compétentes (Etat, régions, départements et regroupements de communes) pour organiser les transports et en fixe les grands objectifs, marque une volonté de mettre en place une approche globale et intermodale de la politique des transports. La loi prescrit notamment la prise en compte par les pouvoirs publics des données relatives à chaque mode de transport, la mise au point d’une méthodologie qui permette d’effectuer entre eux des comparaisons objectives, de tenir compte de

¹ Jacques Fournier, « De la LOTI à la directive n°91-440 « Quelques réflexions sur le droit du service public appliqué au transport ferroviaire », in *L’Etat de droit, Mélanges en l’honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1997, p. 195.

² C’est ce que notent également Marianne Ollivier-Trigalo, Valérie Bernat, *Politique des transports en France : Processus de décision, discours et pratiques*, INRETS, Mai 1997, p. 1.

³ Sur le travail de mise à distance des différents intérêts représentés, rendu nécessaire pour que le ministre retire tous les profits symboliques escomptés de sa position, voir Guillaume Courty, « Le ministre, les affaires et son portefeuille », *Politix*, n°17, 1992, p. 51-78.

⁴ Citons principalement le ministère de l’Equipement avec la Loi d’Orientation sur les Transports Intérieurs du 30 décembre 1982, le ministère de l’Aménagement du Territoire avec la « loi Pasqua », le ministère de l’Environnement avec notamment la « loi Barnier » du 2 février 1995, la loi sur le bruit (1992) et la loi sur l’air du 1^{er} janvier 1997.

l'ensemble des coûts et avantages, économiques et sociaux, monétaires et non monétaires, des solutions en présence, le tout afin d'établir les « bases d'une concurrence loyale entre les modes » et de favoriser « leur complémentarité et leur coopération, notamment dans les choix d'infrastructures et par le développement rationnel du transport combiné ». En dehors de ce texte de base il faut pourtant reconnaître que le dispositif législatif existant est constitué de lois dont chacune concerne un mode ou un secteur particulier des transports¹. Or aujourd'hui la principale caractéristique de cette loi d'orientation est qu'elle « fait l'objet d'un double consensus : sur sa pertinence et son bien-fondé d'une part ; sur la réalité de sa non-application d'autre part »². De nombreux acteurs dénoncent ainsi le fait que ce qu'on appelle la politique des transports en France se réduise dans les faits à une juxtaposition de programmes spécifiques à chaque mode de transport (fer, route, voie d'eau, transport aérien). Autour de chaque mode de transports se sont tissés des réseaux d'intérêts, des structures sociales et professionnelles, des mécanismes juridiques et financiers, qui rendent toute tentative de décloisonnement difficile³, et que l'on retrouve en ce qui concerne les choix d'infrastructures nouvelles⁴.

Cette absence de « véritable » politique des transports intermodale, conduit à un phénomène de concurrence entre modes de transports, chaque mode étant défendu par un lobby. Le poids de chacun de ces lobbies étant très inégal, on comprend que les investissements routiers et autoroutiers aient été longtemps

¹ Citons principalement pour le transport ferroviaire, la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, et la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France ; pour le transport routier, la loi du 31 décembre 1992 relative aux relations de sous-traitance dans le domaine du transport routier de marchandises, la loi du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial et la loi du 6 février 1998 tendant à améliorer les conditions d'exercice de la profession de transporteur routier. Pour le transport par voies navigables, on peut mentionner la loi du 24 octobre 1968 relative au Port Autonome de Paris, certaines dispositions de la loi de finances pour 1991 du 29 décembre 1990 et de la loi du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions en matière de transport.

² Marianne Ollivier-Trigalo, Valérie Bernat, *Politique des transports en France : Processus de décision, discours et pratiques*, op. cit., p. 5.

³ Jacques Fournier, *art. cit.*.

⁴ « Il n'existe toujours pas de méthodologie commune pour l'évaluation des taux de rentabilité économique et sociale des projets routiers et ferroviaires et ces deux catégories d'équipement ont

privilégiés au détriment du fer. La part des investissements ferroviaires dans le budget de l'Etat est sans comparaison avec celle des investissements routiers et autoroutiers, même si elle est récemment en augmentation. De fait, l'industrie ferroviaire ne constitue pas un lobby politique puissant, contrairement à celui existant dans le domaine routier (alliance des constructeurs automobiles, des organisations professionnelles de l'industrie routière et des Travaux Publics, d'organisations fortement implantées sur le territoire, telles l'Union Routière, la Fédération des Clubs Automobiles, etc.), lobby qui pèse d'un poids décisif dans l'adoption et la mise en œuvre des programmes autoroutiers successifs¹.

En dehors de la difficulté à mettre en œuvre une « véritable politique intermodale », la politique des transports est marquée par la complexité du processus de décision. Les choix d'investissement en matière de grands projets d'infrastructures se caractérisent par un tel manque de lisibilité que l'on hésite à parler de « processus de décision » en la matière. L'établissement des schémas directeurs des grandes infrastructures de transport relève de la compétence exclusive du Gouvernement qui contribue à l'impression que les décisions prises obéissent à des considérations politiques obscures. Le rôle du Parlement est relativement faible puisque jusqu'à la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995, le processus d'élaboration des schémas directeurs suivait un dispositif de conduite réglementaire pris en charge par les services de l'Etat compétents. Ils ne

chacune fait l'objet d'un schéma directeur national distinct élaboré pour chaque mode sans tenir compte des données relatives à l'autre mode » Jacques Fournier, *art.cit.*, p. 196.

¹ Jean-Michel Fourniau, « L'expertise technico-économique dans la constitution et le développement du réseau autoroutier », note de travail, INRETS, nov. 1985, 65 pages. Voir également Jean-Michel Fourniau, *La genèse des grandes vitesses à la SNCF. De l'innovation à la décision du TGV Sud-Est*, Rapport INRETS n°60, Arcueil, janvier 1988, 174 pages. La prégnance du lobby routier sur la définition des politiques de transport n'est ni un phénomène nouveau, ni spécifiquement français. Voir S.E. Finer, « Transport Interests and the Road Lobby », *Political Quarterly*, 1958, p. 47-58. Après une longue période privilégiant le transport par route, la conjoncture est cependant à une relance du fer. En 1994 le rapport Haenel souligne qu'il existe un risque d'une crise grave du transport ferroviaire en France malgré les efforts déjà réalisés par les Régions et la SNCF avec le lancement du TER (Transport Express Régional). Le rapport Haenel dénonce également la stratégie commerciale de la SNCF, trop exclusivement centrée sur le TGV. Les orientations présentées par Jean-Claude Gayssot le 8 février 1999 relatives aux investissements ferroviaires (120 milliards de francs d'ici à 2010) visent à marquer le retour en grâce d'un mode de transport « économe en énergie, respectueux de l'environnement et d'une grande sécurité ». Il s'agit en outre d'inverser la tendance qui voyait l'essentiel des moyens mobilisés pour le développement au détriment de l'entretien et la bonne conservation du réseau

faisaient l'objet d'aucun débat parlementaire. Avant toute consultation extérieure à l'administration, les services de l'Etat concernés s'accordent entre eux grâce à la procédure dite « d'instruction mixte » : la proposition de schéma qui arrive à la consultation des élus est celle de l'Etat. Résultats d'une négociation interministérielle, les schémas s'apparentent finalement davantage à « l'inscription sur une carte de toutes les demandes des ministres présents et de leurs clientèles »¹ qu'à une véritable planification de la politique en matière de grandes infrastructures². L'évolution des projets revêt donc une dimension très nettement politique. Le processus au terme duquel les projets inscrits aux différents schémas parviennent à franchir les étapes successives du processus de décision, ou au contraire finissent par être abandonnés ou plus simplement « non-décidés », est obscur. Même après l'établissement d'un schéma directeur des liaisons ferroviaires à grandes vitesses, les critères d'appréciation qui permettent à un projet inscrit au schéma directeur de faire l'objet de décisions ministérielles de démarrer et de poursuivre les procédures jusqu'au début des travaux restent peu clairs. En outre ces schémas ne sont pas des documents de programmation, c'est donc la question de leur statut qui est inévitablement posée dans le cadre des conflits suscités par tel ou tel projet inscrit au schéma.

L'analyse, au début des années quatre-vingt-dix, de la politique des transports et plus particulièrement du processus de décision en matière de projets de lignes ferroviaires à grande vitesse, montre un contexte marqué par une fermeture du processus de décision, et un large consensus sur leur opportunité. Les nouvelles règles du jeu introduites pour des raisons de crise financière, vont favoriser l'émergence de contestations, qui surviendront pour la première fois avec le TGV Méditerranée, de manière assez virulente.

existant. Cité in *Le Monde*, 10 février 1999, « Dix ans pour régénérer le réseau ferroviaire français ».

¹ Marianne Ollivier-Trigalo, Valérie Bernat, *op. cit.*, p. 16.

² Depuis 1960 le schéma directeur routier national est approuvé par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT). Quant au schéma directeur des lignes à grande vitesse, il a été adopté par le CIAT le 14 mai 1991 après avis des Conseils Régionaux, des Comités Régionaux des Transports et du Conseil National des Transports.

§1. La fermeture du processus de décision des projets de TGV

Au début des années quatre-vingt dix, le processus de décision en matière de projets d'infrastructures peut être qualifié d'hermétique, d'un double point de vue : du fait de l'opacité quant aux critères de choix qui déterminent les décisions et la politique suivie, et de la fermeture aux intérêts des populations affectées, conduites à recourir à des stratégies de contestation privilégiant le rapport de force.

A. Le schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse : euphorie politique, faible légitimité juridique

L'introduction de la grande vitesse en France en 1981 représente un tournant dans l'histoire des transports, tant au niveau national qu'euro péen, en permettant au transport ferroviaire d'accroître sa compétitivité à l'égard des autres modes de transport, routier mais aussi aérien. La politique commerciale de la SNCF va rapidement être centrée autour de la grande vitesse ferroviaire, considérée comme le « fer de lance de l'entreprise par sa spécificité technique, son adoption spontanée par le public et sa rentabilité financière »¹. Il convient de revenir rapidement sur les conditions dans lesquelles est apparue cette innovation technologique, pour comprendre et évaluer la portée de sa remise en cause dans les années quatre-vingt dix.

Le mot TGV est souvent employé pour désigner indifféremment l'infrastructure à grande vitesse, le train à grande vitesse lui-même, ou le système TGV. L'appellation s'applique en fait à ce dernier, c'est-à-dire un système inventé et mis au point en France. Ce système combine l'utilisation de lignes dédiées à la grande vitesse et du réseau classique en ce qui concerne l'infrastructure, et des trains pouvant rouler à grande vitesse (300km/h aujourd'hui). Cette conception du « système TGV », qui se met en place avec le TGV Sud-Est (Paris-Lyon) ne sera pas remise en cause pour les projets suivants. Ce « système TGV » se caractérise par une ramification de ses dessertes, grâce à la compatibilité entre infrastructures

¹ Patrice Bruneau, « L'évolution de la politique commerciale des TGV de 1981 à 1996 », *Revue Générale des Chemins de fer*, Novembre-Décembre 1996, p. 99.

nouvelles et anciennes, « mais une ramification « normée » par une contrainte de temps minimum entre grandes agglomérations pour concurrencer l'avion »¹. Cette conception se démarque d'autres options comme la desserte linéaire du *Shinkansen* japonais, qui renvoie à une infrastructure nouvelle incompatible avec l'ancien réseau ferroviaire, et de la conception allemande, qui intègre la grande vitesse dans un maillage fin du réseau *Intercity*, reliant étroitement dessertes à grande vitesse et dessertes régionales².

Dans les années soixante les débats sur la définition technique du projet de Train à Grande Vitesse sont marqués par le poids des contraintes de financement et de délai, conduisent à écarter certaines options qui ne seront plus reconsidérées par la suite. **Est notamment exclue au début des années soixante-dix l'option du matériel pendulaire**, permettant d'aller au-delà de vitesse de 240 km/h sur infrastructures nouvelles mais aussi sur les infrastructures existantes³. Certains spécialistes se prononcent pourtant dès 1968 pour une généralisation de

¹ Jean-Michel Fourniau, « Transparence des décisions et participation des citoyens », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, mai 1996, p. 21.

² « Les deux notions qui fondent les projets français de grande vitesse ferroviaire, et les distinguent des projets élaborés dans d'autres pays à la même époque, sont celle de **spécialisation** de la ligne nouvelle réservée au seul trafic à grande vitesse et celle de **compatibilité** des infrastructures nouvelles et anciennes. (...) La spécialisation caractérise les modalités d'utilisation de l'infrastructure nouvelle. La ligne peut être ouverte au seul trafic à grande vitesse - l'exploitation est alors dite spécialisée, c'est le cas du TGV français - ou alors admettre à la fois des trains rapides et plus lents, en particulier si y circulent des trains de marchandises, l'exploitation est mixte, c'est le cas de l'*Intercity* allemand. Un cas intermédiaire se présente lorsque, sur une infrastructure conçue pour les deux types de trafic, leurs circulations sont disjointes dans le temps : on parle alors d'exploitation sélective, c'est le cas de l'*Alta velocita* italienne. La compatibilité a trait aux caractéristiques techniques de l'infrastructure nouvelle et de son exploitation comparée à celles prévalant sur le réseau préexistant. Elle peut revêtir trois degrés (compatibilité générale, univoque et incompatibilité) selon la combinaison hiérarchisée des caractéristiques que l'on considère : géométrie et gabarit de la voie, équipements de signalisation et de régulation, matériels roulants. Ainsi, l'exploitation de la ligne nouvelle Paris Sud-Est est compatible avec le réseau classique mais cette compatibilité est univoque, les rames à grande vitesse pouvant circuler sur le réseau alors que les trains classiques ne peuvent pénétrer sur la voie nouvelle. Dans les cas allemands ou italiens, l'utilisation respectivement banalisée ou sélective des lignes nouvelles exige leur compatibilité générale ». Jean-Michel Fourniau, « De la ligne au réseau à grande vitesse. Le concept de réseau dans l'émergence des grandes vitesses en France », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°2, printemps 1990, p. 150. Jacques Lolive, Jean-Michel Fourniau, André Donzel, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Rapport de première étape, Juillet 1994, CERTE/INRETS/LAMES, p. 43. Voir également sur ce point Gérard Mathieu, « La grande vitesse ferroviaire », *TPE*, n°98, mars 1990, p. 10.

³ Schématiquement, la technique de la **pendulation active** permet aux trains de rouler beaucoup plus vite en s'inclinant dans les courbes, ce qui permet de nettes améliorations de l'utilisation des voies existantes avec des temps de transport très compétitifs³. Cette technologie mise au point chez

l'utilisation d'un matériel roulant utilisant la pendulation sur les voies existantes¹. Les études du Service de la Recherche de la SNCF menées jusqu'en 1972 montrent que si la pendulation n'a pas d'intérêt pour la circulation sur infrastructures nouvelles à courbes de grand rayon, elle permettait un accroissement de vitesse commerciale de l'ordre de 20% pour les rames automotrices circulant sur les voies anciennes. Son intérêt pour les rames à grande vitesse, circulant à la fois sur les deux types de voies, dépendait donc de la part du parcours sur infrastructure classique². Une rame expérimentale est commandée en 1972 mais cette option sera abandonnée. Les contraintes de délais et de financement obligèrent la SNCF à choisir entre deux objectifs qui étaient au départ envisagés de manière conjointe par les services de la recherche : relever de manière substantielle la vitesse sur la plupart des grands axes grâce au matériel pendulaire ou limiter la grande vitesse aux seules infrastructures nouvelles. La limitation de la recherche des grandes vitesses au seul tracé Paris-Lyon, pour des raisons beaucoup plus politiques que techniques, va rendre inutile l'hypothèse de la pendulation, abandonnée par la SNCF en 1972 alors que dès 1976, ce système était mis en service en Italie pour la ligne à grande vitesse Rome-Florence (*Pendolino*).

Le choix de la SNCF de concentrer ses efforts sur la seule liaison Paris-Lyon pour imposer l'idée d'une ligne nouvelle aboutit à l'abandon durable de l'option pendulaire³. Nous verrons par la suite comment le pendulaire, écarté au

FIAT, ABB (société helvético-Suédoise) et bientôt TALGO (Espagne), a longtemps été absente chez GEC-ALSTHOM qui construit le TGV.

¹ « La grande vitesse est un moyen de redonner des armes au chemin de fer. Cependant, elle n'apporte de résultats appréciables que si on peut la pratiquer sur un pourcentage important du parcours à accomplir. L'ingénieur du matériel roulant peut apporter son concours dans ce sens en faisant des véhicules inclinables dans les courbes pour satisfaire le confort et capables de franchir les traditionnelles limitations de vitesse plus vite en exerçant moins d'efforts dynamiques transversalement et verticalement. (...) Le chemin de fer étant présent dans mon pays sur 37 000 km, il a la possibilité de faire immédiatement très bien dans tout le pays. Il ne doit pas y avoir des lignes préférentielles, chacun où qu'il aille doit avoir le moyen de s'y rendre vite et en toute sécurité ». F. Nouvion, « Le matériel moteur français pour la grande vitesse », *Bulletin de l'AICCF*, février 1968, p. 109, cité par Jean-Michel Fourniau, *La genèse des grandes vitesses à la SNCF, rapport cité*, p. 87.

² A. Portefaix, « L'inclinaison des caisses des véhicules. Problèmes à étudier et perspectives », *Revue Générale des Chemins de Fer*, juin 1972, p. 435-445. Cité par Jean-Michel Fourniau, *rapport cité*, p. 87.

³ Jean-Michel Fourniau, *rapport cité*, p. 86s.

début des années soixante-dix, va resurgir dans les années quatre-vingt-dix à la faveur d'un conflit autour d'un projet de ligne à grande vitesse, dans un contexte sensiblement différent¹.

L'élaboration d'un schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse a été décidée par le Conseil des Ministres du 31 janvier 1989, en vertu de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) qui disposait dans son article 14 que, dans le cadre des orientations nationales de la planification et de l'aménagement du territoire, des schémas d'infrastructures sont établis par l'Etat en consultation avec les régions « pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour définir les priorités en matière de modernisation, d'adaptation et d'extension des réseaux ». Après avis des Conseils Régionaux, des Comités Régionaux des Transports et du Conseil National des Transports, le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse a été adopté le 14 mai 1991 par le CIAT. Constitué d'un réseau de 4700 kilomètres environ de lignes nouvelles à grande vitesse, il retient pour chaque axe un niveau d'équipement possible dans une perspective d'une vingtaine d'années : « La réalisation progressive du schéma directeur sera décidée par l'Etat en tenant compte de la situation économique générale, des contraintes budgétaires, de l'évolution financière de la SNCF et, en ce qui concerne les liaisons à caractère international, des projets développés par les pays concernés »¹. Il ne s'agit donc pas d'un document de programmation, l'horizon de réalisation étant indéfini. Comme pour les autres schémas directeurs, la valeur de ce document paraît très incertaine. Le schéma apparaît davantage comme une déclaration d'intention que comme un effort de programmation de la dépense publique. Il est indiqué dans le rapport de présentation qui l'accompagne qu'« un tel schéma a pour vocation d'évaluer les besoins, avec suffisamment d'anticipation, compte tenu de l'importance des délais de réalisation des lignes ». Sa réalisation devait être décidée « par l'Etat et la SNCF dans le cadre des contrats de plan successifs en tenant compte des enjeux de transport attachés à ces éléments, des contraintes

¹ voir *infra*, p. 512.

macro-économiques, de la situation financière de la SNCF et du développement des liaisons correspondantes dans les pays voisins ».

Ce schéma semble avoir été élaboré dans un contexte « d'euphorie »², marqué par le succès commercial et technique du TGV³. Avec 16 projets inscrits, il paraît particulièrement ambitieux⁴. Le schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse français apparaît ainsi comme « de loin le plus ambitieux en kilomètres de lignes à construire »⁵ si on le compare à ceux élaborés dans des pays européens comme l'Italie, l'Espagne ou l'Allemagne.

On ne trouve dans le document aucun élément relatif au financement des lignes nouvelles : en effet, en dehors d'une estimation très approximative concernant le coût moyen kilométrique de construction d'une ligne nouvelle, compris entre 30 et 70 millions, le document ne fournit aucune indication chiffrée. Aucune échéance n'est fixée pour la réalisation des lignes inscrites au schéma, dont on sait seulement que « pour chaque axe, le schéma directeur retient un niveau d'équipement possible dans une perspective d'une vingtaine d'années ». La valeur de ce document en tant qu'élément d'une politique de planification de l'investissement ferroviaire paraît donc limitée, alors qu'à la même époque, d'autres pays comme l'Allemagne font le choix de la grande vitesse ferroviaire, mais en l'accompagnant d'une véritable planification des investissements⁶. La

¹ CIAT du 14 mai 1991. Communiqué de presse.

² Jean François Poncet et Gérard Larcher, Rapport de commission d'enquête 479 - 1997-1998, *Remise en cause de certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication*, 214 pages.

³ Depuis 1990 le TGV détient le record mondial de vitesse sur rail.

⁴ Les investissements nécessaires à la réalisation de ce programme représentaient aux conditions économiques de 1989 un investissement global évalué à 210 milliards de francs, dont 180 pour les infrastructures et 30 pour le matériel roulant.

⁵ Jean François Poncet, Gérard Larcher, *Rapport cité*, p. 50.

⁶ En Allemagne le plan des infrastructures fédérales de transport, le Bundesverkehrswegeplan (BVWP), adopté en 1992, prévoyait un important programme d'investissement ayant pour objectif de doter le pays, à l'issue de la période fixée pour sa réalisation, soit 2012, d'un réseau ferré à grande vitesse d'une longueur de 3200 km grâce à la création de lignes nouvelles et à l'aménagement de lignes existantes. Cependant si l'ampleur des réalisations envisagées est à peu près comparable à celui de la France, les méthodes de programmation des investissements diffèrent profondément. En effet, depuis 1973, la politique suivie en Allemagne est inscrite dans le BVWP élaboré par le ministère des transports et approuvé par le Gouvernement fédéral. Ce document fixe pour 10 à 15 ans les objectifs de la politique d'investissement et énumère les projets de construction, d'aménagement, de rénovation et d'entretien lourd ainsi que les moyens de financement qui y seront affectés. Décliné en deux plans relatifs aux grandes routes fédérales,

référence à l'Allemagne, où il existe un projet d'organisation physique de l'espace définissant un cadre d'action, avec un fort ancrage constitutionnel et légal, contraste avec le cas français. Né de problèmes de reconstruction et développé avec les questions de déconcentration des activités, l'aménagement du territoire est dominé par une approche empirique et pragmatique, en terme de résolution de problème, au moyen d'instruments sur mesure privilégiant le court terme et souvent sans grande légitimité juridique¹.

Le statut ambigu, la valeur incertaine de ce schéma qui apparaît largement comme une déclaration d'intentions, est de plus en plus soulignée dans un contexte de restrictions budgétaires. Des rapports officiels dénoncent ainsi le caractère irréaliste de ce schéma, du fait d'un réexamen à la baisse de la rentabilité des projets de lignes nouvelles, et de l'aggravation de la situation financière de la SNCF.

Le processus de décision en ce qui concerne les premiers TGV est marqué par la prégnance des commissions gouvernementales qui élaborent les projets². C'est lors d'un conseil interministériel en 1971, que le principe du premier Train à Grande Vitesse (TGV) entre Paris et Lyon est adopté. La loi d'approbation du VIème Plan du 15 juillet 1971 retient le projet de réalisation de la ligne nouvelle « en fonction des perspectives de saturation progressive de l'axe Paris Sud-Est vers les années 1978-1979 ». Mais il convient de souligner qu'**à l'époque il n'existe aucun cadre officiel de consultation sur le projet**. Les plus actifs détracteurs de ce premier projet de TGV sont la DATAR et les représentants d'Air

d'une part, et aux voies ferrées, d'autre part, il est adopté par le Bundestag et fait l'objet d'une mise à jour régulière grâce à l'élaboration de plans quinquennaux.

¹ Voir Jacques Manesse, *L'aménagement du territoire*, Paris, LGDJ, 1998, p. 34.

² Deux commissions sont centrales dans la décision du TGV Sud-Est : la commission Coquand et la commission Le Vert. C'est le Groupe Fonctionnel « Voyageurs » de la Commission des Transports pour le VIème Plan qui étudie la question des transports terrestres à grande vitesse sur l'axe Paris Sud-Est. Dans un rapport qui sort en décembre 1970 (dit « rapport Coquand ») plusieurs techniques sont envisagées : aérotrain, avion à décollage et atterrissage courts, ligne nouvelle SNCF. C'est cette dernière solution qui est retenue et le rapport préconise l'inscription de la construction de la voie ferrée nouvelle parmi les grandes opérations du VIème Plan. Ces conclusions sont retenues par le VIème Plan au titre de l'action prioritaire de développement des activités d'avenir des transports interrégionaux de voyageurs, malgré les réserves des organisations professionnelles du transport aérien et du transport routier. Jean-Michel Fourniau, *La genèse des grandes vitesses à la SNCF. De l'innovation à la décision du TGV Sud-Est*, Arcueil, janvier 1988, rapport INRETS n°60, p. 126.

Inter mais aussi quelques ministres comme le ministre des Finances Valéry Giscard d'Estaing et le ministre du logement A. Chalandon. Au niveau local d'autres acteurs adoptent des positions hostiles au projet¹. En revanche, le projet dispose d'appuis importants qui permettent de vaincre ces oppositions et de prendre la décision de mars 1971 : il s'agit du président G. Pompidou, ami personnel du président de la SNCF A. Ségalat. En outre, si aucun groupe de pression politique puissant ne défendait le projet, aucun ne fut mobilisé réellement contre lui. Dès lors le « soutien du Président de la République au projet de TGV ne laissait guère de place qu'à une évolution des oppositions vers la neutralité, c'est-à-dire vers la discussion du projet en terme de consistance de la desserte ou de date de mise en service »².

Du premier TGV Sud-Est (Paris-Lyon) jusqu'au TGV Méditerranée, le mode de décision ne semble pas avoir fondamentalement changé et donne l'impression de relever du fait du Prince. C'est ainsi que lors de l'inauguration du TGV Sud-Est, le 22 septembre 1981 à Montchanin, par le Président de la République François Mitterrand, ce dernier annonce la réalisation d'un second TGV, le TGV Atlantique qui sera déclaré d'utilité publique le 25 mai 1984 : «A l'entreprise, déclare François Mitterrand, je demande de préparer le projet de train à grande vitesse, le TGV Atlantique, qui desservira cette fois l'Ouest de la France et mettra Rennes et Nantes à deux heures de Paris, et Bordeaux à trois heures ». Cette déclaration semble tenir lieu de décision, et pas plus que pour le TGV Sud-Est on ne se posera la question des concertations préalables ou de débat parlementaire: « S'il est un domaine où le « Changement » reste modeste, c'est bien celui-là. La vérité demeure ici révélée. Il doit être écrit, quelque part, qu'un

¹ C'est le cas des Chambres de commerce et d'industrie de Paris, de Dijon et de Bourgogne, dans des délibérations concernant les transports et l'aménagement. La Chambre Economique de Dijon crée ainsi en 1970 une association pour les liaisons rapides interrégionales qui, sous l'impulsion d'un ingénieur à la retraite, milite pour une liaison Aérotrain Paris-Lyon par Troyes et Dijon. L'enjeu est de défendre la desserte de Dijon. C'est sur cette question que se focaliseront ensuite les travaux de la commission Coquand.

² L'évolution vers la neutralité des différents départements ministériels d'abord hostiles au projet va se concrétiser avec la commission Le Vert, dont les conclusions mettent en avant le problème de la saturation à moyen terme de l'axe Paris-Lyon. Ce mouvement va être accéléré par le choc pétrolier de 1973-1974 qui valorise la technique ferroviaire, faible consommatrice d'énergie importée. Le résultat de ce contexte favorable au projet est que le 3 mars 1974, un comité

TGV est une chose trop sérieuse pour être soumise à la représentation nationale »¹. Les choses se passent de la même manière en ce qui concerne le TGV Nord, déclaré d'utilité publique le 29 septembre 1989².

B. Coalitions de projet et « consensus par addition »

Dans ces circonstances, l'opportunité d'un projet n'est pas affirmée une fois pour toutes du seul fait de son inscription au schéma. Elle devra être régulièrement réaffirmée par les élus et les pouvoirs publics, au sein de ce que l'on peut appeler des « **coalitions de projet** ».

Les coalitions sont généralement définies comme des alliances temporaires, qui sont concertées sinon négociées entre ceux qui y participent³. Pour W.A.Gamson les coalitions sont des alliances temporaires, de caractère instrumental, entre des individus ou des groupes dont les buts sont différents⁴. Paul A. Sabatier a forgé la notion d'*advocacy coalitions* (coalitions plaidantes, ou coalitions de cause)⁵ pour évoquer les coalitions en matière de politiques publiques et mettre en évidence les facteurs de contexte qui influencent l'action des coalitions plaidantes⁶. Ces

interministériel décide d'ouvrir la procédure d'enquête d'utilité publique. Celle-ci se déroule du 7 avril au 7 mai 1975 et le décret de DUP est pris le 23 mars 1976. J.M. Fourniau, *op.cit.*, p. 139.

¹ Jean-François Bazin, *Le TGV Atlantique. La seconde génération des trains à grande vitesse*, Editions Ouest-France, 1988, p. 19.

²La décision de réaliser un TGV Nord (par Roissy, desservant Arras par un embranchement, passant à mi-chemin de Amiens et Saint-Quentin, à Lille puis à Calais), est prise par Jacques Chirac lors du Conseil Interministériel réuni le 9 octobre 1987. Le tracé choisi provoquera la consternation et la colère des élus picards toutes tendances politiques confondues. La Chambre de Commerce et d'Industrie et le quotidien local se mobiliseront également et créent une association pour promouvoir la desserte d'Amiens. La proximité d'une double échéance électorale va également favoriser le ralliement des hommes politiques locaux à la contestation organisée par la CCI. Sylvie Ducoing, « Un train nommé désir. La mobilisation amiénoise pour le passage du TGV-Nord », *Politix*, n°7-8, octobre décembre 1989, pp. 58-62.

³ La théorie des coalitions est née avec la théorie des jeux. Pour une analyse de ces théories, se reporter à Vincent Lemieux, *Les coalitions. liens, transactions, et contrôles*, Paris, PUF, 1998, 235 pages.

⁴ William A. Gamson, « A Theory of Coalition Formation », *American Sociological Review*, 1961, vol. 26, p. 373-382. W.A. Gamson a introduit la notion d'affinités idéologiques, qui limitent en fait le nombre de solutions possibles en pratique.

⁵ Paul. A. Sabatier, « Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework », *Knowledge*, 1987, vol. 8, p. 649-692.

⁶ P.A. Sabatier distingue à cet égard les éléments du contexte qui sont relativement stables (règles constitutionnelles, les valeurs fondamentales et les caractéristiques propres du secteur) de ceux qui le sont moins (changements dans les conditions socio-économiques, les changements dans la coalition dominante au gouvernement, impacts de politiques publiques venant d'autres secteurs. Voir sur ce point Henri Bergeron, Yves Surel, Jérôme Valluy, « L'Advocacy Coalition

éléments de contexte conditionnent, selon P.A. Sabatier, les ressources et les contraintes des acteurs et des coalitions plaidantes qui regroupent la plupart des acteurs. L'utilisation stratégique des ressources de la part des coalisés dépend également du système de croyances des promoteurs d'une coalition. Jérôme Valluy utilise plus précisément la notion de coalition de projet pour désigner une « configuration relativement opaque structurée en réseaux socio-politiques et cercles de délibération politique, orientée par une action définie pour une période de temps limitée devant s'achever avec la réalisation du ou des objectifs collectifs ». Elle réunit différents types de partenaires qui « rendent compte de leurs actes en exprimant un même argumentaire de projet et mobilisent des ressources juridiques, matérielles et symboliques afin d'atteindre les objectifs du projet commun »¹. La notion de coalition de projet nous paraît donc pertinente dans la mesure où elle permet de mettre en évidence les processus par lesquels des alliances sont passées en fonction d'une certaine conception d'un projet, conception susceptible elle-même de varier en fonction des alliés disponibles : choix des alliés et définition d'un « argumentaire de projet »² se conditionnent réciproquement. L'objet de telles coalitions, ainsi qu'on le verra plus en détail à propos du TGV Rhin-Rhône, est de mobiliser un certain nombre d'acteurs de manière durable afin d'être en mesure de réaffirmer publiquement, le moment venu, le consensus autour d'un projet et son intérêt.

Avec le lancement des premiers TGV et l'élaboration du schéma directeur national, vont progressivement se mettre en place des organisations constituées principalement d'élus et d'acteurs socio-économiques pour promouvoir tel ou tel projet, ou le réseau TGV dans son ensemble. L'analyse du fonctionnement de ces

Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n°41, premier trimestre 1998, p. 195-223.

¹ Jérôme Valluy, *Thèse citée*, p. 56.

² Jérôme Valluy définit cet argumentaire de projet comme un discours présentant la spécificité d'être perçu par certains acteurs sociaux comme suffisamment légitime pour être tenu publiquement et fournir ainsi le sens que ces acteurs souhaitent donner de leurs actions individuelles et collectives liées à un projet commun ». Cet argumentaire de projet reflète donc les motifs d'action explicités car perçus comme légitimes, mais il peut se fonder également sur une convergence d'intérêts non exprimés publiquement. Voir thèse citée, et du même auteur, « Coalition de projet et délibération politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994), *Politiques et Management Public*, vol. 14, n°4, décembre 1996, pp. 116-117.

coalitions de projet montre **l'absence de clivage politique sur l'opportunité de la réalisation des grands projets d'infrastructure parmi les principaux acteurs politiques**. Après le succès du premier TGV (TGV Sud-Est), « on passe avec la diffusion de ce système d'une logique de l'offre à une logique de la demande »¹, et les associations d'élus demandant telle ou telle ligne se multiplient. Il s'agit d'une prouesse technologique très courue, et les projets TGV suivants donnent certes lieu à des contestations, mais celles-ci seront relativement facilement canalisées. Chaque projet voit ainsi se constituer des coalitions, qui de plus en plus vont se trouver en position de concurrence.

Pour défendre chacun de ces projets, se met en place une structure correspondante rassemblant tous les alliés politiques, mais aussi socio-économiques, etc. Ces groupes qui prennent généralement la forme d'associations loi 1901, ont en effet la particularité de réunir l'ensemble des élus, toutes tendances confondues, intéressés par la réalisation de l'infrastructure. On peut même mettre en évidence certaines règles pratiques quant au fonctionnement de ces coalitions et au relation qu'elles entretiennent les unes avec les autres, dans le cas des grands projets d'infrastructure.

Outre le fait que les coalitions de projet **transcendent largement les clivages partisans**, chaque projet donne lieu à la constitution d'une coalition différente : il existe une forte spécialisation de ces coalitions². Chaque élu appartient généralement à plusieurs associations de ce type pour chaque projet intéressant sa région. C'est ce qu'illustre par exemple la position de Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse, à la fois membre de Medinord (lobby pro-canal), de TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée (dont il sera ensuite président) et trésorier de l'association TGV Est Européen. De la même façon, Catherine Trautmann, tout en défendant le TGV Est, est également vice-présidente de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée.

¹ Jean-Michel Fourniau, « Pères et fils d'une innovation globale : le TGV. Collège International de Philosophie » in F. Jacq (dir.), *Séminaire sur le statut donné à la philosophie par la pratique et l'efficacité pratique de la philosophie*, janvier-mars 1993.

² En l'occurrence il s'agit de Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée pour le TGV, mais on les rencontre pour tous les projets : de Médinord pour le canal, pro-TGV pour le Mâcon-Genève, etc.

De ces appartenances multiples et de cette spécialisation il découle une sorte de **pacte de non-agression** : la rivalité entre les projets est généralement déniée par les élus sauf sous l'effet d'un contexte particulier. Si ce pacte est rompu cette situation est vécue sur le mode de la trahison. C'est ainsi qu'on refusera longtemps l'idée que le TGV puisse constituer une alternative au canal. Longtemps, les défenseurs du projet de TGV observent donc une attitude réservée à l'égard du projet de canal. De même les TGV Est et Rhin-Rhône, en pratique largement concurrents, sont rarement présentés publiquement de cette façon.

De fait ce pacte de non agression n'empêche pas que chaque élu effectue une **hiérarchisation pratique des projets** qu'il défend et s'investisse très inégalement dans chacune des coalitions auxquelles il appartient : ces appartenances multiples sont largement imposées par la volonté « d'en être », « de ne pas rester au bord du chemin »¹.

On a donc un contexte marqué par l'opacité du processus de décision, où le Parlement pèse peu dans l'élaboration des schémas directeurs, et où un « consensus par addition »² domine largement en faveur de l'ensemble des projets qui y sont inscrits. Or au début des années quatre-vingt dix l'enquête publique constitue encore le seul moment où le « grand public » peut à la fois s'informer et s'exprimer sur ce type de projets, c'est-à-dire à un stade très avancé du processus de décision. C'est également à ce moment là que l'on voit apparaître des contestations, notamment de la part des riverains potentiels des infrastructures, contestations souvent stigmatisées en terme de « syndrome Nimby » (pas dans mon jardin). Or, toute l'organisation du processus de décision semble favoriser l'émergence de telles contestations. Tout semble fait pour que les riverains potentiels développent des réactions de rejet qui seront d'autant plus fortes que leurs intérêts ne sont à aucun moment pris en compte dans le processus de décision. En effet, si la représentation des intérêts des usagers des transports semble relativement bien intégrée dans le processus de décision, celle des

¹ Selon l'expression utilisée par Jean-Marie Bockel (entretien). Ces conclusions s'appuient sur une recherche financée par le PREDIT. Cécile Blatrix, Frédéric Deroubaix, *Paix et Guerre entre les projets. Les définitions de l'axe Rhin-Rhône dans les projets de TGV et de canal*, Rapport intermédiaire, Février 1999, 85 pages.

² Selon une expression de Dominique Voynet.

riverains ne peut s'exprimer qu'au stade de l'enquête publique, généralement de façon conflictuelle.

C. L'absence de prise en compte des intérêts des personnes affectées par les décisions

« On ne peut plus rien faire ! ». L'idée est largement admise, notamment parmi les maîtres d'ouvrages publics et privés, que le développement de réactions de type « nimby » (pas dans mon jardin) est responsable des blocages des projets et d'une incapacité à décider et à mettre en œuvre la réalisation d'une grande infrastructure¹. Le seul moment où les riverains peuvent s'exprimer a donc longtemps été l'enquête publique. Dans les années soixante cette procédure est en quelque sorte découverte et utilisée de manière privilégiée par un mouvement associatif alors en plein développement, comme moment de contestation contre de grands projets d'aménagement. Cette procédure se caractérise aujourd'hui par la multiplicité et le caractère potentiellement contradictoire des objectifs qui lui sont assignés : traditionnellement censée garantir le dédommagement des propriétaires expropriables, elle est depuis 1976 censée protéger l'environnement, et la réforme Bouchardeau tout en confirmant cette orientation de la procédure en faveur de la protection de l'environnement, lui a assigné un troisième objectif démocratique².

¹ En dépit d'une idée largement répandue, il est rare que les projets soient « bloqués » du seul fait d'une opposition locale. En revanche, il est indéniable que la tendance est à l'augmentation de leur coût.

² La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, donne en effet à cette procédure une portée nouvelle. Désormais d'après l'article 2 de la loi, l'objet de l'enquête est de « recueillir les appréciations, suggestions et contre-propositions du public... afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information » avant tout projet susceptible d'affecter l'environnement. La loi opère une extension notable du champ d'application de l'enquête puisqu'il est défini à partir d'un critère général reposant essentiellement sur la notion d'atteinte à l'environnement. ». L'enquête publique touche un public dépassant les seuls propriétaires pour s'étendre aux riverains, voisins et à toute personne intéressée. Les promoteurs de la loi y voyaient un temps fort de la démocratie locale, devant permettre de faire l'économie de « faux conflits ». On retrouve des ambiguïtés similaires en Grande-Bretagne, entre protection de la propriété privée, protection de l'intérêt général, objectif de participation du public. Voir Patrick McAuslan, *The Ideologies of Planning Law*, London, Pergamon Press, 1980, 282 pages.

Toute une littérature liée aux préoccupations des maîtres d'ouvrage s'interroge sur la meilleure façon de surmonter le nimby¹. Chaque grand projet d'infrastructure donne lieu à une opposition qui prend plus ou moins d'ampleur. Cette contestation est généralement expliquée par le caractère linéaire des infrastructures (voies de chemins de fer, autoroutes, etc.), qui fait subir aux populations des espaces traversés des nuisances sans qu'elles en retirent des avantages conséquents. Pourtant, toutes les conséquences ne semblent pas toujours tirées de cette situation. Alors que les expropriés sont dans l'ensemble correctement indemnisés sous le contrôle des tribunaux civils, les simples riverains ne font l'objet d'aucune mesure particulière : le responsable du projet ne s'intéresse pas à eux, si ce n'est en ramenant à des normes jugées acceptables les différentes contraintes qu'ils auront à subir (bruit). La déclaration d'utilité publique permet l'expropriation des seules emprises nécessaires à la réalisation de l'infrastructure. Non seulement aucune indemnisation n'est prévue pour les riverains en contrepartie de ces nuisances, et de ce qu'ils peuvent à bon droit considérer comme une baisse de leur qualité de vie, mais la mise en place d'une autoroute ou d'une voie ferrée à quelques mètres d'une habitation entraîne souvent une forte diminution de sa valeur foncière. Les riverains sont en quelque sorte « captifs » des abords d'une infrastructure qu'on leur a imposée, la seule compensation qu'ils peuvent espérer se résumant à des aménagements mineurs tels que la réalisation de protections phoniques (murs anti-bruit, etc.). Dès lors, il est difficile de ne pas comprendre les réactions de rejet² si souvent observées et stigmatisées sous le terme de « syndrome NIMBY ». L'opposition aux grands projets ne peut s'exprimer qu'à travers des mobilisations, qui privilégient l'établissement de rapports de force, et tenter pour ce faire de conclure des

¹ Voir par exemple le numéro spécial consacré par *L'Environnement Magazine* au thème « Non au Nimby », n°1531, octobre 1994.

² Ces réactions de rejet n'ont d'ailleurs rien de nouveau puisqu'on l'observait déjà lors de l'implantation des premières lignes de chemin de fer : lors de l'implantation de la voie Saint-Etienne-Lyon, inaugurée le 1^{er} mars 1832, le projet suscite la malveillance des populations : « Sur les ponts, des mains courantes furent brisées, des parapets détruits, des pièces de bois entamées à la scie ou à coups de hache. On chercha à enlever des rails. Le sous-préfet ordonna des patrouilles de gendarmerie et recommanda aux maires de redoubler de vigilance ». L.J. Gras, *Histoire des premiers chemins de fer français et du premier tramway de France*, Imprimerie Théolier, 1824, p. 101, cité par Jean Ollivro, *art.cit.*, p. 179.

alliances, généralement avec des acteurs relativement marginaux dans le champ politique : élus écologistes, « petits élus » locaux.

Une série de solutions sont d'ores et déjà envisagées et expérimentées, comme l'achat de propriétés très proches du tracé pour les revendre, éventuellement en vue d'un autre usage, à des propriétaires avertis des nuisances. Lors du mouvement de contestation rencontré par le projet de TGV Méditerranée, la SNCF a dû s'engager, à la demande de Jean-Louis Bianco, à indemniser les riverains dans une bande dont la largeur a été portée à 300 mètres. De plus, la SNCF a ouvert aux intéressés la possibilité de demander l'indemnisation de la dépréciation des biens immobiliers jusqu'à 3 ans afin de leur permettre de mesurer l'importance des nuisances. L'application des mêmes principes aux projets suivants reste toutefois très hypothétique, et on constate qu'assez curieusement, il n'existe à ce jour aucune étude de l'impact de la proximité immédiate d'une infrastructure sur la valeur foncière d'une habitation¹. Ainsi, les compensations obtenues par les riverains restent largement subordonnées à leur capacité à établir un rapport de force favorable. Cette capacité de mobilisation étant inégalement répartie, cette situation peut aboutir à des formes de discriminations². On peut se demander dans quelle mesure certains travaux de recherche sur la perception de la

¹ Bien que l'idée en ait été émise notamment par l'ingénieur général des ponts Pierre Guithaux et par le président de la Commission Nationale des Commissaires Enquêteurs Daniel Ruez: « Une analyse statistique précise de l'évolution des valeurs foncières ou des valeurs locatives au voisinage des infrastructures nouvelles, pourrait être la base d'un véritable dialogue avec les intéressés. En cas de baisse importante des valeurs foncières et locatives, il y a lieu d'en tenir compte (indemnisation, réduction d'impôts, etc...). Dans le cas contraire, ce serait un argument pour prouver aux futurs riverains que le préjudice réel n'est pas aussi important qu'ils le prétendent ». Pierre Guithaux, « Comment développer l'écoute des citoyens et leur participation dans les prises de décision publique les concernant? », *L'enquête publique - Bulletin de la CNCE*, n°27, février 1996, p.26. « Il faut envisager la possibilité d'évaluation de la réduction de valeur et aussi celle de la solution de remplacement (comme la SNCF l'a déjà fait) ou même, celle encore plus audacieuse de "transplantation" du riverain, associée en outre à celle du préjudice moral ou affectif. Qu'on ne nous dise pas que c'est impossible, parce que trop coûteux ou trop compliqué: d'une part, la collectivité bénéficiaire de l'ouvrage doit, répétons-le, assumer l'intégralité du coût, et d'autre part, on est parfaitement capable d'appréhender ces aspects évaluatifs dans d'autres domaines (assurances, accidents, etc...) ». Daniel Ruez, « Libres propos », *L'enquête publique - Bulletin de la CNCE*, n°25, juillet 1995, p.19.

² Voir sur ce point l'article de Jérôme Valluy, « Peut-on éviter les 'NIMBY' ? Expériences américaines et canadiennes relatives aux installations d'élimination des déchets industriels dangereux, *Electricité et sociétés*, n°17, juillet 1994, p. 34-37. Egalement Andrew Blowers, Pieter Leroy, « Power, Politics and Environmental Inequality : A Theoretical and Empirical Analysis of the Process of 'Peripheralisation' », *Environmental Politics*, Vol. 3, n°2, summer 1994, p. 197-228.

gêne induite par des aménagements¹, ne sont pas utilisés dans cette perspective par des aménageurs, contribuant ainsi à renforcer ces discriminations.

Depuis quelques années cette situation donne lieu à des réflexions et prises de positions de la part d'experts et de hauts fonctionnaires, dans diverses revues spécialisées et des groupes de travail. « Tant qu'on ne s'approchera pas mieux d'un minimum d'équité réelle, et surtout psychologique, le « NIMBY » conservera toute sa force et le vrai dialogue avec chaque riverain restera difficile voire impossible »², écrit par exemple Pierre Guithaux, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées. De même, observant que la capacité des projets ferroviaires à concurrencer les autres modes de transport est remise en cause par la manière dont ils sont redéfinis en raisons de ces contestations³, Alain Bonnafous propose une redéfinition de la solidarité nationale réclamée par l'évolution des modes de transport, qui passe par une mise à jour du contenu du principe de servitude et de ses corollaires⁴. Ces propositions rencontrent peu d'échos et suscitent des réticences importantes au sein de l'administration de l'Équipement et chez les

¹ Voir par exemple Yann Le Floch, *Approche spatiale et quantitative des risques de conflits entre riverains et maîtres d'ouvrages autoroutiers. Détermination d'une mesure de la gêne induite en fonction de la distance à l'ouvrage ; modèle associé de localisation de tracé*, thèse en aménagement, Université de Tours, janvier 2000, 241 pages.

² Pierre Guithaux, « Comment développer l'écoute des citoyens et leur participation dans les prises de décision publique les concernant? », *art.cit.*, p.25.

³ « En Suisse, on n'hésite pas à projeter, en dépit de leur coût et de leurs délais de construction, des tunnels de l'ampleur du Transmanche pour construire de grandes transversales de feroutage. En Allemagne, on renonce à la construction de lignes pour trains à grande vitesse à proximité des grandes villes pour n'emprunter, dans ces zones, que des voies déjà construites. En clair, cela signifie que la réseau à grande vitesse passera par les gares centrales, et qu'ainsi privé de la grande vitesse intégrale, sa capacité à concurrencer l'autoroute ou l'aérien sera considérablement affaiblie. (...) En Angleterre, la pression des propriétaires du Kent interdit la liaison TGV entre Londres et l'Eurotunnel, nonobstant les conséquences pour les saturations aériennes et routières ». Alain Bonnafous, « Systèmes de transport et systèmes de solidarité. Un choc de priorités sociales », *Economie et Humanisme*, n°323, octobre-décembre 1992.

⁴ « L'inscription légale du droit de passage semble avoir toujours comporté un principe d'indemnisation des inconvénients imposés aux propriétaires des espaces traversés. Jusqu'ici, ces indemnisations ont été limitées, le plus souvent, aux domaines expropriés. Un habitant d'un logement perturbé par un bruit toléré par les normes ou par un environnement visuel dégradé est ainsi une victime sans recours de l'infrastructure nouvelle. Il subit des effets externes négatifs, autrefois compensés par une meilleure accessibilité à une gare proche ou au réseau routier, mais il est aujourd'hui privé de cette contrepartie. Une solidarité retrouvée, adaptée à la donne de notre temps, celle des infrastructures qui ne font que passer et d'une sensibilité accrue à la qualité de vie, implique ainsi une révision des règles du jeu. L'intégralité des nuisances doit être intégrée à la sphère des dépenses, soit sous forme d'équipements collectifs qui réhabilitent l'espace lésé, soit sous forme d'indemnisations couvrant au moins les dévalorisations patrimoniales impliquées par la servitude ». Alain Bonnafous, *art.cit.*, p. 23.

maîtres d'ouvrages. Lors d'une journée d'étude organisée au Ministère de l'Équipement par la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques sur le thème « Projets d'infrastructures et débat public »¹, cette question fut évoquée par Daniel Ruez, à qui il fut répondu par le Directeur Départemental de l'Équipement des Hauts de Seine que « ça ne changerait probablement pas grand chose à la contestation des projets ». Il y a sans doute quelque paradoxe à tenir ce genre de discours lors d'un séminaire où furent largement stigmatisés les riverains obsédés par leurs intérêts privés qui bloquent les projets d'intérêt général... Le coût de telles mesures risquerait, certes, d'obérer la rentabilité de nombre d'entre eux.

L'émergence de réactions de rejet au moment de l'enquête publique est donc éminemment probable. Mais l'extension de la cause des riverains est en revanche beaucoup plus problématique. Ainsi qu'on vient de le voir, ils font l'objet d'une stigmatisation qui rend toute mobilisation potentiellement « coûteuse ». En outre le caractère valorisé des projets de TGV au début des années quatre-vingt dix rend l'opposition à ce type de projet particulièrement difficile. Les projets de TGV sont loin de constituer la cible privilégiée des associations de protection de l'environnement. Ces contestations se trouvent donc démunies en terme de ressources argumentatives et en terme d'alliés disponibles.

§2. Changement de contexte et nouvelles contraintes pour les coalitions de projet

La politique d'investissement en grands projet d'infrastructure est cependant affectée par une pénurie de fonds publics, susceptible de jouer en faveur des mobilisations contre ce type de projets. Ce contexte de restriction budgétaire a plusieurs conséquences. D'une part, en plaçant les différents projets d'infrastructure dans une situation de concurrence pratique, il risque de fragiliser le pacte de non-agression entre les différentes coalitions de projets qui constituait jusque-là une règle du jeu implicite. D'autre part, ce contexte donne une importance nouvelle aux collectivités territoriales et à l'échelon européen dans ce

¹Journée prospective du 25 janvier 1996. Les actes de cette journée figurent dans le numéro 31 de la

type de décision. L'activité des coalitions de projet s'en trouve profondément modifiée.

A. Des projets désormais concurrents

A partir de 1991, et surtout en 1994, la SNCF est frappée par une crise financière qui va déboucher sur une remise en cause du schéma des liaisons ferroviaires à grande vitesse, jugé de plus en plus irréaliste. La mise en œuvre du schéma va ainsi être rendue problématique du fait des difficultés financières de la SNCF et d'une baisse de rentabilité des projets.

En 1994, la SNCF subit les conséquences des mauvais résultats enregistrés par le TGV Nord mis en service l'année précédente. De plus, les déboires connus par le système SOCRATE, mis en place en 1993 et représentant un investissement important, aggravent les conséquences de cette conjoncture défavorable¹.

L'augmentation du coût au kilomètre de réalisation des infrastructures et la diminution des recettes attendues, conduisent à un réexamen des calculs de rentabilité effectués lors de l'élaboration du schéma directeur. En effet, le coût au kilomètre des lignes de TGV n'a cessé d'augmenter de projet en projet. Il est passé aux conditions économiques de 1994, de 33,6 millions de francs au kilomètre pour le TGV Atlantique, à 40,1 millions de francs pour le TGV Nord, à 55,2 millions de francs pour le TGV Rhône-Alpes (contournement de Lyon), et à 69 millions de francs pour le TGV Méditerranée en cours de réalisation². Selon le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la remise en cause de certaines décisions en matière de grands projets d'infrastructures, l'explication de cette augmentation résiderait en partie dans le renforcement des obligations légales relatives à la protection de l'environnement, en particulier celles sur l'eau et le bruit. Cette tendance est commune à l'ensemble des infrastructures de transport et elle est constatée dans tous les pays européens, le coût kilométrique moyen des lignes françaises avoisinant désormais la moyenne européenne³.

¹ Marianne Ollivier-Trigalo, Valérie Bernat, *Politique des transports en France : Processus de décision, discours et pratiques*, Arcueil, INRETS, mai 1997, p. 70.

² Jean François Poncet et Gérard Larcher, *Rapport de la commission d'enquête*, p. 53.

³ *Ibid.*

Parallèlement à cette augmentation du coût kilométrique, les recettes attendues se sont révélées surestimées¹.

Jusqu'à l'activité de ces coalitions de projet consistait à faire la promotion du projet défendu, en démontrant son intérêt, son utilité, et en rassemblant le plus grand nombre d'alliés. Désormais, elles doivent également faire la preuve que leur projet est meilleur que les autres, et trouver des raisons pour justifier son caractère prioritaire.

La question de l'opacité du processus de décision se pose donc de façon particulièrement accrue dans un contexte marqué par des restrictions budgétaires. La réduction progressive des investissements de transport conduit ainsi à un classement des projets selon leur taux de rentabilité collective afin d'explicitier les critères de choix. La loi de 1997 et la création de RFF modifieront sensiblement la donne à la suite du TGV Est. Désormais, tous les projets nécessitant des apports publics, c'est très clairement la part que les collectivités territoriales acceptent de prendre en charge (qui diminue d'autant la part de l'Etat), qui détermine le classement des projets dont le taux de rentabilité collective est acceptable.

B. La nécessité d'une participation des collectivités territoriales

Les lois de décentralisation, conjuguées à un certain désengagement de l'Etat, ont donné un rôle nouveau aux collectivités locales. Celles-ci sont de plus en plus sollicitées au nom d'une exigence d'efficacité selon laquelle elles doivent jouer un rôle actif dans la définition de leurs besoins de service de transport. Depuis la décentralisation, les transports font l'objet d'un partage territorial des compétences entre l'Etat, les opérateurs et les autorités locales. Les quatre grands niveaux territoriaux de compétence sont l'Etat, la région, le département et les communes ou groupements de communes. La voirie et les infrastructures routières sont classées par catégorie territoriale. Dans le domaine des transports collectifs, la région est compétente pour les transports régionaux ferrés, le département pour

¹ Ce phénomène sera accentué par la déréglementation du transport aérien intérieur engagée à partir de 1992.

les transports scolaires, et les communes ou groupements de communes pour les transports urbains.

Multiplicité des acteurs intéressés à la politique des transports et aux projets d'infrastructure

- collectivités territoriales des quatre principaux niveaux (Etat, région, département, commune) auxquels viennent s'ajouter la Communauté Européenne et des regroupements tels que les communautés urbaines, districts, syndicats etc.
- agents économiques institutionnels, sociétés d'économie mixte (chambres de commerce, des métiers, d'agriculture, comités d'expansion...)
- services techniques travaillant pour les collectivités (directions départementales et régionales de l'équipement, agences d'urbanisme)
- entreprises privées, du secteur des transports ou non
- associations

L'un des enjeux majeurs de la concertation qui s'engage dès juin 1990 entre Etat, collectivités locales et SNCF autour de schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse est le volume la contribution financière des collectivités locales aux projets qu'elles réclament. Les 11 et 12 octobre 1990 un colloque a lieu au Creusot sur le thème « TGV et aménagement du territoire », à l'issue duquel est créée une Association européenne des villes TGV. Présidée par André Billardon, président de la communauté urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines, son objectif est de représenter l'ensemble des collectivités concernées par la grande vitesse face aux interlocuteurs que sont l'Etat, la SNCF et les autres institutions. Il s'agit de devenir un interlocuteur reconnu et incontournable. C'est, pour les élus qui sont alors réunis, l'occasion de formuler une « exigence démocratique de débat national » sur le schéma à venir. Comme le dit André Billardon, « il est essentiel que, sur un sujet d'une telle importance stratégique, un vaste débat soit organisé dans le pays, bien sûr autour des collectivités locales concernées et, en particulier, avant que la décision gouvernementale sur le schéma directeur national ne soit définitive, mais après que les régions en auront discuté. (...) Ce colloque n'est pas pour nous un aboutissement, mais bien un point de départ. Il doit être le début d'une réflexion commune et d'une action collective »¹. Les élus réclament que

¹ *TGV et aménagement du territoire. Un enjeu majeur pour le développement local*, Actes du colloque, Paris, Editions Syros Alternatives, p.125.

l'on aille dans le sens d'un plus grand partenariat entre élus et SNCF dans ce domaine, que ce soit en ce qui concerne le tracé de la ligne, les modalités de desserte, mais également les gares et les réaménagements urbains qu'elles suscitent. Le colloque est l'occasion pour Jacques Fournier alors président de la SNCF d'affirmer sa volonté de promouvoir une « approche partenariale »¹.

Il apparaît à l'issue de la ré-estimation de la rentabilité des projets de TGV par le rapport Rouvillois, qu'aucun de ces projets n'a une rentabilité intrinsèque suffisante pour pouvoir être financé à partir de la seule contribution de la SNCF². Les taux de rentabilité interne des projets s'établissent en effet entre 1 et 3,5%, alors que l'investissement n'est considéré comme réalisable, selon les valeurs en usage, qu'à partir d'un taux de rentabilité interne de 8%. Les projets ne peuvent donc être financés sans une contribution importante des collectivités publiques. Le principe de cette participation est posé pour la première fois avec le lancement du TGV Est. En matière de conduite des projets de ligne ferroviaire à grande vitesse, on voit ainsi apparaître avec le TGV Est une nouveauté qu'on retrouvera par la suite dans les autres projets : la mise en place d'une instance partenariale avec un comité de pilotage symbolisant l'association des collectivités territoriales concernées, notamment au financement du projet. Le TGV Est constitue le premier TGV dont la réalisation ne sera possible que grâce à une importante contribution des collectivités publiques. Si l'Etat avait déjà financé directement une partie minime du coût de construction du TGV Nord, les collectivités territoriales n'avaient pas jusque-là été sollicitées pour ce type d'infrastructures. En effet la SNCF refusait jusque là de construire le projet dans les mêmes conditions financières que les précédents. C'est Philippe Essig, ancien président

¹ « Nous sommes prêts à mettre en place avec les collectivités intéressées des observatoires d'impact du TGV, qui permettraient de mieux mesurer ses répercussions sur le tissu urbain et économique des régions concernées. Nous sommes prêts également, comme nous le faisons avec la ville de Vendôme, à participer à des structures communes, de type GIE ou sociétés d'économies mixte, ayant pour but de traiter les problèmes d'aménagement et de développement, en y apportant notre compétence et nos réflexions ». Actes du colloque *TGV et Aménagement du Territoire, Un enjeu majeur pour le développement local*, Paris, Syros Alternatives, 1991, p. 68.

² Les estimations publiées dans le rapport Rouvillois montrent que le supplément de recettes attendu des lignes envisagées diminue de près de moitié pour les TGV Rhin-Rhône (première phase) et Lyon-Turin, des deux tiers pour le TGV Languedoc Roussillon, d'un tiers pour le TGV Bretagne-Pays de Loire, et se maintient au voisinage des prévisions antérieures pour le TGV-

de la SNCF, qui avait déjà convaincu en 1989 le ministre des transports Michel Delebarre de lui confier une mission afin d'explorer les conditions de réalisation du projet, qui va proposer et négocier la participation des collectivités territoriales dans le but explicite de peser sur la décision du gouvernement grâce à la démonstration de la réalité d'un consensus territorial autour de ce projet. Du côté des représentants de l'Etat en effet, « l'idée de faire entrer les élus dans le processus de conduite du projet est guidée par le souci de ne pas renouveler l'expérience du blocage du TGV Méditerranée dont une des origines est perçue par l'Etat comme provenant de l'absence de soutien politique »¹. C'est ainsi qu'en décembre 1992 à Strasbourg, au siège de l'Association « Trans Est Européen » et en présence de grands élus, débutent les négociations en vue de la mise en place d'un comité de pilotage. Ce comité, externe à la SNCF, et mis en place en dehors des textes réglementaires, est présidé par l'Ingénieur général Henri Lefranc. Il démarre officiellement le 30 juin 1992 après la signature d'une convention entre les différents participants. Son existence repose donc sur une sorte de contrat entre les différentes parties prenantes au projet au sens financier du terme : Etat, collectivités locales, SNCF. Une clef de répartition est ainsi prévue par la première convention pour le financement de l'Avant-Projet Sommaire. Le comité réunit les parties prenantes au projet, son but étant de maintenir la transparence sur l'utilisation des sommes engagées dans la conduite des études, notamment par les collectivités territoriales. On y trouve les représentants des collectivités territoriales concernées, deux représentants de la SNCF et un représentant de l'Etat. Le même type de structure se retrouve pour le TGV Aquitaine². En associant Etat, collectivités territoriales et SCNF, il s'agit d'impliquer les élus dans la conduite du projet. La généralisation de cette possibilité sera ensuite évoquée par le rapport Rouvillois, et résulte depuis des termes de la loi du 4 février 1997 et du décret du 15 mai 1997 portant réforme de la SNCF.

Aquitaine. Philippe Rouvillois, *Rapport sur les perspectives en matière de création de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse*, août 1996, 28 pages.

¹ Isidore Boursier-Mougenot, Marianne Ollivier-Trigalo, *Pratiques d'évaluation et territorialisation d'une politique publique : le cas de la grande vitesse ferroviaire*. Tome 3 : *Le projet de TGV Est, Entre consensus et incertitude*, INRETS, mai 1996, pp. 10-11.

² Sandrine Rui, Jean-Michel Fourniau *Mobilisation politique, routine institutionnelle et expérience démocratique. Observation et analyse de la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du TGV Aquitaine*, Arcueil, INRETS, Décembre 1996, 112 pages.

La mise en place de procédures de consultation des collectivités locales concernées s'est ainsi imposée en raison de la nécessité de leur contribution financière. Le développement de procédures de consultation est au moins autant le résultat de la nécessité d'associer désormais les collectivités territoriales ainsi qu'elles le réclament, que des conflits suscités localement par les projets.

L'activité des coalitions de projet risque d'être profondément affectée par cette situation. Il y a fort à parier, qu'une partie importante de leur travail sera consacrée à maintenir le consensus entre les différentes collectivités concernées par les projets qu'elles défendent, et à négocier les conditions d'un accord sur le volume de la participation de chacune d'elles. Ainsi, on peut penser que cette situation risque de rendre les décisions plus difficiles, chaque collectivité pouvant subordonner son accord à la satisfaction donnée à ses revendications, comme l'obtention d'une gare.

Ce contexte de restriction budgétaire conduit également à donner une importance nouvelle à l'échelon européen, où s'est mis en place une politique européenne des transports.

C. « L'eupéanisation » des grands projets

« La construction de l'Europe des transports signifie sans aucun doute une remontée du pouvoir de décision vers les autorités bruxelloises telles que les directions générales VII et XVI, compétentes en matière de transports et d'aménagement du territoire »¹. La politique française des transports doit désormais s'inscrire dans la perspective plus large qui est celle de l'Union Européenne. Longtemps la communauté européenne s'est relativement peu penchée sur la question des transports et des infrastructures de transport². Aujourd'hui, les transports ont acquis une véritable dimension prioritaire au sein de l'Union Européenne, notamment à travers la mise en place des réseaux trans-

¹ Bénédicte Vulin, « Logiques d'acteurs, logiques d'institutions », *art. cit.*, p. 31.

² De 1973 à 1989 les transports ont même vu leur part dans le budget de la communauté européenne (moins de 0, 1%) diminuer. Voir le rapport de Jacques Bourdillon au Ministre de

européens d'infrastructures de communication. C'est le traité de Maastricht entré en vigueur en novembre 1993, qui fournit le cadre légal de cette politique dans son titre 12 (article 129B) qui dispose qu'afin de « permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales, de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures, la communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux trans-européens dans le secteur des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie ». La création de grands réseaux européens d'infrastructures figurait également parmi les cinq « locomotives » de la reprise économique communautaire dans le Livre Blanc sur la croissance et l'emploi présenté par Jacques Delors au Conseil Européen de Bruxelles les 10 et 11 décembre 1993¹.

Dès 1985, la communauté des chemins de fer européens engage l'étude d'un réseau européen à grande vitesse. C'est à la suite d'un rapport de la Communauté des chemins de fer européens intitulé « Proposition pour un réseau européen à grande vitesse », que le gouvernement français décide fin 1989 de lancer un « schéma directeur des liaisons à grande vitesse » en vue notamment d'assurer la cohérence entre les perspectives de développement du réseau français et les projets correspondants des autres pays européens. Longtemps l'Europe ne correspond à aucune réalité tangible en matière de chemin de fer. Alors que les voitures circulent sans difficulté d'un pays à l'autre, qu'en matière de fret les régimes nationaux de tarification routière ont été considérablement libéralisés, et que le transport aérien, réglé par des accords bilatéraux, s'est lui aussi libéralisé très rapidement, le rail est en « retard d'Europe » : « Les trains circulent depuis bien longtemps transfrontières, mais les comportements sont réglés par des nationalismes et des cloisonnements très forts qui rendent difficile la circulation

l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, *Les réseaux de transport français face à l'Europe*, Paris, La Documentation Française, 1991, p. 25.

¹ Commission des Communautés Européennes, *Livre Blanc, Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le 21^{ème} siècle*, J.O. des C.E.E., décembre 1993, 160 pages. L'Europe devait, d'après ce rapport, donner le bon exemple en matière de lutte contre le chômage en mettant en œuvre une sorte de « New Deal » Européen. Ce projet a toutefois rencontré rapidement l'hostilité des ministres des finances et de l'économie des Quinze, avec notamment

des trains d'un pays à l'autre. Les opérateurs ont des monopoles chacun dans leur pays respectif, des particularismes techniques, et surtout une grande réticence à laisser pénétrer des groupes étrangers »¹.

Longtemps « en retard d'Europe »², le train connaît progressivement un regain d'intérêt marqué par le sommet d'Essen en 1994. Le soutien des instances européennes prend une importance particulière dans un contexte de pénurie de fonds publics.

Dès la fin de l'année 1989, le Conseil des ministres des transports crée un groupe de travail sur la grande vitesse, animé par la commission européenne et associant les Etats, les entreprises ferroviaires et l'industrie. A la fin de 1990, ce groupe de travail présente son rapport, « Le Réseau européen de trains à grande vitesse ». Le 17 décembre 1990, le Conseil des ministres se prononce favorablement sur ces propositions et prend acte du schéma directeur européen de train à grande vitesse (horizon 2010), tout en demandant des approfondissements. Ce premier rapport comporte, en particulier, une liste de 15 maillons-clefs – qui du point de vue de l'Union européenne, revêtent à la fois une importance prédominante -, ainsi que des recommandations pour assurer l'interopérabilité du réseau³. Les travaux du groupe de travail se poursuivent et aboutissent à la publication d'un deuxième rapport en 1995, actualisant le schéma directeur afin de tenir compte des évolutions politiques survenues en Europe de l'Est. Il s'agit d'un réseau transeuropéen, s'inscrivant dans la perspective de l'article 129 du traité de Maastricht, et marquant la volonté de l'Union de se doter de réseaux d'infrastructures conçus en commun, bénéficiant pour leur réalisation des efforts conjugués de l'Union Européenne, des Etats, des exploitants et des institutions financières. Pour l'Union Européenne – élargie à la Norvège et à la Suisse ce

l'opposition des gouvernements britannique et allemand. Voir *Le Monde*, 16 octobre 1996, « La réalisation des grands travaux européens se heurte à la rigueur budgétaire ».

¹ Christian Stoffaës, in Michel Mousel, Jean-Pierre Piéchaud, Jean-Claude Roure, *Des transports nommés désirs*. Actes du colloque des 19 et 20 janvier 1995 à Strasbourg, Paris, Syros, 1995, p. 153.

² Christian Stoffaës, *Ibid.*

³ Voir Luc Aliadière, « Le réseau et les projets européens », *Revue générale des chemins de fer*, Novembre-Décembre 1996, p. 67-75.

réseau comporte 12 500 kilomètres de lignes nouvelles et 14 000 kilomètres de lignes aménagées, ainsi que 2500 kilomètres de lignes d'interconnexion.

La liste des projets prioritaires en matière de transport arrêtée en 1994 lors du Conseil européen d'Essen, fait donc une large place au rail. L'Europe sélectionne des projets de lignes à grande vitesse qui sans sa contribution n'auraient pas pu trouver de financements.

L'échelon européen constitue donc de plus en plus un niveau déterminant pour les défenseurs du rail en général, mais aussi pour les coalitions qui se forment autour de projets précis, qui vont s'attacher à obtenir la reconnaissance de l'intérêt de la liaison et de son caractère prioritaire. Ici encore, cette situation nouvelle a des effets sur le travail des coalitions de projets. Celles-ci vont largement développer leur action en direction de cet échelon, tout en s'attachant à mettre en évidence le caractère européen de la liaison qu'elles défendent. Les discours, parfois caricaturaux, visant à démontrer le caractère européen de tel ou tel projet, prennent alors tout leur sens.

Les contestations de riverains contre des projets de liaisons ferroviaires à grande vitesse font donc face à une situation qui peut paraître à la fois favorable et défavorable à la constitution d'une mobilisation. D'une part, on se situe dans un contexte de pénurie de fonds publics *a priori* favorable à une remise en cause des projets, mais l'europeanisation de la politique des transports offre de nouvelles possibilités aux défenseurs des projets. Il existe un consensus politique sur la nécessité des investissements en lignes ferroviaires à grande vitesse, mais la nécessité d'une contribution des collectivités intéressées à leur financement peut aboutir à ralentir le processus de décision faute d'un accord. Il convient enfin de s'intéresser aux alliés disponibles pour une mobilisation contre un projet comme une ligne ferroviaire à grande vitesse.

§3. Quels alliés et quelles ressources pour des contestations anti-TGV ?

Quels sont les alliés potentiels vers lesquels pourront se tourner les opposants au projet de TGV Rhin-Rhône ? On peut penser que la mobilisation, et en particulier la mise au point d'un argumentaire contre le projet, sera facilitée s'il existe des groupements spécialisés dans la contestation de ce type de projet. En dehors des groupes d'intérêt relevant du monde socio-économique (par exemple, les constructeurs ou encore les chargeurs...) et des associations de défense des usagers des transports, le mouvement associatif dans le domaine des transports semble assez peu structuré et dominé par des associations de défense mises en place par les riverains potentiels des projets d'infrastructure¹. Contrairement aux contestations du programme routier et autoroutier, les mobilisations contre les projets de TGV disposent *a priori* de peu d'alliés à l'échelon national, jusqu'au début des années quatre-vingt dix.

A. La faible structuration du mouvement associatif dans le domaine des transports

L'importance prise par le milieu associatif est d'autant plus grande qu'il dispose de ressources en terme d'expertise ou de représentativité, et que les autorités publiques sont dépourvues de moyens. C'est le cas par exemple du Ministère de l'Environnement². De ce point de vue les associations et les groupes d'intérêt sont largement le reflet des caractéristiques structurelles des institutions dans lesquelles ils se forment et des choix publics qui sont effectués. Le mouvement associatif dans le domaine des transports, où le Ministère de l'Équipement est doté de moyens importants et occupe une place importante dans la hiérarchie pratique entre les ministères, est loin de présenter les mêmes caractéristiques. Les associations n'ont pas à servir d'experts puisque ce secteur s'appuie sur le corporatisme fort des ingénieurs des Ponts qui constituent l'élite décisionnelle de l'Équipement. Leur principe de légitimité réside donc essentiellement dans leur représentativité.

¹ Marianne Ollivier-Trigalo, Valérie Bernat, *Politique des transports en France, rapport cité*, p. 13.

² Voir Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, op. cit.* Cf *supra*, p. 118s.

B. Un groupe d'intérêt technocratique : la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT)

La Fédération Nationale des Associations d'Usagers de Transports (FNAUT), est le principal groupe d'intérêts représentant le « public » dans le secteur des transports. Elle milite contre la politique du « tout-automobile », en faveur du fer et des transports en commun en général¹. Regroupant aujourd'hui 160 associations régionales, la Fédération Nationale des Associations d'Usagers de Transports se présente à la fois comme une association agréée de consommateurs, un mouvement de défense de l'environnement, et un groupe de réflexion sur la politique générale des transports. Reconnue comme interlocuteur des pouvoirs publics², la FNAUT siège dans différentes instances de concertation à la SNCF, à la RATP, et au Conseil National des Transports³.

Bien qu'implantée dans toute la France (150 associations), ses méthodes d'action ont un caractère technocratique qui est souligné par d'autres responsables associatifs privilégiant des modes d'action à la fois plus directs et plus « concrets »⁴.

De fait le travail d'information et de sensibilisation conduit à la FNAUT semble davantage orienté vers les décideurs, responsables techniques et élus, qu'en direction des associations ou même des simples citoyens. Les dirigeants de cette puissante fédération bénéficient en effet d'une certaine audience, d'un accès aux tribunes du journal *Le Monde* par exemple⁵. Les activités de la fédération

¹ C'est en 1974 que Jean Sivardière, un ingénieur grenoblois, crée l'Association de Défense des Transports en Commun (ADTC), qui deviendra la FNAUT en 1978. Il s'agissait à l'époque de réclamer un meilleur réseau d'autobus, des pistes cyclables et un tramway.

. Voir l'interview de Jean Sivardière, *Communes Modernes*, n° 375, février 1994, p.18.

² Ce qui n'empêche pas ses responsables d'affirmer leur indépendance à l'égard des pouvoirs publics : la FNAUT « ... a toujours maintenu une stricte indépendance vis-à-vis de l'administration, des élus, des partis politiques, des syndicats, des exploitants et industriels ». Jean Sivardière, « Un lobby d'intérêt général : la Fnaut », *Métropolis*, n°106-107, juin 1998, p. 84.

³ Conseil National des Transports, Conseil National de la Consommation, conseils d'administration de la SNCF et de la RATP, comités d'orientation du CERTU et du PREDIT, comité transports de l'ADEME.

⁴ « La FNAUT c'est national, c'est vrai, mais c'est différent, il n'y a qu'à voir leur bulletin, c'est bien, mais il n'y a pas du tout d'exemples d'actions concrètes, d'adresses, de terrain... c'est beaucoup plus, machin a rencontré truc, untel est allé à telle réunion... » Entretien avec un responsable de Moins Vite, Mouvement d'opposition aux nouvelles infrastructures de transport.

⁵ Voir par exemple l'article de Jean Sivardière, « L'Etat coûte cher à la SNCF », *Le Monde*, 24 novembre 1995, p. 16.

montrent un répertoire d'actions privilégiant le lobbying, les contacts directs avec les interlocuteurs institutionnels et les instances élues. La FNAUT coordonne les réflexions de ses associations et appuie leurs actions, les représente auprès des pouvoirs publics (ministères de l'Équipement et des Transports, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, du Budget, DATAR, élus...), fait connaître son point de vue aux parlementaires sur le projet de budget des transports et propose des amendements aux projets de loi (sécurité routière, loi sur l'air, réforme de la SNCF...). Par l'intermédiaire de la fédération européenne Transports et Environnement, créée à son initiative, la FNAUT peut s'adresser au Parlement européen et à la Commission Européenne. Elle intervient auprès des entreprises et organismes professionnels de transports (UTP, SNCF, FNTV, RATP...) des chercheurs, techniciens et industriels. Elle conseille et défend les usagers victimes de mauvaises conditions de tarifications ou de pénalisations abusives. Elle est agréée par les médiateurs de la SNCF et de la RATP. Elle mène des actions juridiques ponctuelles (recours contre des déclarations publiques d'infrastructures, pollution de l'air, problèmes de tarification). Elle participe à de nombreux colloques et organise tous les deux ans un congrès. Elle s'exprime dans les médias et publie un bulletin mensuel, *FNAUT-Infos*¹. Si elle réclame à l'occasion « plus de concertation »², c'est davantage pour une plus grande reconnaissance de ses représentants qu'en faveur du grand public.

Travaillant souvent en collaboration avec les associations locales, éventuellement de riverains, qui s'opposent à tel ou tel projet (de préférence autoroutier), les représentants de la FNAUT tiennent cependant à marquer leur distance avec les associations de riverains avec lesquelles ils s'allient ponctuellement pour lutter contre certains projets autoroutiers. D'une manière générale leur position, orientée principalement contre les excès du programme autoroutier, et favorable à la grande vitesse, les place à l'écart des la plupart des contestations auxquelles donnent lieu les projets de TGV.

¹ Jean Sivardière, « Un lobby d'intérêt général : la Fnaut », *art. cit.*, p. 85.

² « Plus de concertation. Entretien avec Jean Sivardière », *Communes modernes*, n°375, février 1994, p. 18.

La nature du projet (TGV, autoroute, liaison fluviale...) influe donc sur les chances qu'il a de susciter une mobilisation bénéficiant de l'appui d'alliés parmi les groupes d'intérêts constitués. Les mobilisations anti-TGV paraissent, au début des années quatre-vingt dix, rendues difficiles par la forte demande et le consensus politique autour de ce type de projets, l'absence d'alliés disponibles, et la fermeture du processus de décision en dehors de l'enquête publique, qui survient à un stade très avancé du processus de décision.

Les contestations contre les projets de TGV paraissent à la fois éminemment probables du fait de l'absence de prise en compte des intérêts des riverains dans le processus de décision, et soumises à de nombreux obstacles du fait d'un consensus politique sur l'opportunité de ce type de liaison. Ces contestations font face à des coalitions de projet bien structurées, et semblent démunies en terme d'alliés : les principales associations représentant les usagers des transports s'attachent à lutter prioritairement contre les excès du programme autoroutier. Au début des années quatre-vingt dix les Verts n'ont pas encore un discours très structuré concernant les TGV, et sont d'une manière générale surtout connus pour leurs positions favorables au rail. En outre, il faut attendre 1992 pour qu'ils disposent d'élus dans chaque conseil régional.

Tout semble donc fait pour que, conformément à l'hypothèse de H.P. Kitschelt, ces contestations ne puissent s'exprimer que de manière très conflictuelle. C'est ce qui va se produire avec le TGV Méditerranée, qui débouchera sur la circulaire Bianco.

Section II.

Une concession procédurale : la circulaire Bianco

Au début des années quatre-vingt-dix, les textes concernant spécifiquement la conduite des grands projets d'infrastructures se multiplient. Il s'agit de résoudre le problème posé par le développement de conflits auxquels ils donnent lieu. Ce sont ces blocages dus à des désaccords entre services de l'Etat, qu'une première circulaire 91-61 du 2 août 1991 relative à l'établissement des projets de lignes ferroviaires à grande vitesse vise à pallier. Cette circulaire du Ministère de l'Equipement, du logement, des transports et de l'espace, est à la fois très proche de la circulaire Bianco et très différente dans sa portée : peu valorisée, elle ne porte pas le nom de son ministre. Elle est d'ailleurs, ce qui est assez significatif, signée pour le ministre et par délégation par le Directeur des Transports Terrestres. Il s'agit d'un texte technique plus que politique. A vocation interne, la circulaire ne semble pas destinée au grand public et n'a pas connu la même publicisation que la circulaire Bianco. Elle vise manifestement davantage à résoudre des problèmes d'instruction des dossiers, plus qu'à manifester une volonté de démocratiser la décision. Il s'agit de préciser les rôles respectifs de l'Etat et de la SNCF dans l'élaboration des projets, en définissant le déroulement et la consistance des études ainsi que l'organisation des procédures et du processus de consultation. La SNCF réalise donc les études, en qualité de maître d'ouvrage délégué tandis que les préfets coordonnent les consultations, chaque phase d'études étant conclue par une décision ministérielle¹.

Elle institue ainsi deux étapes préalables à l'enquête publique, avec d'abord des études préliminaires suivies d'études d'Avant-Projet Sommaire. A chacune de ces deux étapes correspond une consultation, placée sous l'autorité des Préfets de départements, en collaboration avec la SNCF, sur la base des documents techniques et environnementaux établis par cette dernière. Pour chacune de ces deux étapes, la consultation a pour particularité d'être organisée en deux temps :

¹ Ce dispositif est calqué sur la procédure relative aux projets autoroutiers (circulaire de juillet 1987) pour lesquels les préfets représentent le maître d'ouvrage.

d'abord, une consultation interne avec les services de l'Etat intéressés « afin de préparer, avec un souci de clarté et de cohérence entre les avis des différents services, les diverses variantes du projet à présenter à la consultation »; puis a lieu une consultation externe en direction cette fois des élus, acteurs socio-économiques et associations représentatives d'intérêts concernés par le projet.

Il s'agit d'éviter les divergences entre services de l'Etat à des stades avancés du projet. C'est sur ce point que le texte insiste : « vous veillerez à n'engager la deuxième étape de la consultation qu'après vous être attaché, au vu des études présentées par la SNCF et en liaison avec les services de l'Etat intéressés, à résoudre les difficultés qui auraient pu apparaître, tout en maintenant un équilibre entre les contraintes techniques et les aspects économiques et environnementaux. Il est en effet important d'éviter que l'opportunité de la réalisation d'un projet soit contestée dans une phase avancée de son élaboration et pour cela essentiel de mettre en évidence aussitôt que possible, tout élément pouvant porter préjudice à la réalisation de l'opération ». Cette première circulaire trouve en fait son origine dans les revendications du Ministère de l'Environnement exigeant du Ministère de l'Equipement la mise au point d'une procédure clarifiant le processus de décision pour ce type de projet. Elle renvoie à des luttes internes entre ministères, sans donner lieu à une ré-appropriation politique de l'innovation mise en place par le ministre.

Les choses se présentent bien différemment en ce qui concerne la circulaire Bianco du 15 décembre 1992¹, qui sera adoptée dans la méconnaissance totale de l'existence de cette autre circulaire², dont elle ne mentionne même pas l'existence. La circulaire Bianco crée une étape supplémentaire en amont des études préliminaires, qui s'applique cette fois à l'ensemble des grands projets. De fait, elle semble répondre à des objectifs bien différents. La circulaire Bianco instaure en effet un « débat préalable » qui se veut largement public, ouvert, transparent et démocratique. L'analyse de la genèse et des conditions

¹ Circulaire n°92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures. On trouvera le texte de la circulaire en annexe V.

² Claude Sardais qui a rédigé la circulaire Bianco avoue ainsi ne pas avoir été au courant de l'existence de la circulaire de 1991.

d'élaboration de ce texte, montre qu'on peut l'interpréter comme une conséquence du conflit autour du TGV Méditerranée, dans le contexte politique particulier qui suit les élections régionales de mars 1992.

Présentée comme une réponse à un développement de la contestation et à une demande sociale de participation, la circulaire résulte de la conjonction de plusieurs facteurs. La remise en cause de l'opacité du processus de décision à laquelle ont donné lieu un certain nombre de conflits impose la mise au point de nouvelles modalités de conduite de ces projets. La circulaire fait en effet figure de concession procédurale¹ qui est d'autant plus volontiers accordée aux écologistes en général, et aux mouvements de contestation des grands projets en particulier, que la politique des transports est affectée par des transformations profondes et des restrictions budgétaires. Dans le secteur ferroviaire, le développement de procédures de débat public et de concertation en matière de grands projets d'aménagement et d'infrastructure au début des années quatre vingt dix, correspond à un contexte marqué par le développement de la contestation, mais aussi, comme on vient de le voir, par des rigueurs budgétaires qui nécessitent des montages en partenariat pour financer les investissements, et qui aboutissent à une concurrence de fait entre les projets.

Dès lors les pouvoirs publics vont être d'autant plus attentifs à la contestation, que les deniers publics se raréfient. Il faut désormais effectuer des choix difficiles entre les différents projets. Les procédures participatives constituent un bon moyen pour mettre ces projets en concurrence et, éventuellement, ne pas décider de leur réalisation en mettant en avant l'absence de consensus dans les régions concernées. Les collectivités locales mais aussi les groupes d'intérêt et les coalitions de projet, vont être amenés à jouer un rôle de plus en plus important dans le processus de décision. C'est de leur mobilisation en faveur du projet que dépend le franchissement par celui-ci des différentes étapes de ce processus.

La circulaire Bianco constitue l'ébauche d'une définition des conditions de la délibération publique autour des grands projets d'infrastructure, à un moment où

¹ Sur cette notion voir *supra*, p. 49s, et p. 135s.

la contestation se développe, où les choix et les critères de choix en matière d'investissement paraissent problématiques et où les fonds publics se raréfient. Elle débouchera en 1995 sur la loi Barnier, qui met en place une Commission Nationale du Débat Public, largement inspirée du dispositif expérimenté par la circulaire

§1. La crise inaugurale

C'est le projet de TGV Méditerranée qui marque un tournant dans le mode de décision en matière de grands projets d'infrastructures ferroviaires¹. Du point de vue des pouvoirs publics, ce projet a suscité une redéfinition du processus de décision, et du point de vue de l'action collective il a donné lieu à une remise en cause de la notion de grande vitesse, au terme de laquelle le TGV, d'une prouesse technologique unanimement réclamée, est de plus en plus considéré comme le principal responsable du déclin du réseau ferroviaire classique.

A. Le conflit du TGV Méditerranée

Le TGV Méditerranée constitue aujourd'hui un cas exemplaire de conflit autour d'un grand projet d'infrastructure². Peu soutenu par les principaux élus locaux, il va donner lieu à des critiques virulentes du processus de décision.

Conjointement à la décision du gouvernement, le 31 janvier 1989, d'établir un schéma directeur des liaisons à grande vitesse, l'Etat demande à la SNCF d'engager « les études du tracé et des conditions de réalisation des prolongements du TGV Sud-Est vers Marseille, l'Italie ou l'Espagne ». La SNCF présente un premier projet aux « grands élus » (maires de principales villes, conseillers généraux, conseillers régionaux...) à partir de juillet 1989. Des réunions sont organisées jusqu'en automne par les préfets des régions concernées. Cette phase de présentation/négociation n'est pas publique. L'élaboration du projet de TGV

¹ Déclaration d'Utilité Publique : 2 juin 1994.

² Sur ce conflit, voir Jacques Lolive, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999, 314 pages.

Méditerranée a ainsi pour caractéristique d'être fortement liée à la préparation du premier schéma directeur des TGV, et d'avoir principalement impliqué les élus, et notamment les élus des grandes villes, mais toujours pas le grand public. « L'acteur principal en est la SNCF, seule porteuse au nom de l'Etat d'un projet devant les grands élus »¹. Il va donner lieu à un conflit dont l'une des conséquences sera la circulaire Bianco. La forte demande de TGV rencontrée jusque-là de la part des élus, sera moins présente pour ce projet et un certain nombre d'élus vont rapidement se rallier aux opposants. « ...contrairement aux projets de TGV Est ou Languedoc-Roussillon, la Société Nationale n'a pas laissé se développer une réelle dynamique d'appel du TGV. Ainsi, la première association pour le TGV, « P.A.C.A. pour le TGV » n'émerge que le 27 novembre 1989 lorsque le projet est d'ores et déjà engagé puisque les négociations avec les grands élus ont commencé en juillet. Les partisans n'ont donc pas eu véritablement le temps de constituer un lobby puissant et de favoriser le développement d'une opinion en faveur du rail »².

Si l'on voit se constituer des associations d'élus pour défendre le projet de TGV Méditerranée³, pour des motifs surtout économiques, autour de la rhétorique de la « desserte du Grand Sud », cette mobilisation des grands élus en faveur du projet sera de courte durée. Dès l'année 1990, devant l'ampleur de l'opposition au projet parmi les élus ruraux et les associations, les « grands élus » cessent de

¹ Jacques Lolive, Jean-Michel Fourniau, André Donzel, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Rapport de première étape, Juillet 1994, CERTE/INRETS/LAMES, p.7.

² Jean Ollivro, « Essai de méthodologie de résolution des conflits liés à la réalisation d'une grande implantation infrastructurelle », *Techniques, Territoires et Société*, n°31, mai 1996, p. 181.

³ Les élus des principales agglomérations et départements traversés créent une association, présidée par M. Pesce, président du Conseil Général de la Drôme, *L'Association Grand Delta*, créée en décembre 1989, reprend en gros le projet de la SNCF. Elle se définit comme une « association qui veut être un partenaire à part entière de la SNCF et de l'Etat ». Une *Association Provence-Alpes-Côte d'Azur pour le TGV Sud-Est-Méditerranée* est créée par les grands élus régionaux en octobre 1989. Elle est présidée par M. Jean-Pierre Berberian, vice-président du Conseil Régional PACA et député du Front National du Var. Cette association se propose d'obtenir des pouvoirs publics un engagement de réalisation du TGV, son prolongement vers Nice et l'Italie et la réalisation du barreau Grand Sud afin de promouvoir une meilleure intégration de la région dans l'Europe par sa place centrale dans l'arc économique méditerranéen Madrid-Barcelone-Montpellier-Aix-Marseille-Nice-Gênes-Rome. L'association a une activité intense au mois de janvier 1990 pour défendre le projet face à la concurrence du TGV Est. *L'Union des Maires du Bouches du Rhône* organise une série de réunions au cours du premier trimestre 1990 et constitue pour cela *L'Union des Maires TGV*. Ils demandent à être associés aux différents projets. Voir Jacques Lolive, Jean-Michel Fourniau, André Donzel, *rapport cité*, pp. 21-22.

défendre publiquement le projet.¹ L'enquête publique donnera lieu à une mobilisation particulièrement importante et parfois violente contre le projet, à laquelle prennent part de nombreux élus locaux². Les élus et la Coordination Drôme-Vaucluse protestent ainsi contre l'« absence de concertation, la manipulation de la concertation, l'incommunication totale »³. La remise en cause de l'opacité du processus de décision est donc au cœur de la mobilisation qui se constitue contre le TGV Méditerranée⁴.

Cette critique du processus de décision va se trouver renforcée par la grève des commissaires enquêteurs qui suspendent leur travaux pendant près d'un mois à partir du 8 décembre 1992 pour dénoncer leurs conditions de travail. Après plusieurs tentatives infructueuses pour faire entendre leurs revendications aux pouvoirs publics, les commissaires enquêteurs vont en effet profiter de la vitrine médiatique du TGV Méditerranée pour s'exprimer. Cette action a ainsi contribué à une remise en cause du processus de décision.

C'est également à partir de ce conflit que les Verts prennent, lors de leurs journées d'été de 1990, une position officielle contre le schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse alors en cours d'élaboration, tout en réaffirmant leur préférence pour le rail. Jusque-là les projets de TGV faisaient l'objet d'un consensus politique quant à leur utilité. Même les Verts, privilégiant

¹ « ...devant l'émoi suscité par le projet dans le public et relayée par les élus des communes touchées par les variantes de tracé, les associations d'élus précédemment constituées et dominées par de grands élus adoptent une attitude beaucoup plus réservée ou, comme l'association Grand Delta, se mettent en sommeil. » *Ibid.*, p. 24.

² « L'opposition des pays de la plaine de Marsanne s'est manifestée durant l'enquête par le refus des maires des quatorze communes (...) de participer au déroulement officiel de l'enquête. Devant ce refus, le préfet a ouvert des préfabriqués où le dossier pouvait être consulté par le public dans les conditions fixées par l'arrêté inter-préfectoral. Deux de ces préfabriqués (Bonlieu-sur-Roubion et La Laupie) ont été plastiqués avant la prolongation de l'enquête ». *Ibid.*, p. 24.

³ Des caravanes seront installées, où des représentants de l'association reçoivent le public et mettent à sa disposition le dossier d'enquête. Si on constate l'absence quasi totale d'observations sur les registres officiels d'enquête, plus de 9000 lettres et pétitions expriment la participation exceptionnelle de 90% de la population de la plaine de Marsanne. Dans le département du Gard quatre communes (...) ont également refusé d'ouvrir les registres mais elles ont tenu le dossier à la disposition du public ». *Ibid.*, p. 20.

⁴ « Fin mai 1990 la logique du conflit est constituée et ses trois principaux thèmes déjà présents : opposition à un projet d'entreprise créant une nouvelle trouée ferroviaire en Provence, proposition de regroupement des nuisances dans les couloir ferroviaires existants, exigence de concertation et de transparence de l'information ». *Ibid.*, p. 10.

la lutte contre le programme autoroutier et d'une manière général favorables au rail, n'ont pas de position très arrêtée ni de discours aisément ré-appropriable sur cette question. En mettant les projets de TGV sur le même plan que les autres grands projets d'infrastructure lors de ces journées d'été de 1990¹, les Verts posent ainsi les bases d'un argumentaire permettant de contrer l'idée de modernité et du caractère « écologique » du TGV².

Plusieurs éléments se conjuguent donc pour qu'émerge et soit publicisée autour du projet de TGV Méditerranée, une remise en cause du processus de décision. Ainsi, à partir de ce conflit, une réflexion est engagée au sein de l'administration de l'Équipement, qui débouchera sur la circulaire Bianco.

B. La mise en chantier d'une réforme

À l'automne 1991, Paul Quilès alors ministre de l'Équipement et des Transports, lance un grand débat national sur les infrastructures de Transport. Gilbert Carrère est chargé de conduire cette mission, et rend son rapport en juillet 1992. Il met en évidence une double crise des transports, « une crise de régulation et une crise de démocratie », et formule en conséquence une série de propositions : « une meilleure définition des objectifs, la clarification des compétences des pouvoirs publics et autorités organisatrices aux différents échelons territoriaux, la redéfinition des procédures de concertation, et

¹ « A propos du tracé du TGV Méditerranée, c'est toute la politique, ou la non politique des transports qui apparaît. Où nous mènent ces schémas nationaux autoroutiers et TGV qui semblent correspondre plus à une accumulation de demandes des lobbies qu'à des choix réfléchis ? (...) Les Verts se prononcent contre le schéma directeur national des liaisons à grande vitesse, tel qu'il a été présenté le 12 juin 1990 par Michel Delebarre, ministre des transports, en raison des menaces de renforcement du centralisme parisien, de l'ampleur démesurée des projets, et parce qu'il ne présente pas un plan global de modernisation de l'ensemble du réseau ferroviaire. (...) Ils demandent que la priorité soit donnée à la modernisation et au développement des transports ferroviaires, parce que le rail est un mode de transport économe en énergie, économe en espace, économe aussi en vies humaines, et parce que son fonctionnement produit le minimum de pollutions ». Les Verts, Commission Transports et circulations, journées d'été, 1990.

² « Le TGV en site propre est une structure nouvelle, qui va bien au-delà d'une modernisation des voies. Il crée une coupure sans comparaison avec celle des voies classiques. Il s'agit d'une infrastructure de transport lourde, comme le sont les autoroutes, les aéroports ou les canaux à grand gabarit. (...) Comme les autoroutes, ce TGV favorise les échanges de métropole à métropole, et la domination des métropoles les plus fortes sur les métropoles secondaires, ou a fortiori sur les villes moyennes ». Les Verts, Commission Transports et circulations, journées d'été, 1990.

l'instauration d'un dispositif pérenne d'évaluation et de suivi des choix ». En ce qui concerne plus précisément les projets d'infrastructures, le rapport Carrère préconise une concertation en continu, très en amont de la décision, avec un dispositif en trois temps : un débat sur les objectifs de l'infrastructure à l'échelle de l'espace régional, un débat sur le tracé à l'échelle locale, une évaluation des choix et de la tenue des objectifs de l'infrastructure à l'issue de la réalisation », chacune des trois étapes visant à « bien distinguer les lieux du débat sur les enjeux de transport, des lieux de débat sur l'insertion locale des infrastructures¹. Ces différents lieux de débat correspondent également à des publics différents. Ce dispositif, qui préfigure la circulaire Bianco est appliqué au projet de TGV Méditerranée le 14 mai 1992 alors que le conflit dure depuis deux ans, par Jean-Louis Bianco, qui nomme un Collège des Experts indépendants du maître d'ouvrage ayant pour mission de mener la réflexion nécessaire pour rendre possible le lancement plusieurs fois retardé, de l'enquête publique.

1. Du TGV comme solution au TGV comme problème : l'expérience du collège des experts

Le Communiqué du Ministre met en place un comité de suivi et un « collège d'experts »² qui peut faire appel à des bureaux d'études indépendants pour réaliser les études complémentaires qu'il juge nécessaires. Le débat est mené collectivement avec les élus du Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, des départements du Vaucluse et des Bouches du Rhône, et les associations représentatives au plan départemental. Les experts entendent également les élus des autres départements concernés. Une contre-expertise est effectivement demandée par les participants et réalisée sous la responsabilité méthodologique du collège d'experts, sur les solutions alternatives d'utilisation des voies et couloirs

¹ Gilbert Carrère, Rapport de la Mission *Transports, destination 2002*, au Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, tome 1 : *Recommandations pour l'action*, Paris, juillet 1992, 86 pages.

² Le collège des experts du TGV Méditerranée se compose de huit membres : un ingénieur général du Génie Rural des Eaux et Forêts, un inspecteur général des Finances, un expert conseil en Transport, un professeur à l'Institut de géographie d'Aix Marseille, un ingénieur Général des Ponts et Chaussées, un directeur de recherche au CNRS (Laboratoire d'Économie des Transports), un Inspecteur Général de l'Équipement, un ingénieur responsable de l'Exploitation du Métro à la Régie des Transports de Marseille.

existants. Cette contre-expertise est financée par l'Etat, la région PACA et les départements des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse.

Dans le rapport qu'ils rendent en septembre 1992, les experts rejettent la proposition de passage du TGV sur les voies existantes, mais insistent sur la nécessité d'une meilleure articulation de la ligne nouvelle avec le réseau ferroviaire classique, dans le sens d'une politique intégrée des transports à l'échelle régionale¹. Le TGV Méditerranée marque bien un tournant dans l'histoire des projets de TGV au sens où pour la première fois, d'une innovation technologique saluée et unanimement acceptée, le TGV est défini comme un problème, un choix de société, dont le principe même peut être remis en cause : « Alors que les autres régions ont demandé et voulu les projets TGV, dans la région provençale et plus largement le Midi, il apparaît que certaines contestations ou oppositions au tracé Querrien masquent une remise en cause du principe même de la grande vitesse »². Le rapport des experts confirme également l'intérêt de l'expérience qui a permis aux citoyens d'exprimer leur avis sur un projet d'aménagement non plus seulement en aval du processus de décision, au stade de l'enquête publique, mais en amont, dès sa conception : « L'expérience ainsi acquise par le collège des experts au cours de ses trois mois de travail le conduit à la conviction que les deux aspects de la concertation qu'il a conduite devraient être à l'avenir soigneusement distingués et menés selon des calendriers différents : - lorsque le projet commence à prendre forme, une première phase de concertation et d'expertise pourrait porter sur des enjeux économiques et sociaux, ses objectifs (pourquoi et pour qui ?) - et sa logique d'ensemble, celle-ci déterminant naturellement, non le tracé lui-même, mais sa conception générale ; les préoccupations d'aménagement du territoire, de développement régional et d'emplois, seraient à ce stade déterminantes ;

¹ Sur ce conflit voir le rapport cité de Jacques Lolive, Jean-Michel Fourniau, André Donzel. Voir également des articles tirés de ce rapport : André Donzel, « L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, Mai 1996, p. 61-71. Jacques Lolive, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999, 314 pages.

² Conclusions des travaux du collège des experts TGV Méditerranée, p. 62.

- lorsque le tracé et les variantes du projet commencent à être suffisamment formalisés, l'Etat et les collectivités publiques concernées pourraient prendre l'initiative d'une seconde phase de consultation et d'expertise. Celle-ci devrait avoir pour objet d'apprécier les problèmes posés par la mise en oeuvre du projet, tenter de résoudre les difficultés apparues et valider ou non les différences constatées entre les conclusions de la première phase et le projet proposé ; La mise à l'enquête publique pourrait alors intervenir dans les meilleures conditions possibles de transparence sur la base d'un dossier ayant fait l'objet d'approches sociales et techniques pleinement éclairées et contradictoires »¹.

Pour la première fois, un rapport officiel prend acte de la remise en cause du principe de la grande vitesse ferroviaire. A l'automne 1992, l'idée de la nécessité d'un dispositif de concertation en deux (voire trois) temps, visant essentiellement à distinguer les discussions sur le principe et les conditions de réalisations d'un projet dans sa globalité, des discussions portant sur des tracés précis, s'est imposée.

Largement issue de l'expérience conduite par le collège des experts du TGV Méditerranée, et s'inspirant des conclusions de leur rapport, la circulaire traduit également la démarche politique d'un ministre prédisposé en faveur de l'idée de « démocratie participative ». Celui-ci a des contacts privilégiés avec certains écologistes. Il réagit à d'autres conflits que le seul TGV Méditerranée. Certains éléments du contexte de l'époque, ainsi que certaines propriétés de Jean-Louis Bianco, permettent de mieux comprendre la signification de cette circulaire, et en quoi elle constitue une « concession procédurale ».

2. Un ministre prédisposé à la « démocratie participative »

L'itinéraire personnel et les propriétés sociales de Jean-Louis Bianco, mais aussi les spécificités du contexte politique au printemps 1992, le prédisposaient à

¹ Collège des experts du TGV Méditerranée, *Conclusions des travaux du collège des experts TGV Méditerranée*, 30 septembre 1992, 65 pages et annexes.

faire franchir à la « démocratie participative » un saut qualitatif à travers la circulaire du 15 décembre 1992 qui porte son nom.

Jean-Louis Bianco est nommé à la suite du remaniement ministériel d'avril 1992 et succède à Paul Quilès. Cette période est marquée par le récent succès électoral des écologistes aux élections régionales¹, d'autant plus ressenti par l'ensemble de la classe politique comme un évènement majeur, que les élections législatives doivent avoir lieu un an plus tard. Ce succès des écologistes contraste par ailleurs avec les scores du Parti Socialiste : aux élections régionales il obtient avec 18,3% des voix, ce qui est commenté dans la presse comme étant sa « défaite la plus importante depuis sa création »². Le PS ne conserve que la présidence du Limousin, cependant que dans le Nord Pas de Calais, fief historique des socialistes, Marie-Christine Blandin, représentante des Verts, est élue présidente de région. Les élections cantonales, qui ont lieu le même jour, marquent également « la déroute du PS »³, tandis que les écologistes y font une percée. C'est largement autour de cette donnée que la circulaire peut se comprendre, de même que la nomination de Jean-Louis Bianco elle-même. Là encore, on s'aperçoit que certaines nominations peuvent dans une certaine mesure s'interpréter en terme de concessions, du fait des dispositions des individus, de leurs trajectoires, leurs positions, qui font d'eux du « sens incorporé ». Jean-Louis Bianco, lui, constitue un peu « de la démocratie participative incorporée ». En tout cas, c'est « l'homme de l'ouverture » par excellence⁴.

Quand ils retracent son itinéraire, les journalistes se plaisent à rappeler que Jean-Louis Bianco est le fils d'un immigré italien ayant fui le fascisme en 1933 et devenu expert-comptable en suivant des cours du soir alors que dans la journée il faisait la plonge dans les restaurants. Né le 12 janvier 1934, Jean-Louis Bianco est ingénieur civil des Mines, licencié ès sciences économiques. Il sort deuxième de l'Ecole Nationale d'Administration en 1971 pour entrer au Conseil d'Etat qu'il préfère à un autre grand corps plus prestigieux. Militant des GAM, il s'installe

¹ Les écologistes obtiennent au total 14,7% dont 7,1% pour Génération Ecologie et 6,8% pour les Verts.

² « L'année 1992 dans le monde », *Le Monde*, 8 janvier 1993.

³ *Ibid.*

⁴ « L'itinéraire sigulier de Jean-Louis Bianco », *Le Monde*, 10 mai 1991.

pendant deux ans en Haute-Provence, où il s'occupe du syndicat intercommunal de Durance-Bléone. La presse souligne ses « goûts prononcés pour le militantisme associatif, qui défend là un espace vert, ailleurs le droit au logement, bref l'amélioration du cadre de vie pour ne pas dire de la vie tout court »¹. Il envisage un temps l'enseignement, ou, avec Robert Lion, devenu président de la Caisse des Dépôts et Consignations, la création d'une société de conseil pour les pays du Tiers-Monde. C'est Jacques Attali, qu'il a connu au lycée Jeanson-de-Sailly, qui pensera à lui pour travailler à l'Elysée en 1981. Il est d'abord chargé de mission, puis secrétaire général de la présidence de la République à partir de 1982². Il y restera jusqu'en 1992. A la tête du secrétariat général de l'Elysée, on le considère comme le seul homme capable à la fois d'attirer les centristes³ et de séduire les écologistes, de rassurer les militants de la « deuxième gauche » et de plaire à François Mitterrand par sa modestie et son efficacité⁴. Il refuse par deux fois, en 1984 à Laurent Fabius, et en 1988 à Michel Rocard, d'entrer au gouvernement. Il quitte en 1991 le secrétariat général de la présidence de la République, qu'il occupait depuis 1982, pour le ministère des Affaires Sociales et de l'Intégration dans le gouvernement d'Edith Cresson (mai 1991-avril 1992), où il a l'occasion de faire la preuve de cette capacité à la négociation et au dialogue. Il sera l'artisan de l'accord conclu le 27 février 1992, au terme de longues discussions, entre la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et la Confédération des syndicats médicaux français sur la modération des dépenses de santé⁵. Parrain de SOS Racisme, il gère en douceur l'opération de régularisation des déboutés du droit d'asile (ce sera la première « circulaire Bianco ») et participe au désamorçage de la colère des fils de harkis. Deux projets qui lui tiennent à cœur buteront cependant sur les réticences de Matignon : une fête de la citoyenneté destinée à accueillir tous les jeunes de dix-huit ans, notamment ceux qui viennent d'obtenir la nationalité française, et des « carrefours de l'intégration », destinés à promouvoir les réalisations concrètes en la matière⁶.

¹ « Jean-Louis Bianco : le besoin d'agir », *Le Monde*, 18 mai 1991.

² Lors du départ de Pierre Bérégovoy, en juin 1982.

³ C'est lui qui sera chargé de la préparation de l'ouverture en direction des centristes lors des débuts du deuxième septennat de François Mitterrand.

⁴ « L'itinéraire singulier de Jean-Louis Bianco », *Le Monde*, 10 mai 1991.

⁵ « La patience de M. Bianco », *Le Monde*, 12 février 1992.

⁶ *Le Monde*, 4 avril 1992.

Dans le gouvernement de Pierre Bérégovoy, il passe à la tête du ministère de l'Équipement. Jean-Louis Bianco est d'abord un « socialiste sans carte ». S'il se définit lui-même comme un « compagnon de route du PS », il refusera toujours d'adhérer¹. Il raconte avoir failli adhérer en 1974, au moment des Assises du socialisme : « Dans le onzième arrondissement de Paris, je militais sur le terrain avec les GAM d'Hubert Dubedout. Un de mes amis venait d'adhérer à la section du onzième après un examen de passage totalement inquisitorial pour obtenir son brevet de socialisme. J'ai décidé de ne jamais me soumettre à cela »². Même quand les gamistes rejoindront le PS officiel, lui refuse de franchir le pas. Le fait qu'il ne soit pas « du parti » lui laisse une liberté et la possibilité de nouer des contacts avec des gens extrêmement divers.

Proche du milieu associatif et considéré comme ayant une sensibilité écologiste, Jean-Louis Bianco semble donc à l'époque tout désigné à la tête du Ministère de l'Équipement pour régler certains dossiers en suspens comme le brûlant dossier du TGV Méditerranée, en attente de déclaration d'utilité publique après quatre années de procédures et un conflit important³. Avec son directeur de cabinet, Claude Sardais, ils font donc de la citoyenneté leur cheval de bataille dans cette affaire et adoptent une attitude volontairement ouverte à l'égard des associations. Le dossier est alors jugé trop avancé pour remettre en question le choix de tracés, ce qui risquerait en outre de susciter de nouveaux mouvements de panique et de protestation parmi la population. En outre, de fortes pressions se font sentir sur le nouveau Ministre et son cabinet pour faire avancer le dossier, qui est dans une position difficile vis-à-vis de leur propre administration. La grève des

¹ Interviewé en 1995 dans le cadre de sa candidature à la mairie de Digne, il déclare au journaliste lui demandant si une telle adhésion est désormais envisageable : « Je n'entrerai au PS que s'il existe une vraie chance de recomposition et de renouveau des méthodes de ce parti. Ces conditions ne sont pas réunies aujourd'hui ». Interview avec Guy Porte, *Le Monde*, 10 janvier 1995.

² « Michel Rocard est englué dans les histoires du parti » *Le Monde*, 22 octobre 1993.

³ « Ce qui m'avait frappé en arrivant à ce Ministère et auparavant à l'Élysée, c'était la montée des écolos dans la tête des Administrations et des politiques, plus encore que dans la réalité de leur force ou de leur score électoral. Et c'est sûr, - cela ne m'a pas été dit comme cela, mot à mot, par Pierre Bérégovoy ou François Mitterrand -, mais si j'ai été nommé à l'Équipement, c'est entre autres raisons parce qu'on se disait : « lui qui a un intérêt, une sensibilité, un passé, il peut peut-être faire en sorte qu'on arrive encore à faire des autoroutes et des TGV dans ce pays ». Ce n'était pas aussi net que cela, mais je sentais que c'était un peu la feuille de route ». Entretien avec Jean-Louis Bianco, réalisé le 08/08/1994 par André Donzel, Jean-Michel Fourniau, Anne Tricot et Jacques Lolive, aimablement communiqué par Jean-Michel Fourniau.

routiers a eu lieu un peu avant et ils en tirent les enseignements : gouverner, c'est savoir faire des concessions pour mieux reprendre la main¹. Jean-Louis Bianco et son directeur de cabinet choisissent donc de mettre en place le collège des experts. Mis en demeure de régler un dossier qu'il connaît très peu, le ministre trouve par ailleurs dans l'organisation d'un tel débat un procédé qui lui permettra de s'informer lui même². De fait l'idée de mettre en place un comité d'experts indépendants sera très mal accueillie de la part de l'administration et de la SNCF.

Le contexte est au rapprochement avec les Verts, or un certain nombre de dossiers les opposent. En octobre 1992, les Verts et le PS ont eu toutes les peines du monde pour parvenir à signer un « accord programmatique » dans le Nord Pas de Calais, après la signature par Jean-Louis Bianco en juillet de la déclaration d'utilité publique de l'autoroute A16³, considérée comme un camouflet par les Verts. La circulaire qui sort en décembre, vient donc à point nommé, peu après l'annonce par Jean-Louis Bianco que le Tunnel du Somport se ferait en dépit de l'annulation de la Déclaration d'Utilité Publique par le Conseil d'Etat⁴.

La faible valeur juridique de ce texte, dont l'application reste largement tributaire de la bonne volonté des acteurs, s'explique donc par une volonté d'agir

¹ Ce qu'exprime bien Claude Sardais par une analogie avec le rugby : « quand une situation est bloquée, il faut lâcher un gros morceau et pas un petit... Moi je fais toujours des analogies avec le rugby : quand on s'est pilonné deux ou trois fois sur la défense adverse, ça ne sert à rien de continuer, il faut ressortir la balle... Il faut savoir faire reculer la balle, il faut avoir perdu vingt mètres pour regagner, éventuellement déstabiliser, et trouver l'ouverture. Ca c'est extraordinairement difficile, parce qu'on vous reproche d'avoir cédé. Ca voulait dire que dans un premier temps on donnerait le sentiment de reculer beaucoup, et de se décaler... La difficulté qu'on avait c'était de ne pas donner le sentiment à nos propres troupes qu'on ne savait pas où on allait nous-mêmes». Entretien avec Claude Sardais, réalisé le 26/04/1994 par Jean-Michel Fourniau et Jacques Lolive, aimablement communiqué par Jean-Michel Fourniau.

² « L'idée c'était qu'il fallait qu'on tranche à un moment donné. S'il se révélait qu'il y avait vraiment une c... majeure, on le saurait, ça serait public et ça mettrait le Ministre en situation de pouvoir à ce moment là arrêter le processus de manière crédible. Et s'il n'y en avait pas, si globalement le projet tenait la route, après un certain nombre d'aménagements importants, on pourrait continuer ». Claude Sardais, *idem*.

³ Destinée à assurer la liaison entre Boulogne-sur-mer et Amiens et, au-delà, vers Paris. C'est à la suite de cette décision que les Verts ont mis en demeure le PS de signer un accord écrit, menaçant de remettre en cause leur participation à l'exécutif régional s'ils n'obtenaient pas satisfaction. Jusque-là, l'alliance passée dans la région entre PS et Verts ne reposaient sur aucun document écrit.

⁴ Préférant ne pas faire appel du jugement du Tribunal Administratif de Pau pour ne pas perdre de temps, le gouvernement a lancé une nouvelle étude d'impact afin d'obtenir une nouvelle déclaration d'utilité publique incontestable devant les tribunaux.

vite et de façon expérimentale, c'est-à-dire sans se lier les mains. En effet, le rapport Carrère évoquait bien la nécessité d'une refonte de l'ensemble des textes réglementaires définissant les procédures de consultation du public et de l'enquête publique. Ce travail fut effectivement engagé par le Conseil Général des Ponts et Chaussées dès 1992, parallèlement à l'expérimentation du Collège des Experts du TGV Méditerranée, à travers différents séminaires ou groupes de travail sous la responsabilité de Pierre Mayet, vice-président du Conseil, Michel Rousselot, président de la société des Autoroutes Rhône-Alpes, ou Claude Quin, ancien président de la RATP et membre du collège des experts du TGV Méditerranée. Mais le travail engagé par le Conseil Général des Ponts et Chaussées avait une visée réglementaire et se voulait très systématique. Ses résultats ne seraient donc pas disponibles rapidement alors que l'échéance politique des législatives de mars 1993 ne laissait au ministre que peu de temps. Un texte réglementaire impliquait des négociations interministérielles incompatibles avec ces délais, compte tenu notamment des rapports difficiles entre l'Environnement et l'Équipement, y compris au niveau des ministres¹. La circulaire du 15 décembre 1992 résulte donc d'une volonté politique de faire un texte simple, affichant une orientation politique claire, validant les expériences menées notamment sur le TGV Méditerranée, pour en faire des points d'appui des évolutions réglementaires ultérieures, et dans une forme entièrement maîtrisée par le ministre de l'Équipement². Aussi la circulaire a-t-elle été rédigée « en quelques jours » par le cabinet du ministre et publiée après un nombre limité d'allers-retours entre le cabinet, les directeurs d'Administration centrale et le Conseil Général des Ponts et Chaussées pour s'assurer de la prise en compte des axes essentiels du projet élaboré par le CGPC.

L'écart apparent entre la portée de la réforme et la faible portée juridique de la norme choisie – une simple circulaire – renvoie donc à une volonté de donner l'impression de réaliser une innovation majeure sans se lier les mains.

¹ A l'époque c'est Ségolène Royal qui est à la tête du Ministère de l'Environnement.

² Jean-Michel Fourniau, « Transparence des décisions et participation des citoyens », *art. cit.*, p. 32.

§2. La « circulaire Bianco » : l'ébauche d'une spécification des conditions de la délibération

« Voici l'idée centrale de ma réforme : avoir, **dès la conception du projet, un débat démocratique et transparent** sur ses effets, ses avantages et ses inconvénients en termes économiques, sociaux, d'aménagement du territoire, d'environnement. Ne pas décider à l'aveugle. Ne plus avoir de choix imposés selon la seule efficacité technique. **Expliquer et débattre avec les élus, les associations, les citoyens** »¹.

La circulaire, datée du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, dite circulaire Bianco, institue un débat préalable sur les « grandes fonctions de l'infrastructure », avant toute étude de tracé. Cette phase doit permettre aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. Elle doit permettre de préciser les interrogations et les divergences. La circulaire met ainsi en place entre le schéma directeur et la phase des études préliminaires, une phase de débat préalable (appelé également « débat Bianco ») qui constitue la principale innovation de la circulaire. Ce débat survenant en amont des études de tracé est conclu par un cahier des charges de ces études, qui sont conduites dans la deuxième phase (études préliminaires ; avant-projet sommaire). Puis vient l'enquête publique : à ce stade de la procédure le projet est soumis à la consultation du public. Au terme de cette enquête, la déclaration d'utilité publique (DUP) constitue la décision qui permet de procéder à la réalisation du projet, et donc à l'exécution des actes juridiques, administratifs (expropriations...), qui sont nécessaires. La circulaire instaure enfin après l'enquête publique, un suivi de la réalisation de l'infrastructure. La Déclaration d'Utilité Publique est ainsi accompagnée d'un récapitulatif des engagements de l'Etat pour protéger l'environnement et le cadre de vie, et pour favoriser l'insertion économique et sociale du projet.

¹ C'est nous qui soulignons.

On retrouve dans la circulaire Bianco, les postulats implicites qui font de la « démocratie participative » à la fois un outil d'acceptabilité et d'efficacité, et un instrument de démocratisation des décisions, ces deux objectifs semblant, là encore, aller de pair, en dépit de leur caractère potentiellement contradictoire. D'une part, toute une série d'acteurs dénoncent le caractère factice et manipulateur des débats organisés et réclament toujours plus de démocratie comme si cela allait nécessairement leur permettre d'éviter les décisions qui leur sont défavorables. D'autre part, les décideurs en général et les maîtres d'ouvrage en particulier, critiquent les blocages perpétuels et développent en réaction l'information et la concertation, comme si cela allait nécessairement augmenter l'acceptabilité des décisions et l'adhésion des gouvernés.

A ces deux objectifs plus ou moins affichés de démocratisation de la décision et de renforcement de son acceptabilité, s'ajoute l'affirmation de la nécessité de protéger l'environnement.

A. Protection de l'environnement et démocratisation du processus de décision

« Pendant trop longtemps, la France s'est équipée sans prendre assez en compte l'environnement ». La lettre de présentation de la circulaire met bien en évidence le double objectif de celle-ci : mieux prendre en compte la protection de l'environnement d'une part, mais aussi et peut-être surtout, répondre à une demande sociale de participation de la part des citoyens, C'est à travers cette plus grande prise en compte de l'environnement, qu'on entend remédier au déficit de légitimité croissant des projets : « Le ministère de l'Équipement prend de plus en plus souvent en compte la protection de l'environnement, mais cela ne suffit pas. Cependant, la légitimité des projets reste souvent mise en cause. Cela montre que les citoyens veulent de plus en plus participer à tous les aspects d'un projet »¹. Les contestations qui se développent autour des grands projets d'infrastructure, bien que souvent stigmatisées localement en terme de « NIMBY », ne sont pas analysées comme relevant d'un problème de compensations insuffisantes en direction des futurs riverains, mais bien en terme de demande de participation.

¹ Lettre du 17 décembre 1992. On trouvera en annexe V des extraits de cette lettre qui accompagne le texte de la circulaire.

Dès lors, « Répondre à ce défi, c'est poser les questions essentielles, c'est organiser le cadre du débat et c'est assurer la transparence et la fiabilité des termes de ce débat ». L'idée est qu'en organisant un débat amont, on diminue les risques de conflits au moment de l'enquête publique. L'organisation d'un débat préalable, bien que jugée lourde et coûteuse par les maîtres d'ouvrage, est censée représenter une économie sur le long terme¹. On retrouve donc dans ce texte le lien privilégié qui semble unir protection de l'environnement et participation des citoyens, objectifs censés être non seulement compatibles mais convergents, voire indissociables¹.

La filiation avec l'expérience conduite par le collège des experts autour du TGV Méditerranée est explicite dans la lettre du ministre qui indique que « C'est à partir des expériences que j'ai conduites depuis avril dernier que j'ai conçu cette circulaire ».

Ainsi la « démocratie participative » apparaît alors comme une ressource de légitimation d'autant plus forte que les procédures qui s'en inspirent ont été (ou sont présentées comme ayant été) conquises par l'action collective, et apparemment contre les pouvoirs publics. Ceci permet de faire perdurer le discours officiel autour de ces procédures, en terme de réponse à une demande sociale de participation, et de progrès de la démocratie.

B. Une volonté de clarification du processus de décision

La circulaire constitue également et indissociablement, une réponse aux critiques soulignant l'opacité du processus de décision en matière de grands projets d'infrastructure. Débutant par l'affirmation de l'importance de tels projets qui constituent des « éléments essentiels d'une politique d'aménagement du territoire », la circulaire souligne la nécessité de leur mise en discussion publique : « Dans une démocratie moderne, ils ne peuvent être réalisés qu'après un large

¹ Le coût de l'organisation d'un débat préalable est estimé entre 5 et 15 milliards de francs. Voir les actes du colloque *La concertation en amont des projets d'aménagement*, 25 avril 1995, Ministère de l'Environnement/Direction de la Nature et des Paysages, p. 12. Ces montants paraissent négligeables si on les rapporte au coût des infrastructures concernées.

débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés ». Or les procédures existantes (enquête d'utilité publique, étude d'impact sur l'environnement) sont orientées vers la recherche du meilleur tracé et « ne permettent donc pas de répondre suffisamment aux questions posées quant à leur intérêt économique et social, ni quant à leur impact en matière d'aménagement du territoire ». La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, si elle a permis d'affirmer les notions d'efficacité économique et sociale des projets et la nécessité d'évaluation multicritères, n'a pas pour autant « précisé l'organisation du débat démocratique ». La clarification du processus de décision est censée permettre d'améliorer l'acceptabilité des projets.

La circulaire pose un certain nombre de règles qui seront durcies avec la loi Barnier. La première caractéristique du débat instauré est sa **place dans le processus de décision** : il doit être organisé pour une durée limitée, « dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé ». La circulaire prévoit **l'autorité responsable** de l'organisation du débat, en la personne d'un préfet coordonnateur. Mais elle met aussi en place une commission de suivi du débat constituée auprès du Préfet coordonnateur et spécialement chargée de veiller à la transparence du débat. **L'objet du débat** est également défini : il s'agit des « grandes fonctions de l'infrastructure dans une approche intermodale ». Ces grandes fonctions sont énumérées dans une liste qui comprend les aspects suivants : intérêt économique et social ; conditions de valorisation de l'aménagement des territoires desservis ; impact sur l'environnement humain et naturel des espaces traversés ; amélioration des conditions de transport de la population. Même si ces termes restent très vagues et donneront d'ailleurs lieu à des interprétations diverses, c'est la première fois qu'un texte prévoyant une consultation publique tente de préciser l'étendue de ce qui peut être discuté. Il faudra cependant attendre la loi Barnier pour que le débat parlementaire indique clairement les limites de ce qui peut être débattu par le public dans un tel débat amont, la question de l'opportunité étant exclue du champ du débat public². La

¹ Voir notre première partie, chapitre I, section III.

² Cette ambiguïté quant à l'étendue de ce qui peut être discuté constituait ainsi une des grandes ambiguïtés de la procédure d'enquête publique dont l'objet, selon les termes de l'article 2 la loi

circulaire propose enfin, mais de manière très vague, un **principe de sélection des participants** au débat : il s'agit des « différents responsables concernés : politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains...) » dont les préfets devront apprécier la « représentativité au regard de la globalité des intérêts en jeu ».

La circulaire Bianco a fait l'objet de plusieurs applications, notamment pour des projets de TGV (TGV Bretagne-Pays de Loire, TGV Aquitaine, TGV Rhin-Rhône, TGV Lyon-Turin...) et pour des projets d'infrastructure autoroutières (Dijon-Dole-Sisteron, Lyon-Saint-Etienne...). La circulaire a été plus ou moins bien intégrée dans les projets qui étaient déjà bien avancés¹. Les recommandations du groupe de travail en vue de l'application de la circulaire (rapport Guellec) ne seront connues qu'en septembre 1994. En effet la circulaire, si elle est censée être appliquée à tous les projets n'ayant pas encore donné lieu à enquête publique, prévoit elle-même des possibilités d'adaptations et d'exceptions en fonction du « passé » de chaque projet et de son état d'avancement. L'application de la circulaire va être d'autant plus négociée qu'elle a peu de force juridique. Une série de projets ont ainsi intégré de manière partielle les dispositions de la circulaire Bianco. On observe des différences notables d'application, en fonction de la nature des projets et de leur état d'avancement.

Ainsi, résultat des enseignements tirés d'une expérience ponctuelle (le collège des experts du TGV Méditerranée), et de la volonté réformatrice d'un ministre dans un contexte politique particulier (la montée en puissance électorale des écologistes lors des élections régionales), la circulaire elle-même s'inscrit dans un programme de réforme plus large qu'elle préfigure et va contribuer à

Bouchardeau du 12 juillet 1983, est d'« informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions... afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information », avant toute réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'affecter l'environnement.

¹ Anne Tricot évoque ainsi un « débat verouillé » à propos de l'autoroute A9 à Montpellier. Voir Anne Tricot, *L'empire du milieu : quand une controverse interroge la conception et la conduite d'un projet autoroutier*, thèse de Géographie et d'Aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour, janvier 1998, 408 pages.

inspirer. Elle inspirera également un autre ministre à un autre portefeuille dans un autre gouvernement, avec la loi Barnier.

§3. De la circulaire Bianco à la loi Barnier : une ré-appropriation politique du débat public

Par un processus de surenchère désormais bien connu, le gouvernement Balladur reprend à son compte l'idée du débat public en l'inscrivant cette fois dans une loi¹. Il s'agit de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995 (dite « loi Barnier »). Cette loi met en place une Commission Nationale du Débat Public donnant la possibilité d'organiser un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national, présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement.

Nous ne nous attarderons pas sur cette Commission Nationale du Débat Public qui dépasse l'objet de ce travail. Néanmoins on peut présenter rapidement les grandes lignes de ces débats Barnier, dont trois ont déjà été organisés. L'idée d'une Commission Nationale du Débat Public va naître avec le rapport commandé par Michel Barnier à Huguette Bouchardeau afin de dresser le bilan de dix années d'application de la loi sur la démocratisation des enquêtes publiques qui porte son nom.

A. 1993 : le rapport Bouchardeau

En décembre 1993 le rapport établi par Huguette Bouchardeau, qui dresse le bilan de la loi du 12 juillet 1983 et tire les enseignements des premiers débats Bianco, suggère la généralisation d'un tel débat amont, à toutes les grandes opérations, en s'appuyant sur l'exemple québécois du BAPE (Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement). Huguette Bouchardeau souligne la nécessité de

¹Voir *supra*, p. 156s. La loi Barnier semble résulter en partie d'une réappropriation du dossier par l'administration de l'Équipement, et plus particulièrement par le Conseil Général des Ponts et Chaussées. Voir Mathieu Malaquin, *L'administration routière et la mise en place de pratiques de concertation dans la conduite des projets routiers. Recherche sur la perte d'emprise du modèle normatif de l'action administrative*, Mémoire de DEA, Université de Paris-Dauphine, sous la direction de Pierre Maclouf, 1998, 148 pages.

la mise en place d'un organisme indépendant de l'administration comme du maître d'ouvrage. Elle recommande ainsi la création d'un « comité d'une dizaine de membres, nommés par le ministre de l'Environnement... parmi des personnalités ayant des compétences dans les domaines techniques concernés par les enquêtes publiques, ou en matière de protection de l'environnement ou en matière de communication ou d'animation des débats. Il faut réunir des compétences différentes et complémentaires, afin que le comité se forge une véritable culture du débat public »¹.

B. La loi Barnier et la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)

En créant une Commission Nationale du Débat Public, la loi Barnier consacre la démarche instaurée par la circulaire Bianco. On retrouve le même affichage d'une volonté de répondre à une demande de participation, et les mêmes objectifs potentiellement contradictoires : « Contrairement à ce qu'on peut penser de prime abord, tout le temps passé en amont d'un projet à discuter, à se respecter, à écouter, y compris des gens d'opinion très opposée à la sienne, c'est autant de temps que l'on gagne en évitant polémiques, litiges ou procès. (...) Depuis dix-huit mois, je me suis rendu près de cent cinquante fois dans les départements de France pour traiter moi-même de grands sujets d'aménagement durable ou de ménagement du territoire, comme les barrages sur la Loire, le TGV Méditerranée ou le tunnel du Somport. Combien de fois ai-je constaté des situations de blocage, d'agressivité, de défiance, faute que l'on ait pu mettre en place préalablement, le plus en amont possible, un cadre de dialogue et de débat ! C'est à cette situation que l'article 2 entend remédier »². Dans un texte sur l'amélioration de la protection de la nature, l'article instituant la CNDP a surtout pour objet d'améliorer « l'acceptabilité » des grands projets. Les discussions autour de ce texte montreront que les débats que peut organiser la CNDP apparaissent bien comme des procédures participatives visant à compléter, et non à remettre en cause, le fonctionnement de la démocratie représentative, comme Michel Barnier

¹ Huguette Bouchardeau, *L'enquête publique. Rapport au ministre de l'environnement*, miméo, Paris, décembre 1993, 30 pages et annexes.

² Michel Barnier, *JOAN*, 6 décembre 1994, p.8314.

devra le souligner à plusieurs reprises devant des parlementaires manifestement inquiets. « Je pense qu'une telle initiative, loin de susciter les contradictions stériles ou les contentieux, aura pour effet de lever certains des blocages que rencontre la réalisation de grands équipements nécessaires au développement économique et à l'équilibre de notre pays. C'est en renforçant la concertation et l'information en amont des décisions, **sans pour autant renverser les rôles, et en conservant à chacun toute sa place**, que nous arriverons à responsabiliser nos concitoyens »¹.

1. La composition de la CNDP ou la garantie d'un débat très institutionnel

La loi prévoit une composition tripartite : la CNDP doit être composée à parts égales de parlementaires et d'élus locaux, de membres du Conseil d'Etat et des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire, et de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et des personnalités qualifiées. Cette composition est censée assurer la représentativité et l'indépendance de la Commission. Celle-ci est présidée par un conseiller d'Etat en activité ou honoraire. La CNDP constitue pour chaque projet une commission particulière chargée d'organiser le débat public. Enfin il est bien précisé que « Les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent faire partie de la commission particulière chargée d'organiser le débat public sur ladite opération ».

Le décret du 10 mai 1996² est venu apporter un certain nombre de précisions concernant sa composition tripartite. La première catégorie des « membres du Conseil d'Etat et des juridictions administratives et judiciaires » regroupe trois membres des juridictions administratives (le président, un conseiller d'Etat, et un magistrat du corps des Tribunaux Administratifs et Cours Administratives d'Appel), deux membres de l'ordre judiciaire (un conseiller à la Cour de Cassation et un magistrat), et un membre de la Cour des Comptes. Les

¹ *JO débats Sénat*, 11 octobre 1994, p. 4124. C'est nous qui soulignons.

² Décret n°96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement, *JO*, 11 mai 1996, p. 7090.

représentants des élus comprennent un président de Conseil Régional, un président de Conseil Général, deux maires, un député, un sénateur. Enfin on trouve dans la troisième catégorie deux représentants d'associations agréées pour la protection de l'environnement, deux représentants d'usagers, deux personnalités qualifiées¹. Quant à la dernière catégorie, les deux représentants d'usagers sont proposés l'un par le ministre de l'Economie et l'autre par le Ministre des Transports. Les deux personnalités qualifiées sont proposées l'une par le ministre de l'Industrie et l'autre conjointement par les ministres des Transports et de l'Équipement.

Si la plupart de ses membres ont une indéniable expérience en matière de conflits d'aménagements, on ne trouve pas dans cette commission, ainsi que le suggérait Huguette Bouchardeau dans son rapport, de personnalités choisies pour leurs compétences dans le domaine de la communication et l'animation des débats². Finalement, on aboutit non pas à une commission de « professionnels du débat », ni même à une commission d'experts, mais plutôt à une représentation de plusieurs intérêts publics. Elus, magistrats, personnalités du monde des transports y côtoient des représentants d'association de protection de l'environnement - eux-mêmes choisis parmi les interlocuteurs les plus établis des pouvoirs publics en la matière. Derrière la composition de la commission se dessinent en filigrane les différents intérêts considérés comme légitimes pour apprécier l'utilité publique de grands projets, intérêts dont la Commission doit permettre l'ajustement à travers l'organisation d'un débat public dont elle devra trouver les formes.

¹ Il n'est pas anodin de noter que les élus sont désignés sur proposition des grandes associations correspondantes : les maires sont proposés par l'Association des Maires de France, le président de Conseil Général sur proposition de l'Assemblée des présidents des Conseils Généraux de France, le président de Conseil Régional sur proposition de l'Association Nationale des élus Régionaux, les députés et sénateurs par leurs assemblées respectives. Un tel mode de désignation, écartant les minorités risquait fort d'aboutir à des désignations à la fois « très classiques et politiquement monocolors » Raphaël Romi, *Droit et administration de l'environnement*, *op. cit.*, p. 115.

² Ainsi on aurait pu s'attendre à ce que la CNDP s'appuie sur l'expérience acquise en matière d'enquête publique au sein de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs.

2. Champ d'application et organisation du débat

Les projets concernés sont « les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national », « ayant un fort impact socio-économique et un impact significatif sur l'environnement »¹. Le maître d'ouvrage n'est donc pas forcément l'Etat, mais toute collectivité ou entreprise mettant en œuvre de tels projets. Les projets concernés, sont les seules opérations d'aménagement d'intérêt national. Le débat doit avoir lieu pendant la phase d'élaboration du projet, en tout état de cause avant l'enquête publique.

C'est la portée des débats organisés par la CNDP qui a fait l'objet des échanges les plus vifs au Sénat comme à l'Assemblée Nationale. Alors que certains souhaitaient limiter ce débat aux caractéristiques des projets, d'autres souhaitaient l'étendre à la question de leur opportunité elle-même². A cet égard on peut dire que les débats parlementaires illustrent et explicitent les problèmes rencontrés lors de l'application de la circulaire Bianco quant à l'objet du débat. Ils entérinent les solutions généralement retenues : il ne s'agit pas de discuter de l'opportunité du projet. La circulaire Bianco employait plusieurs expressions assez vagues pour désigner l'objet du débat institué : ainsi le débat porte sur « les grandes fonctions de l'infrastructure », « l'intérêt économique et social » du projet. « Cette phase, précisait encore la circulaire, permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. Elle doit préciser les interrogations et les divergences ». L'observation des cas d'application de la circulaire révèle en pratique des interprétations divergentes et concurrentes, donnant lieu à de véritables « débats sur le débat »³. A partir du moment où

¹ Au delà de ces définitions, des seuils seront fixés et publicisés : voies navigables d'un coût supérieur à 4 milliards de francs ou d'une longueur supérieure à 80 kilomètres ; lignes à Très Haute Tension, barrages, installations nucléaires, Lignes à Grande Vitesse, autoroutes et voies express...

² Amendement du groupe socialiste en seconde lecture au Sénat, repoussé par les sénateurs comme par Michel Barnier, *JO débats Sénat*, 16 janvier 1995, p. 339.

³ Voir Valérie Bernat, Muriel Tapie-Grime, *L'accès à la parole, source d'entente et objet de dispute, Observation et analyse de la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du bouclage ouest de la francilienne (A 184)*, Mai 1995, INRETS, 75 pages.

l'étendue de ce qui peut être débattu n'est pas vraiment précisée, différentes interprétations s'affrontent. Le rapport de la commission de suivi sur le TGV Rhin-Rhône met ainsi en évidence le problème soulevé par la prise en compte de la position d'associations remettant en cause le schéma directeur lui-même. La loi Barnier va être l'occasion de préciser et de délimiter cet objet, de façon plus contraignante et donc plus restrictive : « Il est normal de débattre sur les moyens, sur les problèmes d'impact, sur les tracés pour des lignes TGV ou des lignes haute-tension. Mais transférer au débat le choix de la finalité nous paraîtrait déraisonnable et constituerait incontestablement un recul de la responsabilité des élus locaux ou nationaux »¹. Ainsi au Sénat comme à l'Assemblée Nationale, certains parlementaires ont défendu une position tendant à interdire au débat public de porter sur les objectifs des opérations d'aménagement projetées. « Si les associations ont effectivement vocation à se prononcer sur les « caractéristiques essentielles des projets » dans la mesure où celles-ci ont une incidence sur les domaines qu'elles défendent, elles ne sauraient se prononcer sur l'opportunité d'ensemble du projet car cette dernière relève exclusivement de l'appréciation de l'intérêt général dont l'Etat et les élus sont les seuls détenteurs »².

Le ministre a maintenu sur ce point sa position, qui consistait à vouloir un débat non seulement sur les caractéristiques principales mais également sur les objectifs du projet. Mais l'idée d'un débat sur l'opportunité même du projet a cependant été écartée. Alors qu'une ambiguïté subsistait dans la circulaire Bianco, le droit des associations à remettre en cause l'opportunité du projet elle-même, leur a été clairement dénié par des parlementaires entendant bien préserver les principes d'une stricte démocratie représentative³. C'est une portée toute pédagogique qui semble être assignée à ce texte par ses défenseurs, avec un

¹ Michel Bouvard, *JOAN débats*, 6 décembre 1994, p. 8314-8315.

² Louis Althapé, *JO Sénat*, 12 octobre 1994, p.4186.

³ Les propos de Jacques Vernier, rapporteur du texte à l'Assemblée Nationale, illustrent ainsi cette conception quelque peu restrictive du « débat public » : « Il semble sain que le décideur explique à la population les objectifs qu'il poursuit avec la réalisation de cet ouvrage avant de prendre librement la décision qu'il estime la meilleure. Cette démarche devrait d'ailleurs souvent permettre de mieux la faire accepter. En tout cas, la population est en droit d'exiger qu'on lui indique les raisons motivant la construction projetée». *JOAN*, 2^{ème} séance du 6 décembre 1994, p.8315.

« débat » qui semble plutôt s'apparenter à une forme sophistiquée d'information du public.

Ces « débats Barnier » différeront sur un point important des « débats Bianco » dans la mesure où ils ne seront pas organisés de manière systématique, mais seulement sur saisine¹. Le projet de loi prévoyait que seuls les ministres étaient habilités à saisir la Commission, celle-ci étant alors tenue d'organiser le débat. Il s'agit soit des ministres dont dépendent les projets conjointement avec le Ministère de l'Environnement, soit du ministre chargé des collectivités territoriales pour les projets les concernant. Les parlementaires y ont ajouté au moins 20 députés ou 20 sénateurs, les conseils régionaux territorialement concernés par le projet, et les associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national. En revanche, il n'existe pas de droit de saisine à titre individuel, les particuliers ne pouvant agir qu'à travers une association agréée de protection de l'environnement. Dans ce dernier cas, la Commission est libre de refuser de donner suite à la demande de l'association². Il faut également souligner le refus par les parlementaires d'une auto-saisine de la commission, de même que le rejet d'une possibilité de saisine directe par les citoyens sous la forme d'une pétition comportant au moins 10 000 signatures, alors que dans le même temps était votée dans le cadre de la loi sur le développement et l'aménagement du territoire, une disposition instaurant un droit à l'initiative populaire pour demander l'organisation d'une consultation locale sur les opérations d'aménagement de la compétence de la commune³.

¹ Chaque débat dure quatre mois, la CNDP constituant pour chaque projet une commission particulière (CPDP) présidée par un de ses membres. C'est cette CPDP qui est chargée de conduire le débat et d'en déterminer les modalités concrètes. Le financement du débat et du dossier est à la charge du maître d'ouvrage. A l'issue du débat, le président de la Commission rédige dans un délai de trois mois le compte-rendu du débat, qui sera ensuite annexé au dossier d'enquête publique. Il peut éventuellement être prolongé de deux mois si une expertise complémentaire (ordonnée par la CNDP) est pratiquée, au moment de la phase d'élaboration du projet.

² Sans avoir à motiver ce refus. Dans les cas de saisine par des élus la Commission doit simplement vérifier que le projet pour lequel elle est saisie présente bien les caractéristiques prévues par la loi.

³ Il ne s'agit pas à proprement parler d'un référendum puisqu'il n'a qu'une valeur consultative ; en outre les conditions d'exercice de ce droit sont très strictes. Voir Marion Paoletti, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997, 235 pages ; Cécile Blatrix, « Le référendum

Ce déclenchement des débats Barnier avec un système de saisine, constitue donc une nouveauté puisque jusqu'à présent les procédures de consultation du public s'appliquaient à une liste précise de projets, sans possibilité d'évaluer au cas par cas la nécessité d'un tel débat. Ce fonctionnement se rapproche du système anglo-saxon d'enquêtes publiques. D'une certaine manière, on peut considérer qu'il systématise la démarche dont résulte la circulaire Bianco. Si la loi Barnier ne constitue pas en elle-même une concession à un conflit, désormais on dispose grâce à ce texte d'une procédure spécifique pour faire de telles concessions dans les dossiers les plus épineux. En ce sens elle s'apparenterait à un dispositif de gestion de crise. Obtenir l'organisation d'un débat pouvant constituer pour une association une victoire, il n'est pas interdit de penser que ces dispositions pourraient bien générer des demandes de débat accrues, le débat public devenant progressivement une fin en soi. Il est cependant encore trop tôt pour se prononcer sur ce point¹.

local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspectives », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions, op. cit.*, p. 233-269.

¹ Des débats Barnier ont déjà été organisés, sur l'extension du port du Havre, un projet de ligne à haute tension dans le Verdon, et le doublement de l'autoroute Metz-Nancy (A32). On peut d'ores et déjà signaler qu'un débat Barnier devrait avoir lieu concernant la branche Sud du TGV Rhin-Rhône au premier semestre de l'année 2000.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

La politique des transports est exemplaire des changements qui ont affecté l'action publique ces dernières années. Longtemps dominée par la logique du commandement, elle a vu se développer à partir de la fin des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt dix de nouveaux modes de prise de décision censés répondre aux conflits nés autour des projets d'aménagement et d'infrastructures. La circulaire Bianco peut s'analyser à la fois comme une compensation, une concession faite aux associations à la suite du conflit autour du TGV Méditerranée, et comme une volonté de pallier le défaut le plus souvent dénoncé de l'enquête publique, à savoir son caractère tardif qui fait que « seuls les opposants y participent ». L'un des effets attendus par les auteurs de la circulaire est une acceptabilité renforcée des projets et plus généralement une plus grande légitimité des décisions.

L'analyse des dispositions de la circulaire Bianco puis de la loi Barnier, suggère que le développement des procédures dites de « démocratie participative » peut générer pour les opposants des contraintes supplémentaires. Alors que les textes régissant l'enquête publique ne précisaient pas l'étendue de ce qui pouvait être débattu, la circulaire Bianco propose une définition de l'objet du débat à la fois floue et négociable, que la loi Barnier va ensuite délimiter beaucoup plus strictement. Le résultat est que l'objet du débat est désormais bien précisé, ce qui devrait permettre d'éviter les « malentendus ». Mais le résultat de ces textes est également que pour la première fois les associations et le public en général, se voient clairement dénier le droit de remettre en cause le principe, l'opportunité même d'un projet, celle-ci relevant des seuls élus et pouvoirs publics. Cette situation vient mettre un terme aux ambiguïtés de l'enquête publique où le public a toute latitude dans la formulation de ses observations, même si les commissaires enquêteurs se livrent ensuite à une évaluation des observations pertinentes. Sur ce point les choses sont beaucoup plus précises en Grande-Bretagne depuis les conflits des années soixante-dix sur des projets autoroutiers. Ainsi un guide à l'attention des *Inspectors* publié par le *Planning*

Inspectorate en 1981 précise que d'une manière générale les arguments concernant la politique du gouvernement sont déplacés (« *out of place* ») lors d'une enquête : les questions pour lesquelles le ministre est directement responsable devant le parlement ne doivent pas être sujet à débat¹. Une présentation de la politique concernée est généralement comprise dans la documentation produite par le ministère avant l'ouverture de l'enquête et les représentants du ministère doivent être capables de donner les explications demandées par l'Inspecteur, mais ils n'ont pas à se défendre ou à se justifier. Ceux qui objectent ont le droit d'exprimer leur désaccord avec la politique du gouvernement, mais toujours selon le même document émanant du *Planning Inspectorate*, « il n'est pas utile de permettre à de tels désaccords de s'exprimer de façon approfondie ». Le devoir de l'Inspecteur se limite ici à noter l'objection et à veiller à ce qu'elle n'occupe pas trop de temps d'enquête et à ce qu'elle ne détourne pas l'attention des principaux enjeux. Si un opposant est déterminé à poursuivre sa remise en cause de la politique au-delà des « limites raisonnables » il est invité à consigner ses doléances par écrit, soit directement au ministre, soit à l'Inspecteur. Un inspecteur peut en outre refuser d'entendre quelqu'un si l'objet de son intervention est jugée « *repetitive* ».

Toutefois l'exemple de l'enquête publique, que ce soit en France ou en Grande-Bretagne, montre que cette limitation en droit de l'objet des débats, n'empêche pas que se développent des oppositions au principe même des projets. Cette imposition de problématique est toutefois susceptible d'avoir des effets sur l'organisation de l'activité de contestation, et sur l'élaboration de l'argumentation des opposants.

¹ C'est ainsi que la répartition des ressources par mode de transport, le choix des moyens pour mettre en œuvre sa politique (et notamment la combinaison d'investissement, taxes et subventions, réglementations), les hypothèses générales sur lesquelles se fonde le Gouvernement quant aux facteurs susceptibles d'influencer l'évolution du trafic (prix de l'essence, etc.), les objectifs du programme routier du gouvernement pour développer le réseau autoroutier, développer les contournements des villes et villages, etc., et enfin la méthodologie générale utilisée dans la préparation des Schemes and Orders ne font pas partie du « sujet ». *The Planning Inspectorate, Orders and special Road Schemes made under the Highways Act, 1981*, p. 20s. Tout débat sur ces questions doit avoir lieu au niveau national. En revanche on reconnaît aux opposants le droit de contester le fait que le projet ne correspond pas à la mise en œuvre d'une politique du gouvernement. Cette possibilité de remettre en cause l'opportunité des projets et la politique elle-

Ces procédures posent également le problème de leur articulation avec le processus de décision. Comment va être évalué le résultat de ces débats Bianco, et quel est leur statut par rapport à la décision ? L'organisation de ces débats, peut en effet donner l'impression qu'ils se suffisent à eux-mêmes : c'est dans la mise en discussion publique des projets, que semble résider leur principale justification¹.

C'est ce nous allons voir à travers l'analyse du projet de TGV Rhin-Rhône, et plus particulièrement du débat Bianco auquel il a donné lieu. Il s'agit notamment de comprendre dans quelle mesure les contraintes que nous avons dégagées, affectent en pratique l'activité des défenseurs et des opposants autour de ce type de projet . Que nous apprend l'analyse de ce projet quant aux effets du débat public sur l'action publique et collective ? Comment la « démocratie participative » est-elle redéfinie à travers le fonctionnement concret de cette procédure ?

Cette liaison avait été inscrite au schéma directeur européen dès le mois de décembre 1990 et retenue comme maillon clé dans le réseau européen des trains à grande vitesse. Elle figurait dans le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse adopté par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) du 14 mai 1991, approuvé par décret du 1^{er} avril 1992. Dans un premier temps sa mise en œuvre sera à cheval sur les deux nouvelles circulaires. Le 10 septembre 1992, le ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, Jean-Louis Bianco, décide d'engager dans le cadre de la circulaire 91-61, les études préliminaires pour la réalisation de la première phase du TGV reliant les agglomérations mulhousienne et dijonnaise, en accord avec les régions Alsace, Franche-Comté et Bourgogne. Le 16 octobre 1992, le Ministre des Transports adresse donc aux préfets des départements concernés, un courrier leur demandant d'engager la consultation prévue pour cette phase, et désigne le préfet de la région Franche-Comté, comme coordonateur de la

même, qui fait partie des revendications du mouvement anti-route, a toujours été refusée par les pouvoirs publics.

¹ Dans le cas des débats prévus par la loi Barnier, le rôle des Commissions Particulières du Débat Public est uniquement de garantir le bon déroulement du débat, et non d'émettre un avis ou de juger du bien-fondé de telle ou telle partie du projet soumis à la consultation.

concertation. La SNCF est chargée de conduire les études. Mais le 15 décembre 1992, la circulaire Bianco est promulguée. Le TGV Rhin-Rhône sera donc l'un des premiers projets à appliquer cette procédure et à organiser ce « débat préalable » ou « débat Bianco ». Le 1^{er} janvier 1993, la Mission TGV Rhin-Rhône est constituée, composée à cette époque de cinq personnes, et rattachée à la fois à la Direction Générale de la SNCF et au Préfet Coordonnateur.

CHAPITRE II

UNE « EPREUVE DE VERITE » ?

Le débat préalable sur le projet de TGV Rhin-Rhône

Instaurant un débat « transparent et démocratique » en amont de l'enquête publique, et avant toute étude de tracé, la circulaire Bianco s'inscrit dans un contexte marqué par le développement des contestations autour des grands projets d'infrastructure et la montée en puissance des écologistes. Le processus permettant la négociation des conditions de réalisation d'un projet, était jusque-là marqué par son manque de lisibilité et par le poids des décisions ministérielles. La circulaire ne propose pas simplement d'organiser la transparence de délibérations jusqu'ici secrètes, mais de préciser les règles de cette délibération publique, autrement dit d'organiser la mise en discussion publique des projets. Ce détour par l'organisation d'un débat public traduit-il une transformation profonde du mode de décision ? Ou bien faut-il n'y voir qu'une instance de légitimation de la décision ?

Le débat peut s'analyser comme un dévoilement du processus de décision, plus précisément des délibérations jusqu'ici plus ou moins « confinées » entre les parties prenantes à la décision. Il s'agirait alors de rendre explicite, visible et donc légitime, les négociations qui ont toujours existé sur ce type de projet.

On peut également s'interroger quant aux effets de l'existence d'un ensemble de règles fixant les conditions de la délibération politique sur l'activité des groupes. L'existence de procédures participatives ne peut-elle avoir pour effet de renforcer le poids de certains groupes dans le processus de décision ? Les travaux qui se sont penchés sur ce type de questionnement dégagent des conclusions variées. Le développement de formes partenariales dans d'autres domaines de l'action publique semble ainsi aboutir à renforcer le pouvoir

d'influence sur la décision des acteurs-clefs et des groupes dominants¹. Mais elle peut aussi donner lieu à des situations différenciées selon les politiques publiques considérées, en aboutissant parfois à faire émerger de nouveaux acteurs². D'autres auteurs soulignent que le développement au sein de démocraties libérales, de procédures dites de « démocratie participative », peut aboutir à renforcer les inégalités de participation, non pas du seul fait de l'existence d'inégalités socio-économiques, mais du fait des procédures elles-mêmes. Tout se passe comme si ces procédures étaient en elles-mêmes « biaisées » en faveur d'une certaine catégorie de population³. L'enquête publique, qui a longtemps été le seul moment où une consultation du public était obligatoire, avant la réalisation de certains projets d'aménagements et d'infrastructures, de même que la plupart des procédures de concertation en matière d'urbanisme, semble caractéristique de ce type de « biais ». Le caractère public, officiel, écrit, de ces procédures fait souvent de la participation une démarche (inégalement) coûteuse. Un fort sentiment de compétence, ou un « intérêt à agir » fortement ressenti, est nécessaire pour qu'un individu participe à cette procédure généralement marquée par son absence de public⁴.

Nous allons voir que le débat Bianco fait à la fois moins et plus que simplement dévoiler le processus de décision et les négociations jusque-là secrètes qui aboutissaient à la réalisation d'infrastructures.

¹ C'est ce que note Jérôme Valluy à propos des « activités de gouvernement conventionnelles » (AGC) : « l'indéfinition initiale des conditions de délibération politique (étapes, cadre institutionnels, règles de fonctionnement, sélection des participants, pouvoir d'initiative, droit d'amendement, etc.) valorisée comme forme de souplesse contribue à renforcer l'influence des acteurs-clefs dès l'origine du projet. Mis en situation de définir non seulement les termes mais aussi les modalités de la délibération politique, tout participant dominant tend rationnellement à promouvoir ses propres intérêts en utilisant au mieux cette double possibilité d'influence ». Jérôme Valluy, *Thèse citée*, p. 199.

² Jean-Pierre Gaudin, « L'espace public des politiques contractuelles », in Bastien François, Erik Neveu, *op. cit.*, p. 231-247.

³ « The mobilisation of bias refers to a set of structures including norms, beliefs, rituals, institutions, organizations, and procedures (« rules of the game »), that operate systematically to benefit to certain groups and persons at the expense of the others ». Peter Bachrach, Aryeh Botwincik, *Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia, 1994, Temple University Press, p. 14.

⁴ Voir Cécile Blatrix, « Vers une 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », *art. cit.*

En tout état de cause il ne s'agit que d'un dévoilement très partiel du processus de décision. Dévoilement partiel, parce que le débat est limité dans le temps, et intervient alors qu'une coalition s'est déjà mise en place et à imposé une certaine conception du projet. Le débat vient en effet sanctionner le succès de la mobilisation collective qui a été nécessaire pour obtenir l'inscription du projet au schéma directeur, acte de naissance du projet. Le débat est organisé de telle manière qu'il consolide le travail de la coalition en faveur du projet. Dévoilement partiel également, parce que le débat tend à attirer l'attention sur lui alors que certains acteurs continuent à disposer parallèlement au débat de voies d'accès plus directes aux décideurs pour tenter de peser sur le sort du TGV. Ce faisant, le débat tend à masquer l'inégal accès aux circuits de la décision en accréditant l'idée d'un espace public également ouvert à tous, et en laissant croire que c'est en son sein que tout se joue.

Mais s'il ne dévoile le processus de décision que de manière limitée, le débat fait en même temps beaucoup plus que cela. La publicité gagne ici à ne pas être envisagée comme la simple mise au jour de processus se déroulant jusque-là en dehors du regard du public. En effet, elle ne produit pas un simple effet de dévoilement, mais autorise certains « processus qui ne se réalisent que pour autant qu'ils sont effectivement soumis à un regard extérieur »¹. Ainsi il résulte de cette « mise en public » des effets de légitimation, dans la mesure où, entraînant une focalisation de l'attention sur le débat, elle « fait apparaître la norme comme la résultante d'une épreuve de vérité »². La circulaire Bianco ne prévoit pas seulement la publicisation de négociations jusque-là plus ou moins confinées, mais bien l'organisation du cadre procédural à travers lequel va être en pratique construit, voire mis en scène, l'intérêt général du projet et de (re)fondée la légitimité de la décision publique.

¹ Eric Landowski, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue Française de Science Politique*, n°3, juin 1977, vol. 27, p. 433.

² *Ibid.*, p. 440. Si cette perspective nous paraît extrêmement intéressante, nous émettons quelques réserves quant à l'hypothèse formulée par l'auteur évoquant « l'aventure cognitive de la discussion publique », à travers laquelle il entend mettre en évidence la dimension cognitive du travail parlementaire, qui permettrait une série de transformations des savoirs et de l'état des connaissances de départ.

Le TGV Rhin-Rhône constitue un bon exemple pour montrer ce que peut recouvrir l'activité de coalitions de projet dans la définition, l'élaboration et la conduite d'un projet. Cette notion de coalition de projet assez récente et surtout présente dans la littérature anglo-saxonne, voit son usage se développer de façon inversement proportionnelle à son utilisation empirique¹. L'analyse du cas du projet de TGV Rhin-Rhône montre la prégnance de cette coalition, et de la définition du projet qu'elle a imposée, sur tout le processus de décision.

Ainsi qu'on va le voir, la circulaire met en place des termes de l'échange *a priori* favorables aux projets soumis au débat. De cette mise en discussion publique, les défenseurs du projet attendent des profits de légitimité et d'acceptabilité. L'organisation du débat Bianco autour du TGV Rhin-Rhône va être pensée par ses metteurs en œuvre de manière à construire un consensus entre les principales collectivités concernées, et donner à voir l'accord des principaux représentants de la population sur son intérêt. Elle est conçue de manière à montrer, et à pouvoir démontrer ultérieurement, qu'un débat a eu lieu. L'application de la circulaire va ainsi donner lieu à sa réappropriation par différents acteurs dans un sens qui ne correspond pas forcément à celui qu'entendait lui donner Jean-Louis Bianco. Alors qu'elle était censée constituer une réponse à la « demande de participation du public », l'application de la circulaire va prendre la forme d'usages tactiques de la part de la coalition de projet en direction des pouvoirs publics. Répondant à un souci d'afficher une ouverture et une volonté démocratique, la circulaire va, lors de sa mise en œuvre, rencontrer les préoccupations des membres de la coalition de projet qui s'est constituée bien avant son lancement. Ces acteurs se servent du débat comme d'un cadre de discussion permettant de donner à voir le consensus des différents partenaires concernés autour du projet de TGV Rhin-Rhône, dans un contexte de crise financière qui place les différents projets de liaisons ferroviaires à grande vitesse en situation de concurrence pratique.

Du même coup, la participation aux procédures participatives apparaît comme étant bornée par de multiples facteurs, parmi lesquels l'inégal sentiment

¹ A l'exception du travail de Jérôme Valluy, *Thèse citée*.

de compétence des acteurs, dont il ne sera pas ici question¹, mais aussi l'organisation de la procédure elle-même. L'analyse du débat Bianco sur le projet de TGV Rhin-Rhône montre bien comment la participation est limitée par l'organisation de la procédure elle-même. Non seulement le débat est inégalement public, mais les termes du débat public sont largement imposés et le débat lui-même est orienté. Ainsi, le projet tel qu'il ressort de « l'épreuve de la discussion publique » est une version consolidée et renforcée, parce que marginalement amendée, du projet tel qu'il y est entré.

¹ Ce point a déjà été souligné par d'autres travaux. Cf *supra*, p. 34s.

Section I
1985 – 1993 :
Luttes autour d'un projet de TGV

La conduite des grands projets d'infrastructure est généralement abordée sous l'angle de l'opposition qu'elle suscite, souvent évoquée comme une réaction de défense d'intérêts particuliers contre l'intérêt général. Un certain nombre de travaux tendent ainsi à reprendre à leur compte la présomption d'utilité publique latente dans le processus de décision de grandes infrastructures. Cet angle d'attaque tend en outre à occulter l'activité de mobilisation et de contre-mobilisation des défenseurs du projet. On va s'intéresser ici à la mobilisation nécessaire pour qu'un projet tel que le TGV Rhin-Rhône soit inscrit sur l'agenda politique et franchisse les différentes étapes du processus de décision. Cette perspective est d'autant moins évidente que le discours officiel et l'organisation de la procédure tendent à nier l'existence d'intérêts conflictuels, et à accréditer l'idée d'un Etat incarnant l'intérêt général.

Quand le débat préalable intervient en 1993, une mobilisation est donc déjà en place depuis longtemps, des contacts ont été pris et une alliance s'est constituée autour d'une définition particulière du projet. L'analyse de la constitution de cette alliance, qui inclut certains acteurs et en exclut d'autres, permet de comprendre les résistances qui surviendront de la part de certaines collectivités locales comme la région Franche-Comté en général et le département Jura en particulier. Par la suite, le débat vient sanctionner le travail de mobilisation et d'inscription sur l'agenda politique dont le projet a fait l'objet.

§1. La mobilisation pour l'inscription au schéma directeur

D'après les différents documents édités en vue de la consultation du public, « l'histoire officielle » du projet débute le 14 mai 1991 avec l'inscription du projet au schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse. Le schéma directeur n'ayant, on l'a vu, qu'une valeur toute théorique, l'opportunité d'un projet n'est pas affirmée une fois pour toutes du seul fait de son inscription à un tel schéma. Elle devra être régulièrement réaffirmée par les élus et les pouvoirs publics. Le rôle des « coalitions de projet » est précisément de mobiliser un certain nombre d'acteurs de manière durable afin d'être en mesure de réaffirmer publiquement, le moment venu, le consensus autour d'un projet et son intérêt. L'étude de la genèse du projet de TGV Rhin-Rhône montre que la mise en place d'une telle coalition de projet précède largement son inscription au schéma directeur, qui peut s'analyser comme la première bataille gagnée par la coalition. Au moment où le débat préalable est organisé, cette coalition existe depuis longtemps et a imposé une certaine définition du projet en fonction des alliances qu'elle a passées. Tout un travail de mobilisation collective a été nécessaire pour que le projet de TGV Rhin-Rhône arrive sur la scène publique, travail de mobilisation qui ne s'arrête pas au moment où commence le débat. Au-delà de cette apparente « décision initiale », on va donc montrer tout le travail de préparation qui l'a rendue possible et qui fait de l'inscription du TGV Rhin-Rhône au schéma directeur en 1991, un aboutissement plus qu'un point de départ. La mise en place d'une coalition de projet nécessite des alliances et l'élaboration d'un argumentaire de projet, qui vont être définis de manière concomitante.

A. L'histoire officielle du TGV Rhin-Rhône

L'acte de naissance de l'infrastructure est d'autant plus difficile à établir qu'il est souvent au cœur de la lutte entre défenseurs et opposants au projet. Ainsi, tenter de reconstruire *a posteriori* les origines du projet de TGV Rhin-Rhône, pose d'ores et déjà problème. Sa date de naissance et sa paternité, son histoire en somme, constituent un enjeu de luttes. A travers ces différentes manières de

raconter l'histoire du projet, ce sont finalement différentes conceptions de ce que doit être un « TGV Rhin-Rhône » qui s'opposent.

D'après l'histoire officielle du TGV Rhin-Rhône telle que la retraceront tous les documents de consultation du public aux différents stades du processus de décision, l'origine du projet remonte à l'élaboration du schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse, décidée en conseil des ministres le 31 juillet 1989 et effectivement engagée en décembre 1989¹. Au terme d'une phase de concertation avec les collectivités territoriales, le schéma directeur est adopté par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) du **14 mai 1991** et approuvé par le décret du **1er avril 1992**. La « circulaire Bianco » est promulguée, le 15 décembre 1992. Elle modifie sensiblement la manière dont étaient conduits jusque là les projets d'infrastructures, en imposant notamment un **débat préalable aux études de tracé**. Le TGV Rhin Rhône sera donc l'un des premiers projets à appliquer cette procédure. Le 1er janvier 1993 la Mission TGV Rhin Rhône est constituée, composée de cinq personnes, et rattachée à la fois à la Direction Générale de la SNCF et au Préfet coordonnateur. **Le débat préalable a lieu de juin à octobre 1993**. Après approbation du cahier des charges par le ministre chargé des Transports en avril 1994, les **études préliminaires** sont lancées et dureront jusqu'au mois de février 1995. Un an plus tard sont lancées les **études d'avant-projet sommaire (APS)**. Enfin en mai 1998 sont lancées les **études préparatoires à l'enquête d'utilité publique**. L'histoire officielle du TGV Rhin Rhône, telle que la racontent les divers documents diffusés au public aux différents stades de la consultation, est donc un processus chronologique linéaire, cohérent et rationnel. Mais au delà de ces chronologies officielles, les récits des acteurs mettent en scène des histoires parallèles, conflictuelles, qui donnent souvent au TGV des origines beaucoup plus lointaines que le schéma directeur.

On peut ainsi reconstituer une histoire plus « officieuse », qui varie d'ailleurs selon les interlocuteurs, et qui permet de comprendre de quelles mobilisations le

¹La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (L.O.T.I.) du 30 décembre 1982 précise dans son article 14 que, dans le cadre des orientations nationales de la planification et de l'aménagement du

TGV Rhin-Rhône est le produit. Deux projets de TGV Rhin-Rhône naissent à peu près à la même époque. Les acteurs se disputent la paternité du projet qui selon l'une de ces versions, aurait initialement été élaboré au sein d'une association d'usagers des transports (Transport 2000) puis repris et modifié – et même détourné - par Chevènement et son association.

B. Des « mises en intrigues » contradictoires : vrai et faux TGV Rhin-Rhône

En effet selon une autre manière d'écrire l'histoire du TGV Rhin-Rhône, la paternité du projet revient à une association d'usagers des transports. Ce récit insiste sur la déviation du projet originel et l'usurpation de la dénomination «Rhin-Rhône » qui en résulte.

1. Le projet de « Transport 2000 : le « vrai » TGV Rhin-Rhône ?

Ainsi, selon des responsables de la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), le TGV Rhin-Rhône aurait pour origine un projet élaboré par « Transport 2000 » (depuis fusionné avec la FNAUT) en 1986, intitulé d'abord Est-Sud-Est puis ultérieurement Rhin-Rhône. Des documents de la FNAUT évoquent en effet à l'époque un projet proposant la combinaison des flux nord-sud (Rhénanie-Méditerranée) et Est-Ouest (Zurich-Paris) en un tronç commun oblique. Ce projet est approuvé par le Conseil National des Transports (CNT) le 20 novembre 1990 du fait de sa rentabilité et de son « aspect européen et non concentrationnaire ». Le CNT recommande la construction prioritaire de la section Mulhouse - Dole (et non pas Mulhouse - Dijon). C'est, d'après Pierre Bermond, à la faveur de manœuvres plus ou moins « souterraines », que le projet va se recentrer sur Paris et que la première section va devenir Mulhouse - Dijon. Le Comité de Liaison des Usagers des Transports de Franche-Comté dénoncera ainsi la « sélection suspecte et critiquable des régions à consulter » dans le cadre du débat préalable, « à savoir la Franche-Comté (certes au centre des flux concernés), l'Alsace (assurément impliquée par la branche Nord et par la séparation de la branche Est vers la Suisse, mais aussi la Bourgogne (pas plus

territoire, des schémas directeurs d'infrastructures sont établis par l'Etat en concertation avec les régions.

concernée par la branche Ouest que ne l'est Rhône-Alpes par la branche Sud, cette dernière région ayant cependant été exclue du débat) ». « En clair, les procédures institutionnelles mises en place se comportent jusqu'ici comme une façade destinée à donner une teinte faussement démocratique à un projet ficelé d'avance, ravivant le souhait du maire de Belfort et destiné à satisfaire également une hégémonie dijonnaise au détriment de l'intérêt collectif des Français et des Européens »¹.

C'est pourtant le projet élaboré par Jean-Pierre Chevènement et défendu au sein de son association qui va voir le jour et finir par être inscrit au schéma directeur, grâce à la mobilisation mise en place par la coalition de projet.

2. Le projet de Jean-Pierre Chevènement : un TGV pour l'Est de la France

Selon une seconde version, et d'après le principal intéressé lui-même, c'est autour de la personne de Jean-Pierre Chevènement qu'est née l'idée d'un TGV reliant Belfort et Mulhouse à Paris. Le projet daterait ainsi de 1985, date à laquelle Jean-Pierre Chevènement alors ministre de l'Education Nationale et de la Recherche, obtient qu'une étude complémentaire soit réalisée à ce sujet dans le cadre de la mission confiée à l'Ingénieur Général des Ponts et Chaussées Rattier sur le TGV Est : « Il y a bientôt dix ans, déjà ! qu'alors membre du gouvernement, j'avais obtenu le lancement d'une première étude de "débroussaillage" pour relier Belfort et Mulhouse à Paris par TGV : ce fut le rapport "Rattier" (1985) »². On se situe alors dans le contexte de la réalisation du premier TGV, prouesse technologique qui suscite une forte demande chez les élus. Jean-Pierre Chevènement va être l'initiateur d'une véritable mobilisation collective en faveur d'un TGV reliant Belfort à Paris³.

D'après le secrétaire général de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée, l'idée du TGV Rhin-Rhône est née des discussions autour du projet

¹ Comité de liaison des usagers des transports de Franche-Comté, « Le TGV Rhin-Rhône en bref », 6 avril 1995.

² Voir *Belfort Mag*, octobre 1994, n°41, « La saga du TGV Rhin-Rhône », Editorial du Maire, p.5.

³ « Chevènement alors qu'il était au gouvernement, en 1981, a assisté à l'inauguration du premier TGV et il a été très impressionné, il a pensé qu'il ne fallait pas passer à côté. Dans un premier temps il a travaillé seul et c'est suite à ses interventions que dans le rapport Rattier ... Si le TGV n'est pas encore fait aujourd'hui c'est parce qu'il y a d'autres groupes de pression ». Secrétaire Général de l'Association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée.

de TGV Est, pour lequel des études de tracé sont engagées à partir de l'année 1985. En janvier 1985 le Secrétaire d'Etat aux Transports a en effet confié à un groupe de travail sous la présidence de l'ingénieur général des Ponts et Chaussées Rattier, les études préliminaires d'un projet de liaison ferroviaire rapide entre Paris et l'Allemagne via la Lorraine. En décembre 1985 le rapport Rattier envisage deux familles de tracé, nord (Reims-Verdun-Metz) et centre (Sézanne-Vitry-le-François-Saint-Dizier-Toul et Nancy). Jean-Pierre Chevènement alors ministre, et Jean-Marie Bockel alors secrétaire d'Etat, respectivement maires de Belfort et de Mulhouse, vont proposer un troisième tracé, plus au sud, par Saint Didier vers Bâle et Zurich, et plus conformes aux intérêts de leurs communes. Une association « Trans Europe TGV Londres-Paris-Aisy-Bâle-Adriatique », est créée au mois de mai 1986 pour mieux plaider cette cause. Elle a alors pour objectif la réalisation d'une ligne TGV passant par Aisy (au nord de Dijon) pour relier le nord de la Franche-Comté, le sud de l'Alsace et la Suisse alémanique à la ligne TGV Sud-Est (Paris-Lyon)¹. D'après l'article 4 des statuts de l'association, cette dernière « se propose d'agir par tous moyens pouvant concourir à la réalisation du but fixé et notamment par l'organisation de campagnes d'informations soulignant l'intérêt de la réalisation d'une ligne TGV, desservant la zone géographique visée ». Le siège de l'association est au départ à l'hôtel de ville de Belfort, et son premier président est Joseph Klifa, député-maire de Mulhouse². L'association se déclare ouverte aux représentants des Chambres de Commerce et d'Industrie ainsi qu'aux personnes de nationalités étrangères.

Les membres de l'association finiront par obtenir que l'ingénieur Claude Rattier examine leur proposition de tracé dans le cadre d'une étude complémentaire. Dans son rapport complémentaire Claude Rattier réaffirme cependant sa préférence pour le tracé Nord concernant le TGV Est. Toutefois, il propose un projet de TGV qui n'est plus alternatif au projet de TGV Est, mais se

¹ D'après l'article 3 des statuts de l'association.

² Les autres membres du bureau sont Jean-Pierre Chevènement, député-maire de Belfort, premier vice-président ; Jean Reyboz, Président du Conseil Général de la Haute-Saône, vice-président ; André Weber, Vice-président du Conseil Général du Haut-Rhin, vice-président ; Guy Bêche, député du Doubs, vice-président ; Pierre Chantelat, Député-maire de Vesoul, vice-président et secrétaire ; Christian Proust, président du Conseil Général du Territoire de Belfort, vice-président et trésorier.

présente comme un nouveau projet, un projet de « TGV Est-Sud-Est », qui constitue l'esquisse de ce qui sera le projet « Rhin-Rhône ».

L'état d'avancement du projet de TGV Est qui bénéficie d'une mobilisation et de soutiens politiques forts, va alors conduire Jean-Pierre Chevènement à s'orienter vers une redéfinition du projet de façon à ce qu'il ne fasse plus figure de concurrent, et qu'il ne paraisse pas faire double emploi avec ce projet. Le TGV Est a en effet « un train d'avance » sur le TGV Rhin-Rhône, et les deux TGV sont largement concurrents, tous deux desservant la région Alsace. Dès 1983 était créée « l'Association pour la réalisation du TGV Paris-Est » présidée par Adrien Zeller, alors député-maire de Saverne. L'association regroupe des représentants de grandes villes alsaciennes, et 22 chambres consulaires d'Alsace et de Champagne-Ardenne. Le projet bénéficie en outre du soutien de François Mitterrand qui, le 14 juillet 1984, a formulé des vœux en faveur d'une ligne de TGV Paris-Metz-Mannheim avec une bifurcation vers Strasbourg. Surtout, pendant la première cohabitation, alors qu'un coup d'arrêt avait été donné au projet de TGV Rhin-Rhône, le CIAT du 9 octobre 1987 présidé par Jacques Chirac a retenu le principe du TGV Est desservant l'Alsace (Paris-Strasbourg), et décidé la poursuite des études de tracé. Le projet défendu par Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Chevènement ne peut donc pas se contenter de relier Belfort et l'Est de la France à Paris, puisque le TGV Est remplit déjà cette vocation. Il faut donc lui trouver une autre justification. C'est ce que permet l'affirmation de la dimension européenne du projet.

Désormais, tout en assurant toujours la desserte de Belfort et de Mulhouse, le projet relie la France à la Suisse (Paris-Bâle et Paris-Lausanne-Berne via Mulhouse, Dijon et Dole) ; à ce trafic est-ouest est associé un trafic nord-sud (Allemagne-Espagne via Strasbourg et Lyon, à l'aide d'un tronc commun entre Mulhouse et Dijon). Cette deuxième conception conduira à rebaptiser le projet qui de Londres-Paris-Aisy-Bâle-Adriatique devient plus sobrement « Rhin-Rhône - centre Europe », puis « Rhin-Rhône-Méditerranée ». Mais de la conception originelle du projet, on gardera plus ou moins explicitement l'idée de relier l'Est de la France à Paris *via* Dijon. Cette redéfinition du projet dans un sens le plus

« européen » possible est donc pour ses défenseurs une façon d'asseoir sa légitimité face au projet de TGV Est, tout en multipliant les alliés potentiels, notamment du côté de la Suisse et de l'Espagne. L'enjeu est également de pouvoir bénéficier de financements européens dans un contexte de crise financière¹.

Le premier argumentaire de projet mis au point en 1989 reflète cette vocation européenne. La première plaquette de l'association, qui date du 22 juin 1989, vise à obtenir l'inscription de la liaison au schéma directeur des liaisons à grande vitesse, que le Conseil des Ministres a décidé d'établir le 31 janvier 1989. Les arguments développés par l'association s'articulent autour de deux idées principales :

- la thématique européenne : « Le projet est conçu comme une liaison de dimension européenne permettant l'interconnexion des réseaux nord-européens et sud-européens ». « Le TGV Rhin-Rhône Méditerranée Centre Europe demeure donc un TGV France-Suisse, mais il devient aussi le plus européen des TGV en permettant la liaison Allemagne-Méditerranée vers le Midi de la France et vers l'Espagne ». Le recours à des techniques cartographiques permet de mettre en évidence « la dimension européenne » de la liaison projetée.
- l'aménagement du territoire : la thématique du développement économique souligne le risque d'exclusion de certaines régions non desservies par le TGV « Les facilités d'accès à une région sont plus que jamais les conditions déterminantes de son développement ». « Ces régions... risquent d'être condamnées à devenir un espace résiduel si nous n'y prenons pas garde ».

Le projet sera inscrit au schéma directeur européen en tant que maillon-clé du futur réseau européen de trains à grande vitesse dès décembre 1990. Pour la coalition de projet, l'étape suivante est bien sûr son inscription au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse. Pour arriver à ce résultat il faudra chercher des alliés, ce qui va nécessiter des redéfinitions du projet.

¹ Voir *supra*, p. 362s.

§2. Constitution d'une coalition de projet et imposition d'une définition du TGV Rhin-Rhône

Le sort du projet défendu par Jean-Pierre Chevènement va être étroitement lié à sa position à l'égard des gouvernements successifs, témoignant d'une indéniable politisation de la prise de décision en matière de grands projets d'infrastructure. Son accession au gouvernement a sans doute beaucoup contribué à permettre à la coalition d'imposer sa définition du TGV Rhin-Rhône lors du retour de la gauche au pouvoir, en 1988.

A. Les ressources de la coalition de projet

Né d'une demande provenant d'un membre du gouvernement et bénéficiant à l'époque du soutien de François Mitterrand, le projet va connaître certains aléas. Un coup d'arrêt survient ainsi à la suite des élections législatives de mars 1986 et du début de la première cohabitation. Les nombreux courriers échangés, tout au long des années 1987 et 1988 entre Jean-Pierre Chevènement et Jacques Chirac alors Premier Ministre, montrent les réticences du nouveau gouvernement à l'égard de ce projet. Les préférences du nouveau gouvernement vont indiscutablement au TGV Est, comme en témoigne cet extrait d'une réponse adressée par Jean-Pierre Chevènement à Jacques Chirac dans un courrier daté du 2 mai 1988 : « ...vous m'indiquez que 'la desserte ferroviaire du Nord de la région sera examinée à l'occasion des études relatives au TGV Est '. J'ai le regret de vous dire qu'une hypothétique liaison avec Paris par Strasbourg ne peut intéresser notre région. Nous avons demandé à la SNCF la création d'une bretelle qui pourrait - via Dijon - à la fois desservir la Franche-Comté, le Sud de l'Alsace et la Suisse du Nord et contribuer à une liaison rapide entre le bassin rhénan et le bassin rhodanien sur l'axe Lyon-Strasbourg. Nous souhaiterions que comme François Mitterrand vous vous engagiez à appuyer l'étude de ce tracé d'intérêt européen »¹.

¹ Dans cette section nous nous appuyons essentiellement sur des documents provenant des archives de l'Association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée, auxquelles nous avons eu librement accès pendant une semaine durant l'été 1998. Les références exactes des documents provenant d'une autre source sont précisées.

Les contacts pris avec la SNCF pour demander l'étude d'un tracé entre Belfort et Arnay-le-Duc (au sud de Dijon sur le TGV Sud-Est) semblent rester infructueux. Lors de la campagne pour l'élection présidentielle, Jean-Pierre Chevènement, alors député-maire de Belfort, a cependant obtenu l'assurance du soutien du candidat François Mitterrand : « L'étude d'un tracé TGV permettant la desserte de la Franche-Comté, du Sud de l'Alsace et de la Suisse présente un intérêt certain. Le Chef de l'Etat souhaite que les études que vous avez demandées récemment à la SNCF soient activement menées »¹.

De fait, la situation semble alors se débloquer comme par enchantement au lendemain de l'élection présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988 puisque Philippe Rouvillois, PDG de la SNCF, répond cette fois favorablement à la demande de réalisation d'une étude du projet : « Pour faire suite à la demande présentée par le Conseil Régional de Franche-Comté et au souhait que vous avez vous-même exprimé, nous étudions actuellement, aux plans technique, économique et financier, l'éventualité d'une liaison TGV entre Belfort et le Sud de Dijon, qui permettrait de réaliser le maillon faisant actuellement défaut au sein du réseau à grande vitesse entre l'Alsace et le sud de la France. Les premiers résultats de cette étude devraient être disponibles au début de 1989 »².

Dans le nouveau gouvernement formé par Michel Rocard, Jean-Pierre Chevènement est Ministre de la Défense. On peut supposer que cette nouvelle position lui donne les moyens de faire avancer le projet qui lui tient à cœur.

Début janvier 1989, Michel Delebarre, ministre des Transports et de la Mer, adresse ainsi une lettre à François Mitterrand soulignant l'intérêt de ce projet « auquel Jean-Pierre Chevènement est particulièrement attaché ». Il indique que « Différents tracés sont envisageables. L'important étant de réaliser dans les meilleures conditions économiques un tronç commun allant de Mulhouse aux environs de Dijon et Dole, et deux raccordements à la ligne du TGV Sud-Est, l'un vers le Sud à hauteur de Montchanin, l'autre vers le Nord à partir de Dijon. Les

¹ Lettre de Pierre Bérégovoy (à la tête de l'organisation de la campagne présidentielle du Parti Socialiste) à Jean-Pierre Chevènement, datée du 27 avril 1988. Voir en annexe IV, document 3.

² Lettre de Philippe Rouvillois, Président Directeur Général de la SNCF, à Jean-Pierre Chevènement, 11 mai 1988.

différents tronçons peuvent être réalisés par phases successives, la première priorité étant la construction d'une section de ligne nouvelle entre Mulhouse, Belfort et Besançon pour un coût d'environ 5 milliards de francs », le coût total du projet étant évalué à 10 milliards de francs. Sa rentabilité pour la SNCF est alors de 3% « ce qui le situe légèrement en retrait par rapport au TGV Est (4%) (...). Toutefois, en raison de l'intérêt capital de ce projet, au plan national et européen, sa réalisation devrait être considérée comme l'une des priorités pour la prochaine décennie »¹. Le 31 janvier 1989, le Conseil des Ministres réuni sous la présidence de François Mitterrand entend une communication de Michel Delebarre, sur le développement du réseau des liaisons ferroviaires à grande vitesse en France et en Europe. Le Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer annonce qu'un schéma directeur des liaisons à grande vitesse sera établi en 1989. Au cours de son exposé, il présente le projet d'une ligne TGV « Rhin-Rhône » reliant la plaine d'Alsace au couloir rhodanien et pouvant comporter un embranchement vers Paris par le réseau Sud-Est de la ligne TGV en service, et émet le souhait que cette étude soit accélérée ; Jean-Pierre Chevènement souligne quant à lui l'enjeu majeur que constitue l'élaboration du schéma directeur des futures lignes de TGV pour la Franche-Comté, l'Aire Urbaine Belfort-Montbéliard, la Suisse et l'Europe².

Lors de ce même conseil des ministres Michel Delebarre annonce que l'étude de tracé et la faisabilité du TGV Est sera établie avant la fin de l'année. En octobre 1989, le plan Essig vient préciser les modalités de financement, son tracé, et prend acte de l'accord de principe des autorités locales. Philippe Essig, président de la SNCF de décembre 1985 à mars 1988, est un fervent partisan du TGV Est. C'est lui qui, durant l'été 1988, suggère à Michel Delebarre - qui vient de lui confier une mission sur l'étude des problèmes causés par la saturation de la ligne A du RER parisien - de relancer l'étude du tracé du TGV Est. Ce sera le rapport Essig, du 20 mars 1990³.

¹ Courrier adressé par Michel Delebarre à François Mitterrand, janvier 1989.

² Communiqué de presse du cabinet du maire de Belfort, 31 janvier 1989.

³ Marianne Ollivier-Trigalo, *The eastern TGV project: the end of an epoch*, INRETS/Project TENASSESS (DGV II), Work package 7, July 1997, p.25s.

Il n'y a donc plus lieu de tenter de lutter contre ce projet concurrent, et l'association de Jean-Pierre Chevènement va chercher à obtenir les soutiens des collectivités concernées par le projet dans sa nouvelle conception. C'est ce à quoi la coalition de projet va s'employer dès l'été 1989.

B. L'alliance avec la Bourgogne au détriment du Jura

Le 19 avril 1989, dans une conférence de presse, François Mitterrand prend pour la première fois publiquement position en faveur du projet d'une ligne TGV « qui rejoindra Mulhouse à la vallée du Rhône ». La prise de fonction de Jean-Pierre Chevènement ne semble pas étrangère à cette déclaration, saluée unanimement par les défenseurs du projet dans la presse. Christian Proust, président du Conseil Général du Territoire de Belfort, évoque « une déclaration d'une extrême importance pour l'avenir de la région ». Jean-Pierre Chevènement souligne quant à lui « que pour faire remonter l'impulsion auprès du président de la République, il a fallu travailler »¹. Les déclarations de victoire et d'optimisme se succèdent en ce début de l'été 1989².

Le projet qui semble désormais assuré d'un soutien aussi bien au sein des régions concernées qu'au sein du gouvernement, va donner lieu à la mise en place progressive d'une coalition de projet élargie par la recherche d'alliés. Celle-ci va être fonction de la définition du projet retenue. Il s'agit d'abord de relier Belfort à Paris, et c'est vers la Bourgogne que l'on se tourne au détriment de la Franche-Comté et du Jura.

Dès la constitution de l'association, son secrétaire général déploie de nombreux contacts pour faire avancer le dossier à travers divers rendez-vous et autres réunions, notamment en direction de la Franche-Comté, du Sud de l'Alsace et de la Suisse. Ainsi, fin octobre 1988, le projet semble obtenir le soutien des organismes consulaires de Bâle et Mulhouse pour ce qui est de l'Alsace, et de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie de Franche-Comté. Une action

¹ « Trans Europe TGV : Le coup de pouce de Mitterrand », *L'Est Républicain*, 20 mai 1989.

² « Jean-Pierre Chevènement en Suisse : J'ai la certitude que le TGV Rhin-Rhône sera inscrit au schéma directeur », *L'Est Républicain*, 29 mai 1989. « Rhin-Rhône : ça roule pour lui », *Le Pays*, 21 juin 1989.

de lobbying est conduite en Suisse. Des contacts pris au sein de la SNCF permettent par ailleurs d'obtenir des informations sur l'étude en cours, qui porte sur un tracé en ellipse de Dijon à Belfort¹. En 1989, l'association se transforme en Association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée, marquant ainsi la nouvelle conception du TGV. De nouvelles alliances ne vont pas tarder à en découler. Dans une note à Jean-Pierre Chevènement où il rappelle le contenu de la lettre de Michel Delebarre à François Mitterrand, le secrétaire général de l'association propose de prendre acte de « la nouvelle conception du TGV Rhin-Rhône et la quasi décision concernant le TGV Est » : « Il convient donc que nous révisions nos alliances et entreprenions de populariser cette liaison dans ces nouvelles villes ou régions »². Pour l'association TransEurope alors en phase de démarrage, il s'agit de mobiliser le plus de soutiens possibles dans toutes les régions concernées par le projet, en lui donnant notamment une vocation internationale. En mai 1989, en déplacement en Suisse où il invite les représentants des cantons francophones à appuyer le projet en adhérant à l'association ou en constituant un groupe de pression auprès du gouvernement confédéral, Jean-Pierre Chevènement déclare « J'ai la certitude que le TGV Rhin-Rhône sera inscrit au schéma directeur »³.

L'association tient son premier conseil d'administration en juillet, avec une trentaine de participants venus de toute la Franche-Comté, de Bourgogne, de Rhône-Alpes, du Haut-Rhin et de Suisse. Le mode de financement de l'association est mis au point. Le budget prévisionnel de l'association est fixé à 1.320.000 francs⁴. L'association reçoit de nouvelles adhésions : le département du Haut-Rhin, deux nouveaux cantons suisses, et la Conférence Intercantonale des

¹ Courrier adressé par J.P. Maillot à Jean-Pierre Chevènement, 28 octobre 1988.

² Note de Jean-Pierre Maillot à Jean-Pierre Chevènement, 17 février 1989. Il s'agit de Strasbourg, à qui le projet permet d'avoir de bonnes liaisons avec le bassin méditerranéen ; de Milan et de la Lombardie, la ligne nouvelle telle qu'elle est conçue contournant les cantons suisses de Neuchâtel et de Vaud, et la traversée alpine la plus intéressante étant le Gothard.

³ *L'Est Républicain*, 29 mai 1989.

⁴ Il est financé par les collectivités adhérentes en fonction de leur bassin de population, sous forme de cotisations dégressives : 30 centimes par habitant pour les collectivités de moins de 30 000 habitants, 20 centimes de 30 000 à 300 000 habitants, 15 centimes de 300 000 à 1 million d'habitants, 8 centimes de 1 million à 3,5 millions d'habitants, et enfin 4 centimes pour les collectivités de plus de 3,5 millions d'habitants.

Transports de l'Arc Jurassien. En septembre, c'est la ville de Montpellier dont le maire Georges Frèche obtient une des vice-présidences, puis la ville de Colmar.

L'activité des défenseurs du projet va alors s'intensifier en vue de son inscription au schéma directeur des liaisons à grande vitesse. Des motions en ce sens sont adoptées par l'Office des Transports et des PTT du Haut-Rhin et de Franche-Comté, le Conseil Général du Territoire de Belfort, le Conseil Régional de Franche-Comté, le Conseil Général du Doubs de mars à mai 1989.

Une note adressée à cette époque par Thierry Zettel à Jean-Pierre Chevènement fait clairement apparaître les discussions opposant déjà les bourguignons aux dolois. Très tôt les bourguignons ont fondé leur propre structure associative pour défendre les intérêts de Dijon. Le 13 juillet 1989 est constituée à Dijon une association intitulée « Dijon Bourgogne TGV », à l'occasion d'une réunion à l'initiative de la chambre de commerce et d'industrie de Dijon, sur l'élaboration du réseau européen à grande vitesse et du schéma directeur en France¹. L'objectif de l'association ne fait aucun doute et ses actions sont claires : il s'agit d'obtenir la desserte de Dijon par le futur TGV. Lors de cette consultation autour du projet de schéma directeur, la Bourgogne s'est prononcée très clairement en ce qui concerne le projet de TGV Rhin-Rhône. Dans une préface à un document édité en février 1990 par le Conseil Régional, Raymond Janot, son président, indique en effet que si le projet de TGV Rhin-Rhône « devait désarticuler la Bourgogne, s'il ne respectait pas la vocation historique de Dijon, plaque tournante ferroviaire au cœur d'un important bassin économique, s'il n'apportait pas un supplément d'activité et de service aux villes bourguignonnes actuellement desservies par le TGV Sud-Est, il ne nous trouverait pas parmi ses alliés et **nous ne participerions**

¹ « Dijon Bourgogne TGV pour un carrefour européen », *Les Dépêches*, 17/07/1989. L'association se donne pour objet de favoriser la création d'un carrefour ferroviaire des liaisons TGV interconnectées à Dijon. Le siège de l'association est à la chambre de commerce et d'industrie de Dijon et l'association regroupe les parlementaires de la Côte d'Or, les présidents du conseil régional de Bourgogne, du conseil général de Côte d'Or, du district de l'agglomération dijonnaise, le maire de Dijon, les présidents des chambres de commerce et d'industrie de Dijon et de Beaune, le président de la CRCI. L'association est présidée par un industriel en la personne de Franklin Devaux.

pas à son co-financement »¹. Les Bourguignons sont donc, contrairement aux jurassiens, très tôt mobilisés autour de l'enjeu que constitue la desserte de Dijon.

Lors de sa séance du 6 novembre 1989, le Conseil Régional de Bourgogne décide d'adhérer à l'association Dijon Bourgogne TGV, de même qu'il adhère à l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône-Méditerranée. Cependant la région Bourgogne subordonne son soutien au projet à un passage par Dijon dès la première phase du projet. Le secrétaire général de l'association propose une solution consistant à aller « jusqu'au bout de la logique première phase » : il s'agit en fait de justifier un passage par Dijon par la nécessité de raccorder la première phase au réseau classique existant. Le projet connaît ainsi une redéfinition afin d'obtenir le soutien de la Bourgogne. La préoccupation principale des responsables de TransEurope TGV Rhin-Rhône est d'obtenir le plus rapidement possible que Belfort soit relié à Paris. Cette solution étant censée permettre de préserver toutes les possibilités pour le choix de la variante nord-sud, on se préoccupe peu des risques de susciter des blocages du côté du Jura. Or, comme leurs réactions en témoigneront rapidement, les jurassiens craignent d'être court-circuités lors de la réalisation de la seconde phase. Cette redéfinition risque en outre de provoquer la défection de l'allié Rhône-Alpes. Mais la nécessité d'obtenir le soutien de la Bourgogne semble l'avoir emporté à cette époque sur ces considérations. En septembre 1990, le secrétaire général de TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée fait ainsi le point dans une note à Jean-Pierre Chevènement : « La position des Bourguignons ne s'est toujours pas infléchie ; la situation est bloquée au niveau du débouché du tronc commun entre Dijon et Dole (...) pour fonctionner la première phase doit être raccordée au réseau classique existant. Or, en fonction du réseau classique actuel le passage par le carrefour ferroviaire dijonnais est obligatoire. (...) Cette solution permettrait de mettre en place une première phase sans préjuger, ni dans un sens ni dans l'autre, du choix de telle ou telle variante nord-sud ; choix qui sera à faire dans un deuxième temps. C'est la condition sine qua non pour que la Bourgogne puisse accepter une première phase. La Ville de Dijon devrait être réceptive à cette

¹ Conseil Régional de Bourgogne, *La Bourgogne dans l'Europe des TGV*, février 1990, p. 3. C'est

solution. La Région Rhône-Alpes hésite, quant à elle, entre cette solution et une opposition frontale avec les Bourguignons (...). Je pense également que la rentabilité du tronç commun ne serait pas affectée par son 'allongement' vers Dijon »¹.

Le 20 septembre 1990, une réunion a lieu en Préfecture de Région à Dijon. Y participent le Président du Conseil Régional qui est à l'époque Raymond Janot, deux représentants de la SNCF, Franklin Devaux, adjoint au maire de Dijon (et président de l'Association Dijon Bourgogne TGV), le président du conseil général de Côte d'Or Henry Berger, et un représentant de la Communauté Urbaine Le Creusot-Montceau les Mines. D'après la note adressée par le secrétaire général de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée à Jean-Pierre Chevènement, les propositions qui sont faites à la Bourgogne sont bien accueillies. Elles risquent en revanche de déplaire au sud de la Franche-Comté, et à la région Rhône-Alpes. Jean-Pierre Chevènement note cependant que si Dole y perd dans l'immédiat, en deuxième phase la liaison avec Paris sera plus facile. Il estime en outre en ce qui concerne Rhône-Alpes que « cela peut passer comme première phase »².

On voit bien comment le projet connaît des redéfinitions imposées par l'existence de projets concurrents, et par la recherche d'alliés. Dans cette perspective le soutien de la région Bourgogne apparaît indispensable. Le soutien de la région Franche-Comté étant quant à lui déjà acquis, le Jura et Dole semblent peu peser dans la balance. Quant à la région Rhône-Alpes, une opposition forte de sa part aurait pu infléchir le cours des événements mais elle va plutôt adopter une attitude de retrait qu'on retrouvera dans l'organisation du débat Bianco. Elle semble avoir comme priorité la première phase du TGV Lyon-Turin, qui doit aller de Lyon à Montmélian (près de Chambéry), pour une rentabilité à peu près identique à celle de la première phase du TGV Rhin-Rhône. C'est donc en

nous qui soulignons.

¹ Note de Thierry Zettel à Jean-Pierre Chevènement, 4 septembre 1990.

² Note adressée par Thierry Zettel à Jean-Pierre Chevènement, 21 septembre 1990. Voir en annexes.

fonction des alliés disponibles et de leurs priorités, que le projet de TGV Rhin-Rhône est redéfini dans un sens tel que certains lui contesteront sa dénomination, en soulignant qu'il s'apparente davantage à un Belfort-Paris qu'à un véritable Rhin-Rhône.

Les motions votées d'avril à mai 1989 par différents organismes pour demander l'inscription du TGV au schéma directeur reprennent la double thématique européenne/ aménagement du territoire développée dans la première plaquette de l'association¹. Ces motions sont adoptées à l'unanimité, condition indispensable pour qu'elles puissent exercer leurs effets politiques. Pourtant, on sent à la lecture de la motion adoptée par la Franche-Comté la trace de tiraillements et de divisions entre ses différents départements. Des arguments spécifiques apparaissent, pour contrer l'éventualité d'une opposition de la part du Jura. La thématique de l'intérêt général versus intérêts particuliers est utilisée pour réclamer l'union sacrée pour le TGV Rhin-Rhône. « Que la Franche-Comté se divise, que les intérêts locaux prennent le pas sur l'intérêt général, que ce projet dont la modernité et l'ampleur rendent caduques les anciens modes de raisonnement soit néanmoins examiné avec les critères et le regard des années passées, et la Franche-Comté passera à côté d'une occasion unique de rentrer dans le XXIème siècle. Qu'au contraire la Franche-Comté se réunisse, que l'esprit régional s'impose aux intérêts particuliers, que chacun comprenne que l'enjeu nécessite de dépasser les affrontements du passé, les égoïsmes du présent et les intérêts du court-terme, et la Franche-Comté peut gagner, faire inscrire le TGV Rhin-Rhône dans le schéma directeur des lignes à grande vitesse et rejoindre d'un bond le petit groupe des régions d'avenir »².

¹ Motions du Conseil Général du Territoire de Belfort (9 mai 1989), motion du Conseil Régional de Franche-Comté (23 mars 1989), motion du Conseil Général du Doubs (9 mai 1989), motion de l'Office des Transports et des PTT du Haut-Rhin et de Franche-Comté-Commission TGV Rhin-Rhône Centre Europe (25 avril 1989). Cette dernière souligne que le TGV permettra l'optimisation de « l'intégration des lignes françaises au réseau européen, en parfaite harmonie avec le très actuel concept d'aménagement du territoire à l'échelon européen », ainsi que « le caractère structurant et dynamisant du TGV Rhin-Rhône pour la Franche-Comté et l'Alsace qu'il contribuera à désenclaver et pour lesquelles il constitue un élément majeur de compétitivité européenne ».

² Motion du Conseil Régional de Franche-Comté, 23 mars 1989 (extrait).

En effet, du côté du Jura, on n'est pas non plus inactif. Le 19 octobre 1990, les parlementaires, les conseillers régionaux, les conseillers généraux, les maires des principales villes et les responsables économiques se réunissent à Lons-le-Saunier à l'initiative du président du conseil général Gérard Bailly¹. Une motion est adoptée et transmise au conseil régional qui doit examiner avant la fin du mois le projet de schéma directeur des liaisons à grande vitesse. La motion demande l'implantation d'une gare TGV le plus près possible de Dole, et dans tous les cas à l'est de la Saône, à la connexion de la ligne Dijon-Dole-Lausanne qui devra simultanément être fortement accélérée, et à partir de ce point, la réalisation d'une branche vers le sud, dont le tracé sera le plus direct et le plus rapide dans l'axe Rhin-Rhône.

Outre les résistances qui commencent à apparaître du côté du Jura et sa situation de concurrence pratique avec le TGV Est plus avancé, le projet de TGV Rhin-Rhône est également mis en difficulté par l'existence d'un autre projet portant le même nom, et beaucoup plus ancien. Il s'agit du projet de canal à grand gabarit qui va obliger la coalition de projet² à des positionnements difficiles.

C. Une concurrence déniée avec le canal Rhin-Rhône

Si Michel Delebarre assure encore Jean-Pierre Chevènement de son soutien dans une lettre du 27 février 1989, en vue de l'inscription du projet au schéma directeur, des réticences se manifestent cependant du côté du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget. Dans une lettre adressé à Jean-Pierre Chevènement le 2 mars 1989, Pierre Bérégovoy qui est alors à la tête de ce Ministère, indique que les finances semblent déjà obérées par les décisions prises en vue d'autres projets, parmi lesquels figure vraisemblablement le TGV Est, et d'autres projets en cours : « Les premières évaluations économiques sommaires de ce projet indiquent que sa rentabilité serait positive, mais faible. Malgré son intérêt pour l'aménagement du territoire français et européen, l'éventualité de sa réalisation doit donc être envisagée avec d'autant plus de prudence qu'un grand

¹ « Les élus du Jura pour une gare proche de Dole », *L'Est Républicain*, 20 octobre 1990.

² Tout comme les opposants au projet de TGV, qui seront gênés par le caractère prioritaire de la lutte contre le canal dans le milieu associatif local. Voir *infra*, p. 419.

nombre d'infrastructures de transport de rentabilité incertaines ont été décidées ou sont en cours d'examen, au risque d'excéder les possibilités de financement de notre économie ». C'est ainsi que Pierre Bérégovoy suggère ainsi que les responsables locaux fixent eux-mêmes un ordre de priorité entre le TGV et le canal du même nom « dont le coût est très supérieur pour une rentabilité incomparablement moindre »¹. C'est ainsi, qu'une fois redéfini en Rhin-Rhône afin de ne pas faire double emploi avec le TGV Est, le projet va se retrouver en situation de concurrence pratique avec le grand canal du même nom. Ce qui n'est pas sans créer certaines difficultés dans la mesure où un certain nombre de membres de l'association sont également des partisans du grand canal.

La première tactique qui sera utilisée pour tenter de préserver les alliances passées avec des défenseurs du canal, consiste à nier la situation de concurrence objective du TGV et du canal Rhin-Rhône. Au mois de mai 1989, le groupe de travail parlementaire sur le TGV Rhin-Rhône créé en février 1986 par le député CDS du Doubs Michel Jacquemin² reçoit à Paris Michel Walrave, directeur adjoint de la SNCF, et Bernard Houillon, directeur régional, pour faire le point sur le dossier. Au cours de la séance, René Beaumont (député, président du conseil général de Saône et Loire) et Michel Jacquemin soulignent qu'il n'existe pas de réelle concurrence entre le projet de TGV Rhin-Rhône et celui de canal à grand gabarit, l'un assurant le transport exclusif des personnes et l'autre celui des marchandises³. C'est une sorte de pacte de non-agression qui est passé dans un premier temps, entre les défenseurs du canal et les défenseurs du TGV. Différentes manifestations sont organisées en commun, qui ont manifestement pour but de montrer aux pouvoirs publics que les élus refusent de choisir entre le TGV et le canal. C'est ainsi, par exemple, que se tient les 12 et 13 octobre 1989 à Lyon un colloque organisé par le LET (Laboratoire d'Economie des Transports) sur « Les couloirs Rhin-Rhône dans l'espace européen ». Le LET est dirigé par

¹ Cette lettre figure en annexes IV.

² Le groupe de travail réunit les députés du Haut-Rhin, de Franche-Comté, de Bourgogne de l'Ain et du Rhône ; Michel Jacquemin le définit lui-même comme « un lobby parlementaire en faveur de la ligne ». *Le Pays*, 12 mai 1989, « TGV Rhin-Rhône : La SNCF planche devant les députés concernés ».

³ « TGV Rhin-Rhône : Pas de concurrence avec le grand canal, affirment les députés », *L'Est Républicain*, 13 mai 1989.

Alain Bonnafous, économiste notoirement anti-canal. Ce colloque est l'occasion de publiciser l'union de responsables politiques de toutes tendances autour du projet de TGV, en la personne de Michel Noir, maire de Lyon (RPR), de Charles Millon, président du Conseil Régional Rhône-Alpes (UDF), et de Jean-Pierre Chevènement (encore PS à l'époque) et Christian Proust. Mais dans le cadre de cette union sacrée pour le TGV, les élus se défendent d'attaquer directement le projet de canal et les partisans du TGV s'efforcent d'éviter autant que possible d'opposer les deux projets. Michel Noir estime ainsi « malsain pour tout le monde » de poser le problème en terme d'alternative, même si « il y a urgence pour le TGV »¹. Interviewé par un journaliste à la veille du colloque, Jean-Pierre Chevènement refuse lui aussi l'opposition entre canal et TGV tout en estimant ce dernier prioritaire : « Ces deux projets ne se situent pas dans la même échelle de temps. L'un et l'autre se feront, mais l'urgence pour le développement de nos régions à l'échelle européenne (...) c'est évidemment la liaison ferroviaire à grande vitesse »².

En outre le projet de TGV Est reste un concurrent tant que son financement n'est pas arrêté : on peut envisager la réalisation de ce projet soit elle aussi phasée, ce qui permettrait éventuellement de dégager des fonds pour le TGV Rhin-Rhône.

Dans une note du 25 février 1991, le secrétaire général de l'association résume la situation en indiquant que la programmation de la première phase du TGV Rhin-Rhône dépend de deux facteurs : les possibilités financières de la SNCF d'ici l'an 2000 d'une part, et les priorités politiques d'autre part, pour conclure qu'il « ne faut pas relâcher la pression ». On voit qu'à cette époque l'éventualité d'une mise en cause du projet par une mobilisation n'est même pas évoquée comme entrant en ligne de compte : les préoccupations des membres de la coalition sont bien éloignées des risques de réactions provenant de riverains et/ou d'écologistes.

Au mois de février 1990, la SNCF remet à Michel Delebarre les évaluations des différents projets pouvant être intégrés dans le schéma directeur des liaisons à

¹ « Sur la même voie » *Lyon Matin*, 14 octobre 1989.

² « L'axe Rhin-Rhône à grande vitesse », Jean-Pierre Chevènement interviewé par Roger Favier, *Le Dauphiné Libéré*, 13 octobre 1989.

grande vitesse. Le TGV Rhin-Rhône y apparaîtrait. Il doit desservir Belfort et Montbéliard avec une gare nouvelle à proximité de l'autoroute A36. Le train doit ensuite traverser la vallée de l'Ognon pour desservir Besançon, puis être raccordé sur la ligne Paris-Lyon, selon un tracé qui doit desservir Dijon mais n'est pas encore arrêté¹. Cette incertitude reflète les premières tensions entre le Jura et la Bourgogne. Par ailleurs, le rapport de la SNCF indique que les prévisions de trafic (15 millions de voyageurs par an) sont calculées sans le projet de TGV Est, « supposé non mis en service ». D'après la SNCF, la ligne nouvelle Paris-Strasbourg est « en concurrence partielle » avec le projet de TGV Rhin-Rhône, au moins pour les liaisons Paris-Suisse *via* Mulhouse².

L'approbation du schéma par le gouvernement, attendue pour fin 1989, sera retardée. On attend notamment le rapport que Philippe Essig, surnommé par la presse « Monsieur TGV Est », doit rendre sur le tracé et le financement du Paris-Strasbourg. Il semble qu'une divergence existe concernant les projets considérés comme prioritaires entre le gouvernement et la SNCF. Les préoccupations des pouvoirs publics sont d'une manière générale plus orientés vers ce qu'il est convenu d'appeler l'aménagement du territoire, alors que la SNCF se montre plus soucieuse de rentabilité. A la SNCF, la ligne Paris-Strasbourg serait ainsi considérée comme extrêmement lourde financièrement et fort peu rentable³. Le 12 avril 1990 Philippe Essig a rendu public son rapport. Le coût est évalué à 30 milliards de francs pour une rentabilité de 4,3%. Le minimum requis par la SNCF pour construire une ligne nouvelle étant de 8 %, l'Etat s'engage à assurer exceptionnellement une bonne partie de son financement. Philippe Essig défend cependant ce projet et propose un montage financier associant l'Etat, les Régions et des établissements financiers associés à la SNCF. Ce projet est défendu par les ministres lorrains et alsaciens Jacques Chérèque, Jean-Marie Rausch et Théo Braun.

¹ « Le TGV Rhin-Rhône dans les projets de la SNCF pour 1997 », *L'Est Républicain*, 23 février 1990.

² *Ibid.*

³ Voir Laurent Bromberger, « Le territoire à grande vitesse », *La Vie du Rail*, n°2246, 26 avril-2 mai 1990, p. 4-5.

Le 12 juin 1990, le Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la mer rend enfin public le projet de schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse. La Loi d'Orientation sur le Transports Intérieurs (LOTI)¹ prévoit la transmission de l'avant-projet de schéma directeur aux régions concernées pour consultation : Conseil National des Transports, Conseils Régionaux, Comités Régionaux des Transports. Au terme de la consultation, le schéma directeur est adopté par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 14 mai 1991.

Cette inscription est soulignée comme étant une victoire de l'association dont l'importance est amplifiée : « Monsieur Michel Delebarre, Ministre des Transports, a rendu public l'avant-projet de schéma directeur national des trains à grande vitesse. L'Association Trans Europe TGV se félicite d'y voir figurer le projet de TGV Rhin-Rhône -Méditerranée qui franchit ainsi une étape importante »². Le TGV Rhin-Rhône tel qu'il sera inscrit au schéma définitif, est la traduction de la forme prise par la coalition qui s'est peu à peu construite autour du projet. Tous les éléments sont réunis pour que se forme une coalition d'opposition entre le département du Jura, la région Rhône-Alpes et plus tard un certain nombre d'opposants au projet, qui ont tous, pour des raisons différentes, intérêt à la réalisation de la branche Sud du projet³. Dans le schéma directeur, le projet de TGV comporte une branche Sud, qui est cependant la seule liaison du schéma à figurer en pointillé. C'est la traduction des désaccords persistants entre bourguignons et jurassiens qui n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le débouché de la première phase. Cette question resurgira lors du débat préalable et ira en s'amplifiant. La justification du principe du « phasage » du projet, - c'est-à-dire la réalisation dans un premier temps d'un tronç commun entre Mulhouse et Belfort, puis dans un second temps de la branche sud vers Lyon (raccordement à la ligne TGV du Sud-Est) - réside officiellement dans la priorité donnée à la

¹ La Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs prévoit dans son article 12 que dans le cadre des orientations nationales de la planification et de l'aménagement du territoire, des schémas directeurs d'infrastructures sont établis par l'Etat en concertation avec les régions.

² Communiqué de presse, 12 juin 1989.

³ Cette coalition verra le jour d'une manière formalisée le 4 juillet 1995 avec la signature d'un protocole d'accord portant création de « L'Entente pour la liaison à grande vitesse Vallée du Rhin-Vallée du Rhône ».

remise à niveau des zones inégalement desservies par le TGV. En fait le contexte budgétaire et la concurrence d'autres projets rendent le phasage nécessaire si l'on veut que le « désenclavement » de Belfort et du nord de la Franche-Comté ait des chances d'être réalisé rapidement, voire même d'être réalisé tout court. Toujours officiellement, comme on l'a vu, la première phase ne doit rien changer pour le Jura, dont on souligne qu'il bénéficie déjà d'une bonne desserte en direction de la Suisse. Mais les jurassiens craignent que leur desserte ne se détériore et qu'une fois la première phase réalisée jusqu'à Dijon, on leur réponde qu'il est plus logique et rentable de faire partir la branche sud de Dijon.

L'inscription de la liaison au schéma directeur constitue donc un aboutissement plutôt qu'un point de départ. Elle résulte du travail de mobilisation d'une « coalition de projet » qui a imposé – au moins temporairement – une certaine conception du projet.

Deux traits marqueront le débat préalable de ce point de vue. Cette mobilisation qui a précédé le débat Bianco pour obtenir l'inscription du projet au schéma directeur et le lancement du projet, est complètement gommée dans le cadre du débat, au profit d'une histoire officielle faite de décisions successives. L'organisation pratique du débat Bianco tend à occulter le travail de mobilisation qui a été et sera encore nécessaire pour faire avancer le projet. Le rôle de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône est en effet en quelque sorte naturalisé dans l'organisation du débat.

Enfin, on remarque que pendant cette période qui précède le débat Bianco, il n'y a pas de discussion quant à d'autres options techniques pour améliorer la desserte de Belfort. Il va de soi qu'un TGV sur ligne nouvelle s'impose. La politique de la SNCF, centrée sur le TGV davantage que sur l'entretien et l'amélioration du réseau existant, n'est pas étrangère à cette situation.

Section II.

Le débat préalable :

Une mise en discussion publique de la « décision »

« Le projet de TGV Rhin-Rhône est inscrit au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse. Il est un des maillons-clés du schéma directeur du réseau européen de trains à grande vitesse ». Ce sont là les premières phrases du « Document pour un débat »¹ diffusé pour lancer le débat préalable, qui démarre en juin 1993 pour s'achever en octobre de la même année. Le document présente le projet, qui comporte la réalisation de 425 kilomètres de ligne nouvelle, comme une étoile à trois branches. La branche Est, tronc commun aux flux de voyageurs est-ouest et nord-sud, la branche Ouest prolongeant ce tronc commun jusqu'à la ligne actuelle du TGV Sud-Est, et la branche Sud, en ligne nouvelle vers Lyon. La branche Sud n'est pas explicitement exclue de l'objet du débat dans le document, qui se contente de souligner l'intérêt du phasage du projet : « Grâce aux possibilités d'insertion dans le réseau préexistant, le projet de TGV Rhin-Rhône se prête à une réalisation en plusieurs phases ». Telle qu'elle est décrite, cette première phase correspond à la branche Est du projet, reliant « les agglomérations mulhousienne et dijonnaise » : « Une première étape peut-être étudiée entre l'Alsace et la Bourgogne car elle concentre sur son parcours tous les flux à la fois nationaux et internationaux, d'est en ouest, et du nord au sud. Elle répond ainsi à la majeure partie des objectifs visés par le projet en apportant des gains de temps substantiels grâce à la réalisation d'une infrastructure nouvelle dans la partie du parcours où la ligne actuelle est la plus sinueuse. Le gain de temps à attendre pour les voyageurs l'empruntant sur toute sa longueur serait ainsi de l'ordre de 1h20. Cette première phase envisagée **entre les agglomérations mulhousienne et dijonnaise** pourrait préfigurer un projet plus complet dans ses dimensions nationales et européennes, en amorçant ses grandes fonctionnalités. Les phases ultérieures, qui compléteraient le projet vers Paris et

¹ Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, *TGV Rhin-Rhône, Le débat préalable – Document pour un débat*, Juin 1993.

vers Lyon, permettraient à terme de prendre en compte les besoins croissants d'échanges internationaux entre l'Allemagne, la Suisse, la France et l'Espagne »¹.

La nécessité d'organiser un tel débat public est d'abord vécu comme une contrainte par les acteurs de la coalition de projet : « En 1992, on a été les premiers à qui ça a été imposé... La circulaire Bianco, c'est sur nous que ça tombe alors que justement, on a le meilleur projet »². Il faut rappeler qu'au moment où la décision est prise d'appliquer la circulaire Bianco (15 décembre 1992) au projet de TGV Rhin-Rhône, la coalition de projet avait obtenu le lancement des études préliminaires, qui constituaient jusque-là la deuxième étape dans le processus de décision après l'inscription au schéma directeur. Ainsi le 10 septembre 1992, c'est-à-dire avant la promulgation de la circulaire, le ministre chargé des transports a décidé d'engager les études préliminaires d'une première phase de ce projet entre les agglomérations mulhousienne et dijonnaise, en accord avec les régions Alsace, Franche-Comté et Bourgogne, conformément à la circulaire n°91-61 du 2 août 1991 relative à l'établissement des projets de lignes ferroviaires à grande vitesse³. « Ces études visent à préciser les options à retenir, les destinations desservies et les couloirs utilisables. Le Ministre proposera aux collectivités locales qu'elles soient cofinancées dans des conditions préalables à celles des études techniques actuellement menées pour le TGV Est »⁴. Par lettre du 16 octobre 1992, il demande aux préfets des départements concernés de mener à bien la consultation prévue lors de cette phase et désigne le préfet de la région Franche Comté comme pilote et coordonnateur de la concertation. La SNCF est chargée de conduire les études correspondantes et une « Mission TGV Rhin-Rhône », dont le siège est à Besançon, est créée dans ce but le 1er janvier 1993.

La circulaire Bianco vient donc bouleverser la situation en imposant un débat préalable aux études de tracé. La mise en œuvre d'un tel débat constitue, soulignons-le une fois encore, une première dans l'élaboration des projets

¹ Document pour un débat, p. 4-5. D'après ce même document, la première phase permettrait de mettre Belfort à 2h25 de Paris au lieu de 3h45, et Mulhouse à 2h40 au lieu de 4h10.

² Secrétaire général de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée.

³ Voir la lettre du ministre en annexes.

⁴ Communiqué de presse du 10 septembre 1992.

d'infrastructures. Le débat préalable organisé de juin à octobre 1993, est donc le moment où le « public » va être consulté, pour la première fois à ce stade d'un projet. Les metteurs en œuvre de la procédure doivent donc innover en l'absence de tout précédent. Le choix des interlocuteurs est rendu encore plus difficile du fait de ce décalage entre la lettre de mission demandant les études sur la première phase, survenue le 12 septembre 1992, et la circulaire Bianco survenue au mois de décembre 1992 et précisant que l'ensemble du projet (et non une phase) doit être débattu lors du débat préalable qu'elle instaure. C'est ce décalage qui va être créateur de tensions avec ceux qui souhaiteraient une réalisation immédiate de la deuxième phase (branche Sud en ligne nouvelle vers Lyon, d'où l'appellation contestée par certains de TGV Rhin-Rhône), qui vont dénoncer la restriction du débat à la branche Est.

Comment choisir les interlocuteurs pertinents? L'organisation du débat et la définition pratique du public de ce débat, traduisent un double mouvement, deux logiques contradictoires, à la fois d' « d'enrôlement », et « d'exclusion ». L'organisation de la procédure paraît en effet prévoir des possibilités « d'enrôlement » du public, au sens où l'entend Michel Callon, de « mécanisme par lequel un rôle est défini à quelqu'un qui l'accepte »¹. On va ainsi tenter de « faire parler » la population pour mieux s'exprimer en son nom. Mais il comprend également des techniques d'exclusion ou tout au moins de mise à distance de certains acteurs plus ou moins « indésirables ».

L'organisation du débat est aussi la traduction de la conception du projet que la coalition a réussi à faire admettre. Le 7 mai 1993 est signée une convention entre la Bourgogne, l'Alsace, la Franche-Comté, l'Etat et la SNCF pour financer les études de la première phase du projet. Cette convention précise le cadre des études en indiquant que « la première phase reliera l'agglomération mulhousienne à l'agglomération dijonnaise. Elle explorera toutes les possibilités de liaison vers le sud, notamment dans un premier temps par la ligne Paris-Lyon-Marseille

¹ Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 1986, 36, pp. 189-190.

existante, ainsi que les problématiques des agglomérations dijonnaise et mulhousienne et du raccordement de la ligne Dole Lausanne ». La convention a « pour objet de préciser les obligations réciproques de chacune des parties en ce qui concerne les modalités de financement et d'exécution du débat préalable et des études préliminaires ».

Mission TGV Rhin-Rhône, Comité de Pilotage, Commission de Suivi du débat, préfets, élus, associations, « grand public »... La procédure de concertation fait intervenir différents acteurs, dont la circulaire ne précise pas toujours clairement le rôle et le statut, loin de là. Il convient ici de présenter brièvement le rôle de chacun de ces acteurs pour faciliter la compréhension du déroulement du débat.

La convention institue d'abord un **comité de pilotage** présidé par l'ingénieur Général des Ponts et Chaussées Pierre Guithaux. Ce comité «a pour mission essentielle de valider le programme prévisionnel des études et d'en contrôler le déroulement dans le strict respect du budget défini à la convention», c'est à dire 20 millions de francs hors taxes mis à la disposition de la SNCF sous la surveillance du comité. Le comité est également constitué de deux représentants de la SNCF dont le président de la mission TGV Rhin-Rhône, des Présidents des régions Alsace, Franche-Comté et Bourgogne, des représentants des trois préfets de région, et du président de l'association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée, Jean-Pierre Chevènement. On a vu dans quelles circonstances la pratique de ce type de comité de pilotage, apparue avec le TGV Est, s'était généralisée depuis¹. Cette nécessité d'une mobilisation des élus pour faire aboutir le projet, est une des conséquences d'un contexte où les collectivités locales sont les co-financeurs de ce type de projet : « Auparavant, quand l'Etat finançait seul, les grand élus pouvaient critiquer le projet devant leurs électeurs sans s'opposer à sa réalisation. Désormais ils sont dans une position difficile parce qu'ils sont obligés de se mouiller »².

¹ Voir *supra*, p. 364.

² Patrick Crézé, Secrétaire Général aux Affaires Régionales, Préfecture de Franche-Comté.

C'est sous l'autorité du préfet de Franche-Comté, pilote et coordonnateur de la concertation que le débat préalable ou « débat Bianco » est officiellement lancé le 3 juin 1993. Le préfet coordonnateur soumet au Ministre tous les documents qui permettent les prises de décision et centralise tous les avis, demandes et informations concernant le projet mis à l'étude. Il a à sa disposition les services du Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR) et de la Direction régionale de l'Équipement. Il dispose également de la collaboration technique de la **Mission TGV Rhin-Rhône**, mise en place à Besançon par la SNCF en janvier 1993 et chargée de conduire les études et de contribuer au lancement des procédures administratives. Sous l'égide des préfets, la Mission, composée d'agents de la SNCF, participe aux opérations d'information et de recueil des avis tout en contribuant à l'élaboration des bilans de la concertation. Elle rend compte au comité de pilotage des engagements budgétaires relatifs aux études et aux opérations de concertation, qui incluent les charges de fonctionnement de la mission.

Constituée auprès du préfet coordonnateur, la **Commission de Suivi du débat** a pour mission de garantir de la transparence du débat. Elle veille à la qualité des informations portées à la connaissance du public et à l'existence d'échanges ouverts et pluralistes. Cette commission est une des principales innovations de la circulaire Bianco qui précise que pour assurer la transparence du débat, « une commission de suivi sera constituée auprès du Préfet coordonnateur jusqu'au lancement de l'enquête préalable à la DUP. Cette commission veillera à la qualité et à la pertinences des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes. Elle pourra faire des suggestions pour la conduite des études et de la concertation. Elle veillera à ce que les questions posées par des partenaires de la concertation reçoivent en temps utile des réponses argumentées. Elle pourra proposer d'engager des expertises externes qui seront financées par le maître d'ouvrage ». Constituée au mois de juin 1993, la commission siège à la préfecture de Franche Comté. Elle doit rester en fonction jusqu'au lancement de l'enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique. Composée de personnes choisies pour leurs compétences (technique, aménagement, transports, économie, environnement, communication) et

représentant les trois régions concernées¹, elle est tenue informée de toutes les phases de la concertation. Innovation de la circulaire Bianco, cette commission préfigure également la Commission Nationale du Débat Public.

C'est surtout au sein du comité de pilotage, en liaison avec les services de la préfecture de Franche-Comté et la Mission TGV Rhin-Rhône, que va être conçue l'organisation du débat Bianco. Il convient de souligner le rôle d'un autre acteur que les documents de consultation ne mentionnent pas : il s'agit bien sûr de l'Association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée. Outre le fait que son président Jean-Pierre Chevènement siège au comité de pilotage, il faut souligner le rôle actif joué par le secrétaire général de l'association tout au long de la conduite du projet.

L'organisation du débat Bianco, révèle à la fois des techniques de mise à distance du grand public, et des formes de mise en scène du débat.

§1. L'organisation du débat : techniques d'enrôlement et de mise à distance du « public »

La circulaire est très imprécise quant à la définition du public du débat. Elle ne fait qu'indiquer que le débat doit être « organisé avec la participation des différents responsables concernés : politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains...) », en recommandant que soit appréciée « leur représentativité au regard de la globalité des intérêts en jeu ». C'est à partir de ces indications pour le moins floues, que vont être définis en pratique les interlocuteurs pertinents et la liste de ceux qu'il convient d'inviter aux différents lieux du débat.

Le comité de pilotage va mettre au point une démarche de concertation à partir des objectifs définis dans la circulaire. Ce sont les services de la préfecture de Franche-Comté qui préparent des propositions quant à l'organisation du débat. On

¹ Outre Daniel Ruez, Président de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs, géomètre-expert à Montbéliard, et coordonnateur de la commission, celle-ci se compose d'un Ingénieur Général des Ponts et Chaussées en retraite (Dijon), d'un Professeur en Ecologie à l'Université de Bourgogne (Dijon), d'un Professeur de géographie physique à l'Université de Franche-Comté (Besançon), du Président de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie d'Alsace (Mulhouse), et du Président du directoire du Journal l'Alsace -Mulhouse

relève ainsi trois objectifs qui guident l'organisation de ce débat, dans une note adressée par le préfet coordonnateur aux préfets des départements concernés : on peut les résumer ainsi : il s'agit **d'informer** le public, de lui permettre de **s'exprimer**, en attachant une importance particulière à **l'évaluation du débat** :¹.

Pour atteindre ces objectifs, les outils utilisés tout au long du débat sont nombreux et diversifiés en fonction du déroulement du débat et du public visé. Le débat s'est en effet déroulé en trois temps, qui correspondent à des outils et des publics différents. On peut distinguer plusieurs séquences dans le processus de débat public. Le « débat préalable » est notamment précédé d'une phase de lancement qui ne s'adresse pas directement au grand public. Il se décompose en fait en plusieurs lieux de débat, qui correspondent à des durées, des techniques et des publics bien différents. Une incertitude demeure sur le poids de chacune de ces arènes de débat et sur leur articulation. Cette multiplication d'arènes de débat semble davantage répondre au souci de mettre en scène par tous les moyens le débat autour du projet, qu'à une volonté de rechercher la solution raisonnable à travers la confrontation d'arguments.

A. Un débat entre notables : les réunions de lancement et de clôture du débat

La phase de **lancement du débat** a lieu au mois de juin 1993, à travers l'organisation d'une « réunion de lancement du débat » dans chaque région concernée, c'est à dire plus précisément à Dijon, à Besançon, puis à Colmar. Un document de lancement du débat, et le premier numéro de *La Lettre du TGV Rhin-Rhône*, sont diffusés à l'occasion de ces réunions pour lesquelles des invitations ont été envoyées aux acteurs considérés comme les plus représentatifs des intérêts en cause. Cependant, toute personne souhaitant être invitée peut en principe en faire la demande auprès de la Mission TGV Rhin-Rhône. Aux trois **réunions publiques** prévues au départ, viendra s'ajouter, à la demande des élus du Jura, une quatrième réunion organisée près de Lons-le-Saunier le 5 juillet. La première

¹ « Il s'agit de donner à chacun la possibilité de s'informer, de s'exprimer sur les enjeux économiques et environnementaux du projet. Le plan d'action doit permettre d'engager la concertation de la manière la plus large possible, tout en étant à la fois maîtrisable et mesurable ». Courrier daté du 23 avril 1993, adressé par le préfet coordonnateur (le préfet de Franche-Comté) aux préfets des départements concernés.

réunion de lancement du débat a lieu à Besançon le 3 juin 1993, la seconde à Colmar (11 juin) et la troisième à Dijon (16 juin).

Ces réunions de lancement du débat suivront à peu près le même schéma de déroulement. Après la projection d'un film de présentation du projet, la réunion débute avec l'intervention du Président du Conseil Régional de la région où elle se tient. Ensuite, le préfet de région présente le déroulement du débat et le rôle des différents intervenants, et le directeur de la Mission TGV Rhin-Rhône précise à son tour le rôle de la Mission et l'objectif du débat. Ensuite s'expriment trois experts de la SNCF (l'un du service des nouvelles infrastructures et de la grande vitesse, l'autre du département des études de lignes nouvelles, le troisième de la direction de l'action régionale de la SNCF), et un universitaire local. Enfin, un système de questions - réponses permet à la salle de s'exprimer¹.

Les réunions de lancement du débat, appelées « grand'messes » par certains acteurs, sont perçues comme le temps fort du débat par ceux qui souhaiteront prendre publiquement position sur le projet : c'est « là où il faut être ». C'est surtout le seul moment où un public du débat est à la fois **sollicité et défini**, à travers la liste des personnes invitées (environ 200 à 300 personnes pour chaque réunion). En pratique, le public de ces grandes réunions est surtout constitué d'élus, de notables locaux, de représentants du monde socio-économique et de représentants d'organismes consulaires (Chambres d'Agriculture, Chambres de Commerce et d'Industrie, Conseil Economique et Social...). Certaines associations, jugées représentatives d'intérêts concernés par le projet, sont également invitées aux réunions de lancement du débat².

La liste des personnalités directement invitées à participer au débat montre certes qu'il s'agit exclusivement de « représentants », mais pas n'importe lesquels. Aucun participant n'est invité en son nom propre, mais seulement en tant qu'il représente ses électeurs, ou un syndicat, une association, un organisme

¹ On trouvera en annexe V un compte-rendu de ces réunions.

² C'est le cas des représentants locaux de la FNAUT ou de France Nature Environnement.

consulaire, etc. Il s'agit pour les trois régions et les six départements concernés des services déconcentrés de l'Etat, des parlementaires, élus des conseils régionaux, conseils généraux, principales agglomérations, associations des maires, des conseils économiques et sociaux et chambres consulaires, des fédérations professionnelles, syndicats, et des principales fédérations régionales ou départementales d'usagers et de protection de la nature. Concrètement, le personnel de la Mission TGV Rhin-Rhône élabore une liste de personnes à inviter qui est ensuite avalisée par les services de la Préfecture. La liste des personnes invitées lors des réunions de lancement du débat montre que l'échelon régional est privilégié. Les « simples maires », de même que les associations locales, n'ont pas été invités même si rien ne les empêchait de prendre part au débat préalable.

Les membres de la Mission expliquent ces choix par l'absence à ce stade de tracé et d'aires de recherche précises, qui justifie que le débat soit orienté principalement vers les grands élus. En effet, il est théoriquement impossible à ce stade de savoir exactement quelles communes seront « concernées ». En outre, on suppose que les petits maires comme les habitants, ne s'intéresseraient au projet que dans la mesure où il les touche. Ceci explique que l'organisation d'un débat privilégiant l'échelon régional et les responsables socio-économiques et associatifs, semble aller de soi pour les membres de la Mission¹. D'autant plus que pour ne pas être invités aux réunions de lancement du débat, les autres acteurs n'en disposent pas moins de la possibilité de s'exprimer par d'autres voies (commissions locales, courrier des lecteurs...). On voit néanmoins que la manifestation de réactions d'opposition « tardives » et à caractère « nymbiste », est autant un effet de l'organisation de la procédure elle-même, que le résultat d'un désintérêt des acteurs pour le projet tant qu'il ne les touche pas personnellement. Le débat est conçu de telle sorte que les simples citoyens n'y sont admis qu'en tant que riverains, titre auquel ils seront également stigmatisés.

¹ De fait d'un point de vue juridique et si l'on considère leurs attributions en matière de transports et de grands projets, ce n'est qu'à partir du moment où un tracé traverse leur commune, que les maires peuvent être amenés à se prononcer sous la forme d'une délibération en conseil municipal dont les effets restent de toute façon hypothétique. Pour les mêmes raisons, les représentants d'associations locales de protection d'environnement ne sont pas invités au débat préalable : le projet ne s'est pas encore incarné dans un espace défini, le débat n'est donc pas vraiment territorialisé.

Le résultat est que non seulement le débat ne concerne pas directement le « grand public », mais que certains élus et représentants associatifs sont exclus de la consultation. Ceci ne leur interdit pas, cependant, de demander à être invités, ni de se tenir informés à travers les médias, etc. Mais, ainsi que le souligne le directeur de la Mission à l'époque du débat préalable, la mission fonctionne « à la demande, et non dans une perspective de consultation systématique ». Or demander à participer nécessite que l'on ait déjà été informé du projet d'une façon ou d'une autre, et que l'on se sente concerné à un titre ou à un autre.

Ainsi, non seulement le « grand public » semble avoir été écarté de ce débat préalable, mais on observe la reconstitution de rapports de représentation entre élus. L'absence de hiérarchie officielle et explicite entre collectivités locales coexiste avec des catégories pratiques d'appréciation du public « pertinent » qui tendent à exclure les maires des communes rurales et les simples citoyens des premières étapes de la procédure. On retrouve en outre le même type de principes de sélection à l'œuvre dans le choix des associations qu'il convient d'inviter au débat. Un certain nombre d'associations « représentatives » d'envergure nationale sont associées dès la phase du débat préalable; d'autres, notamment des associations de riverains potentiels, vont se constituer à ce moment-là, à partir des informations transmises par la presse quant au projet, et tenter par la suite de s'imposer comme interlocuteurs légitimes, de même que d'autres associations de protection de l'environnement préexistantes, à assise locale et à vocation généraliste, non associées au débat préalable. Leur capacité à s'imposer comme interlocuteurs pertinents semble dépendre de plusieurs facteurs. Pour être reconnues comme interlocuteurs par les pouvoirs publics, les associations de protection de l'environnement peuvent jouer la carte de l'expertise ou celle de la représentativité¹. Les associations conviées dès le stade du débat préalable sont soit des associations de protection de l'environnement généralistes, soit des associations spécialisées dans le domaine des transports, dont l'assise pouvait être locale (*Association du Pays des 7 Rivières, Association belfortaine d'étude et de*

¹ « Deux critères de sélection dominent finalement l'élection des associations de défense de l'environnement au rang d'interlocuteurs véritables : la capacité d'expertise et la représentativité. Ce qui implique qu'en fin de compte très peu d'entre elles accèdent à cette compétence reconnue ». Pierre Lascoumes, *L'écopouvoir, op. cit.*, p.210-211

protection de la nature), ou nationale (*FNAUT, France Nature Environnement*). La liste de ces associations a été fournie par la DIREN.

C'est donc à travers ses représentants - et pas n'importe lesquels - que le public est d'abord consulté. Ce ne sont pas même, comme dans certaines grandes consultations du même type, les élus ou les associations « de base »¹.

Le 18 octobre 1993, la réunion de **clôture du débat** a lieu à Besançon, et rassemble le même type de public que les premières réunions. Elle est organisée de façon légèrement différente, puisqu'elle doit permettre une **confrontation des avis** autour de travaux en ateliers et une **synthèse conclusive**. Résultant de ce débat préalable, un projet de cahier des charges de l'infrastructure doit ensuite être mis au point puis adressé au ministre chargé des transports avec un dossier de bilan rassemblant toutes les contributions du débat.

B. Le « cœur du débat »

De juin à octobre 1993, a lieu le « débat proprement dit ». L'information et l'expression du grand public se fait à travers un **partenariat avec la presse**, et à travers la possibilité pour quiconque le souhaite, de créer une **commission de travail locale** sur les différents thèmes et enjeux qui se sont dégagés des réunions de lancement du débat.

1. Les commissions locales de réflexion

Vingt-sept **commissions locales** seront créées dans le cadre du débat. C'est par l'intermédiaire de la *Lettre du TGV Rhin-Rhône*² que les acteurs du débat ont été invités dès le mois de juillet à constituer des commissions locales de réflexion sur les divers thèmes qui se sont dégagés lors des réunions de lancement³. Les

¹ Jacques Defrance, « Le mythe de la base. Les Etats Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52-53, 1984, pp. 56-79.

² *Lettre du TGV Rhin-Rhône*, n°2, juillet 1992. Voir en annexes V.

³ Cette possibilité constitue d'ailleurs l'une des spécificités du TGV Rhin-Rhône, puisqu'on ne retrouve pas ce procédé sur les autres projets appliquant la circulaire.

volontaires reçoivent un dossier complémentaire appelé « kit de création de commission locale » devant servir de guide aux travaux en vue de la réunion de clôture du 18 octobre 1993. Cet kit proposait notamment huit thèmes de réflexions pouvant guider le travail des commissions. Celles-ci pouvaient aussi bien être créées par une organisation, que par un particulier si l'on en croit le bordereau d'inscription contenue dans le kit. Cependant l'information ayant été diffusée à travers *la Lettre du TGV Rhin-Rhône*, tirée à 4000 exemplaires et diffusée aux « décideurs socio-économiques et aux représentants d'associations », on comprend qu'aucune commission n'ait été créée à l'initiative d'un particulier¹. 27 commissions se sont ainsi créées sur les six départements touchés. En pratique ce sont surtout des associations, des organismes consulaires, ou des municipalités, qui mettront en place de telles commissions locales². Chacune de ces commissions devait remettre ensuite la fiche de synthèse où elle formulait ses « interrogations, suggestions, réserves, propositions, etc. ».

La question l'utilisation de matériel pendulaire est abordée posée pour la première fois dans le cadre de l'une de ces commissions³, mise en place par Serge Grass, conseiller régional écologiste. C'est dans le rapport de synthèse de la commission, dont le titre est évocateur⁴, que le mot « pendulaire » apparaît pour la première fois : « Un débat préalable doit avoir pour objectif d'évaluer l'opportunité d'un projet eu égard à des objectifs et aux moyens existants. Or, les éléments communiqués dans le dossier ne font état que de TGV sur ligne nouvelle.

Si les écologistes sont très favorables à l'utilisation du rail plutôt qu'à la route, ils sont aussi favorables à un usage optimal des infrastructures déjà existantes... et des fonds publics. (...) Il serait donc judicieux d'évaluer :

¹ On note toutefois que deux maires, l'un en Franche Comté et l'autre en Bourgogne, ont constitué des commissions locales.

² On trouvera en annexe V la liste de ces commissions ainsi que le kit de travail qui leur était remis. A titre d'exemple, on peut indiquer que des telles commissions ont été créées par la Commission de protection des Eaux de Besançon, la FNAUT, mais aussi l'association Dijon Bourgogne TGV, de même que l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée.

³ Lors de la réunion de lancement du débat qui a lieu le 3 juin 1993 à Besançon, un conseiller municipal écologiste de Besançon était déjà intervenu pour demander parmi les différentes variantes envisagées, l'utilisation des voies existantes a été étudiées.

⁴ « Alternatives ? »

- les aménagements nécessaires pour permettre des vitesses de l'ordre de 200 à 220km/h avec des rames TGV mais aussi avec des matériels dotés du système pendulaire.
- les trafics supplémentaires nécessaires pour permettre l'amortissement de l'investissement et l'utilisation rationnelle des infrastructures existantes.¹ »

Comme on va le voir, cette contribution, retraduite dans le cadre des opérations de synthèse du débat, rencontrera d'abord peu d'échos.

2. Le partenariat avec la presse

Les conventions de partenariat ont été établies avec les quatre principaux journaux régionaux (*Le Bien Public, L'Alsace, Le Progrès - Les dépêches, l'Est Républicain*). Ces journaux s'engagent à réaliser le soutien publicitaire du lancement du débat et la mise en place d'une rubrique interactive, comportant un courrier des lecteurs, des articles sur le thème du TGV, des reportages sur les manifestations régionales, et des interviews et enquêtes pour alimenter le débat. A travers ce partenariat, il s'agit donc de diffuser largement l'information quant à la procédure, et de permettre au public de s'exprimer².

L'idée d'un partenariat avec la presse régionale a été suggérée à la Mission par son agence de communication³. Une proposition a donc été faite aux différents journaux régionaux, prévoyant la mise à disposition de la Mission TGV Rhin-Rhône d'une surface minimum, avec des courriers des lecteurs, des articles, accompagnés du logo « Le débat préalable ». Les règles du partenariat sont simples : en contrepartie d'une place importante consacrée au projet dans les journaux, ceux-ci se voient rétribués. Chaque journal s'engage à « participer à l'information, à l'expression et à la mobilisation des acteurs du débat et du grand

¹ Rapport de synthèse de la commission F5, « Association de protection de l'environnement de Besançon », présidée par Serge Grass (voir en annexes), *Bilan du débat préalable*, janvier 1994, annexes I-8.

² Ces conventions de partenariat seront reconduites lors de la phase suivante des études préliminaires.

³ Il s'agit de l'agence MBA-Francom, qui sera chargée de la communication autour d'autres débats Bianco.

public »¹. Mais l'indépendance des journalistes est préservée et se concrétise à travers l'absence de droit de regard de la Mission sur les courriers publiés, même si cette dernière se réserve la possibilité de répondre d'un point de vue technique aux questions des lecteurs².

Les lecteurs des journaux *L'Alsace*, *L'Est Républicain*, *Le Bien Public*, *Les Dépêches-Le Progrès*, ont été invités à s'exprimer par courrier, ces courriers étant ensuite en partie repris dans les colonnes des journaux. Une « rubrique interactive » a ainsi été mise en place dans chacun de ces journaux. Un encart « *Le TGV, c'est quoi? Un débat préalable pour le TGV Rhin-Rhône* », proposait de remplir deux coupons-correspondance, l'un à adresser à la Mission TGV Rhin-Rhône « pour être informé sur les enjeux et sur le déroulement du débat préalable », l'autre à adresser à la rédaction du journal « pour faire part de vos interrogations ou de vos réflexions concernant le projet de TGV Rhin-Rhône ». Les quatre journaux signataires de la convention ont ainsi reçu 143 lettres et 434 demandes de documentation.

Le premier effet de l'existence de ces conventions de partenariat est de donner une importance particulière au projet de TGV Rhin-Rhône, mais aussi au débat lui-même. La couverture médiatique des enquêtes publiques montre par exemple le peu d'intérêt généralement accordé par la presse à ce qui n'est pas considéré comme un événement méritant d'être relaté, mais plutôt comme une simple péripétie dans le processus de décision publique. On peut penser que le débat préalable aurait connu sinon un sort identique, du moins une couverture médiatique beaucoup plus limitée en l'absence de ce partenariat³.

Le respect de l'indépendance des journalistes et l'absence de sélection des courriers sont soulignés par l'ensemble des acteurs du débat, qui parfois s'en

¹ *Bilan du débat préalable*, p. 4.

² « ils ont été suffisamment intelligents pour apporter un projet de convention avec un article qui garantissait l'entière liberté des rédacteurs », raconte le journaliste chargé des affaires générales et régionales à *L'Est Républicain*.

³ Comme le suggère d'ailleurs un des journalistes chargés de la rubrique : « Il y a eu une indemnisation pour la surface parce que le papier ça a un coût, et qu'on n'aurait jamais accordé une telle place au TGV autrement » Entretien, Journaliste à *L'Est Républicain*.

étonnent. D'après Pierre Labourier, responsable de la communication à la Mission TGV Rhin-Rhône, les responsables de ces rubriques pouvaient choisir les lettres qu'ils voulaient, la seule consigne étant « qu'il n'y ait pas de démolition systématique du projet, qu'il y ait un équilibre, éventuellement avec des interviews. Ensuite, soit la lettre se suffit à elle-même, soit elle nécessite des éléments de réponse par la SNCF ». Dans ces conditions il n'y a eu aucune sélection des courriers reçus, tous étant publiés.¹. Cette indifférence relative des membres de la Mission à l'égard du contenu des courriers, suggère ainsi que le fait que l'on débattre du projet de TGV Rhin-Rhône dans la presse, est au moins aussi important que ce que l'on en dit.

De fait, tout se passe comme si on se souciait moins de ce qui était dit dans ces courriers, que du fait qu'ils existent et que cette rubrique permette de les publier. C'est ce que suggère également le journaliste chargé de cette rubrique à *L'Est Républicain* : « Je ne dis pas que la Mission n'avait pas voulu un vrai dialogue... bon, ils auraient voulu qu'il y ait plus de courriers 'pour', mais leur désinvolture par rapport à ça me fait m'interroger (...) Ils ont été réglos à la Mission, ils ont été honnêtes, ils ont joué le jeu parce qu'on aurait pu tomber dans une situation un peu glauque, on vous donne des sous alors soyez gentils... Peut-être que **le simple fait que ça existait leur suffisait**, ça c'est le mystère que je n'ai pas encore élucidé, à quoi ça leur servait... »

Mais en dehors de montrer qu'il y avait débat, le partenariat permettait également à des élus et des leaders d'opinion de prendre publiquement position en faveur du projet. C'est ce que l'on constate en analysant ces rubriques, où les contributions font l'objet d'un traitement différencié selon leur auteur. Si toutes donnent lieu à publication, cette publication peut prendre des formes bien différentes. Les courriers ne sont pas publiés *in extenso*. L'ensemble des 143 courriers reçus ne pouvant être publiés dans leur intégralité, ce ne sont que les

¹ « Dès le début on a marqué notre territoire et notre indépendance pour le principe avec des articles qui cognaient le TGV. Après, tout le courrier, c'était des opposants, comme toujours dans ces cas-là, et en fait la Mission a peu répondu car vu le stade, c'était pas tellement technique, mais surtout des oppositions de principe. On a fait quelques papiers sur le TGV, normaux, on a envoyé quelqu'un sur le chantier du TGV Nord, enfin normalement, c'était de l'info classique... donc ça a plus servi d'exutoire à ceux qui s'opposaient qu'autre chose » Entretien, journaliste à *L'Est Républicain*.

extraits jugés les plus significatifs qui sont choisis lorsqu'il s'agit de « simples citoyens ». La rubrique « courriers des lecteurs » se présente ainsi comme une succession d'extraits jugés significatifs, parce qu'ils posent un problème particulier. A l'inverse, lorsqu'un « leader d'opinion » s'exprime, de larges encarts sont consacrés à sa contribution au débat¹.

Cette hiérarchie pratique transparaît à travers divers signes, comme les intitulés présentant les différentes contributions : ces intitulés évoquent « le point de vue de X », « Du côté des élus »... quand il s'agit d'un élu ou d'un notable. Quand il s'agit d'un citoyen ordinaire, les titres deviennent : « les lecteurs dans le débat », « la tribune des lecteurs »... En outre, les contributions des « leaders d'opinion » semblent souvent provenir d'interviews, et non de courriers qu'ils auraient spontanément envoyés. De fait, il semble bien qu'on soit allé chercher certaines personnes pour avoir leur avis exprimé dans les colonnes, ce qui correspond au souci « d'équilibre » évoqué par le responsable de la communication à la Mission TGV Rhin-Rhône, mais également à l'idée de « leaders d'opinion » dont on attend de connaître le positionnement avant de se déclarer pour ou contre le projet. Un des délégués territoriaux à la Mission TGV Rhin-Rhône déplore ainsi que certains « grands élus » n'aient pas suffisamment pris position en faveur du projet : « On aurait attendu que les grands maires, au moins le maire de Mulhouse, le président du Conseil Général, prennent position pour le projet. Au lieu de ça, députés et sénateurs ont fait le mort. Il a fallu qu'on demande au président de la Chambre de Commerce et d'Industrie un article de prise de position ».

Au total, les avis exprimés émanant de personnalités ayant une compétence particulière jugée pertinente (nombreux cadres et retraités SNCF), ou une capacité à « représenter » quelque chose (responsables socio-économiques, élus, associatifs...) forment la majorité des avis exprimés dans le cadre de cette rubrique (59%). La profession n'est généralement pas mise en avant (ou en tout cas, pas mentionnée par le journal) si l'on ne rentre pas dans l'un de ces cas de

¹ On trouvera un exemple en annexe V.

figure. C'est alors l'adresse, seul renseignement connu quant à l'auteur (outre son nom), qui fait office de « titre à parler »¹. Ce sont donc essentiellement des avis émanant de personnes disposant de compétences spécifiques, et d'un fort sentiment de compétence, qui s'expriment à travers cette rubrique. Enfin on constate que les avis exprimés proviennent d'hommes à 93%. L'organisation et le fonctionnement concrets des procédures censées permettre la participation du public en amont des grands projets d'infrastructures requièrent de ce dernier un certain nombre de compétences pratiques (aptitude à s'exprimer en public, dans les formes...) de même qu'un certain sentiment de cette compétence. On observe alors des phénomènes d'auto-exclusion qui expliquent en partie la faible participation de ceux qui ne se sentent ni compétents ni concernés².

Ainsi qu'on va le voir dans la section suivante, les avis exprimés au sein de ces commissions donnent lieu à une synthèse dans le document de bilan du débat préalable. Les courriers des lecteurs, quant à eux, ne donneront pas lieu à une analyse et ne seront mentionnés dans le bilan du débat préalable que pour souligner l'ampleur de la consultation réalisée. Les différents acteurs qui s'engagent dans le débat sont loin d'être sur un pied d'égalité. Il existe des façons très différentes de prendre part au débat. Tout en paraissant également accessible, le débat est marqué par une inégalité dès le départ entre les différents participants. On n'entre pas dans le débat au même moment ; on ne prend pas part au débat au même degré. Plutôt que d'un débat public, on est en présence de plusieurs débats, qui s'adressent à des publics différents à travers des formes de consultation différentes, et qui semblent être d'importance inégale. L'analyse du public de ces lieux de débats donne l'impression que le débat n'est peut-être pas là où on le croit : ce sont les réunions de lancement et de surtout clôture, qui viennent encadrer puis sanctionner le débat. Entre chacune de ces deux étapes, le grand public est invité à s'informer, à discuter, à s'exprimer sur le projet, sans que le statut de cette discussion publique, notamment son articulation avec les autres arènes de débat, ainsi que ses effets sur le processus de décision, soient précisés.

¹ Luc Boltanski, Yann Darré, Marie-Ange Schiltz, « La dénonciation », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1984, 51, p. 3-40.

² Cécile Blatrix, « Vers une 'démocratie participative' ? », *art. cit.*

Ainsi, le « grand public » est d'une certaine façon « mis à distance » tout au long du déroulement du débat. Or parallèlement il se trouve à son insu enrôlé par différents procédés visant à mettre en scène le débat. De cette façon le grand public est tout à la fois pratiquement absent du débat, et réputé « consulté ».

§2. Une mise en scène de la demande de TGV

Comme on l'a souligné, le projet soumis au débat est celui que la coalition a réussi à imposer. En ce sens, le débat ne fait qu'entériner une certaine conception du TGV Rhin-Rhône, dont son organisation est le reflet (A). Dans l'optique de la coalition de projet, le débat est avant tout l'occasion de construire et d'exhiber un consensus autour de la nécessité du projet de TGV (B). Au total, le principal intérêt du débat semble résider, non pas dans les positions exprimées et l'évolution du projet, mais dans le débat lui-même (C).

A. Une imposition de problématique : le projet de la coalition

Jusque-là, les seules collectivités territoriales représentées au sein des comités de pilotage mis en place pour conduire les projets de TGV, étaient les Conseils Régionaux. La participation de Jean-Pierre Chevènement au comité de pilotage alors même qu'il ne représente pas à proprement parler une collectivité territoriale appelée à co-financer le projet¹, montre bien que le projet soumis au débat est d'abord celui qui a été conçu par la coalition qui dispose d'une légitimité suffisante pour imposer sa participation au comité de pilotage. C'est en tant que président de l'Association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée, et non en tant que député-maire de Belfort², qu'il siège au sein du comité de pilotage : « On avait fortement travaillé et capitalisé avant. Pour être respecté, il faut avoir fait quelque chose avant que le processus officiel n'ait commencé », explique le secrétaire général de l'association. Si cette présence de Jean-Pierre Chevènement

¹ Par exemple c'est en tant que président de Conseil Régional que le président de l'association défendant le TGV Aquitaine participe au comité de pilotage.

² Ceci pour exclure la possibilité de la demande de participation d'autres élus locaux.

au sein du comité de pilotage semble avoir au départ suscité quelques réticences parmi les metteurs en œuvre du débat, elle a été rapidement admise et est assez vite apparue comme présentant certains avantages¹. De par sa position et du fait même qu'il ne représentait officiellement aucune des trois régions concernées, Jean-Pierre Chevènement pouvait se permettre certaines actions qu'aucun des autres acteurs n'aurait pu effectuer, et semble avoir joué un rôle de conciliateur².

Toute l'organisation du débat, et la répartition des tâches qui se fait en pratique entre les différents protagonistes que sont Mission TGV Rhin-Rhône, Comité de Pilotage, Préfecture et association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée³, apparaissent comme un élargissement temporaire de la coalition. Tous les metteurs en œuvre de la procédure s'attachent pour des raisons différentes à défendre le projet. C'est à cet effet qu'une véritable division du

¹ « Sur un projet comme ça on a intérêt à rassembler les forces, donc c'était difficile d'écarter Chevènement et de le laisser à la porte. Au sein du comité il a un rôle de régulation important dans les moments de crise, un rôle d'autorité politique. Alors, c'est vrai qu'on aurait pu s'attendre à un certain positionnement politique, mais en fait c'est plutôt l'homme du consensus. Il joue un peu le rôle « d'huile dans les rouages », et puis il a un rôle de préparation politique. Il y a en quelque sorte deux coordonnateurs : le préfet qui représente l'Etat, et Chevènement qui prépare le terrain. Il désamorce les crises, il y a une complémentarité entre eux et Chevènement fait les choses que le préfet ne peut pas faire ». Philippe Bellec, Chargé de mission au SGAR de Franche-Comté, mars 1997.

² Comme l'explique le président du comité de pilotage, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées : « D. (préfet coordonnateur) avait fait pression pour qu'il soit au comité de pilotage et au départ j'étais pas très chaud... Mais il a l'avantage par rapport à moi qui dois garder une certaine réserve, qui représente la position du gouvernement; par exemple : Madame Idrac a dit qu'on ne lancerait plus de DUP sans avoir le financement; c'est logique mais on l'a pas fait pour le TGV Est. Cela, Chevènement le dira mais moi je ne peux pas. Actuellement il essaie de faire discuter une clé de répartition entre les trois régions pour le financement, alors je lui fournis des billes ».

« Institutionnellement le fait que Chevènement soit président de l'association, c'est le seul cas, on n'avait aucun titre pour faire partie du comité de pilotage, il y est seulement en tant que président de l'association. Or cette présence a été maintes fois utile quand il a fallu accorder les régions avec le Jura mettant de l'huile sur le feu, si Chevènement avait été absent aux comités de pilotages ils se seraient mal terminés notamment le dernier pour les études préliminaires à Mulhouse. Il intervient comme force de proposition dans le comité de pilotage. Au début par rapport à sa présence il y a eu des interrogations au niveau de l'Etat. Et puis au premier comité de pilotage il y avait un blocage, il a travaillé dans son coin et a fait une proposition qu'il a dictée, c'était au sujet de la définition de la première phase, donc il a dicté 5 lignes qui mettaient tout le monde d'accord et on a appelé ça la "dictée de Chevènement" ». secrétaire général de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée.

³ Le secrétaire général de l'association définit ainsi les rôles de chacun : « La mission c'est un peu comme un bureau d'études, et nous on leur sert un peu de parapluie, ce qui leur permet de travailler dans un calme relatif. Donc nous notre fonction, c'est de faire démarrer les études, de structurer autour de l'association toutes les régions concernées et une fois qu'une phase est acquise, on demande tout de suite la suite, on prépare la phase à venir. Donc on est un peu la colonne vertébrale de tout ce processus, c'est une fonction d'accompagnement, de préparation et d'anticipation ».

travail semble s'être opérée entre la Mission TGV Rhin-Rhône (SNCF), le Comité de Pilotage, l'Association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée et les services de la Préfecture. Les activités de la Mission donnent à voir le côté public de ce travail, en particulier l'activité de contre-mobilisation en direction des opposants. Mais parallèlement l'activité de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée est orientée en direction des élus et des pouvoirs publics, et vise à la fois à maintenir et élargir la coalition qui s'est formée autour du projet¹. Il s'agit de gagner un maximum d'élus et de personnalités politiques, administratives, etc, à la cause du TGV Rhin-Rhône, et d'obtenir qu'ils se prononcent publiquement en sa faveur.

Des tensions apparaissent néanmoins immédiatement, lors des réunions de lancement du débat : le fait que la région Rhône-Alpes ne soit quasiment pas impliquée est dénoncé dans la mesure où il trahit une certaine conception du projet (Mulhouse-Besançon-Dijon). Le Comité de Liaison des Usagers des Transports de Franche-Comté dénonce ainsi la « sélection suspecte et critiquable des régions à consulter » dans le cadre du débat préalable, « à savoir la Franche-Comté (certes au centre des flux concernés), l'Alsace (assurément impliquée par la branche Nord et par la séparation de la branche Est vers la Suisse, mais aussi la Bourgogne (pas plus concernée par la branche Ouest que ne l'est Rhône-Alpes par la branche Sud, cette dernière région ayant cependant été exclue du débat ». « En clair, les procédures institutionnelles mises en place se comportent jusqu'ici comme une façade destinée à donner une teinte faussement démocratique à un projet ficelé d'avance, ravivant le souhait du maire de Belfort et destiné à satisfaire également une hégémonie dijonnaise au détriment de l'intérêt collectif des Français et des Européens »².

¹ Ainsi l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée ne joue pas du tout un rôle de promotion du projet parmi le grand public. L'agence de communication Menscom ayant fait des propositions en ce sens, le secrétaire général de l'association explique très clairement que ce n'est pas le rôle de l'association qui est avant tout un « rôle d'agent d'ambiance » parmi les différentes collectivités concernées, ou encore « d'ingénierie politique », mais non de promotion du projet auprès du grand public, rôle attribué à la Mission.

² Comité de liaison des usagers des transports de Franche-Comté, « Le TGV Rhin-Rhône en bref », 6 avril 1995.

La branche Sud, qui est la seule ligne à figurer dans le schéma directeur en pointillé, et qui sera de fait exclue du débat comme renvoyant à une phase ultérieure dans la réalisation du projet, fera l'objet de tensions et de blocages entre jurassiens et bourguignons. Les élus jurassiens déplorent le fait que la région Rhône-Alpes n'ait pas été associée au débat car elle aurait pu leur apporter son soutien dans leurs revendications concernant la branche Sud. Ils demandent à ce que toutes les régions intéressées, région Rhône-Alpes mais aussi cantons suisses (pour les mêmes raisons), soient associées.

Mais les jurassiens ne parviendront pas à ce que la branche Sud soit examinée dès la première phase. Même à un stade aussi « amont » dans le processus de décision, il semble difficile d'infléchir significativement le projet en mettant en cause la conception défendue par la coalition. L'aboutissement de cette première phase aux environs de Dijon plutôt qu'aux environs de Dole, fait craindre aux jurassiens pour la suite. Tout au long des quatre réunions publiques qui marqueront le débat préalable, la rivalité qui oppose Dole et le département du Jura, à Dijon et la région Bourgogne va aller en s'amplifiant¹. Il apparaît en effet au fil des réunions que l'économie du projet est pour l'essentiel acquise et que les modifications qui pourraient y être apportées à l'issue du débat sont fort limitées. Dès la réunion d'ouverture du débat à Besançon, les inquiétudes sont exprimées par les élus et représentants jurassiens en ce qui concerne la desserte de Dole. Dans son intervention où il explique le déroulement du débat le préfet de région précise bien l'objet du débat, limité à la première phase du projet. Cette première phase « n'est pas à confondre avec ce qu'on appelle le tronc commun du tracé en Y de l'ensemble du TGV Rhin-Rhône, car l'itinéraire de la branche Sud inscrite au schéma directeur n'est pas encore arrêtée. » Les jurassiens proposent de faire aboutir le tronc commun venant de Mulhouse à Dole ou à proximité immédiate de Dole, sur la ligne existante Dole/Dijon. Les discussions lors de la troisième réunion organisée à Dijon, où les jurassiens sont peu représentés, sera centrée autour de la vocation de Dijon à devenir une « étoile ferroviaire » et donc le point d'aboutissement logique de la ligne. Les compte-rendus de la presse au lendemain

¹ Voir en annexe le compte-rendu synthétique de ces réunions.

de cette réunion, évoquant le « nombrilisme ferroviaire de la Bourgogne », suscitent l'émotion des jurassiens. La réunion supplémentaire organisée à Montmorot à leur demande ne parviendra pas à calmer leurs inquiétudes. Si la première phase est réalisée telle qu'elle est définie dans la convention, les risques sont grands qu'au moment de l'étude de la branche Sud, on leur réponde qu'il est plus logique et rentable de la faire partir de Dijon.

C'est pourquoi, tout en demandant que la convention soit modifiée et l'étude de la branche Sud prise en compte immédiatement, les élus jurassiens se font peu d'illusions et ont le sentiment que les dés sont pipés et que le débat n'est qu'un simulacre. Les tentatives du Secrétaire Général des Affaires Régionales à la Préfecture de Franche-Comté, ou du directeur de la Mission TGV Rhin-Rhône, pour leur assurer que le débat reste ouvert et que la décision n'est pas prise, restent sans effets. Le président du Conseil Général du Jura, André Jourdain dit sa déception : « J'ai l'impression que la SNCF et ses conseillers ont déjà pratiquement pris leur décision. Notre avis sera bien sûr pris en considération mais pour augmenter quelques pages d'un dossier. » De même Gilbert Barbier, député-maire de Dole, exprime ses doutes quant à la prise en compte des revendications jurassiennes : « on essaye de faire croire que le Jura peut être intéressé dans cette affaire alors qu'il y a simplement la volonté d'avoir un certain consensus régional de la part d'un certain nombre d'élus régionaux ». Il dénonce également le faible soutien du nord de la Franche-Comté à leurs revendications : « les intérêts ne sont pas les mêmes entre les élus du nord et les élus du sud (de la Franche-Comté). Je crois qu'il y a non pas une volonté, mais un intérêt moindre de la part de nos collègues du nord de la Franche-Comté où le seul intérêt pour eux, c'est d'aller très rapidement vers Paris. Et, en cela, il y a une connivence avec les Bourguignons et notamment les Dijonnais qui fait que les propos des technocrates ne varient pas ».

En clair, l'alliance parfois jugée « contre-nature » entre Jean-Pierre Chevènement et la Bourgogne plutôt qu'avec le Jura, renvoie à la volonté d'obtenir le plus rapidement possible une liaison à grande vitesse vers Paris. De fait, la première

phase du projet ressemble davantage à un Mulhouse – Belfort - Paris, qu'à un « Rhin-Rhône ».

B. Une mise en scène des soutiens ?

D'après les membres de la Mission TGV Rhin-Rhône, les avantages de l'organisation d'un débat préalable l'emportent de loin sur ses éventuels inconvénients : interrogés quant aux effets de ce débat sur la légitimité du projet, le directeur de la Mission souligne ainsi que « Dans une certaine mesure c'est vrai que le débat peut être une tribune pour les opposants, mais en plus ça oblige les "pour" à parler et à défendre le projet. Les prises de position sont plus publiques, les gens s'engagent publiquement : on entend des politiques s'engager publiquement pour le TGV et ce d'autant plus que ça dure depuis quatre ans»¹. Or la nécessité de cette publicisation des soutiens politiques au projet a été bien mise en évidence par l'expérience jugée malheureuse du TGV Méditerranée. « On n'est plus les seuls, les techniciens, qui portons un projet. Cela a obligé les gens qui considéraient que c'était un bon projet à sortir du bois. Par exemple si on prend le cas du TGV Méditerranée : il n'y a pas un seul élu régional qui se soit manifesté, les élus locaux sont contre, et les élus nationaux : prudence. Là, la nouvelle procédure oblige à se positionner »².

Les modalités d'organisation du débat témoignent ainsi d'une volonté de mettre en scène un consensus politique en faveur du projet. Rappelons que l'une des principales critiques adressées par les élus et les représentants de l'Etat, à l'enquête publique, est le fait que « seuls ceux qui sont contre s'expriment » . La procédure instaurée par la circulaire Bianco peut permettre de pallier cet inconvénient en obligeant les élus à prendre position publiquement et suffisamment tôt, c'est-à-dire avant l'entrée en scène du public et des opposants, comme l'exprime le secrétaire général de l'association TransEurope TGV Rhin-

¹ Directeur de la Mission TGV Rhin-Rhône.

² Directeur de la Mission TGV Rhin-Rhône. En matière de publicisation du soutien, c'est le TGV Est, grand rival du TGV Rhin-Rhône qui semble cependant considéré comme le modèle à suivre et qui est cité en exemple par le directeur de la Mission : « Au sein du comité de pilotage, six personnes ont le droit de parole plus le président. Pour le TGV Est c'est vingt. Le problème, c'est qu'ils n'ont pas forcément répercuté par rapport aux autres collectivités importantes leur position

Rhône Méditerranée : « l'idée qu'une fois qu'il y a eu débat et validation, le projet est légitimé, c'est une intention pure et généreuse, qui à mon avis s'impose car le monde a changé depuis le temps où on construisait des centrales hydroélectriques et où on changeait les gens de place. Informer suffisamment tôt est normal, d'autant plus que si c'est pas le cas, après c'est trop tard. Donc le débat a posé la question. Mais le débat préalable n'évacuera jamais certaines réactions. Au moins, ça a montré que les gens sondés étaient favorables au TGV. Et ça a permis de donner un point de départ, d'officialiser un accord sous le sceau de l'Etat »¹.

C'est l'analyse de la rubrique « Courrier des Lecteurs » qui montre le mieux cette mise en scène d'une demande de TGV à travers le débat.

L'immense majorité des avis exprimés à travers les courriers adressés à la presse ne contestent pas le projet: ainsi seulement 5% environ des avis exprimés remettent explicitement en cause le principe même du projet, souvent en recommandant une meilleure utilisation des voies existantes. Les « questions légitimes que vous vous posez et pour lesquelles vous êtes en droit d'attendre des réponses » mentionnées à titre d'exemple dans les encarts parus dans les journaux pour encourager les lecteurs à s'exprimer, reflètent une conception assez restrictive du débat, écartant toute possibilité de remettre en cause l'idée même de ce TGV et d'une manière générale la politique de développement du réseau ferroviaire à grande vitesse : « Quels sont les enjeux économiques et sociaux du TGV? Comment améliorer les conditions de transport dans les régions concernées? Comment optimiser l'aménagement des territoires desservis ? Quelles sont les solutions permettant d'intégrer l'environnement humain et naturel ? »

Déjà à ce stade de la procédure, le principe même du projet semble implicitement admis et le cadre du débat est bien circonscrit. Finalement, autour des questions de gares et de tracés (les deux étant bien sûr liées), c'est une lutte pour « avoir le

stratégique ; On aurait du de temps en temps élargir les comités de pilotage avec les principales collectivités concernées... »

¹ Mais selon lui, le débat devrait d'abord avoir pour fonction de mettre en place des critères de choix entre les projets concurrents, et ce n'est que quand des débats aboutiront sur l'abandon de projets qu'ils auront atteints ce rôle : « Si on peut pas faire tous les TGV à la fois, il faut choisir sur des critères transparents : est-ce que c'est les grandes lignes plutôt que les petites, ou bien selon que ça intéresse des membres RPR ou pas ? (...) Il aura sans doute des débats préalables où des

TGV » (c'est-à-dire une gare), que la rubrique met en scène : gare réclamée à Dole par les jurassiens, à Dijon par les habitants de Côte d'Or. Viennent ensuite les préoccupations quant aux interconnexions, correspondances, etc. Les avis concernant les questions d'environnement, de nuisances, sont peu nombreux. Dès lors le débat public permet de publiciser une demande de TGV.

Le tableau ci-dessous montre bien comment la rubrique « courriers des lecteurs » a permis de publiciser sinon un soutien explicite, au moins un « soutien par défaut » au projet, qui ne serait peut-être pas apparu avec la même évidence si les courriers avaient été publiés *in extenso* au lieu de sélectionner des « extraits représentatifs ».

TABLEAU 1. : Les problèmes soulevés dans les courriers des lecteurs¹.

	Interconnexions	Environnement	Gares	Tracés	Procédure	Soutien	Remise en cause	TOTAL Courriers reçus
<i>Le Bien Public</i>	34	0	39	34	3	11	0	52
<i>L'Est Républicain</i>	3	1	4	9	3	6	3	17
<i>Les Dépêches</i>	0	3	13	2	1	13	1	17
<i>L'Alsace</i>	2	4	5	5	1	6	1	16
TOTAL	39	8	61	41	8	36	5	102
%	38,2	7,8	59,8	40,1	7,8	35,2	4,9	100

projets ne seront pas validés et seront retirés ». Secrétaire Général de l'Association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée.

¹ Chaque courrier a été rattaché au principal thème auquel il renvoyait, sachant que cette analyse vise moins à rendre compte fidèlement des avis exprimés dans ces courriers, qu'à mettre en évidence la manière dont ils sont présentés à travers les extraits publiés dans les rubriques « courriers des lecteurs ». Au sein de la rubrique « Remise en cause », nous n'avons retenu que les extraits mettant en cause explicitement l'opportunité du projet, et dépassant ainsi la problématique imposée par la présentation de la rubrique de courriers des lecteurs.

Dans les quatre journaux dépouillés, si l'on ne distingue pas les courriers spontanés et les prises de position « suscitées », les extraits manifestant un soutien au projet (36) sont nettement plus nombreux que ceux qui le remettent explicitement en cause (entre 5 et 7), la majorité des courriers concernant des questions précises sur les conséquences pour l'environnement, la desserte de telle localité, etc., et ne se prononçant pas clairement pour ou contre le projet. A travers le courrier des lecteurs, le débat publicise moins un soutien explicite, qu'une absence de remise en cause globale du projet par la majorité des lecteurs. Il met surtout en scène le débat public lui-même, en montrant des citoyens intéressés et prenant une part active à la discussion du projet. Le tableau suivant montre que la prise de parole à travers le courrier des lecteurs nécessite le plus souvent des « titres à parler ».

TABLEAU 2. : Répartition des courriers selon l'origine socio-professionnelle¹

	Profession Inconnue	SNCF	Socio-économiques	Associatifs	Elus	Services de l'Etat	Autres	TOTAL Courriers reçus
<i>Le Bien Public</i>	17	21	6	1	4	1	1 ²	52
<i>L'Est Républicain</i>	1	0	1	1	6	1	6 ³	17
<i>Les Dépêches</i>	11	2	1	1	1	0	1 ⁴	17
<i>L'Alsace</i>	16	7	0	4	1	2	0	16
TOTAL	36	23	12	4	13	2	9	102
%	35,2	22,5	11,7	3,9	12,7	1,9	8,8	100

¹ Ce tableau a été élaboré à partir des indications souvent minces accompagnant les extraits publiés quant au titre auquel s'exprime leur auteur.

² Professeur.

³ Ingénieur, instituteur, usager, étudiant, conseiller d'éducation, documentaliste.

⁴ Professeur.

--	--	--	--	--	--	--	--	--

Les participants à la rubrique courrier des lecteurs le suggèrent eux-mêmes : « Ils n'ont pas publié l'intégralité de ma lettre. Et ils n'ont pas répondu à toutes les questions. Je pense que **tout ça c'était pour qu'il y ait un appui de la population à ce projet** »¹.

L'usage du débat comme mode de construction d'une demande de TGV et instance de légitimation du projet², apparaît beaucoup plus clairement lors de la réunion de synthèse et de clôture du débat du 18 octobre 1993, où quatre rapporteurs sont chargés de présenter les réflexions des différents ateliers.

Lors de la réunion de synthèse du débat, le rapporteur de l'atelier « Organisation des transports autour des TGV », le président du Comité Economique et Social de Bourgogne, résume les questions formulées par les participants à l'atelier : « Doit-on poursuivre la construction de lignes nouvelles à grande vitesse ou améliorer en priorité le réseau existant pour que le progrès soit partagé par tous ? ». Les discussions au sein de l'atelier ne le conduisent pas à l'idée d'une remise en cause du TGV. Dans son rapport en séance plénière, la question du pendulaire est évacuée et ramenée à un problème de complémentarité entre le TGV, dont l'intérêt n'est pas remis en cause, et le réseau existant : il se borne à insister sur le fait qu' « En même temps que nous réaliserons le TGV Rhin-Rhône, il faudra construire la complémentarité de cette ligne avec le réseau existant et les autres modes de transport ». Enfin dans son

¹ Entretien, participante au « courrier des lecteurs », *Le Bien Public*, 21/07/1993.

² Les protestations adressées par le secrétaire général de l'association Trans Europe TGV Rhin-Rhône à la commission de suivi du débat en octobre 1994, concernant un déséquilibre en faveur des opposants au projet, témoignent davantage de la vigilance de la coalition quant au jour sous lequel apparaît le projet, que d'un véritable déséquilibre : « face à l'activité rédactionnelle des correspondants et journalistes locaux, qui sont naturellement sollicités pour rendre compte des légitimes préoccupations et interrogations soulevées par les études préliminaires, il n'y a pas de réel équilibre entre les deux thèses en présence. Je conçois fort bien que cette situation ne soit pas simple à gérer en raison des nombreuses associations qui se sont créées et du caractère spontané de leur expression. Néanmoins, trop souvent, de flagrantes contre-vérités sont avancées et rapportées telles quelles, sans offrir aux défenseurs du projet la possibilité de la corriger, dans la même édition ou la suivante, par des réponses argumentées ».

discours de clôture du débat le préfet coordonnateur ne fait aucune mention de cette option.

C'est seulement dans une des annexes au document de bilan du débat que l'on trouve les premiers éléments de réponse qui seront apportés à ceux qui évoquent le pendulaire, et que l'on voit apparaître ce terme pour la première fois dans un document officiel. La question est traitée en quelques lignes : « le tracé des lignes existantes, comme par exemple dans la vallée du Doubs, ne permet pas d'envisager une augmentation de vitesse appréciable. Une solution alternative comme les trains à suspension pendulaire n'est pas de nature à transformer notablement l'offre de transport, compte tenu du faible gain de temps à attendre, particulièrement sur de longs trajets : 5 à 10% contre 40 à 60% pour le système TGV ». De même dans le dossier de consultation des études préliminaires, la question est évacuée en quelques lignes.

Comme l'a bien montré Charles Suaud, les actes techniques de traitement des contributions à une consultation de ce type, sont en même temps des « actes sociaux à travers lesquels des groupes d'agents vont s'approprier, puis reconstruire sous une forme transfigurée la parole de ceux qui ont pris part au débat »¹. Le travail des rapporteurs confère à ceux qui l'effectuent le pouvoir de reconstruire et de retraduire la discussion publique, tout en entretenant l'illusion de la conformité de ces rapports avec la parole publique. La participation apparaît ici comme bornée par ces opérations de synthèse du débat, où certains thèmes, particulièrement ceux qui, comme le pendulaire, mettent en cause l'économie du projet tel qu'il est défendu par la coalition, sont évacués ou rencontrent un écho très limité.

L'unanimité quant à l'intérêt majeur du TGV Rhin-Rhône et l'enjeu essentiel d'une réalisation prioritaire de la première phase du projet sont ainsi soulignés par le Président de l'Office des Transports et des PTT du Haut-Rhin et de la Franche-Comté. Enfin le Préfet coordonnateur se charge de clore la journée

¹ Charles Suaud, « Le mythe de la base, Les Etats Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52/53, 1984, p. 58.

de synthèse en déclarant qu'« Il n'y a pas unanimité mais un très large consensus, pour dire que ce projet est utile ». Il conclut sur les vertus du débat qui a permis de définir les responsabilités des différents acteurs : « Ainsi les techniciens doivent entendre la voix des non-spécialistes, les collectivités doivent engager des schémas d'aménagement et d'urbanisme (...) les particuliers doivent assimiler la notion d'intérêt général et se comporter en citoyens responsables». Comme l'indiquera le président du comité de pilotage lui-même : « Les préfets ont joué le jeu du bout des lèvres, c'était un peu comme De Gaulle, vous savez, 'je vous ai entendu', les points de vue ont été enregistrés, traduits, mais pas débattus »¹.

Tout se passe comme si le débat avait été conçu comme devant permettre de mettre les acteurs concernés d'accord, (ou de montrer l'accord des acteurs concernés) et de construire et publiciser un consensus qui permette d'asseoir la légitimité du projet, non pas tant à l'égard d'une opposition qui à ce stade ne s'est pas encore manifestée, qu'à l'égard d'autres projets concurrents : « Mais une chose est claire, puisqu'un large consensus existe sur l'opportunité de ce TGV, il faudra bien dépasser les contradictions pour faire avancer la première phase du projet dont la rentabilité interne est certes grande (8,4%), mais **qui doit compter avec la concurrence de projets plus avancés et très coûteux. Il faut faire en sorte que ce dossier ne prenne pas de retard et le rendre crédible.** Il le sera parce que ce projet est rentable et que nous le construisons de manière à ce qu'il soit optimisé ; ce dossier sera crédible aussi car il aura recueilli l'expression d'un consensus des départements, régions, collectivités et socio-professionnels sur son intérêt, et qu'il ne reflétera pas un débat trop marqué par des querelles géographiques ou d'intérêt divers »². La procédure du débat Bianco permet ainsi à la coalition de projet de montrer aux pouvoirs publics le soutien des différents élus concernés par le projet, et l'existence d'une demande de TGV Rhin-Rhône. Le véritable destinataire du débat tel qu'il est organisé, est le gouvernement à qui il appartient de décider du lancement de l'étape suivante du processus de décision,

¹ Entretien, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, Président du comité de pilotage.

² Discours prononcé par le préfet coordonnateur lors de la réunion de clôture du débat. Document de bilan du débat préalable, p. 42.

beaucoup plus que le « grand public ». Le débat Bianco permet ainsi à la coalition de renforcer sa position.

Comme dans d'autres procédures dites participatives, le grand public est à la fois tenu à distance et enrôlé dans le débat préalable. Mais **c'est la première fois qu'une procédure de « démocratie participative », en définissant et en sollicitant elle-même une partie de son public, tout en donnant à voir un débat apparemment ouvert à tous grâce aux autres outils disponibles, se donne les moyens d'obtenir et de mettre en scène une expression publique des soutiens au projet.**

C. Le débat entre évaluation et légitimation

L'existence d'une possibilité de s'exprimer compte davantage que son usage effectif et le débat en lui-même, compte plus que ce qui est débattu. On conclut au consensus et au succès du débat alors que le débat a moins porté sur les grandes fonctions de l'infrastructure, que sur des batailles entre collectivités territoriales pour obtenir une gare. Ce que soulignent les propos de Dominique Voynet, conseillère régionale de Franche-Comté, lors de la réunion de Montmorot le 5 juillet 1993 : « quelle est notre philosophie à nous, élus et citoyens du Jura, et quels sont les éléments que nous souhaitons apporter pour enrichir le cahier des charges pour que le TGV Rhin-Rhône réponde le mieux possible à nos exigences. Je trouve dommage que l'on n'arrive simplement qu'à répéter comme un leitmotiv qu'on exige une gare TGV dans le Jura... La desserte d'un territoire n'est pas forcément le fait de posséder physiquement ou géographiquement une gare et je crois qu'il faut qu'on dépasse ça et qu'on arrive à dire vers quelle stratégie de développement nous souhaitons aller ».

Le bilan auquel a donné lieu le débat préalable, montre qu'on tente d'évaluer l'impact du débat, sans réellement se donner les moyens d'en apprécier la portée et les effets. Dès le début du débat préalable, cette préoccupation s'exprime à travers divers documents : dans le « kit de communication pour les commissions locales indépendantes », en date du 23 juillet 1993, on apprend que

le partenariat avec la presse a à cette date déjà « permis la réalisation de 16 grands reportages, une demande d'informations de plus de 370 personnes ou organismes, et enfin la libre expression de près de 100 autres personnes dans le courrier des lecteurs ».

Le document qui dresse le bilan du débat privilégie les opérations de chiffrage et de classement, en fonction de la nature des contributions (lettres, etc), de leur origine, des thèmes abordés. Une note émanant de la Préfecture coordinatrice de Franche-Comté à l'attention des préfets des régions Alsace et Bourgogne, en date du 23 avril 1993, reflète bien quelles sont les préoccupations institutionnelles : « Tout au long de cette campagne, nous veillerons à mesurer le plus précisément possible l'impact des actions entreprises sur le plan quantitatif et qualitatif ; Par exemple : le nombre des demandes d'information dans les préfectures, l'audience des journaux régionaux, la fréquentation des conférences débat, les retombées presse, la nature des questions adressées à la mission, le nombre d'envoi de lettres institutionnelles, etc. ».

L'évaluation des personnes « touchées » à travers le débat est grossière et vise manifestement à affirmer le succès de l'opération : la population a bel et bien été consultée, elle s'est bel et bien exprimée, ce qui n'est pas anodin quand on sait la désaffection dont font généralement l'objet les enquêtes d'utilité publique : « Plus de 200 acteurs ont été directement invités à s'exprimer et près de 800 000 lecteurs de quotidiens régionaux ont été touchés... L'expression des objectifs du débat a pu être relayée par une lettre institutionnelle éditée à 3000 exemplaires... Le troisième numéro de cette lettre du débat a permis en outre de diffuser les éléments de réponse à plus de 170 questions diverses recensées lors des séances initiales... 85 contributions écrites... 600/400participants... Le nombre de participants aux réunions de lancement (600), à la journée de synthèse (400), celui des commissions locales créées (une trentaine), l'ensemble des avis et contributions, la qualité et la pertinence des expressions, tous ces aspects soulignent le succès de la démarche utilisée »¹.

Le public touché par ce débat préalable est généreusement défini :

¹ Document de bilan du débat préalable, p. 44s.

« Outre le vaste public touché grâce au partenariat avec la presse régionale, ont été invités à participer directement au débat les représentants de tous les secteurs socio-économiques des trois régions et des six départements concernés, à savoir notamment :

- les services déconcentrés de l'Etat
- les parlementaires
- les collectivités territoriales (élus et services) :
 - Conseils Régionaux
 - Conseils Généraux
 - Principales agglomérations et chefs-lieux
 - Associations des maires
- les conseils économiques et sociaux et les chambres consulaires
- les fédérations professionnelles
- les syndicats
- les fédérations régionales ou départementales d'usagers et de protection de la nature ».

De même, en ce qui concerne le partenariat avec la presse. L'impact de cette couverture du projet de TGV sur la population paraît extrêmement difficile à mesurer. Or la manière dont le succès du partenariat est évalué montre bien que l'on se désintéresse de la satisfaction des lecteurs à l'égard des réponses qui leur ont été faites. On ne fait que compter les contributions, sans même s'intéresser à leur contenu, comme si seul comptait le fait qu'une expression populaire ait bien eu lieu, qu'on puisse mettre en avant de manière tangible avec ces chiffres. Il s'agit autant de mettre en scène un soutien public au projet, que de montrer que **le débat a eu lieu.**

Le bilan du débat préalable témoigne autant d'une logique d'évaluation du débat, que d'une logique de légitimation du projet. On retrouvera le même souci d'évaluation et la même importance accordée aux opérations de chiffrage lors des phases de consultation ultérieures¹. On s'attache à chaque fois à souligner le succès de l'opération qui a permis à un grand nombre d'individus de s'exprimer. L'existence d'une commission de suivi dont le rôle est de veiller à ce que le débat

¹ Les conclusions du document de « Bilan de la consultation » à la suite des études préliminaires soulignent que la consultation a provoqué « une très large expression des acteurs concernés : **439** contributions ont été recueillies et analysées. Le taux de réponse des **260** communes concernées (**90%**) et le nombre d'associations représentatives d'intérêts déclarées et consultées (**87**) démontrent la portée de l'opération réalisée ». Ainsi le document souligne que « plus de 2000 acteurs ont été effectivement invités à s'exprimer dans le cadre du débat préalable », de même que « 600 000 à 800 000 lecteurs potentiels » grâce au partenariat avec la presse.

a bien eu lieu, sans qu'elle ait à se prononcer sur le projet, relève de la même logique. Il s'agit bien, à travers le débat Bianco de légitimer le projet en donnant à voir une demande de TGV Rhin-Rhône, et par là de **légitimer le débat lui-même** et le processus de décision.

C'est dans la **publicité faite au débat et dans la possibilité donnée à chacun de s'exprimer**, quel que soit l'usage qui en est fait, que semble résider le principal intérêt du débat. Le seul fait que le débat ait lieu et permette de s'exprimer en amont de l'enquête publique, semble constituer une ressource de légitimité pour les défenseurs du projet.

Par une sorte d'extension de sa légitimité, le projet élaboré par la coalition sort donc renforcé de « l'épreuve de la discussion publique », grâce à la construction d'un consensus élargi, et grâce à la mise en scène du débat public lui-même.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Le débat public est utilisé par la coalition de projet qui se structure autour de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée, pour marquer des points dans la compétition entre projets. La portée de la participation du public à ce débat public est donc limitée par les termes mêmes du débat. Le débat Bianco paraît bien loin de l'idée d'arguments raisonnés qui s'affronteraient pour déboucher sur une décision à la fois juste et acceptée par tous. On ne sait pas très bien dans ce débat si l'on discute d'une décision prise ou à prendre. Il donne plutôt l'impression, que confirme l'observation de la suite du processus de décision, d'une succession de négociations et d'accords provisoires. Ce n'est pas parce qu'un débat a eu lieu que le projet tel qu'il a été « accepté » ne pourra pas être remis en cause, et que la discussion est définitivement close¹.

Ce qui précède souligne ainsi la confusion que des approches de la décision en terme de processus cognitif peuvent susciter. L'usage souvent non contrôlé de ce terme, qui semble se développer dans l'analyse des politiques publiques², peut aboutir à accréditer des représentations aussi réductrices que naïves du monde social, qui serait exempt de luttes et de rapports de force³. Il pourrait la plupart du temps être remplacé par des notions plus parlantes et moins confuses qui ont déjà fait leur preuves. L'adjectif cognitif pourrait ainsi le plus souvent être remplacé, dans la plupart de ces usages, par argumentatif, revendicatif, normatif... De même, les « processus cognitifs » oscillent selon les auteurs entre l'idée de la confrontation de représentations, d'interprétations, de visions du monde, avec très souvent une ambiguïté assez gênante quant à ce que

¹ Christer Jönsson, Jonas Tallberg, « Compliance and Post-Agreement Bargaining », *European Journal of International Relations*, Vol. 4(4), 1998, p. 371-408.

² Voir Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 118-121.

³ Du reste, Pierre Muller et Yves Surel soulignent eux-mêmes qu'appréhender les décisions publiques comme des « processus cognitifs » ne signifie pas qu'elles s'imposent toutes seules sans un « travail sur le sens », et invitent à considérer « l'intrication entre logiques de pouvoir et

produisent ces confrontations (la vérité ?). Si les mots ont un sens, le terme cognitif renvoie à la faculté de « connaître ». Son usage nécessiterait au minimum des précisions quant à la théorie de la connaissance sur laquelle il s'appuie, précisions absentes de la plupart des travaux. Ainsi ces approches nous paraissent plus aveuglantes qu'éclairantes, et l'on ne voit guère ce qu'elles apportent s'il s'agit seulement de penser des visions du monde.

Le chapitre qui suit invite cependant à utiliser cette dernière notion avec précaution. Elle ne doit pas conduire à l'idée d'un système unique, cohérent de système de justification qui s'imposerait partout avec le même bonheur. C'est la raison pour laquelle nous avons préféré parler de « thématique participative » plutôt que de référentiel. On a vu en première partie que son succès était très inégal selon les secteurs, les acteurs et les enjeux. Chaque acteur est lui-même « clivé » au sens où il n'aura pas recours au même « référentiel » selon ses interlocuteurs et le lieu où il s'exprime. C'est cet aspect que nous voudrions maintenant souligner dans ce dernier chapitre. Les acteurs ont recours à la thématique participative, non seulement parce qu'on se situe d'une manière générale dans un « contexte participationniste » où ce type d'argument est valorisé, mais aussi parce qu'ils s'expriment dans le cadre d'une procédure participative. Cette thématique apparaît d'autant plus comme une ressource, qu'ils doivent faire face à une contre-mobilisation qui prend la forme d'une stigmatisation. Le résultat de ces interactions est que la « démocratie participative » paraît se nourrir d'elle-même.

CHAPITRE III

CONTESTATION ET REVENDICATIONS DE « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »

L'analyse du débat préalable montre qu'il est utilisé par la coalition de projet, qui va au-delà de la seule association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée. Le débat permet tout à la fois de publiciser une demande de TGV en mobilisant des soutiens, et de mettre en avant le fait qu'un débat a eu lieu. L'analyse des conditions dans lesquelles la participation du public est organisée dans le cadre de ce débat préalable, amène à s'interroger quant aux effets de l'existence de cette procédure, et plus largement du développement des procédures participatives, du point de vue de la décision, et du point de vue des contestations. Le débat préalable a-t-il permis de légitimer durablement le projet, ou bien fait-il l'objet de contestations ? Dans quelle mesure l'action collective est-elle affectée par l'organisation préalable d'un tel débat ? En effet, on a vu que la participation était surtout le fait de représentants élus ou de représentants d'intérêts organisés, et que le grand public était en quelque sorte tenu à distance.

Tenter de comprendre ce que « fait » le débat à l'action publique d'une part, et à l'action collective d'autre part, à partir de l'exemple du projet de TGV Rhin-Rhône nécessite ici d'adopter un niveau d'analyse qui dépasse le seul débat préalable, pour tenter d'appréhender l'enchevêtrement de procédures et de mobilisations dans lequel il s'insère. Le choix du débat public instauré par la circulaire Bianco comme point d'entrée pour appréhender la dynamique de la « démocratie participative » dans un domaine où elle semble acquérir le plus de solidité, peut conduire à surestimer singulièrement l'importance de cette arène particulière de débat au sein du processus de décision. Cette tendance à la

focalisation de l'attention sur le seul moment et la seule procédure du débat préalable est un effet du débat lui-même, dont l'analyste risque fort l'être la première victime. L'organisation du débat et le discours officiel le présentent volontiers comme le lieu où tout se joue. Or, il succède lui-même à d'autres consultations¹, et est suivi d'autres débats prévus ou non par le processus de décision officiel. La multiplication des consultations dont le débat préalable n'est qu'un exemple, fait qu'on ne peut prétendre analyser le fonctionnement concret de la « démocratie participative », en centrant l'analyse sur cette seule arène. Comme nous l'avons déjà souligné, la « démocratie participative » désigne un ensemble de procédures et non une procédure. Elle désigne aussi, tout un enchevêtrement de consultations, de contre-procédures, de manifestations, de revendications. C'est l'articulation de l'ensemble de ces actions revendiquées comme étant des formes de « démocratie participative », qui doit donc être élucidée, en particulier si l'on veut comprendre les contraintes qui pèsent sur l'action collective².

Comprendre la portée du débat préalable en tant que procédure de « démocratie participative » nécessite donc d'être particulièrement attentif à deux aspects :

- l'articulation avec d'autres arènes de débat, plus informelles mais tout aussi publiques (médias...) et avec d'autres formes d'expression publique (formes d'action collective classiques comme la manifestation, etc.)
- la multiplication des cadres de mise en discussion publique, qu'il faut saisir dans leurs enchaînements potentiels : d'une étape du processus de décision à la suivante, le projet est susceptible de remises en cause. Focaliser l'attention sur une seule étape du processus de décision empêche de voir comment leur succession aboutit à modifier durablement la configuration de l'action publique et les relations entre les acteurs. Ainsi, au débat préalable succèdent d'autres consultations au fur et à mesure que le projet se précise : études préliminaires, avant-projet sommaire, enquête d'utilité publique. Entre chacune de ces étapes du processus de décision, auront lieu des mobilisations pour maintenir la définition dominante du projet et obtenir le lancement de l'étape suivante, ou au contraire pour tenter d'imposer une définition

¹ Notamment pendant l'élaboration du schéma directeur. Voir *supra*, p. 414.

² Comme l'indique le président du comité de pilotage lui-même en évoquant les opposants au projet : « La procédure est tellement longue, qu'ils vont bien finir par se fatiguer ».

alternative. De même que le moment de la décision est difficile à repérer, qu'elle est toujours controversée et susceptible d'être remise en cause, de même le moment du débat est plus difficile à délimiter qu'il n'y paraît au premier abord et gagne à être appréhendé comme un enchaînement de lieux et d'actions dont l'issue n'est jamais fixée une fois pour toutes.

En tant qu'instance de mise en scène des soutiens et de construction d'un consensus entre collectivités territoriales, le débat Bianco apparaît comme un moment du processus de décision, dont l'issue n'est pas définitive, mais toujours susceptible de remises en cause dans les étapes suivantes, à travers d'autres consultations publiques. Ainsi, le consensus construit dans le cadre du débat est d'autant plus fragile que ces phases de consultation publique alternent avec des périodes où aucun cadre procédural n'encadre la discussion du projet (Section I). En tant qu'instance de légitimation du projet et du processus de décision, le débat montre encore ses limites. Il n'empêche pas la contestation associative de se développer, de revenir sur des questions qu'il avait évacuées, en s'appuyant sur les procédures elles-mêmes, ainsi que sur les ressources rendues disponibles par d'autres mobilisations. Il semble en outre favoriser une remise en cause du processus de décision lui-même par les opposants, qui vont pouvoir s'appuyer sur un contexte « participationniste », où la « participation » constitue tout à la fois une revendication légitime pour le citoyen ordinaire, et un argument en soi. Au total, il conduit à une complexification de la décision dont les effets en terme de légitimation sont ambivalents (Section II).

Section I

Un consensus fragile

Deux autres phases de consultation succèdent au débat préalable. La consultation concernant les études préliminaires de tracé se déroule de novembre 1994 au 25 janvier 1995. La consultation dans le cadre de l'avant-projet sommaire a lieu du 20 février au 23 avril 1997. Entre chaque phase officielle de consultation, peut donc s'écouler une période de un à deux ans. C'est l'articulation de ces deux types de conjonctures qu'il convient donc de comprendre, en soulignant que les périodes de « relâche » l'emportent par la durée sur les périodes de consultations officielles. Ainsi, entre chaque phase de consultation officielle, on se trouve dans des conjonctures qu'on peut qualifier de « relâchées », qui donnent lieu à une mise en cause du consensus issu du débat préalable, et à un important travail de maintenance et de mobilisation de la part de la coalition de projet.

§1. Octobre 1993 - novembre 1994 : la poursuite du débat par d'autres moyens

Le débat préalable sur le projet de TGV Rhin-Rhône constituait une première, dans le sens où c'était la première fois qu'une consultation publique avait lieu à un stade aussi précoce du processus de décision. Ce dernier prévoit cependant d'autres étapes de consultation obligatoires, d'abord dans le cadre des études préliminaires de tracé, puis dans le cadre des études d'avant-projet sommaire, avec enfin l'enquête d'utilité publique¹.

A la suite du débat préalable (juin-octobre 1993), un projet de cahier des charges de l'infrastructure est mis au point puis adressé au ministre chargé des transports au mois de décembre 1993 avec un dossier de bilan du débat rassemblant toutes les contributions au débat. Le 11 avril 1994, le ministre chargé des transports

¹ Le projet donne actuellement lieu aux études en vue de la préparation du dossier d'enquête d'utilité publique. Celle-ci doit avoir lieu dans le courant du premier semestre 2000.

approuve le cahier des charges de l'infrastructure et lance **les études préliminaires de 1ère phase**. Le TGV ne fait qu'effleurer le Jura dans le meilleur des cas (les fuseaux n'ayant pas encore été choisis). Il n'y a pas de gare aux environs de Dole, mais aux environs de Dijon.

La phase des études préliminaires se déroule en deux temps, avec d'abord un certain nombre de concertations préalables à la consultation (avril 1994 - septembre 1994) qui se déroule de novembre 1994 au 25 janvier 1995¹.

Entre la fin du débat préalable et le lancement de la consultation publique sur les études préliminaires de tracé, va se nouer la « crise jurassienne » à la faveur de l'absence de règles du jeu, notamment à l'égard de l'usage des médias. Le consensus péniblement construit au moment du débat préalable entre les différentes collectivités concernées vole ainsi rapidement en éclats.

A. Conjonctures « relâchées » et reconfiguration de la coalition de projet

Entre la phase de débat préalable et la phase de consultation dans le cadre des études préliminaires, on se trouve donc dans une configuration un peu particulière, qui se reproduira par la suite entre les études préliminaires et les études d'avant-projet sommaire, puis entre l'APS et l'enquête d'utilité publique. Il

¹ Les opérations préalables à la consultation vont consister en des actions d'informations en direction des élus, organismes, communes et associations concernés, qui reçoivent un dossier comprenant le cahier des charges du 11 avril 1994, la plaquette de présentation des fuseaux de ligne nouvelle mis à l'étude d'avril 1994, une note sur le rôle des différents intervenants, *La Lettre du TGV Rhin-Rhône* n°3 d'octobre 1993 avec le document de réponses aux 180 questions écrites posées lors du débat préalable, *La Lettre du TGV Rhin-Rhône* n°4 d'avril 1994 introduisant les études de fuseau et comprenant un supplément spécial sur la journée de synthèse du débat préalable du 18 octobre 1993, une plaquette « La SNCF et l'environnement ». Sur cette base, la mission TGV Rhin-Rhône appuyée par les représentants de l'Etat participe à 80 réunions d'informations organisées à l'initiative des préfets, des collectivités ou des associations. Elle organise également douze voyages d'information le long de la ligne TGV Nord, de façon à permettre aux maires des communes, aux élus, aux services techniques et aux représentants d'associations de mieux apprécier les effets et les conditions d'intégration d'une ligne TGV. Suite aux premières réactions enregistrées, le comité de pilotage demande le 8 juillet 1994 à la SNCF d'étudier des variantes de fuseau supplémentaires sur proposition du préfet coordonnateur. Ensuite a lieu une première consultation des services de l'Etat de juillet à septembre 1994, sur la base d'une version provisoire du dossier d'information. L'ensemble du dossier de consultation, incluant d'une part les dossiers d'information préparés par la SNCF concernant les aspects socio-économiques et environnementaux du projet et d'autre part, les synthèses des perspectives d'aménagement et de développement préparées par les services de l'Etat, a pu ainsi être constitué au début du mois de novembre 1994.

s'agit de conjonctures où la Mission TGV Rhin-Rhône n'a plus d'existence officielle et n'est donc plus en mesure « d'occuper le terrain »¹.

L'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée se retrouve seule à pouvoir publiquement mobiliser en faveur du projet afin d'obtenir une décision ministérielle et le lancement de la phase suivante, et pour communiquer en direction du grand public. Le processus de décision, par étapes successives, laisse ainsi la place à des phases en creux, vides, sans cadre. Nous appellerons conjonctures relâchées ces périodes transitoires où la coalition de projet se réduit temporairement à sa composante habituellement la plus discrète, à savoir l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée, seule à pouvoir assurer une certaine continuité dans le soutien au projet. C'est d'ailleurs dans cette continuité que réside sans doute un des principaux intérêts de la forme associative pour réunir les défenseurs de projets comme le TGV Rhin-Rhône. Elle permet de pallier le caractère « haché » des procédures, dont le lancement est de plus soumis aux aléas des échéances électorales.

La position de chacun des acteurs de la coalition de projet qui, pendant le débat préalable s'était élargie autour de l'Association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée à l'ensemble des metteurs en œuvre de la procédure, se trouve donc modifiée à l'issue du débat préalable, et une nouvelle division du travail s'instaure. La discussion publique du projet se transporte sur la seule scène médiatique, qui en dehors de toute convention de partenariat retrouve ses logiques de fonctionnement habituelles. Le débat prend alors la forme de controverses et de polémiques par médias interposés. Chacun des acteurs ayant participé au débat préalable va tenter d'imposer la définition de la situation qui lui est la plus favorable, au risque de remettre en cause le consensus difficilement obtenu entre les collectivités territoriales.

¹ La Mission TGV Rhin-Rhône, principal interlocuteur pour le grand public, voit sa composition évoluer tout au long des différentes étapes de la procédure : elle fonctionnera avec plus de 50 personnes au moment des études d'Avant-Projet Sommaire, pour retomber avec un effectif très restreint chaque fois qu'une étape est franchie et qu'on attend la décision ministérielle de lancer la suivante.

B. La mise à profit de l'absence de règles du jeu

La première conséquence du débat est qu'il existe une phase sans débat, c'est-à-dire un moment où le débat public prend officiellement fin et où l'on attend que l'étape suivante du processus de décision soit lancée. **Il n'existe plus d'arène politique centrale de discussion du projet**, focalisant l'attention. Il n'existe plus de lieu où les différents acteurs sont en situation de co-présence et d'interaction, même si on a vu précédemment que cette co-présence se limitait en réalité à certains acteurs, le grand public étant mis à distance. L'arène de débat public se transforme, elle se relâche et le débat se déplace. Il y a une « médiatisation » du débat¹, au sens où désormais les acteurs échangent en effet des coups par l'intermédiaire de la presse et de la télévision régionales. Si les actions entreprises vont varier fortement selon les groupes mobilisés, leurs ressources, leur « répertoire », les médias seront l'enjeu privilégié de cette lutte en l'absence de lieu de négociation central. C'est à travers eux que se donne à voir « l'opinion publique » et l'interprétation de l'état des rapports de force.

C'est principalement à travers les médias régionaux que les verdicts et les sanctions de victoires ou d'échecs des différents protagonistes sont délivrés. Ces périodes sont également marquées par une intensification de la mobilisation de la coalition de projet, pour obtenir le lancement de la phase suivante.

Dès que l'on n'est plus dans le cadre de la mise en scène bien orchestrée du débat où chacun tient à peu près son rôle, il n'existe plus de contrôle des messages émis. Les luttes sur l'interprétation de la situation augmentent et sont exacerbées par le jeu de la compétition politique locale. Voir son point de vue repris dans la presse, va être au cœur des luttes que se livrent les acteurs. Dans un tel contexte, la connaissance des règles de fonctionnement du milieu journalistique devient un

¹ On peut ici se référer à l'analyse que fait Michel Dobry de la « médiatisation » des coups, à partir de la distinction élaborée par Goffman entre coups directs et coups indirects ou médiatisés dans les processus d'interaction stratégique. « Ce qui caractérise le coup médiatisé, c'est le fait que le rapport entre le coup et le résultat se relâche - le terme est de Goffman - lorsque joue l'écran d'une "agence d'exécution". L'efficacité du coup, son poids, sa valeur, ses effets sur les autres protagonistes du jeu tendent alors à dépendre des routines, calendriers, procédures, règles du jeu, intérêts et rapports de force internes à l'agence d'exécution » Michel Dobry, *op. cit.*, p. 176.

enjeu primordial, qui place certains acteurs dans une position plus favorable que d'autres. Ils sauront d'autant mieux en profiter que, dans un premier temps, aucune règle n'a été définie en ce qui concerne les relations avec la presse. Alors que dans le cadre du débat préalable, l'existence des conventions de partenariat garantissait un accès plus ou moins égal à un espace public réglementé, les médias apparaissent désormais comme une arène aux règles qui lui sont propres et dont les acteurs vont inégalement savoir tirer parti. L'analyse de ces périodes relâchées permet ainsi de mettre en évidence *a contrario* l'opportunité nouvelle que constituent les périodes encadrées, où les groupes bénéficient d'un accès certes inégal, mais néanmoins facilité aux médias.

L'absence de règles concernant la couverture médiatique des comités de pilotage va ainsi contribuer au durcissement du conflit avec le Jura, notamment à la suite de différentes interventions du président du Conseil Régional de Bourgogne, Jean-François Bazin (RPR). Avant d'accéder à ce poste en 1993, Jean-François Bazin, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et auteur d'une thèse de doctorat sur la création du ministère de l'environnement, a été journaliste de 1966 à 1982 aux *Dépêches* à Dijon¹. Cet itinéraire lui donne un accès privilégié à la presse régionale. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises Jean-François Bazin donnera sa « conférence de presse » personnelle à l'issue des comités de pilotage, profitant de ce que les relations du comité avec la presse n'ont pas été définies. Ce n'est pourtant qu'à la suite de plusieurs incidents résultant de cette situation, que sera institué le principe d'une conférence de presse commune à l'ensemble des membres du comité de pilotage.²

¹ Jean-François Bazin, *La création du ministère de la Protection de la nature et de l'environnement, Essai sur l'adaptation d'une structure gouvernementale à une mission nouvelle, Thèse citée*. Jean-François Bazin est également l'auteur entre autres ouvrages, d'essais sur différents projets de TGV : *Les défis du TGV* (1981) et *Le TGV Atlantique* (1988).

² « Au début rien n'était prévu comme communication, donc c'était effroyable, car chaque homme politique qui en sortait faisait sa propre intox notamment Bazin, qui est un journaliste, et ce détail a son importance (...) Donc moi je leur avais dit, faites un point presse où vous venez tous, comme ça il n'y aura pas de problème ; (...) avec des petits *clashes* progressifs on est arrivés à ce qui est la règle commune aujourd'hui, à savoir un point presse avec diffusion de leur communiqué qu'en général ils écrivent avant, et où on peut poser toutes les questions qu'on veut... Alors le cérémonial, d'abord le président du comité de pilotage fait le discours, le communiqué technique qui n'intéresse personne, et là c'est à vous de les attaquer pour savoir si il y a autre chose. En général Bazin ne dit rien et se précipite à son Conseil Régional d'où il balance son communiqué à lui. » Entretien, Journaliste à *L'Est Républicain*, chargé des affaires générales et régionales.

Ainsi à l'issue du débat préalable, lors de la réunion du comité de pilotage à Besançon le 24 janvier 1994, a lieu une première présentation des fuseaux envisagés pour l'étape suivante de consultation sur les études préliminaires. Le jour même, Jean-François Bazin fait son propre communiqué de presse qui est un avis de victoire pour Dijon et la Bourgogne. « La mission avait diffusé une carte en couleur, il a immédiatement compris ce que ça donnerait en noir et blanc, ça donnerait le flou le plus total si c'était pas retravaillé par des graphistes, donc il l'avait donnée au *Bien Public* et ça lui permettait donc de raconter n'importe quoi », raconte le journaliste de *L'Est Républicain*. Dans ces conjonctures « relâchées », l'interprétation des décisions issues du comité constitue pour les élus un enjeu, car elles font l'objet de commentaires et d'interprétation de la part de la presse mais aussi de la part de leurs adversaires politiques. Dès lors, les élus n'hésitent pas à mettre en jeu le consensus issu du débat pour imposer une définition de la situation qui leur soit favorable, particulièrement lorsque l'on se trouve dans un contexte pré-électoral : « Condamné à consolider la fragile majorité qui lui a permis de succéder à Jean-Pierre Soisson, Jean-François Bazin, en habile communicateur, ne rate pas une occasion d'autocélébrer le moindre acquis jusqu'à en faire une réplique éclatant du soleil d'Austerlitz. En face, le conseil général de Côte d'Or, soumis pour tiers à réélection en mars prochain, riposte à l'inverse en se livrant à une surenchère effrénée dans le pessimisme, toutes tendances confondues »¹.

Cette réunion sera suivie de réactions virulentes de la part des jurassiens qui dénoncent le choix des fuseaux arrêtés par le comité de pilotage. Gilbert Barbier, maire de Dole, exprime sa déception et dénonce le fait que la notion de Rhin-Rhône ait été « complètement dévoyée au profit d'un Belfort-Paris » : « la grande mise en scène du débat préalable ne s'avère qu'un trompe-l'oeil car le tracé d'aujourd'hui n'a pas bougé d'un mètre par rapport aux documents datant de 1990 »². A tel point que le 28 janvier le préfet de la région Franche-Comté, coordonnateur du débat préalable, fait une mise au point dans *L'Est Républicain* :

¹ Jean-Pierre Tenoux, « Le TGV en quête d'une voix de communication », *L'Est Républicain*, 29 janvier 1994.

² *Les Dépêches Le Progrès*, 28 janvier 1994.

« La conception de ce projet de cahier des charges a été effectuée suite à un débat où se sont exprimés l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux des régions concernées par la réalisation du TGV Rhin-Rhône, et en concertation étroite avec les différents partenaires financiers, dont les trois conseils régionaux d'Alsace, de Bourgogne et de Franche-Comté. Les orientations prises résultent donc d'un compromis sauvegardant les intérêts des trois régions concernées tant au niveau de la réalisation de la première phase du TGV Rhin-Rhône, que de la préfiguration des phases ultérieures. Cet accord est actuellement soumis à l'approbation ministérielle. Toute extrapolation, en remettant en cause l'équilibre entre les trois régions, ne pourrait que desservir un projet dont chacun s'accorde à reconnaître l'importance ». Mais dans *La Lettre de Bourgogne* n°906, datée du 1er février 1994, un éditorial du rédacteur en chef et président du Conseil Régional Jean-François Bazin suscite à nouveau l'émoi général : « Dole et le Jura ont-ils eu gain de cause? Non : aucune gare nouvelle n'est prévue entre Besançon et Dijon, et comme il est facile de la constater sur la carte de janvier 1994, les deux tracés Sud mis à l'étude passent largement au Nord de Dole. La variante d'Auxonne n'est pas retenue. Or, c'est celle que souhaitait le Jura »¹. Le préfet du Jura tente à nouveau de rassurer les jurassiens dans *Les Dépêches-Le Progrès* le 2 février 1994, mais un article du journal *Le Figaro* du 5 février évoque la victoire de la Bourgogne qui « apparaît comme la grande gagnante des discussions entamées avec les deux autres régions, l'Etat et la SNCF ». « La Bourgogne a obtenu, dit-on à la préfecture de région, que la nouvelle ligne TGV Mulhouse-Dijon passe au plus près de l'agglomération dijonnaise ».

Lors de la réunion de présentation du cahier des charges concernant la première phase, qui a lieu le 22 avril 1994 à Lons-le-Saunier, un premier pas est fait en direction des jurassiens pour tenter de désamorcer la crise. Répondant à la demande formulée par le conseil général et les trois députés du département du Jura, le préfet présente un projet d'étude sur les transports et le déplacement dans le Jura, financée par l'Etat, le Conseil Régional de Franche-Comté, le Conseil général du Jura, en collaboration avec la SNCF. Cette étude doit permettre

¹ *La Lettre de Bourgogne*, n°906, 1^{er} février 1994.

d'établir un schéma d'accessibilité et de desserte de ce département, et être réalisée en parallèle avec les études préliminaires de la première phase. « L'étude envisagera tous les problèmes des habitants du Jura. Les résultats seront là lorsque le Conseil régional devra se prononcer sur la deuxième phase. Ils permettront de faire un choix ».

Cependant, les trois parlementaires jurassiens, Gilbert Barbier, Jean Charropin et Jacques Péliissard, préfèrent boycotter la réunion. Ils indiquent dans une lettre au préfet du Jura qu'ils refusent de cautionner par leur présence « la mise à l'écart de notre département des grandes infrastructures », et dénoncent la dégradation du service qui menace Dole risquant de voir « passer sa desserte en TGV de huit à deux ». Le 3 juin 1994, le conseil général du Jura adopte une déclaration solennelle qui est remise en mains propres au préfet de région par une délégation reçue à Besançon et venue symboliquement en train depuis Dole. Les élus jurassiens entendent ainsi « faire valoir leur droit légitime d'amendement » et exigent l'étude et la préparation immédiate de la réalisation de la branche Sud devant irriguer le Jura.

Soumis quotidiennement à des interprétations concurrentes de leur action et des remises en cause de leur capacité à défendre les intérêts de leurs électeurs, les élus sont conduits à lutter constamment pour imposer une interprétation de la réalité qui leur soit favorable. Ces luttes d'interprétation viennent saper le consensus que le débat avait permis de construire et d'exhiber. Au moment où la consultation publique sur les études préliminaires démarre officiellement, la crise jurassienne est bien nouée.

L'analyse des luttes d'interprétation par médias interposés auxquelles donnent lieu les conjonctures « relâchées », souligne ainsi le statut précaire du consensus mis en scène dans le cadre du débat préalable. Celui-ci apparaît comme un traité de paix provisoire, et non comme un accord fondé en raison grâce à l'épreuve de vérité de la mise en discussion publique du projet. La suite des aventures du TGV montre que le débat ne clôt en rien les luttes et les rapports de force entre les différentes conceptions du projet qui s'affrontent. La coalition de projet doit ainsi déployer des activités de contre-mobilisation en direction de l'alliance pratique

qui se constitue entre jurassiens et habitants de la vallée de l'Ognon, et réactiver une mobilisation pour faire avancer le projet, en le maintenant dans la conception qu'elle est parvenue à imposer et à consolider dans le cadre du débat.

§2. La consultation des études préliminaires et le choix d'un fuseau par Bernard Bosson

La consultation proprement dite est lancée le 10 novembre 1994 par les préfets de chacun des départements concernés. Elle s'adresse aux élus nationaux, régionaux et départementaux, aux maires de communes concernées par les fuseaux, aux organismes consulaires, aux comités régionaux des transports et aux associations représentatives d'intérêt concernées par le projet. La présentation des dossiers de consultation est complétée par une soixantaine de réunions d'information organisées par la Mission de TGV Rhin-Rhône et les représentants de l'Etat à la demande de certaines communes, associations, grandes collectivités ou organismes. Un système de partenariat identique à celui du débat préalable est instauré. Enfin, à la demande de certaines associations, un dossier d'étude de l'utilisation des couloirs ferroviaires existants est diffusé le 20 janvier 1995. 439 avis seront enregistrés. Les maires des communes concernées par les fuseaux répondront à 87% (225 sur 260), les associations à 75% et les autres acteurs, incluant nominativement les conseillers régionaux et généraux et les membres des Comités Régionaux des Transports, à seulement 20%. Cette phase de consultation va être marquée par des revendications mettant en cause l'objet de la consultation lui-même.

A. La remise en cause des « acquis » du débat par le Jura

La Franche-Comté, et en particulier le département du Jura se mobilisent pour demander l'élargissement de la consultation à un fuseau qui ne fait pas partie des fuseaux soumis à la consultation et auquel vont leurs préférences, car il préserverait la possibilité d'une gare aux environs de Dole. Ils réclament également le lancement immédiat des études préliminaires de la branche Sud. En effet, les études préliminaires telles qu'elles sont organisées entérinent l'exclusion de cette branche Sud, déjà constatée lors du débat préalable, au profit d'une

logique de phasage du projet. Le 14 janvier, le Conseil Régional de Franche-Comté réuni à huis clos demande la mise à l'étude de la variante dite « Sud Serre », passant au sud du massif du même nom, qui aurait l'avantage de rapprocher le Jura de la ligne TGV : « créant ainsi un coude plus appuyé en direction de Lyon, la Franche Comté a tenté un dernier coup de bluff pour faire adopter sa vieille idée d'un TGV direct entre Lyon et Besançon. Avec, pour principale conséquence, l'exclusion de Dijon et de la Bourgogne de ce nouveau fuseau d'étude »¹. Les élus du Jura sont soutenus par les associations de défense de la vallée de l'Ognon qui se constituent à cette époque, et qui voient là une chance d'être épargnées. C'est ainsi pour des raisons bien différentes qu'une alliance pratique va être conclue plus ou moins explicitement entre jurassiens et riverains de l'Ognon conscients de leur intérêt commun à retarder la réalisation de la première phase du projet².

Ces résistances et ces revendications donnent lieu à un déploiement de forces des défenseurs du TGV.

B. La contre-mobilisation de la coalition de projet

Le 16 décembre, le président du comité de pilotage adresse une note aux membres du Comité « en vue d'éclairer le Conseil Régional de Franche-Comté au moment où il est susceptible de prendre des décisions capitales pour l'avenir de ce projet ». Il met en garde contre les risques de retard dans l'avancement du projet dans un contexte où plusieurs projets du même type sont en situation de concurrence³. « Il n'est pas possible de faire des prévisions raisonnables quant à la durée d'une telle crise fondée sur des réactions subjectives plus que sur l'analyse économique des différentes contraintes.(...) Nous souhaitons vivement que les trois Régions partenaires fassent l'économie d'une telle crise et nous nous refusons à envisager l'hypothèse où le projet resterait bloqué ». Dans une lettre adressée aux présidents de régions le 19 décembre, au préfet coordonnateur et au président

¹Jérôme Talpin, « Coup de bluff », *Le Bien Public*, 23/12/95

² Sur la contestation des associations de protection de l'environnement et des associations de riverains, voir *infra*, p. 491s.

³ « ... le TGV Rhin Rhône pourrait se faire doubler... avec les conséquences cumulatives de retard déjà évoquées.»

du comité de pilotage, Jean-Pierre Chevènement exprime lui aussi ses craintes quant aux « tentatives de blocage de la consultation publique » que risque de provoquer la prochaine prise de position du comité de pilotage sur la question du fuseau Sud Serre. « L'étude de faisabilité fait ressortir que cette solution serait plus longue, plus coûteuse et créerait davantage de nuisances sans apporter d'avantage supplémentaire : nouvelle induction de trafic, amélioration de la fonctionnalité d'ensemble, augmentation de la rentabilité, etc. La seule justification de cette variante consiste en fait à transférer les difficultés d'acceptation de tel ou tel fuseau existant soumis à la consultation publique en un autre endroit où je ne suis pas sûr que les mêmes difficultés ne se manifesteraient pas, bien au contraire ». Des activités de contre-mobilisation sont déployées par la coalition de projet, qui consistent à mobiliser des groupes contre l'idée d'un tracé Sud Serre. Les archives de l'Association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée montrent ainsi qu'à cette époque des contacts sont pris et des courriers échangés avec les riverains potentiels de ce tracé, que les responsables de la coalition informent de l'état d'avancement du dossier tout en les assurant de leur soutien.

Jean-Pierre Chevènement suggère de « nécessaires contreparties à proposer au département du Jura » telle qu'une « déclaration commune et une déclaration conjointe (...) pour demander au ministre des Transports le lancement des études préliminaires des branches ouest et sud en même temps que les études d'avant-projet sommaire de la première phase (...). Dans l'état actuel des esprits, je ne vois pas d'autre moyen pour dépassionner le débat. Mieux vaut investir dans les études des phases complémentaires du projet, qui sont inscrites au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse, plutôt qu'à fonds perdus dans une variante sans avenir ». Le 22 décembre lors de la réunion du comité de pilotage à Besançon, la mise à l'étude d'un nouveau fuseau passant au sud du massif de la Serre est refusée en raison du coût de l'étude, du surcoût du chantier et de l'allongement des délais qu'elle signifierait. Les élus jurassiens continuent cependant à faire de la résistance en s'appuyant sur les opposants au

TGV dans la vallée de l'Ognon qu'ils ont soudain à cœur de défendre¹. C'est donc d'abord autour de la revendication d'un autre tracé qu'une alliance pratique est passée entre les jurassiens et la contestation émergentes des habitants de la vallée de l'Ognon. Cette alliance s'élargira par la suite aux élus régionaux écologistes en prenant appui sur un tout autre argumentaire, à savoir l'amélioration des voies existantes et le recours à la technique pendulaire. Mais à cette époque, cette option, qui a pourtant été défendue dans le cadre du débat préalable par certains écologistes, rencontre encore peu d'échos². Elle reste le fait de quelques élus relativement « marginaux », principalement écologistes, la grande majorité des acteurs ne remettant pas en cause le principe d'un TGV entièrement sur ligne nouvelle.

La clôture des études préliminaires a lieu le 25 janvier. Lors de la réunion du comité de pilotage du 17 février 1995, le préfet coordonnateur dresse un premier bilan de la consultation. Le comité demande unanimement la poursuite du processus d'études par le lancement des études d'Avant-Projet Sommaire (APS). Il est décidé de mettre en place une « charte environnement » afin d'obtenir la meilleure intégration du TGV dans l'environnement en soulignant les points les plus sensibles (l'étude d'impact sur l'environnement intervenant beaucoup plus tard, au moment de l'enquête publique). A l'issue de cette réunion les présidents des trois conseils régionaux signent une déclaration commune soulignant leur

¹ Le 3 janvier 1995, des élus et responsables jurassiens répondent collectivement au préfet du Jura, dans le cadre de la consultation des études préliminaires, et font savoir qu'ils n'accepteront aucun tracé qui aurait pour effet d'une part de porter atteinte au site naturel constitué par la vallée de l'Ognon, et d'autre part, de placer Dole et le Jura à l'écart des liaisons Alsace-Bourgogne-Paris et Alsace-Rhône-Alpes. Invité à l'émission Diagonales sur France 3 Franche-Comté le 7 janvier 1995, le député-maire de Dole (UDF) déplore la déviation du projet : « actuellement on fait un Mulhouse Belfort Dijon Paris, on ne fait pas un TGV Rhin-Rhône ! » et réclame une branche Sud à partir de Dole ou des environs. Le 16 janvier, lors d'une réunion du conseil régional de Franche-Comté en séance extraordinaire, les élus font du Sud Serre un préalable à leur soutien. Une délibération est adoptée à la majorité des membres présents, demandant le lancement des études préliminaires de la branche Sud se rattachant à la branche Nord dans la région de Dole, et l'élargissement de la consultation en cours au fuseau « Sud Serre » dans le cadre de la procédure des études préliminaires.

² Lors de la réunion du Conseil Régional de Franche-Comté du 16 janvier 1995, un avis « alternatif » est ainsi présenté par Antoinette Gillet, Serge Beaumont, Michel Moreau et Serge Grass. Ces élus demandent à la région de s'engager à mener une étude comparative scientifique et objective, indépendante de la SNCF, visant à évaluer les incidences écologiques, économiques, sociales et énergétiques du TGV en site propre par rapport à l'amélioration des dessertes existantes

résolution sur tous ces points. Ils demandent également le lancement des études de la branche Sud, mais la mise à l'étude d'une variante Sud Serre pour la première phase en cours est refusée¹.

Le dossier des études préliminaires, incluant le bilan de la consultation et les propositions de fuseaux, est transmis au Ministre chargé des Transports le 20 mars 1995. Le 9 mai 1995, c'est-à-dire juste avant le changement de gouvernement à la suite de l'élection présidentielle, le ministre des transports Bernard Bosson arrête le choix du fuseau devant faire l'objet d'études de tracé dans le cadre de l'avant-projet sommaire. A l'issue des études préliminaires, les revendications des jurassiens ne sont toujours pas prises en compte, et le financement de l'étude par la Franche-Comté ne permettra pas d'apaiser les tensions.

On entre ici dans une seconde conjoncture relâchée où le sort de TGV paraît très incertain. La coalition de projet va devoir organiser une intense mobilisation pour obtenir le lancement de l'étape suivante.

entre Strasbourg et Lyon, et Paris et Bâle, avec notamment l'utilisation de la technique pendulaire. Cet avis est rejeté à la majorité des suffrages exprimés.

¹ Le Conseil Régional de Franche-Comté est invité à financer lui-même cette étude : « les trois Conseils Régionaux demandent que des études de définition de la branche sud soient engagées afin de préciser son inscription au schéma national des liaisons à grande vitesse, et ce conformément aux termes de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire. Ils s'accordent pour que la branche sud permette la desserte du département du Jura et que son débranchement en direction du sud soit fixé au mieux des intérêts des régions et tout particulièrement de la Franche-Comté. (...) les Présidents des trois Conseils Régionaux donnent leur aval à la poursuite du projet conformément à la procédure en cours, et demandent le lancement rapide des études d'avant-projet sommaire. Par ailleurs, il est noté que la mise à l'étude du fuseau Sud-Serre n'a pas été acceptée par le Comité de Pilotage bien que demandée par la Région Franche-Comté. Il pourra cependant être procédé à ces études pour le compte du Conseil Régional de Franche-Comté, avec l'assistance de la mission TGV ». Le 24 mars le Conseil Régional de Franche-Comté vote ainsi un budget de 600 000 francs pour l'étude du fuseau Sud-Serre.

§3. Des études préliminaires à l'avant-projet sommaire : mobilisation générale pour le TGV Rhin-Rhône

La période qui suit la décision de Bernard Bosson est marquée par une incertitude quant à l'avenir du projet à la suite de l'élection présidentielle. Là encore, on voit que le débat préalable n'équivaut nullement à une décision ferme et définitive de réalisation, mais nécessite constamment la réactivation de la mobilisation de la coalition de projet.

A partir du mois de novembre 1995, et à la suite de déclarations inquiétantes de Bernard Pons au sujet de l'avenir des différents projets de lignes à grande vitesse, on va assister à une mobilisation générale des défenseurs du projet pour réclamer le déclenchement de la phase suivante, à savoir les études d'avant-projet sommaire. Le coup d'envoi de cette mobilisation est donné le 15 novembre, où plusieurs quotidiens régionaux et nationaux (*Le Bien Public, L'Alsace, Le Pays, Le Figaro...*) publient des extraits d'un communiqué de presse alarmiste du secrétaire général de l'association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée, qui, toujours dans l'attente du lancement des études d'APS, exprime ses inquiétudes quant à l'abandon par le gouvernement du projet au bénéfice d'autres dossiers : « Aujourd'hui, il n'existe aucun motif technique, administratif ou financier pour différer encore l'engagement des études d'avant-projet sommaire. S'ajoute à cela le gâchis de l'inactivité de la mission SNCF TGV Rhin-Rhône qui a mené à bien les études préliminaires ». Pendant ce temps, d'autres tracés (Mâcon-Genève, Lyon-Turin et le TGV Aquitaine) ont fait l'objet de décisions ministérielles. « Une telle différence de traitement s'apparente à de la discrimination. C'est intolérable et incompréhensible à l'heure où l'on parle tant d'aménagement du territoire ». Le secrétaire général de l'association estime que le « coût de la première phase est relativement modeste par rapport à d'autres projets : 12,6 milliards de francs 1993, et son taux de rentabilité financière (6,4%) approche le seuil de 8% qui permet son autofinancement ».

Cette mobilisation générale en faveur du TGV, coordonnée par l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône-Méditerranée, est répercutée par l'ensemble des membres de la coalition. Les prises de position publiques et les communiqués alarmistes se succèdent tout au long du mois de novembre. Pierre Chantelat, président du Conseil Régional de Franche-Comté adresse une lettre au ministre des transports dans laquelle il déplore les « attermoissements » des pouvoirs publics et réclame que le TGV Rhin Rhône passe rapidement au stade d'avant-projet sommaire. Le président du Conseil Economique et Social de Franche-Comté s'exprime également pour regretter que le dossier apparaisse désormais « en panne » et évoque un « état d'extrême urgence »¹. Le 20 novembre, le président de la CCI du Territoire de Belfort, avec l'appui des membres de son conseil d'administration ainsi que de la CCI de Lure, de la Chambre des métiers de Belfort et de la Chambre d'agriculture, poste en recommandé et devant la presse une lettre adressée au Président de la République, pour lui demander son arbitrage en vue d'une relance du projet, et se dit prêt à manifester dans la rue afin de défendre le TGV Rhin-Rhône². De même, le maire de Besançon écrit au ministre des Transports Bernard Pons pour lui dire son inquiétude à la suite de ses déclarations à propos du ralentissement de la construction des lignes TGV³.

La mobilisation des défenseurs du projet finit par porter ses fruits, et le 5 décembre lors de la discussion de la loi de finances pour 1996, Anne-Marie Idrac, Secrétaire d'Etat aux transports, répondant aux questions de plusieurs sénateurs

¹ L'assemblée socio-professionnelle vote à l'unanimité un voeu appelant « à la cohésion et à la mobilisation de toutes les forces régionales pour obtenir sans délai l'engagement de l'Etat ». Ajoutant qu'il n'entend pas renoncer « à une pièce maîtresse » du schéma d'aménagement du territoire, le CES de Franche-Comté considère en effet que « le sort du premier grand projet de TGV français et européen ne peut en aucun cas dépendre de l'état de santé d'une SNCF financièrement exsangue, du contenu éventuel d'un contrat de plan Etat-SNCF en cours de négociation et porteur de tous les risques ou encore faire les frais d'une politique de réduction des déficits publics qui serait conduite sans discernement ».

² Dans son courrier qui semble reprendre mot pour mot certains passages du texte du communiqué de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée, le président de la CCI conclut « Nous sollicitons de votre part que vous donniez les fermes et nécessaires instructions pour que ce projet demeure prioritaire, puisqu'il a été, en son temps, inscrit comme tel au schéma directeur du réseau européen de TGV ».

³ « Aujourd'hui non seulement vous annoncez - sans consultation - un report du projet TGV. Mais dans le même temps on voit réapparaître le projet de liaison fluviale à grand gabarit Rhin-Rhône, très contesté dans notre région et traité de projet pharaonique il y a peu par le ministre de

exprimant leurs craintes quant à toute accentuation nouvelle du retard déjà pris, par le projet de TGV Rhin-Rhône, se veut rassurante quant à l'avenir du projet et annonce le prochain lancement des études d'avant-projet sommaire¹. Celui-ci a effectivement lieu le 22 décembre 1995. Comme pour les études préliminaires, le financement et les modalités générales d'exécution des études d'APS sont précisées dans une convention signée entre les présidents des Conseils régionaux d'Alsace, de Franche-Comté et de Bourgogne, l'Etat représenté par les préfets des trois régions et le président de la SNCF.

Enfin, est lancée la consultation d'avant-projet sommaire, qui porte sur un tracé à l'intérieur du fuseau retenu par Bernard Bosson avec, là encore, un certain nombre de variantes résultant d'une concertation préalable avec les maires. La consultation proprement dite s'est déroulée entre le 20 février et le 23 avril 1997. Le dossier de consultation a été adressé à environ 470 destinataires, parmi lesquels on compte 117 maires des communes directement concernées par le tracé, 93 associations et 72 services de l'Etat ou assimilés. Environ 80 réunions d'information ont été organisées par la mission TGV à la demande des maires des communes concernées. Au total, 278 avis ont été reçus, les maires des communes directement touchées ayant répondu à 91 % (101 pour 117).

L'analyse du processus de décision dans sa globalité, au-delà du seul débat préalable, permet de relativiser l'importance de ce dernier et d'invalider certaines façons trop intellectuelles d'aborder le développement de procédures de

l'Environnement. La capitale régionale s'est toujours prononcée contre ce projet pour placer le TGV au rang de première priorité » (23/24 novembre).

¹ « M. Bernard Pons et moi-même avons décidé de confier à M. Rouvillois, ancien président de la SNCF, une mission... Il ne s'agit pas de faire une pause dans la réalisation des lignes TGV, il s'agit de définir une programmation dans le temps et dans l'espace afin d'assurer la continuité des investissements et de déterminer des critères de décision et des modalités de financement éventuellement importantes qui permettront de mener à bien le schéma directeur des TGV, puisque aujourd'hui nous ne pouvons pas, dans l'état actuel des dispositifs existants, poursuivre sur la base des ambitions antérieures. Pour autant - et ceci est très important - les phases d'études seront poursuivies, puisqu'il s'agit non pas de marquer une pause, mais d'établir, je l'ai dit, une programmation raisonnée dans le temps et dans l'espace. Je vous confirme donc à tous, messieurs Gruillot, Joly, Haenel et Hoeffel, que, en ce qui concerne le projet de TGV Rhin-Rhône, M. Bernard Pons a déjà pris l'engagement devant le comité de gestion du Fonds d'investissement des Transports Terrestres et des voies navigables de proposer, dès le début de l'année prochaine, le financement des études d'avant-projet sommaire de la première phase ».

délibération publique, qui peuvent contribuer à accréditer les discours tenus par les autorités politiques sur ces procédures. Le débat préalable ne constitue qu'une étape dans le processus de décision, dont les effets sont limités dans le temps¹. Le consensus qu'il permet de construire est extrêmement fragile, et la mobilisation en faveur du projet doit être périodiquement réactivée, tout particulièrement dans les conjonctures relâchées.

Ainsi le débat public n'aboutit pas à une découverte collective du « meilleur projet », mais à un accord provisoire, presque immédiatement remis en cause dans le cadre de luttes, de mobilisations et de contre-mobilisations. La coalition de projet doit être régulièrement re-mobilisée, chaque fois qu'une phase de consultation se termine et que l'on entre dans une « conjoncture critique » d'attente du lancement de l'étape suivante. Dans ces rapports de force, on voit les défenseurs d'une conception du projet plus favorable au Jura s'allier avec des associations de riverains et/ou de protection de l'environnement.

Les effets du débat sont également marqués par leur caractère ambivalent, tant du point de vue de la décision qui se trouve à la fois légitimée mais aussi plus difficile à justifier, que du point de vue de l'action des opposants qui se trouve à la fois contrainte et facilitée.

¹ Ce que confirment les observations menées sur d'autres cas d'application de la circulaire Bianco. Voir notamment Muriel Tapie-Grime, Jean-Michel Fourniau, *Aléas et incertitudes de la participation riveraine. Observation et analyse de la conduite de la concertation sur les études de tracé du bouclage ouest de la Francilienne (A104)*, Rapport final, INRETS, Arcueil, 1997, 73 pages.

Section II

Effets de (dé)légitimation et émergence de revendications participatives

Il s'agit maintenant de comprendre les effets du débat et plus généralement de l'existence de procédures participatives, sur la décision d'une part, et sur l'action collective d'autre part. Les procédures participatives permettent-elles une légitimation des projets, et une « canalisation » (« *channeling* ») de la contestation ? Ou au contraire, assiste-t-on à partir de ces procédures à un développement de l'opposition au projet ? C'est donc la question des effets de l'existence de procédures participatives, sur les mobilisations, qui se trouve ici posée. S'agit-il d'une contrainte, ou faut-il y voir une nouvelle ressource disponible, un nouveau lieu de contestation ? En d'autres termes, assiste-t-on à un élargissement ou un rétrécissement des répertoires d'action collective ?

De nombreux travaux s'inspirant des analyses de Charles Tilly, tendent à mettre en évidence un « élargissement important de la palette des modalités d'engagement »¹, ou encore un développement du potentiel protestataire². Tilly montre un changement de répertoire³ au cours du XIX^e siècle, qu'il rattache aux changements survenus dans le domaine du pouvoir et du capital. Jusque-là le répertoire en vigueur se joue dans le cadre communal, il met en scène des acteurs locaux et se fonde largement sur le patronage. Les puissances locales sont

¹ Pascal Perrineau, *L'engagement politique. Déclin ou mutation ?* Paris, Presses de Sciences Po, 1994, p. 18.

² Samuel H. Barnes, Max Kaase (dir.), *Political Action and Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage, 1979. Max Kaase, « Direct Political Participation in the EC Countries in the Late Eighties », in Peter Gundelach, Karen Suine (eds), *From voters to participants, Essays in honour of Ole Borre*, Politica, 1992.

³ Rappelons comment Charles Tilly définit le répertoire : « Toute population a un répertoire limité d'actions collectives, c'est-à-dire de moyens d'agir en commun sur la base d'intérêts partagés. Ainsi, la plupart des gens savent aujourd'hui comment participer à une campagne électorale, fonder une association ou s'y affilier, mettre une pétition en circulation, manifester, faire la grève, tenir un meeting, créer un réseau d'influence, etc. Ces différents moyens d'action composent un répertoire, un peu au sens où on l'entend dans le théâtre et la musique, mais qui ressemble plutôt à celui de la commedia dell'arte ou du jazz qu'à celui d'un ensemble classique. On en connaît plus ou moins bien les règles, qu'on adapte au but poursuivi » Charles Tilly, *La France conteste, op. cit.*, p. 541.

chargées de transmettre les plaintes et de régler les différends, les modes d'action plus directe n'étant envisagées que de manière exceptionnelle, en cas de déficience de ces autorités. La concentration du pouvoir et du capital va rendre ces anciennes formes d'action inefficaces et dépassées, et pousser à l'apparition de nouvelles formes d'action : campagnes électorales, meetings, mouvement social, etc. Le répertoire est désormais d'envergure nationale, ses actions sont relativement autonomes à l'égard des autorités : « plutôt que d'en passer par les puissants et de s'adapter aux moyens qu'ils approuvent, les acteurs du nouveau répertoire s'expriment directement et sur un mode qui leur est propre. Les grèves, les manifestations les réunions électorales et autres formes d'action dont ils se servent pour faire entendre leurs plaintes et revendications reposent de façon générale sur une organisation nettement plus consciente que par le passé »¹.

Une perspective privilégiée aujourd'hui dans les travaux de science politique, met en évidence un élargissement du répertoire de l'action collective, qui se traduirait par une redécouverte de l'engagement politique à travers de nouvelles modalités et de nouveaux « lieux » de participation : associations humanitaires ou écologistes, mobilisations ponctuelles, retour au « local »... La participation conventionnelle, institutionnalisée et la plupart du temps électoralement orientée, verrait se développer à ses côtés une participation non conventionnelle et directe (pétition, manifestation, grève, boycott, occupations de locaux, blocage de la circulation, etc.). Ces deux formes d'action politique, loin de s'opposer, se complèteraient. C'est ce que montrent les enquêtes sur l'action politique conduites en 1979 par Samuel Barnes et Max Kaase, dans le prolongement des analyses de R. Inglehart, qui expliquent le développement des actions protestataires des démocraties occidentales par l'inadaptation des structures politiques aux aspirations post-matérialistes. Les citoyens des sociétés industrielles avancées, à la fois plus informés, plus instruits et plus politisés, auraient des exigences de participation accrues et des demandes spécifiques non prises en compte par les partis et les syndicats traditionnels. La légitimité qu'acquiert de plus en plus la contestation sous ses formes les plus directes,

¹ Charles Tilly, *La France conteste...*, *op. cit.*, p. 543.

traduirait un élargissement du répertoire d'action collective, une « panoplie plus large de modes d'action politique »¹. Une enquête du CEVIPOF est venue confirmer ces résultats concernant le cas français². Comme dans l'enquête de Samuel Barnes et Max Kaase, Nonna Mayer et Pascal Perrineau constatent que le potentiel protestataire et la participation conventionnelle ne sont pas contradictoires. Au contraire, ils mettent en évidence la « fonction intégratrice du potentiel protestataire ». Les citoyens protestataires sont ceux qui ont les attitudes les plus favorables et bienveillantes à l'égard du jeu politique et du fonctionnement de la démocratie française : c'est ainsi que 58% des citoyens protestataires considèrent que la démocratie fonctionne (très/assez) bien en France, contre seulement 44% des citoyens à faibles potentiel protestataire. Finalement, « On a l'impression que ce « potentiel protestataire » traduit avant tout le souci de faire mieux fonctionner les mécanismes de la participation politique plutôt que de les contester »³.

L'idée de la mesure d'un « potentiel protestataire », à travers une série de questions posées à des enquêtés pose certains problèmes méthodologiques. On peut en effet penser que ces échelles d'attitude mesurent davantage le degré auquel les enquêtés considèrent telle action comme valorisée, plutôt qu'elles ne renseignent quant aux actions qu'ils seraient effectivement disposés à entreprendre. C'est d'ailleurs en ce sens que Nonna Mayer et Pascal Perrineau proposent d'utiliser la notion de potentiel protestataire : il s'agit surtout, en recueillant les réactions positives ou négatives des enquêtés quant à leur éventuelle utilisation, de mesurer le degré de légitimité des activités protestataires. C'est sous cet angle que le développement de procédures participatives interroge l'idée d'un élargissement du répertoire d'action collective. Dans quelle mesure ce répertoire est-il affecté par la mise en place récentes de procédures participatives ? Dans une publication plus récente, Max Kaase conclut à une confirmation des

¹ Samuel Barnes, Max Kaase (dir.), *op. cit.*, p. 135.

² L'enquête Political Action avait en effet été menée en Allemagne, en Angleterre, en Hollande, aux Etats-Unis et en Autriche, mais pas en France. Les résultats de l'enquête CEVIPOF, menée en 1988, sont présentés dans Nonna Mayer et Pascal Perrineau, *Les comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 131-142.

³ *Ibid.*

résultats de l'enquête de 1979, sans prendre en compte les évolutions des modes d'action publique et politique contemporains¹. Ceux-ci étant caractérisés par le développement de procédures censées répondre aux revendications post-matérialistes en faveur de plus de participation, on peut pourtant s'interroger sur les effets de cette tendance. On peut ainsi reprocher à ces analyses d'appliquer le même modèle sans tenir compte des évolutions du contexte politique et institutionnel. La multiplication des formes de débat public et le développement des tentatives pour institutionnaliser des formes de participation en dehors des seules échéances électorales, mis en évidence par l'analyse des politiques publiques, n'est pas intégrée à ces travaux pour réinterroger leurs résultats. Nonna Mayer et Pascal Perrineau règlent la question en affirmant que « Cette demande sociale d'une « nouvelle politique » n'a pas encore rencontré l'offre politique qui puisse la satisfaire. Les partis et les hommes politiques sont encore, pour l'essentiel, porteurs des modèles de participation caractéristiques de la « vieille politique » (participation électorale régulière, militantisme traditionnel...) »². Ainsi ces analyses peuvent parfois donner l'impression d'un système politique statique, et incapable de réagir aux transformations de l'action collective et aux revendications des « nouveaux mouvements sociaux ». Elles négligent également certains acquis de la sociologie de l'action collective qui soulignent les impacts des mobilisations sur le système politique lui-même³.

Les analyses inspirées de Ronald Inglehart mettent donc en évidence un « potentiel protestataire » et diagnostiquent un élargissement du répertoire d'action collective, sans tenir compte du développement récent de procédures censées répondre à la demande sociale de participation. Dès lors, il paraît intéressant d'en vérifier la validité dans un tel contexte. Que font les procédures participatives au potentiel protestataire ? Les réponses suggérées dans la littérature sur l'action collective et les mouvements sociaux concluent généralement à un effet intégrateur et à un rétrécissement du répertoire d'action collective.

¹ Max Kaase, « Direct Political Participation in the EC Countries in the Late Eighties », *art. cit.*

² Nonna Mayer, Pascal Perrineau, *op. cit.*, p. 148.

³ Voir notamment William A. Gamson, *The strategy of Social Protest*, *op. cit.*, et H.P. Kitschelt, *art. cit.*

Les effets de la mise en place de formes institutionnalisées de débat public n'ont pas fait l'objet, à notre connaissance, de recherches spécifiques. Cette question est néanmoins abordée dans différentes recherches. Une série de travaux centrés autour des processus d'institutionnalisation¹ et d'encadrement (*channeling*) des mouvements sociaux a montré comment les dispositions régissant l'activité des mouvements peuvent contribuer à restreindre la diversité de leurs formes d'action et d'organisation, ainsi que les buts qu'ils poursuivent². Calliope Spanou montre que le droit, utilisé comme instrument de contestation sociale, n'est pas un instrument neutre. Il affecte à des degrés divers les associations qui s'en servent. Accepter les règles du jeu institutionnel peut ainsi émousser la critique et la contestation³.

La littérature « participationniste », dont on a vu comment elle insistait sur la compatibilité profonde de la « démocratie participative » et de la démocratie représentative, met l'accent sur l'effet éducatif de ces procédures, et leur impact positif sur l'épanouissement de l'individu au sein du groupe⁴. Cette expérience est censée permettre de former un « meilleur citoyen », moins individualiste, plus soucieux du bien commun. La participation politique, vue comme l'activité la plus noble pour l'individu, permet le développement du sens de l'intérêt public et la résolution des conflits. Selon ces conceptions, les procédures participatives auraient un effet intégrateur, et peuvent constituer un mode d'entrée en politique. Outre le fait que la mesure de tels effets de la participation semble

¹ Frances Piven, Richard Cloward, *Poor People Movements. Why they succeed, How they Fail*, New York, Vintage, Pantheon Book, 1977.

² C'est ce que montrent McCarthy, Britt et Wolfson à propos des Etats-Unis où une série de réglementation concernant la collecte de fonds, les déductions d'impôts et l'accès à certains avantages tels que des tarifs postaux préférentiels, etc., tend à créer un faisceau d'incitations (tangle of incentives) en faveur du « rétrécissement » des formes et des objectifs de l'action. Voir John D. McCarthy, David W. Britt, Mark Wolfson, « The institutional channeling of social movements by the state in the United States », *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, Vol. 13, 1991, pp. 45-76.

³ ... « à travers la demande ou l'utilisation de droit sous n'importe quelle forme, un échange implicite s'effectue, dont les militants sont plus ou moins conscients : cet échange, formulé en termes généraux, c'est l'intégration contre l'efficacité de leur action ». Calliope Spanou, « Le droit instrument de la contestation sociale ? Les nouveaux mouvements sociaux face au droit », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 40.

⁴ Voir *supra*, p. 86s.

particulièrement périlleuse¹, la dimension très normative de ce que recouvre l'idée d'un « meilleur citoyen » pose problème. On peut néanmoins formuler l'hypothèse, que parmi ceux qui s'engagent dans de telles procédures, certains vont prendre goût à la lutte et se réinvestir dans d'autres combats, alors même qu'ils s'y étaient engagés pour des motifs de défense d'intérêts personnels. Ils entament ainsi une « carrière » d'activiste². L'expérience de la participation peut ainsi entraîner une augmentation du sentiment d'efficacité politique, c'est-à-dire le sentiment que les individus ont de leur capacité à influencer la décision à travers la participation. Plus on participe, plus on a de chance de participer, et moins la participation, même à des activités « à haut risque » est perçue comme coûteuse³.

Il n'existe pas à notre connaissance, de recherche consacrée aux effets de l'existence de procédures de « démocratie participative » sur l'action collective. Les seuls travaux disponibles concernent les procédures de démocratie directe en Suisse. Hanspeter Kriesi et Dominique Wisler montrent ainsi l'effet contraignant de l'existence de telles institutions, sur l'action collective. Les procédures de démocratie directe diminuent les coûts de la participation individuelle, dans la mesure où donner sa signature pour un référendum ou une initiative, est un acte facile et peu coûteux. Cependant, l'existence de ces techniques aurait un impact modérateur sur l'action collective⁴. En effet du point de vue, non pas des

¹ Les tentatives pour mettre en évidence l'effet d'apprentissage se heurtent d'une part à la nécessité de le mesurer sur la durée plutôt qu'à un moment donné, et d'autre part de la difficulté de déduire de corrélations des liens de cause à effet. Terrence E. Cook, Patrick M. Morgan, *Participatory Democracy*, San Francisco, Canfield Press, 1971, p. 8.

² Howard S. Becker, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985, 247 pages.

³ Doug McAdam, « Recruitment to High-Risk Activism : The Case of Freedom Summer », *American Journal of Sociology*, 92, 1986, p. 62-90.

⁴ « La disponibilité de techniques de démocratie directe exerce une forte pression sur les mouvements sociaux pour qu'ils modèrent leur répertoire d'action, qu'ils développent leurs organisations et deviennent des participants réguliers et institutionnalisés au processus politique ». Hanspeter Kriesi, Dominique Wisler, « Social Movements and Direct Democracy in Switzerland », *European Journal of Political Research*, 30, juillet 1996, p. 23. C'est nous qui traduisons. L'étude de H. Kriesi et D. Wisler confirme les résultats obtenus par R. Epple-Gass qui montre que l'initiative, en renforçant la centralisation et la bureaucratisation d'un mouvement, a un effet disciplinaire sur ses membres. R. Epple-Gass, « Neue Formen Politischer Mobilisierung : (k)eine Herausforderung der schweizerischen Demokratie ? », *Annuaire suisse de Science Politique*, 31, 1991, p. 150-171. Voir également pour des conclusions dans le même sens, Marco

participants individuels, mais cette fois des activistes, le recours à de telles procédures est coûteux en temps, en argent, en énergie. Elle tend à restreindre le répertoire d'action collective, les formes d'action plus directes étant d'autant plus négligées que, quelle que soit leurs chances de succès, les procédures de démocratie directe présentent pour les activistes l'intérêt d'avoir un « effet multiplicateur », en posant des problèmes sur la place publique et en obligeant les autorités à prendre position¹. L'existence de procédures de démocratie directe aurait même pour effet d'augmenter le coût des autres types d'action collective qui tendent à être perçues comme illégitimes par les autorités comme par le public en général.

Hanspieter Kriesi et Dominique Wisler suggèrent donc que la mise en place de procédures de « démocratie participative », peut aboutir à marginaliser les autres formes d'action, aboutissant ainsi à un rétrécissement du répertoire d'action collective. Suivant la piste suggérée par certains auteurs², nous formulerons plutôt l'hypothèse selon laquelle **on assiste davantage à une transformation de ce répertoire, plutôt qu'à un élargissement ou un rétrécissement, transformation qui résulte pour partie d'un processus d'adaptation et de réappropriation des procédures participatives**. Même si l'existence de telles procédures a vraisemblablement des effets contraignants pour l'action collective, on peut néanmoins supposer qu'il s'agit là de ressources supplémentaires pour les groupes qui vont pouvoir, tout en s'appuyant sur ces procédures, avoir recours dans certains cas ou de façon complémentaire, à d'autres formes d'action.

Giugni, Florence Passi, *Histoires de mobilisation politique en Suisse. De la contestation à l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1997, 223 pages.

¹ H. Kriesi, D. Wisler, *art. cit.*, p. 22-23.

² Erik Neveu suggère aujourd'hui l'émergence récente d'une « troisième génération de répertoires », caractérisée par l'apparition d'une dimension internationale des mobilisations, la montée des logiques d'expertise et du poids des ressources tirées de la science, la réémergence d'une dimension symbolique à travers la systématisation d'un travail de mise en scène et de construction d'images autour des groupes et des causes, et enfin le développement des attitudes de réticence à toute délégation de pouvoir. Erik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, *op. cit.*, p. 20s.

Le développement de ces procédures modifie en revanche les configurations d'alliances disponibles, et le discours des opposants. Cette transformation du répertoire d'action collective doit donc être appréhendée en relation avec le contexte qui la contraint. Le succès connu par la métaphore du répertoire a pu donner lieu à des utilisations contestables de la notion telle qu'elle a été élaborée par Charles Tilly. On risque ainsi de procéder à une « mise à plat synchronique » des diverses ressources disponibles à un moment donné pour un acteur ou un groupe, en négligeant les « dilemmes pratiques que rencontrent les acteurs »¹ en cours d'action. En outre, cette métaphore tend à accréditer l'idée d'une palette d'actions également disponibles et utilisables dans toutes les circonstances et par tous les groupes². Charles Tilly lui-même souligne d'ailleurs l'importance du contexte dans le choix de l'action collective. S'il indique que le répertoire dicte l'action collective, et que « les gens tendent à agir dans le cadre limité de ce qu'ils connaissent, à innover sur la base des formes existantes, et à ignorer toute une partie des possibilités qui leur sont en principe ouvertes »³, c'est pour souligner aussitôt que cette limitation ne résulte pas seulement des avantages que présente l'habitude, mais aussi de l'importance qu'accordent le destinataire de l'action collective et les agents de l'Etat, aux formes consacrées de l'action collective. Ces acteurs passent une bonne partie de leur temps à contrôler, régler, faciliter et réprimer diverses sortes d'actions collectives, et sont dans l'ensemble plus favorables aux formes d'action qu'ils connaissent qu'à des formes d'action inventées de toutes pièces. Les mouvements sociaux connaissent des processus d'institutionnalisation qui doivent être pris en compte.

Pour répondre à ces interrogations, nous tenterons de dégager les effets propres des procédures et du contexte participationniste sur l'activité de

¹ Michel Dobry, « Calcul, concurrence et gestion du sens », in Pierre Favre (dir.), *La manifestation*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990, p. 361.

² Daniel Gaxie souligne ainsi qu'en « présumant l'existence d'un ensemble institué de pratiques commun à tous les groupes protestataires, la métaphore du 'répertoire d'action collective' peut occulter le fait que les diverses formes d'action sont inégalement pensables, coûteuses, bénéfiques et praticables selon les conditions d'existence et de mobilisation des membres d'un groupe et les propriétés morphologiques, géographiques, sociales et culturelles du groupe ». Daniel Gaxie, « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 264.

³ Charles Tilly, *op. cit.*, p. 542.

contestation. Mais nous serons également amenés à nous intéresser à la configuration locale des mobilisations autour de projets d'aménagement et d'infrastructure, et à montrer les effets des activités de contre-mobilisation sur la manière dont se structure la contestation.

La notion de contre-mouvement a été forgée par John D. MacCarthy et Mayer N. Zald, qui proposent une définition volontairement extensive du mouvement social, comme ensemble d'opinions et de croyances au sein d'une population reflétant des préférences pour changer certains éléments de la structure sociale et/ou modifier la distribution des ressources¹. Un contre-mouvement (« *countermovement* ») est un ensemble d'opinions et de croyances dans une population opposée à un mouvement social. Elle a ensuite été développée par des auteurs qui se sont intéressés aux effets propres des activités de contre-mobilisation et de contre-protestation². Cette notion de contre-mobilisation, qui n'a guère été utilisée jusqu'à présent en France dans des recherches empiriques³, désigne une réalité rarement analysée dans les travaux sur les mouvements sociaux⁴. C'est en prenant en compte ces éléments qui constituent la structure des opportunités politiques, que l'on montrera les effets ambivalents du débat.

L'évacuation du débat de certains thèmes, du fait de la définition du projet imposée par la coalition (un TGV Rhin-Rhône entièrement sur lignes nouvelles avec une première phase de Dijon à Mulhouse) n'empêche pas ces questions de ressurgir ultérieurement. La contestation va progressivement se structurer autour

¹ Voir John D. McCarthy, Mayer N. Zald, « Resource Mobilization and Social Movements : A Partial Theory », *American Journal of Sociology*, vol. 82 (6), 1977, p. 1212-1293.

² Voir Donatella della Porta, Sydney Tarrow, « Unwanted Children : Political Violence and the Cycle of Protest in Italy, 1966-1973 », *European Journal of Political Research*, 1986, 14, p. 607-632. Jane J. Mansbridge, *Why We Lost the ERA*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, 327 pages.

³ Voir sur ce point le développement de Patrice Mann, *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand Colin, 1991, chap. 7 « Les minorités actives face à leur environnement », p. 131s.

⁴ *A contrario*, Dirk Oegema et Bert Klandermans, « Why social movement sympathizers don't participate : erosion and nonconversion of support », *American Sociological Review*, 1994, Vol. 59, octobre, p. 703-722 ; Cynthia Gordon et James M. Jasper, « Overcoming the nimby label : rhetorical and organizational links for local protestors », *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 1996, Vol. 19, pp. 159-181. Tahi L. Mottl, « The analysis of countermovements », *Social Problems*, Col. 27, n°5, p. 620-34. Gary T. Marx, « External efforts to damage or facilitate social movements. Some patterns, Explanations, Outcomes, and Complications », in Steven M.

d'une définition alternative du projet que les procédures de consultation vont permettre de visibiliser. Contraints par l'existence d'autres mobilisations locales dans leur recherche d'alliés, les opposants vont s'appuyer sur l'expérience accumulée par les opposants au TGV Méditerranée. Ils bénéficieront de nouveaux soutiens après l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône.

Le fait qu'un débat public ait eu lieu, a des effets imprévus sur la manière dont la contestation s'organise et structure son discours. L'exclusion pratique dont les riverains ont fait l'objet au moment du débat préalable, et leur disqualification en terme de « nimby », les oblige à définir une identité collective positive. Ils trouvent dans le contexte participationniste une façon de justifier leur titre à parler en tant que citoyens. La « mise en scène » du débat préalable ne les empêchera aucunement de critiquer ultérieurement le manque de transparence du processus de décision. Réclamant et parfois obtenant toujours « plus de participation », ils contribuent ainsi à la construction sociale de la « démocratie participative ».

§1. Des effets ambivalents

Organisé de façon à légitimer le projet, le débat préalable n'empêche pourtant pas l'entrée en scène ultérieure de nouveaux acteurs jusque-là *de facto* exclus, ni la résurgence de questions évacuées pendant le débat. En outre, il va avoir pour effet imprévu de donner lieu à l'émergence de revendications participatives.

Le débat produit certes des effets de légitimation, mais qui, avec le développement de la contestation, sont contrebalancés par des effets de délégitimation. Selon la définition classique de David Easton, les processus de délégitimation désignent une réduction du soutien diffus, de la croyance en la légitimité du régime ou des autorités¹. Généralement pensés en amont des crises politiques qu'ils contribuent à produire, ces effets sont pourtant également des

Buechler, F. Kurt Cylke (dir.), *Social Movements. Perspectives and Issues*, New York, Mayfield Publishing Compagny, 1997, p. 360-384.

¹ David Easton, « A Re-Assessment of the Concept of Political Support », *British Journal of Political Science*, 5(4), octobre 1975, p. 435-448.

produits de la mobilisation¹. Le problème se pose ici de la manière dont on peut mesurer une éventuelle réduction du soutien diffus au projet de TGV. Nous tenterons de les saisir en pratique, à travers le volume de la contestation, mais aussi l'évolution de son argumentation et de ses modes d'action, et de même à travers l'activité des défenseurs du projet.

A. La structuration de la contestation autour d'une conception alternative du projet

Jérôme Valluy utilise le terme « d'effet de résurgence » pour désigner « toute action par laquelle des acteurs sociaux aux intérêts durablement ignorés, occultés ou marginalisés du fait d'une distorsion de représentation dans le processus de délibération politique fondant une politique publique qui les concerne, entreprennent de s'opposer à la mise en œuvre de cette politique »². Dans le cas du TGV Rhin-Rhône, certains acteurs (le public, les petits élus, certaines associations), mis à l'écart ou tout au moins tenus à distance durant la phase de débat préalable, dont les intérêts sont affectés, vont apparaître de manière « tardive » peu de temps après le débat. Les metteurs en œuvre de la procédure n'attendent d'ailleurs en aucun cas que le débat « évacue » toute forme de contestation. On considère en effet que l'opposition des riverains, c'est-à-dire de ceux qui auront à subir les inconvénients de l'infrastructure sans en ressentir directement les avantages, est un phénomène inévitable. C'est à partir du mois de mars 1994, que les associations de riverains entrent en scène, c'est-à-dire bien après le débat préalable, et avant la consultation des études préliminaires. Au même moment débute la campagne électorale pour les élections européennes qui auront lieu le 12 juin. Pour ces associations, parmi lesquelles l'Association des Riverains de l'Ognon est sans doute la plus active, il s'agit d'abord par le déploiement de toutes sortes d'actions, de faire la démonstration la plus large

¹ « Loin d'être exclusivement localisées en amont des crises, à leur source ou à leur origine, les délégitimations apparaissent en effet aussi, pour peu que l'on consente à prendre quelque recul par rapport à des perspectives théoriques trop étroitement étiologistes, en tant que produits des mobilisations, en tant que résultats de leur dynamique et non pas seulement comme 'causes' de certaines mobilisations ou des crises elles-mêmes ». Michel Dobry, *op. cit.*, p. 268.

² Jérôme Valluy, *Le gouvernement partenarial. Etude de la prolifération des activités de gouvernement conventionnelles (AGC) dans deux configurations de politique publique de*

possible d'une opposition au projet. Entre le 30 mars 1994, date de création de l'Association des Riverains de l'Ognon, et le mois d'octobre 1994, les opposants vont donc avoir recours à un éventail extrêmement varié d'actions, mêlant un registre de type protestataire à des démarches plus conventionnelles¹ : manifestations², tracts invitant à voter nul aux élections européennes à l'aide de bulletins de vote « non au TGV »³, blocage de trains⁴, lettres d'injonction aux élus⁵, courriers adressés aux membres du gouvernement⁶, édition de lettres d'information...

Les associations qui se constituent peu à peu entrent rapidement en contact les unes avec les autres, et s'informent à partir de l'expérience d'autres contestations. Pendant la première quinzaine de juillet, des membres de l'association *La Chenevière* organisent un voyage dans la Drôme afin de rencontrer des membres des associations d'opposants au TGV Méditerranée regroupées dans le Collectif « Colère 26 ». Une réunion est organisée pendant l'été à Besançon avec les différentes associations luttant contre le TGV. Un des responsables de la lutte anti-TGV Méditerranée est présent, et conseille les

l'environnement en France, Thèse de doctorat en Science Politique, sous la direction de Yves Mény, Institut d'Etudes Politiques de Paris, janvier 1999, p.121.

¹ Dès sa création l'association adresse des courriers de demandes de rendez-vous au comité de pilotage. Des représentants de l'ARO sont reçus par le Préfet coordonnateur le 28 juin 1994. Lors du passage d'Edouard Balladur à Lons-le Saunier le 24 septembre, les représentants de l'ARO lui demandent une entrevue.

² L'ARO organise enfin plusieurs manifestations durant l'été 1994 : lors de l'inauguration d'une déviation à Devecey (13 juin), dans les rues de Besançon et devant la Préfecture de la Région Franche-Comté (25 juin, 8 octobre). Au mois d'août a également lieu une fête anti-TGV à Montagny, organisée par l'association « La Chenevière », à laquelle participent plusieurs associations dont l'ARO.

³ L'ARO publie un bulletin d'information dont le premier numéro qui sort deux jours avant les élections européennes, invite les habitants de la vallée à voter nul. « Si vous êtes contre le saccage de la Vallée de l'Ognon par le projet soi-disant européen du TGV Mulhouse-Dijon, et si vous considérez que le semblant de consultation actuelle est incompatible avec les principes démocratiques fondateurs de l'Europe, mettez le bulletin ci-joint dans l'enveloppe qui vous sera présentée au bureau de vote ». Des bulletins de vote « NON AU TGV dans la vallée de l'Ognon » sont ainsi fournis.

⁴ En gare de Dole, le 23 juillet 1994, des membres de l'ARO arrêtent le TGV qui ramenait les coureurs du Tour de France de Frasnay à Disneyland. Lors du départ des maires pour le voyage organisé par la SNCF sur le tracé du TGV nord, des membres de l'ARO procèdent à des distributions de tracts au départ de Besançon et de Dole.

⁵ L'ARO adressera également aux maires une invitation à la manifestation qui doit avoir lieu du 8 octobre 1994 à Besançon en y joignant un questionnaire sur leur position sur le TGV.

⁶ Au cours de ce mois de juillet 1994, les membres de l'ARO adressent par exemple une lettre au Premier Ministre Edouard Balladur.

associations sur la meilleure façon de lutter efficacement contre le projet. Les membres de l'ARO envisagent également les possibilités d'attaquer le projet de TGV en justice, et participent à l'assemblée générale de la FNAUT (Fédération Nationale des Usagers des Transports) .

Par ailleurs, les élus et riverains de la vallée de l'Ognon travaillent très tôt en étroite collaboration. L'ARO loue un local à la mairie de Pagney, dont le maire préside un collectif d'élus opposés au passage du TGV dans la vallée¹.: « L'ARO nous prête ses connaissances; les maires sont des généralistes, le TGV c'est un élément parmi ma gestion, donc ça a permis d'utiliser leur logistique »².

Enfin, les associations de défense des intérêts des riverains et les élus de la vallée de l'Ognon vont prendre une part active à la consultation des études préliminaires, et participeront également à la consultation au moment de l'avant-projet sommaire.

Ce sont donc bien, dès le départ, toutes les pistes qui sont explorées pour s'opposer au projet, dans la limite de ce qui est pensable : la violence proprement dite ne semble pas avoir été envisagée. Rien ne permet donc de conclure à un rétrécissement du répertoire d'action collective du fait de l'existence de procédures de consultation. Ceci ne signifie pas, ainsi qu'on va le voir, qu'elles n'ont aucun effet sur la façon dont la mobilisation se structure.

Le degré auquel les groupes vont se mobiliser paraît limité par la configuration locale des mobilisations environnementales, qui va conditionner la capacité des associations à étendre leur cause et à conclure des alliances. Dans un premier temps, la recherche d'alliés est rendue difficile par l'existence dans la région d'une lutte prioritaire contre le canal. Dans ses tentatives de recherche de soutien plus larges, la coalition d'opposants va se heurter au fait que les acteurs susceptibles de se mobiliser contre le projet dans la région, sont déjà occupés par une autre lutte localement jugée prioritaire.

¹ Le but du collectif d'élus est de « lutter contre le passage du TGV dans toute la basse vallée de l'Ognon y compris le bassin versant ».

² Entretien avec le maire de Pagney.

1. La recherche d'alliés : l'existence d'une lutte concurrente prioritaire

La structure des mobilisations locales va contraindre la recherche d'alliés. On peut parler d'une véritable structure dans la mesure où les mobilisations locales contre les grands projets d'aménagement et d'infrastructure, leurs formes et leur ampleur, ne peuvent se comprendre indépendamment les unes des autres. Mettant en scène, au moins en partie, les mêmes activistes (les élus écologistes et les militants grandes associations de protection de l'environnement locales, comme Franche-Comté Nature Environnement), les luttes locales se conditionnent et entretiennent des relations faites de hiérarchie et d'interdépendance.

Plusieurs recherches, généralement anglo-saxonnes, ont montré l'importance des alliances passées entre les groupes dans la mobilisation. Selon les cas, ce sont les rapports de concurrence¹ ou bien l'existence d'effets d'entraînement² qui sont privilégiés. Pour comprendre les conditions de possibilité des alliances entre groupes différents, il faut s'interroger sur les situations de compétition et de concurrence qui peuvent parfois y faire obstacle³. Dans le cas de la contestation associative qui s'est mise en place contre le projet de TGV Rhin-Rhône, c'est à partir de la recherche des alliés disponibles qu'est progressivement mise au point une conception alternative du projet. Contrairement à ce qu'on aurait pu penser, les opposants au TGV ne vont pas pouvoir bénéficier du soutien et de l'expérience de la mobilisation contre le canal Rhin-Rhône. C'est auprès des opposants au TGV Méditerranée qu'ils trouveront des alliés leur fournissant un argumentaire contre le projet.

¹ Voir par exemple John D. McCarthy, David W. Britt, Mark Wolfson, « The institutional Channeling of social movements by the State in the United States », *Research in Social Movements, Conflicts, and Change*, 1991, Vol. 13, pp. 45-76.

² Par exemple Herbert P. Kitschelt, « Political Opportunities Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, 1986, 16, pp. 57-85. D'après H.P. Kitschelt, l'apparition et la disparition d'autres mouvements sociaux peut influencer sur la facilité à mobiliser. Un effet d'entraînement est possible quand différents mouvements contestent simultanément les institutions, et peut permettre de changer les politiques établies.

³ Mayer N. Zald, John D. McCarthy, « Social Movement Industries : Competition and Cooperation among movement organizations », *Research in Social Movements, Conflict, and Change*, vol.3, p.

Les tentatives de rapprochement avec des militants anti-canal sont dans un premier temps infructueuses. Bénéficiant du soutien des partisans du TGV, les militants anti-canal refusent en effet de prendre officiellement position à la fois contre le TGV et contre le canal. Ainsi lors d'une manifestation le déploiement d'une banderole « non à tout nouveau projet en Franche-Comté » par les riverains de l'Ognon, suscita quelques tensions, les membres des Comités de Liaison Anti-Canal ayant passé des alliances avec des défenseurs du TGV comme le maire de Besançon, le Président du Conseil Général du Territoire de Belfort (Christian Proust) ou encore Jean-Pierre Chevènement lui-même. « C'est pas possible de s'unir à cause des comités de lutte anti-canal. Rail Demain voulait une manifestation commune. Il y a eu une réunion en décembre : ils ont refusé; ou alors il ne fallait pas de pancarte anti TGV; Leur argumentation était qu'il y avait des oppositions, des clivages dans leurs rangs, des anti-canal pro TGV. En fait l'avant-veille Proust avait promis une subvention pour les anti-canal»¹.

Ce refus des opposants au canal de se prononcer publiquement contre le TGV ne signifie pas qu'ils n'ont rien à reprocher au TGV, bien au contraire. Il serait d'autant plus réducteur d'opposer la lutte anti-canal comme lutte environnementale légitime, et la lutte anti-TGV comme lutte de riverains défendant leurs intérêts particuliers, que c'est précisément la définition de la situation que la coalition de projet tente d'imposer. C'est bien l'existence du projet de canal qui empêche la prise en charge de ce dossier par les grandes associations de protection de l'environnement implantées localement (Franche-Comté Nature Environnement). Ainsi de 1995 à 1997, la lutte anti-canal apparaît nettement comme la priorité au sein des mouvements écologistes qui constituent le gros de la coordination anti-canal. Les militants écologistes évitent de se prononcer sur le TGV parce qu'ils sont, à plusieurs égards, « occupés » par la lutte anti-canal² : « C'était difficile de travailler sur les deux projets à la fois, et de

1-20. Marie Hojnacki, « Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone », *American Journal of Political Science*, Vol. 41, janvier 1997, pp. 61-87.

¹ Entretien avec le président de l'association Est Haute Saône Environnement.

² Précisons bien qu'il ne s'agit nullement pour nous de dire ici quel est le « bon » projet, ou qu'ils sont « mauvais tous les deux », mais simplement de comprendre les raisons pour lesquelles le dossier de TGV n'est pas vraiment pris en charge par les principales associations de protection de l'environnement, tant que le projet de canal n'est pas officiellement abandonné. Dès que cet

s'opposer aussi aux deux projets à la fois, d'autant plus difficile que le dossier du canal était quand même plutôt bien avancé par rapport au TGV, parce que le TGV mis à part les études il n'y a rien de défini, il n'y a déjà pas d'argent pour le faire ou si peu, tandis que le canal c'était bien parti. (...) Il y avait tout pour que le projet (de canal) avance donc la priorité des priorités des Verts, des associations sur la région, c'était le grand canal. Le dossier du TGV Rhin-Rhône c'est vrai était un peu à l'écart. D'autant plus que **c'était tactiquement pas pensable qu'on attaque les deux fronts à la fois** parce qu'on avait besoin de certains alliés, notamment le PS, pour descendre le canal »¹. Cette absence de prise de position nette concernant le TGV ne saurait donc s'interpréter comme un soutien au projet : « Je sais que certains, dans les rangs de Saône Doubs Vivant, sont pour et d'autres contre le projet de TGV... Et puis certains n'ont pas d'opinion. Certains camarades disent qu'il faut se positionner clairement, qu'on n'a pas fait tout ça depuis 20 ans pour cautionner un moyen de transport qui permet de traverser la Franche-Comté à toute vitesse, surtout sans s'arrêter. C'est nul, il faudrait un pendulaire qui s'arrête. Finalement on a tranché : il ne faut pas prendre position. **Le problème c'est qu'il y a des interférences techniques** qu'on ne peut pas négliger. Et puis on est courtisé par les partisans du TGV qui disent que la construction du TGV permettra de libérer de l'infrastructure pour le transport des marchandises. A ceux-là on répond en se plaçant dans le cadre européen des échanges : pour l'instant il y a de la réserve de capacités par le massif central. Cela permet d'éviter de se prononcer »².

Ainsi, paradoxalement, la mobilisation contre le canal, en cristallisant l'opposition, était indirectement favorable au TGV : « Les gens de la Mission n'ont qu'un rêve, c'est qu'on parle de plus en plus du canal parce que pendant ce temps ils peuvent travailler tranquilles »³. Les militants anti-TGV ne vont pouvoir compter sur l'appui des écologistes qu'à partir du moment où le projet de canal est officiellement abandonné.

abandon sera déclaré, on constate bel et bien un réinvestissement, au moins partiel, des militants écologistes vers le dossier du TGV (voir plus loin).

¹ Attaché du groupe Vert au Conseil Régional de Franche-Comté.

² Chargé de mission pour le *World Wild Found* détaché auprès de Saône-Doubs-Sungdau Vivant - WWF.

³ Jean-Pierre Tenoux, Journaliste à *L'Est Républicain*, Chargé des Affaires Générales et Régionales.

2. Abandon du canal et reconfiguration des alliances

En 1995 le pacte de non-agression implicite entre défenseurs du canal et défenseurs du TGV est rompu par les défenseurs du TGV. A cette époque, le canal est en quelque sorte « victime de son succès », dans la mesure où le problème de son financement a été réglé par l'article 36 de la loi sur le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995. Le canal paraissant ainsi relancé, alors que le TGV semble dans l'impasse faute de financement, Jean-Pierre Chevènement ne manque pas de souligner dans la presse le paradoxe selon lequel « le TGV est un bon projet sans financement alors que le canal est un mauvais projet qui est financé ».

Le contexte politique qui a rendu possible la constitution d'une alliance entre les militants anti-canal et un certain nombre de défenseurs du TGV Rhin-Rhône doit être précisé. Depuis une assemblée générale de 1993 à Lille, la stratégie de l'autonomie politique a été abandonnée par les Verts qui vont, surtout à partir de 1995, négocier en vue d'établir une grande coalition des forces de gauche et des « écologistes progressistes » en vue de faire basculer la majorité. Le principe d'un accord électoral avec le PS est définitivement adopté le 3 janvier 1997 lors du Conseil National Inter-régional des Verts¹. Ainsi de 1995 à 1997 on assiste à une reconfiguration des alliances.

La dissolution de l'Assemblée Nationale par Jacques Chirac et la proximité des échéances électorales vont porter un coup fatal au canal qui va être constitué en Franche-Comté comme un enjeu électoral. D'enjeu local, transcendant les clivages partisans, le canal devient rapidement un enjeu électoral national : « l'évolution récente révèle une cristallisation assez forte, la droite faisant bloc pour, hormis le Front National, et la gauche étant de plus en plus influencée par les options écologistes »². Le canal est de plus en plus considéré comme un projet soutenu par des personnalités « de droite », alors que les critiques se développent à gauche : « La campagne pour les élections

¹ Voir Bruno Villalba, « L'ordalie parlementaire des écologistes », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 127-137.

² Jacques Bernot (dir), *Canal Rhin-Rhône, le dossier*, Paris, Economica, 1997, p.171.

législatives du printemps de 1997 a été marquée par le relatif amoindrissement des soutiens au projet de liaison fluviale « Rhin-Rhône » et, *a contrario*, par la progression des opinions hostiles, pour des considérations parfois plus électorales qu'environnementales, à la réalisation du projet »¹.

La manifestation de Montbéliard le 27 avril 1997, réunissant dix mille participants, est certainement le point d'orgue de cette mobilisation anti-canal dans la conjoncture pré-électorale. La nécessité de constituer une coalition gouvernementale « plurielle », et notamment ouverte aux Verts, va permettre à ceux-ci d'échanger leur soutien contre un certain nombre de décisions en cas de victoire dans le cadre de l'accord pré-électoral passé entre les Verts et le PS. Parmi ces décisions figure l'abandon du canal à grand gabarit. C'est ainsi qu'on va voir se constituer une alliance objective, bien que peu publicisée, entre les membres de la coalition proTGV et les membres de la coalition anti-canal : « ...ils ont fait une concession aux Verts, et au-delà des Verts, à tous ceux qui notamment à gauche, considéraient que ce projet était complètement fou et que c'était un enjeu électoral important de l'abandonner, ce qui en Franche-Comté visiblement n'était pas faux. Il y a eu un certain impact électoral, un certain nombre de victoires et d'échecs autour de ce dossier. Qui était très sensible »².

L'abandon officiel du projet de canal à grand gabarit par le gouvernement Jospin, va donner lieu à des prises de position pour que la « rente du Rhône » soit réaffectée au TGV. Certains anciens pro-canal vont se réinvestir en faveur du TGV³. Quant aux anciens militants anti-canal, certains d'entre eux, parmi les plus militants, vont se réinvestir dans d'autres luttes qui leur paraissent prioritaires, comme le tunnel du Somport. Mais la plupart des anciens militants anti-canal se reconvertissent dans le combat contre le TGV. C'est ainsi que les Verts de

¹ Jacques Bernot, *op. cit.*, p.204.

² Entretien avec Jean-Marie Bockel, député-maire de Mulhouse (PS). Lors des élections législatives du printemps 1997 des opposants au canal comme Dominique Voynet, Raymond Froni, Pierre Moscovici ont été élus tandis que des partisans du canal tels que Jean-Paul Huchon ou René Beaumont ont été battus.

³ Mais pas tous, certains représentants des milieux socio-économiques restant très attachés au projet et loin de s'avouer vaincus. Voir sur ce point Cécile Blatrix, Jose-Frédéric Deroubaix, *Paix*

Bourgogne vont à partir de l'année 1997 s'intéresser de près au TGV qui jusque-là passait au second plan. Les tentatives d'alliances entre anti-canal et anti-TGV qui s'étaient montrées vaines jusque-là, vont être rendues possibles par l'abandon du canal qui va entraîner une redéfinition des prises de position et des alliances envisageables pour les opposants au TGV.

La présence d'une ministre « verte » à l'Environnement et l'Aménagement du Territoire, constitue un autre élément favorable aux opposants au projet de TGV, en introduisant une rupture dans un contexte marqué jusque-là par un fort consensus et une absence de clivage politique autour de la nécessité de ce type de grands projets. Le responsable de l'association Est Haute Saône Environnement raconte ainsi l'intervention de Dominique Voynet lors d'un colloque organisé en novembre 1997 à Mulhouse afin de réclamer la ré-affectation de la « rente du Rhône » au projet de TGV après l'abandon du canal : « C'était la pensée unique, TGV à tout crin, donc tout le monde a parlé pro TGV, désenclavement, emploi, aménagement du territoire, etc. (...) Puis il y a eu l'intervention de Voynet et là ça a provoqué un tollé car elle a démonté tous les arguments. Elle a parlé de l'aménagement des voies existantes, du fait qu'en France il y avait un consensus qui se faisait par addition, avec chacun son projet TGV, qu'il y avait actuellement 12 projets TGV, qu'on dit oui à tous les TGV, autoroutes, plate-formes, alors qu'il n'y a pas d'argent. Il y avait Chevènement qui était assis là, je peux vous dire qu'il est passé par toutes les couleurs. Quand il a parlé, on a vu que c'était manifestement pas le discours qu'il avait d'abord eu l'intention de faire. »¹. La présence d'une ministre écologiste au gouvernement, ainsi que de députés à l'Assemblée Nationale en plus d'élus dans les conseils régionaux et municipaux, a pu favoriser la visibilité de schèmes alternatifs à la réalisation d'un TGV sur voies nouvelles.

et guerre entre les projets, Les définitions de l'axe Rhin-Rhône dans les projets de canal et de TGV, Rapport cité.

¹ Entretien avec le responsable de l'association Est Haute Saône Environnement.

3. La visibilité de schèmes alternatifs

Les procédures participatives peuvent permettre aux opposants de faire resurgir des solutions écartées. C'est ainsi que l'option pendulaire, envisagée à la fin des années soixante et « tombée aux oubliettes » à la suite du premier TGV Paris-Lyon, va réapparaître dans le débat. La re-découverte de cette option alternative a d'autant plus de force qu'elle est le produit de l'expérience accumulée par des opposants à d'autres projets TGV. De ce point de vue différentes mobilisations, en s'appuyant sur des procédures participatives, peuvent se renforcer mutuellement, en donnant de plus en plus de visibilité aux solutions alternatives qu'elles proposent.

a. Le soutien des opposants au TGV Méditerranée : un contre-argumentaire « clefs en main »

Dans la mise au point d'une définition alternative du projet, les associations vont avoir recours à une thématique et à des ressources argumentatives rendues disponibles par des mobilisations passées. Les associations reprennent ainsi à leur compte l'argumentation développée à l'occasion de la contestation contre le TGV Méditerranée, en plaidant pour l'amélioration des voies existantes et le recours à la technique de la pendulation. C'est en effet lors de la contestation autour du TGV Méditerranée¹, que la possibilité d'utiliser des couloirs ferroviaires existants est suggérée pour la première fois, en particulier sur le tronçon Valence-Avignon. Au sein de CREDO-RAIL, Centre Régional de Documentation sur le Rail, dirigé par Pierre Leclerc, les opposants au TGV Méditerranée accusent : « A force de tout investir sur le TGV et de ne parler que de lui, on dévalorise nos autres trains et on démobilise leurs personnels ». La SNCF portant tout son effort sur la grande vitesse et les grandes distances, est accusée de pénaliser les lignes locales par un politique tarifaire contestable : entre 1970 et 1993 l'écart de prix entre courtes et longues distances est passé de 30 à 100%. En réalisant des sondages, en compilant et en synthétisant des statistiques, des rapports officiels, des travaux universitaires et des revues scientifiques, les membres de CREDO Rail vont largement contribuer

à permettre la diffusion de la problématique pendulaire. L'activité de CREDO Rail donne ainsi une **visibilité nouvelle à la contestation des projets de TGV sur voies nouvelles** sur la base d'une publicisation du travail effectué autour de la question du pendulaire, obligeant l'ensemble des acteurs à prendre position. Les études effectuées par CREDO Rail sont mentionnées dans des journaux « grand public » comme *L'Expansion* qui évoque « les travaux plutôt orientés mais pertinents »² de l'association.

On a déjà souligné le tournant que constituait ce projet de TGV Méditerranée, qui donne lieu, pour la première fois, à une remise en cause du principe de la grande vitesse, jusque-là appréhendée en terme de prouesse technologique et qui pour la première fois est constitué en « problème »³. Les opposants au projet de TGV Rhin-Rhône vont pouvoir s'appuyer sur ce précédent, et sur l'expertise ainsi accumulée. Le collège des experts désigné pour régler le conflit du TGV Méditerranée avait en effet donné une suite favorable aux demandes des associations de réalisation d'une étude technique nouvelle différente de celle de la SNCF, pour apprécier la possibilité d'utiliser les lignes existantes pour la grande vitesse. C'est sur la base de cette étude effectuée par le cabinet anglais OVE-ARUP, et des études de la SNCF, que le rapport du collège d'experts présenté en septembre 1992, souligne les « termes du choix à opérer » : « ou aménager la ligne existante mais sans pouvoir atteindre les performances permises par une ligne traitée spécifiquement pour la grande vitesse et avec à terme le risque de difficultés d'exploitation croissante, ou créer une ligne réservée aux trains circulant à la vitesse de 300km/heure. **Cette alternative constitue finalement, dans la région et dans l'ensemble de l'Europe confrontée à la même alternative, un important choix de société** »¹. La mobilisation née autour du TGV Méditerranée a ainsi permis de visibiliser pour la première fois l'existence de choix alternatifs, et a contribué à ce que le TGV ne fasse plus figure de nécessité technique absolue, mais soit bien présenté comme un « choix de société » par le collège des experts.

¹ Cf *supra*, p. 379s.

² « Le TGV fonce, la SNCF déraile », *L'Expansion*, 21 avril/4 mai 1994, pp. 56s.

³ Ce renversement débouchant sur la circulaire Bianco. Cf *supra*, p. 382.

b. Appropriation et diffusion de l'argument pendulaire

Sur le modèle du collectif constitué pour s'opposer au TGV Méditerranée, un collectif est créé début 1995 sous le nom de Rail Demain. Cette initiative fait suite à plusieurs rencontres entre les militants anti-TGV Méditerranée et les opposants au Rhin-Rhône. Les opposants bénéficieront également de l'aide de deux conseillers régionaux écologistes. C'est à partir de là qu'est progressivement élaborée une conception alternative du projet basée sur l'amélioration des voies existantes et l'utilisation du matériel pendulaire.

On a déjà vu comment cette question avait été abordée dans le cadre du débat Bianco par certains acteurs, et évacuée à travers les opérations de synthèse de ce débat. Le dossier d'information diffusé au moment des études préliminaires évacue lui aussi un peu rapidement la possibilité de recourir à la technique pendulaire, en faisant référence sans plus de précisions à des études déjà réalisées par la SNCF. Et ce n'est que le 20 janvier 1995, soit quelques jours avant la date de la fin de la consultation des études préliminaires, que les associations obtiennent, après plusieurs demandes et l'intervention de la commission de suivi du débat, communication de ladite étude² : « Il y a eu de nombreuses lettres d'associations pour savoir quelles études existaient par rapport à l'amélioration des voies existantes, parce que dans la mallette bleue³ c'était évacué en quelques lignes. Et c'est seulement le 20 janvier, au moment de la clôture de la consultation (le 25) qu'on nous a envoyé un document de la SNCF qui datait de décembre 1994 »⁴. L'étude de la SNCF, un document de 11 pages intitulé « Utilisation des couloirs ferroviaires existants », communiqué quelques jours seulement avant la fin de la consultation, est perçue comme venant justifier à posteriori les affirmations péremptoires du dossier de consultation⁵. Elle affirme que, alors que la ligne nouvelle doit permettre un gain de temps de 80 minutes sans arrêts

¹ *Conclusions des travaux du collège des experts*, SNCF, 1992, p. 6.

² Cette intervention de la commission de suivi provoquera d'ailleurs certaines frictions avec les services de la préfecture qui attendaient manifestement de ses membres qu'ils se prononcent eux-mêmes sur la qualité de cette étude.

³ Les dossiers de consultation sont rassemblés dans des mallettes en plastique bleu.

⁴ Entretien avec le responsable de l'Association pour la sauvegarde du cadre de vie de l'A36 à l'Ognon.

⁵ Affirmations selon lesquelles « l'usage de trains pendulaires, qui peuvent circuler plus vite en courbe n'autoriserait qu'une augmentation de vitesse de 10 à 15% ».

intermédiaires pour un coût de 12,6 milliards de francs, « l'amélioration de la géométrie des voies permettrait un gain de temps de 14 minutes pour le parcours Mulhouse/Dijon, pour un coût en infrastructures de 2, 750 milliards ; la combinaison pendulaire/amélioration des voies permettrait le même gain de temps pour un coût en infrastructure un peu inférieur, soit 1,650 milliards ; la technique pendulaire seule, sans modification de la géométrie des voies, permettrait un gain de temps de 6 minutes ». Il est également précisé dans l'étude que « pour bénéficier de l'effet réseau, il serait nécessaire de disposer d'un matériel nouveau apte aux grandes vitesses et de type pendulaire, dont la mise au point reste à réaliser ». L'étude conclut donc que la réalisation d'une ligne nouvelle en site propre est la meilleure solution.

Parallèlement, le conseiller régional écologiste Serge Grass sollicite la société suédoise ABB pour qu'elle fasse une analyse de performances avec son matériel pendulaire X2000 sur le même parcours au vu des documents annexés à l'étude de la SNCF. Le 29 février 1995 la société ABB rend donc un rapport intitulé *Calcul de performance du train à haute vitesse pendulaire X2000 sur la ligne Dijon-Mulhouse*. Les trains à grande vitesse dotés de la technologie pendulaire sont mis au point. Alors que le rapport de la SNCF concluait à un gain de temps de 6 à 14 minutes avec utilisation de la technique pendulaire, l'étude de la société ABB conclut à un gain de temps de 32 minutes sur le parcours Mulhouse-Dijon sur les voies existantes.

Au-delà de la précision des chiffres avancés par la SNCF comme par la société ABB, précision qui apparaît comme un gage de sérieux et de scientificité, les résultats sont sensiblement différents selon les experts, leurs intérêts propres et les intérêts de ceux qui les sollicitent. Ceci montre une nouvelle fois la captation des experts en France par les contraintes de la décision publique, mais plus généralement c'est l'idée d'une autonomie de jugement des experts par rapport à leurs intérêts qui est questionnée, ainsi que la possibilité même d'une « expertise indépendante ».

L'analyse des bulletins d'information diffusés par l'Association des Riverains de l'Ognon permet de saisir cette réappropriation progressive de l'argument que constitue l'option pendulaire. Le premier, qui date de juin 1994, témoigne d'une argumentation peu élaborée qui se résume dans le slogan « Non au TGV dans la vallée de l'Ognon ». Il s'agit dans un premier temps de s'opposer au « saccage de la vallée de l'Ognon par le projet soi-disant européen de TGV Mulhouse-Dijon ». Mais très rapidement, l'argumentation va évoluer puisque dans le bulletin n°3 de septembre 1994, la position de l'association est redéfinie par le Bureau, « à la suite de diverses interprétations de la position de l'association ». Cette position est désormais la suivante : « Pas de TGV dans la vallée de l'Ognon. Et pourquoi pas l'aménagement des voies existantes, comme pour la voie Mulhouse Strasbourg ? ». Le thème de l'amélioration de l'existant fait donc son apparition pour la première fois dans le discours de l'association. Ainsi, les militants anti-TGV racontent comment c'est sur les conseils des opposants au TGV Méditerranée qu'ont été abandonnées les revendications en faveur d'un autre tracé et définie la stratégie à adopter : « Eux ils nous ont dit, cherchez si ce projet est justifié ou non, vous vous en tirerez que comme ça. Parce qu'aux début, les associations cherchaient des tracés ailleurs. Donc ils nous ont dit, soit il est justifié et vous demandez des aménagements, soit il n'est pas justifié et vous pouvez le démolir. »¹

Derrière le discours des associations qui présente l'évolution de leur position comme relevant de la découverte du caractère injustifié du projet et de l'existence d'autres solutions, on voit bien comment la réappropriation de ce thème leur permet de justifier leur opposition sur la base d'une argumentation technique. Ce thème permet plus particulièrement aux associations de « fonder en raison » leur opposition, et ainsi de formuler leurs revendications dans les termes de la délibération publique. Durant l'été 1994, sur l'initiative de la responsable d'une association de protection de l'environnement (*La Chenevière*), l'ARO, comme les autres associations luttant contre le TGV ont rencontré un des responsables de la lutte contre le TGV Méditerranée à Besançon dans les locaux de Franche-Comté

¹ Entretien, responsable de l'association « La Chenevière ».

Nature Environnement. Celui-ci leur donne des conseils et informations quant à la meilleure façon de lutter efficacement. C'est à partir de là que s'est redéfinie la position des associations qui unissent leurs forces au sein d'un collectif (*Rail Demain*). Créé en novembre 1995, le collectif Rail Demain regroupe pas moins de 13 associations, sur le parcours du TGV, de l'Alsace à la Bourgogne¹. Le 4 avril 1996, le collectif deviendra une association loi 1901 en déposant ses statuts à la préfecture. Association d'associations, elle vise à fédérer toutes les énergies et à permettre de s'assurer la collaboration d'experts indépendants en matière de transports ferroviaires.

Dans une lettre ouverte à Jean-Pierre Chevènement diffusée dans les bulletins d'information qu'elles publient, les associations de riverains dénoncent la conception jusque-là non remise en cause du projet, à savoir un TGV sur lignes nouvelles. « La ligne nouvelle vous nous l'imposez. Cela s'appelle un diktat ! Votre Belfort-Paris, en empruntant cette ligne mettra 2h20 pour un coût de 12,6 milliards de francs. Nous, nous proposons un Belfort-Paris à 180km/h de moyenne, dessertes de gare incluses. Les 442,600 km nous séparant de Paris seront alors parcourus en 2h28 pour un coût environ 5 fois moindre soit 2,5 milliards de francs. Ceci est possible, nous ne sommes pas les seuls à le dire, il suffit de moderniser la ligne existante Bâle-Paris, or vous n'en avez jamais parlé. Vous êtes prêts à une dépense de presque 10 milliards de francs (1000 milliards de centimes) pour un gain dérisoire de 8 minutes !!! »

Le contexte national semble particulièrement favorable au développement d'une argumentation de ce type. En 1993, la SNCF enregistre une chute historique du trafic voyageurs (- 8,3%). Le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire Charles Pasqua est à l'époque en train de préparer son projet de loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire. Un débat national a été organisé à ce sujet à la fin de l'année 1993 et le projet de loi sera

¹ Les premières associations à avoir fait partie de ce collectif sont : La Chenevière, l'association de la vallée du Rang, Onans Environnement, l'Association des Riverains de l'Ognon, l'Association du cadre de vie de l'A36 à l'Ognon, l'Association pour la survie de la vallée du Rupt, l'association pour la Sauvegarde du pays des Grottes, l'Association de défense des intérêts de la vallée de l'Ognon.

discuté à l'Assemblée Nationale à partir du mois de juillet 1994. En février 1994, dans un document intitulé « Reconquérir le territoire par l'emploi », Charles Pasqua réclame la réouverture de 3000 kilomètres de lignes secondaires et de quelque mille gares sacrifiées au nom de l'équilibre financier. Ces propos donnent lieu à une importante glose journalistique autour du TGV où sont repris les arguments de tous ceux qui le contestent. Plus tard, les grèves de décembre 1995 amènent le gouvernement à demander à cinq experts de se pencher sur l'avenir du ferroviaire en France¹. Le rapport Martinand, rendu en février 1996, est très critique sur la course systématique au TGV. Très coûteux parce qu'il nécessite des lignes entièrement nouvelles, le TGV n'a pas sorti la SNCF de ses embarras financiers, bien au contraire. Le rapport s'interroge en particulier sur la faisabilité du Schéma Directeur du Réseau National Grande Vitesse. A la suite de ce rapport et tout au long de l'année 1996, les prises de position « anti-TGV » et « propendulation » se multiplient. « En France, le fin du dogme des 300 à l'heure », titre *Libération* du 17 mars 1996. On apprend qu'au gouvernement, à la suite du rapport Martinand, « Le mot d'ordre n'est plus au culte du 300 à l'heure, mais au pragmatisme à 200 à l'heure. Dans cet état d'esprit, on a trouvé le nouveau produit Graal : la technologie du "pendulaire", qui permet de rouler à 200-250 km/heure, y compris dans les virages et sur des lignes classiques. Hier, Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux Transports, qui inaugurerait à Rennes le lancement des premières études sur le TGV Bretagne, a porté aux nues ledit pendulaire, et voué aux gémonies les méfaits du tout-TGV ». Le 22 mai 1996 lors d'une journée « prospective » organisée par la Direction de la Recherche et des Affaires scientifiques et Techniques (DRAST, Ministère de l'Equipement), on prend acte de cette évolution : les questions posées par le public lors de la concertation en amont des projets de TGV, concernant le pendulaire, ne peuvent plus être balayées d'un revers de main, et cette technique doit être « sérieusement »

¹ Pendant deux mois, Claude Martinand, directeur des affaires économiques et internationales du Ministère de l'Equipement et des Transports, nommé président du groupe de travail et entouré de Claude Archambault (DATAR), Christian Brossier (Commission des Comptes Transports de la Nation), Dominique Bureau (Direction de la Prévision) et Christian Stoffaës (EDF), auditionnent une cinquantaine d'élus et d'usagers, d'organisations professionnelles, de syndicats, d'experts.

envisagée... Les trains pendulaires font également l'objet de colloques organisés par des associations d'élus, qui sont l'occasion d'interroger la SNCF¹.

La SNCF va ainsi être contrainte à élaborer une argumentation pour tenir compte de ce nouvel élément un peu trop vite écarté. Les membres de la Mission TGV Rhin-Rhône, en particulier les délégués territoriaux, en contact direct avec le public, ainsi que le responsable de la communication, se mettent à la recherche de contre-arguments pour relativiser l'intérêt du pendulaire ; à cette période, les revues de presse de la Mission TGV Rhin-Rhône recensent systématiquement les articles parus dans la presse étrangère concernant le pendulaire et plus particulièrement les incidents et accidents du Pendolino italien. Une plaquette de présentation de la technique pendulaire est commandée par la Mission TGV Rhin-Rhône à son cabinet de communication MBA Francom, et voit le jour au cours de cette année 1996. Cette plaquette constitue un véritable plaidoyer en faveur du... système TGV². Elle vise à démontrer que le pendulaire est victime d'un effet de mode³, ne constitue pas la panacée, et ne permettrait que des gains de temps limités : « En France, le gain de vitesse dû au seul train pendulaire conduit à des gains de temps de l'ordre de 10% »⁴. Elle est donc toute entière orientée vers la minimisation de l'intérêt de cette technique, en particulier sur la ligne Dijon-Mulhouse, où les gains de temps sont évalués à 7 à 8%, soit onze minutes sur deux heures quarante. Des perspectives effrayantes sont même évoquées, comme les contraintes liées aux travaux nécessités par un aménagement des lignes existantes : « Les aménagements à prévoir concernent en premier lieu le tracé de la voie ferrée car il faut modifier les courbes (augmenter les rayons de courbure, réaliser des déviations, etc. Ces travaux sont très coûteux et très contraignants pour l'environnement (proximité des zones habitées, bruit, etc.) »

¹ L'Association des Présidents de Conseils Régionaux organise ainsi à Paris le 26 novembre 1996 un colloque sur « Les trains pendulaires. Techniques et perspectives ».

² Fiches techniques TGV Rhin-Rhône, *La technique pendulaire*, 1996.

³ «...les lignes importantes du réseau français ont fait l'objet depuis plus de trente ans d'une recherche permanente d'amélioration des vitesses (...). D'une façon générale sur le réseau français, les améliorations qui étaient relativement « aisées » ont déjà été réalisées ».

⁴ Ce chiffre a de quoi surprendre si on le compare aux 20% dégagés par les études du service de recherche de la SNCF à la fin des années soixante. Voir *supra*, p. 348

Ainsi en l'espace de trois ans, sous l'effet d'un contexte national caractérisé par une pénurie de fonds publics et l'essor de nouveaux acteurs dans le champ politique, simultanément défenseurs de l'environnement et de la « démocratie participative », d'une succession de controverses autour de projets de TGV et de l'activité des opposants à ces différents projets s'appuyant sur les procédures participatives pour faire connaître cette alternative, la technique pendulaire, jusqu'alors seulement connue d'un cercle d'initiés, se diffuse parmi le grand public. On assiste ainsi à une véritable réouverture de la « boîte noire »¹ qui avait conduit à l'adoption du système TGV et à l'abandon de l'option pendulaire². Ayant mis au point leur position, les opposants au TGV Rhin-Rhône vont bénéficier dans une certaine mesure de l'organisation de la procédure, qui leur fournit une tribune pour faire connaître leur position. Même si cette option garde une portée d'autant plus limitée qu'elle est minimisée par la SNCF, même si elle n'aboutit pas à une remise en cause générale du projet, elle est rendue publique et oblige l'ensemble des acteurs à se positionner à son sujet. En cela les consultations publiques apparaissent comme des lieux supplémentaires disponibles pour l'action collective, permettant la visibilisation de schèmes alternatifs. A ce titre elles constituent bien une nouvelle ressource, un point d'appui pour les associations, d'autant plus que cette visibilisation est renforcée par sa transmission d'un projet TGV à un autre³.

On est bien loin d'échanges entre sujets « raisonnables » faisant émerger la meilleure solution, même si les acteurs ont tous intérêt à accréditer cette idée. Il apparaît en effet que les opposants au projet de TGV eux-mêmes reprennent plus ou moins explicitement à leur compte ces conceptions quant aux effets de la délibération publique, pour mieux justifier leur position. C'est ainsi qu'ils reconstruisent *a posteriori* l'évolution de leur position dans les termes d'une découverte de la vérité sur le projet de TGV Rhin-Rhône et sur l'existence d'autres solutions. Ceci montre la capacité des acteurs à retourner à leur profit les

¹ Entendue au sens où le système TGV va de soi et n'est plus remis en cause ni même interrogé après le premier TGV Paris-Lyon. Voir Bruno Latour, *La science en action*, Paris, La Découverte, 1989, 450 pages.

² Voir *supra*, p. 348.

³ On retrouve évoquée la solution pendulaire lors de la contestation du TGV Est.

aspects contraignants de la problématique imposée par ces procédures, point sur lequel nous aurons l'occasion de revenir¹. Le débat a favorisé une modification des rapports de force entre les acteurs en présence, les opposants ayant réussi à justifier et à renforcer leur opposition en l'appuyant sur des arguments techniques.

L'existence d'une lutte prioritaire a d'abord empêché la structuration de l'action collective dans le cadre du réseau associatif local. C'est l'expertise accumulée dans le cadre de conflits sur des projets de TGV antérieurs qui a d'abord été mobilisée, favorisant l'élaboration d'une argumentation centrée sur la mise à jour de solutions alternatives. L'abandon du canal rend ensuite possible la mise à jour de problèmes nouveaux à partir de l'expertise accumulée localement dans le cadre de l'opposition à ce projet, et favorise ainsi le développement d'arguments fondés sur la connaissance du territoire et de ses propriétés spécifiques. Loin de s'exclure, ces deux types d'arguments vont coexister et semblent se renforcer mutuellement. L'analyse des arguments élaborés par les opposants montre une dualité des titres à parler, puisqu'ils interviennent d'une part en tant que citoyens responsables et informés des problèmes publics, d'autre part en tant qu'habitants ayant une connaissance concrète et spécifique du territoire. Ainsi, on retrouve ici la dualité qui caractérise les procédures participatives, entre un registre normatif où elles apparaissent comme relevant d'une logique de démocratisation de la décision, et un registre en terme d'efficacité, où elles s'inscrivent dans une logique « d'amélioration » de la décision et éventuellement de facilitation de sa mise œuvre.

B. L'émergence de nouveaux problèmes : une complexification des décisions

Les procédures participatives, en donnant la parole à de nouveaux acteurs, donnent également lieu à l'émergence de nouveaux problèmes qui n'avaient pas forcément été pris en compte par les concepteurs du projet. Cette ouverture du processus de décision peut aussi faire émerger des questions jusque-là négligées voire même ignorées. La consultation Juppé organisée durant l'été 1996 au sujet du projet de canal Rhin-Rhône, a ainsi fait émerger de nouveaux problèmes,

¹ Cf *infra*, p. 471s.

notamment concernant les carrières, et partant, de nouvelles possibilités d'alliances pour les militants anti-canal¹. Il en est de même pour le TGV Rhin-Rhône, d'autant plus que les opposants vont pouvoir élargir leurs alliances tout en s'appuyant sur l'expertise accumulée par les anti-canal.

Pendant la consultation dans le cadre des études préliminaires, les maires ont ainsi attiré l'attention sur certains problèmes spécifiques à leur commune : problèmes de remblais, rétablissement de chemins, absence dans la région de carrières agréées par la SNCF et susceptibles de fournir le ballast nécessaires aux travaux, phénomènes karstiques mal connus, sont autant de problèmes pointés par le collectif Rail Demain dans un dossier réalisé dans le cadre des études d'avant-projet sommaire². L'argumentation développée par l'ARO recèle également une critique du projet au nom de ses conséquences sur l'environnement local. Elle va donner lieu à la construction de la vallée de l'Ognon en tant que territoire remarquable³. Face à des dénégations de la réalité de l'existence de la vallée, ou de son intérêt⁴, l'activité des opposants leur a permis de définir un territoire digne de mobilisation. Le Livre blanc de l'ARO établit le caractère tangible et remarquable de la vallée, qui constitue un « site exceptionnel »⁵. « Le bassin de l'Ognon était un mythe pour l'Administration et pour l'établissement politique : il

¹ « Au terme de la consultation, de nouveaux objets d'expertise sont donc « socialisés » et deviennent objets d'études complémentaires et de négociations au sein d'un cercle élargi d'acteurs « concernés ». (...) L'aménageur ne peut plus faire comme s'ils n'existaient pas ». José-Frédéric Deroubaix, « « Lira bien qui lira le dernier » : des palimpsestes socio-techniques dans la construction de l'(in)utilité publique du canal Rhin-Rhône », *Société Française*, n°12/13, oct.-nov. 1998, p. 43. Voir aussi François Corbier, *Le grand Canal Rhin-Rhône. Les méandres politiques et cognitifs d'une expertise pluraliste*, Mémoire de DEA, Université Paris I, septembre 1999, 112 pages + annexes.

² Rail Demain, *Réflexions, remarques, critiques, commentaires et propositions*, Février-juin 1997, 41 pages.

³ Danny Trom, « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, p. 31-50.

⁴ Au cours des études préliminaires, un élu local a en effet osé déclarer : « La vallée de l'Ognon n'est pas la huitième merveille du monde », suscitant un tollé parmi les riverains. Son effigie sera brûlée lors d'une des manifestations des opposants.

⁵ Tant par ses caractéristiques géologiques, hydrologiques, faunistiques et floristiques, que par son histoire et son « patrimoine architectural unique ». ARO, *Le TGV dans la vallée de l'Ognon, Livre blanc*, 2^{ème} édition, juillet 1995, 33 pages. Le Livre Blanc débute par l'avertissement suivant : « le terme « Vallée de l'Ognon » pouvant présenter une certaine ambiguïté, l'Association des Riverains de l'Ognon tient à préciser le contenu de ce terme tel qu'il sera utilisé tout au long du présent ouvrage : la Vallée de l'Ognon est l'ensemble du « bassin versant » de la Basse et Moyenne Vallée. Les trois tracés de l'étude préliminaire empruntent tous le bassin versant de l'Ognon ».

est arbitrairement découpé par des structures départementales et cantonales n'ayant aucune réalité géographique, ni économique. Notre histoire, notre culture, nos intérêts, et le simple bon sens ont repris leurs droits »¹.

L'expertise accumulée par la Commission de Protection des Eaux dans le cadre de la lutte anti-canal va ainsi être réutilisée dans le cadre de l'opposition au TGV, pour souligner les problèmes posés par le projet que les dossiers n'abordent que superficiellement. « Ca va nécessiter une modification du réseau d'eau, cet aspect a été négligé dans la réflexion »². Ces nouveaux problèmes ont d'autant plus de chances d'apparaître que les associations disposent de ressources d'expertise. Ainsi on trouve au sein de l'ARO un professeur de géologie de la faculté de Besançon, ainsi qu'une personne de la DIREN de Franche-Comté spécialiste des problèmes hydrologiques et membre de la Commission de Protection des Eaux : « On a pointé tous les défauts techniques du dossier : par exemple à Chaucenne ça passe dans des zones de captage ; pour le bois d'Emagny, 5 hectares seraient sacrifiés ce qui prive la commune d'une ressource importante »³.

Mais cette complexification de la décision, par la prise en compte de problèmes imprévus, constitue simultanément une des raisons d'être des consultations, qui prévoit en quelque sorte une part d'imprévisible dans la définition du projet : il s'agit d'améliorer la décision et les projets grâce aux connaissances pratiques des acteurs locaux. Tout au long des différentes étapes du processus de décision, les modifications apportées à la suite des phases de concertation seront soulignées et mises en scène : le dossier de presse dressant le bilan de la consultation sur les études d'avant-projet sommaire, souligne par exemple la mise à l'étude de variantes supplémentaires demandées par des élus. C'est dans la même perspective que les membres de la Mission TGV Rhin-Rhone

¹ *Bulletin de l'Association des Riverains de l'Ognon*, n°7, juillet/août 1995.

² Entretien avec le Maire de Courchapon, 46 ans, Ingénieur de formation, avril 1997. Géologue et biologiste, membre du collectif d'élus contre le TGV.

³ Entretien avec le Président de l'ADIVO, Professeur d'éducation Physique et Sportive, Université de Besançon (UFR STAPS), 12/03/97.

mettent en avant le fait que la majeure partie des élus se sont prononcés pour les variantes résultant de la concertation au lieu du tracé-test.

Ainsi on constate que les discours des maîtres d'ouvrage ont évolué. Il ne s'agit plus de dire aujourd'hui que « les études réalisées ayant été sérieuses, il n'y a pas eu de grosses modifications » à la suite des consultations du public. Les « vertus du débat »¹ sont au contraire constamment soulignées, et cette mise en scène suggère que les « procédures participatives » ont des effets de légitimation du projet du fait même de la complexification de la décision qui en résulte.

C. Les « vertus du débat » : des effets de légitimation

On a vu comment le débat faisait l'objet d'évaluations et de « mises en scène » multiples. L'analyse de la suite du processus de décision montre que le débat a effectivement des effets de légitimation. Il constitue d'abord une ressource argumentative pour les membres de la Mission qui disposent désormais d'un argument à opposer aux opposants. Le fait qu'un débat public ait eu lieu sera ainsi constamment rappelé quand les opposants tentent d'aborder la question de l'opportunité du projet, chose qui était rigoureusement impossible tant que l'enquête publique constituait le seul moment de consultation : « Par rapport aux débats sur l'opportunité du projet, on leur dit vous pouvez en parler mais pas avec moi. Allez voir vos élus, ça a déjà été tranché »². « Cela évite qu'on recommence tout à tout bout de champ. On a aujourd'hui la possibilité de dire à un certain nombre d'opposants dont on juge qu'ils remettent aujourd'hui sur la table des arguments éculés et passésistes : « le débat a eu lieu ». C'est plus confortable comme position, on est plus légitimes »³.

Par ailleurs il semble également avoir des effets de légitimation dans la mesure où l'on assiste, tout au long des différentes étapes du processus de décision, à une diminution du volume de la contestation qui va bientôt se restreindre à la coalition

¹ Intervention du préfet coordonnateur, réunion de clôture du débat préalable à Besançon le 18 octobre 1993.

² Entretien avec le directeur de la Mission TGV Rhin-Rhône.

³ Entretien avec le directeur de la Mission TGV Rhin-Rhône. Le président d'une des associations d'opposants au projet, l'ADIVO, explique en effet que « Il y a eu une grande concertation, mais elle est passée inaperçue, ce qui a beaucoup agacé les riverains et les associations. On nous a toujours opposé ensuite que la décision de principe était faite depuis cette date-là ».

autour des riverains de l'Ognon. « On s'aperçoit que plus le champ de l'investigation se rétrécit, plus des gens se retirent de la contestation »¹.

Si le débat produit bien des effets de légitimation, l'hypothèse d'un « rétrécissement du répertoire d'action collective » du fait de l'existence de procédures participatives, semble cependant sujette à caution. L'organisation du débat préalable ne fait pas taire les opposants au projet, pas plus qu'elle ne les empêche de se tourner vers d'autres formes d'action.

D. Du bon usage du « répertoire d'action collective »

Du point de vue des associations, les procédures de « démocratie participative » telles que le débat Bianco constituent effectivement une contrainte au sens où il paraît difficile de ne pas y participer. Ainsi, après avoir été pratiquement exclus du débat préalable, les opposants vont prendre part à toutes les consultations suivantes. « Il est sûr qu'on répondra (à la consultation) car c'est quand même l'expression d'une démocratie donc on peut pas être critique et refuser cette logique-là »². Elles sont effectivement coûteuses en terme de temps, d'énergie nécessaires ne serait-ce que pour éplucher les dossiers. Elles paraissent ainsi favoriser les groupes disposants de ressources en terme d'expertise. Mais si l'on considère non plus une seule association, mais l'ensemble de l'alliance qui s'est constituée pour s'opposer au projet, on s'aperçoit de l'existence d'une forme de spécialisation et de division du travail qui permet aux groupes de surmonter ces difficultés et d'être présents sur tous les fronts : participation aux procédures de « démocratie participative » certes, mais aussi contacts informels avec les décideurs, et recours à des actions de type protestataire. « Quand la première mallette bleue est sortie, on a eu la chance d'avoir des hommes de dossier, on s'est divisé le travail car ces dossiers ce sont de très beaux joujoux... On n'a jamais eu l'impression avec la mission, la préfecture, les élus... de ne pas avoir d'arguments à opposer. On avait toujours des arguments d'ordre technique, administratif, environnementaux ou politiques. Il faut dire qu'on a une mentalité

¹ Entretien avec le secrétaire général de l'association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée.

² Entretien avec le Président de l'ADIVO, Professeur d'éducation Physique et Sportive, Université de Besançon (UFR STAPS), 12/03/97.

d'enseignants chercheurs qui cherchent à argumenter et qui donne ses références; tout ça ce sont des éléments de crédibilité. L'ARO traite de l'aspect économique, moi à l'ADIVO avec le prof de maths on travaille sur l'évolution du trafic ferroviaire, et on a quelqu'un à la DIREN qui s'occupe des problèmes hydrauliques »¹.

A défaut d'un apprentissage de la citoyenneté qui paraît en tout état de cause difficile à appréhender, la participation aux procédures participatives constitue en outre un apprentissage de la lutte, comme le montre par exemple l'évolution des rapports entretenus par les associations avec les journalistes locaux. L'accès aux médias constitue déjà, pour les groupes, une forme de légitimation de leur cause. Entrant en scène pour la première fois au moment de la consultation sur les études préliminaires, donc dans une conjoncture qu'on peut qualifier de « rigide », les associations de riverains et les maires vont bénéficier d'un accès facilité à la scène médiatique, qui va leur permettre de faire l'apprentissage de l'usage des médias.

En effet, bénéficiant de la convention de partenariat avec la presse, les opposants vont disposer dans ces périodes d'un accès facilité aux médias. Les différents groupes mobilisés autour du projet consacrent une part importante de leur temps, non seulement à faire en sorte que leurs actions et revendications soient reprises par la presse, mais tout simplement à surveiller tout ce qui, dans le contenu de la presse peut aller dans leur sens, ou nécessite au contraire une réaction. Bien souvent, les membres des groupes épluchent la presse locale, mais aussi nationale voire étrangère. Il faudra tout un travail d'apprentissage des règles de fonctionnement du champ journalistique pour que les opposants calent leurs actions de communication sur les attentes journalistiques². A la suite de ratés, et d'échanges avec des journalistes, les associations de riverains vont progressivement intégrer ces exigences³.

¹ Entretien avec le président de l'ADIVO, Professeur d'éducation Physique et Sportive, Université de Besançon (UFR STAPS), 12/03/97.

² Patrick Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990, 310 pages.

³ Les journalistes n'hésitent pas à faire connaître précisément leurs attentes aux membres des groupes afin qu'ils puissent s'y adapter : « Les opposants envoient des communiqués de presse, (...) j'ai essayé de faire de la pédagogie avec les opposants lors d'un voyage avec la mission sur le TGV Nord : ils faisaient des erreurs de communication hallucinantes, avec des communiqués de trois pages interligne simple, et s'ils n'étaient pas intégrés, le communiqué suivant faisait le double

L'existence de procédures participatives n'empêche nullement les associations de recourir à tout l'éventail des actions disponibles, en tout cas celles qui sont « pensables »¹. Ces actions peuvent être beaucoup plus directes, comme lors de certaines manifestations à Belfort au cours desquelles on brûla des effigies du député-maire et du président du conseil général du Territoire de Belfort².

Enfin, sans surestimer la part de calcul des acteurs, il faut souligner combien les responsables associatifs ont une réflexion sur leurs propres pratiques, et perçoivent clairement le caractère ambivalent du développement de ces procédures de consultation, qui donne parfois lieu à d'importants débats internes³. «C'est vrai que c'est mieux par rapport aux années soixante-dix, où sur le nucléaire il n'y avait rien du tout. Il y a bien une politique mais qui est venue par la pression des associations militantes. C'est positif mais c'est aussi ambigu car c'est utilisé... »⁴. Rien n'interdit de penser que certaines analyses issues des sciences sociales, sont « retournées dans le monde qu'elles décrivent », pour reprendre l'expression de Anthony Giddens⁵, et produisent des effets qui pour être très diffus n'en sont pas moins profonds. Ce double mouvement de recours des théories savantes aux concepts élaborés par les agents, puis de retour dans les

parce qu'ils commençaient par reprendre tout ce qu'ils avaient mis dans le premier... Donc ce n'était pas une volonté de boycott, plutôt une espèce de découragement par rapport à des trucs inutilisables quand vous avez plein d'autres choses par ailleurs... Donc là je leur ai dit, faites un truc simple, court, avec un message, qui ne traite qu'un problème à la fois, ce qui ne vous empêche pas d'envoyer en annexes un dossier... ils en ont tenu compte après, et beaucoup des communiqués qu'ils ont envoyés par la suite sont passés intégralement.» Entretien avec le journaliste chargé des affaires générales à *L'Est Républicain*.

¹ Dans le bulletin de l'ARO faisant suite au choix d'un fuseau par Bernard Bosson, sont ainsi énumérées toutes les possibilités d'action et les recours possibles pour empêcher ou retarder le projet: pour conclure « Si nous ne réussissons pas à faire capoter la déclaration d'utilité publique, le recours en justice deviendra alors possible... Nous aurons enfin joué pleinement notre rôle de citoyens, face aux abus de pouvoir de l'administration et de l'établissement politique. Notre expérience servira à d'autres, qui prendront le relais, sans que cela ne profite directement à nous-mêmes. Nous aurons fait simplement le travail qui était le nôtre ». *Bulletin de l'Association des Riverains de l'Ognon*, n°7, juillet/août 1995.

² Notamment une manifestation du 20 mai 1995 à l'appel d'une douzaine d'associations francs-comtoises et alsaciennes. Sur cet épisode, et pour se donner une idée de la diversité des actions entreprises par les associations, on pourra se reporter à l'annexe VIII.

³ Voir par exemple David S. Meyer, *A Winter of Discontent : The Nuclear Freeze and American Politics*, New York, Prager, 1990, et à propos des associations de défense de l'environnement Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir*, *op. cit.*, chapitre 7, « Les associations au risque de la démocratie participative », p. 205s.

⁴ Entretien avec le président de l'ADIVO, Professeur d'éducation Physique et Sportive, Université de Besançon (UFR STAPS), 12/03/97.

⁵ Anthony Giddens, *La constitution de la société*, *op. cit.*, p. 420.

actions qu'elles décrivent, semble en effet particulièrement marqué dans le domaine de l'environnement¹. Ici on ne peut que souligner que les débats au sein des mouvements eux-mêmes sont l'exact reflet des débats qui traversent la recherche sur l'action collective¹.

On peut donc sans exagérer la part de stratégies et de calculs, ni sous-estimer la part d'invention et de pragmatisme dans les comportements des acteurs, souligner leur connaissance et leur conscience pratique des dilemmes posés par la participation aux procédures participatives. En conséquence, on ne peut conclure à un impact unilatéralement contraignant de l'existence de ces procédures qui ne parviennent pas à contenir ou à « épuiser » l'action collective. L'activité de contestation ne se limite pas à la participation à ces procédures du seul fait de leur existence et de leur disponibilité. Si les procédures participatives constituent effectivement un cadre contraignant, soumis à des règles du jeu plus ou moins explicites, auxquelles les opposants vont être confrontés, ils n'en disposent pas moins de différentes ressources et tactiques pour surmonter ces difficultés. L'existence de procédures de « démocratie participative » aboutit d'autant moins à un rétrécissement du répertoire d'action collective, qu'elles peuvent constituer un point d'appui pour la visibilisation de schèmes alternatifs.

Pour autant, leur caractère contraignant n'est pas sans effets sur les formes prises par l'action collective, en particulier sur les ressources argumentatives utilisées. Ainsi nous allons voir comment, en tentant de contourner les contraintes imposées par les règles pratiques du débat et de contrer la disqualification dont ils font l'objet, les opposants sont conduits à s'appuyer sur la thématique participative, qu'ils vont ainsi contribuer à construire.

§2. Exigence de dé-stigmatisation et revendication participative

La comparaison des arguments mis en avant par les opposants au TGV Rhin-Rhône avec ceux que défendaient les opposants au premier TGV (TGV Sud Est), montre une tendance à l'augmentation de la demande de participation.

¹ Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1990, p. 12s.

A. Une évolution des cadres argumentatifs

Cette transformation des cadres argumentatifs est marquée par une tendance à l'augmentation de la valeur accordée par les opposants à des arguments en terme de demande de participation. On est passé d'une thématique principalement environnementale, à un contexte où l'argument démocratique est devenu au moins aussi important dans les discours des mouvements que l'argument écologique. La revendication participative prend de plus en plus d'importance, cependant que sa signification évolue. L'examen du processus de décision ayant conduit au premier TGV (Paris-Lyon) permet de prendre la mesure des changements intervenus. L'histoire de ce premier TGV est marquée par l'absence de débat et de consultation au sujet du projet, qu'il s'agisse des riverains, ou des élus eux-mêmes. En visite en Bourgogne le 3 novembre 1973, le Premier Ministre Pierre Messmer annonce pourtant une consultation des Conseils Régionaux sur le tracé, qui n'aura jamais lieu. Cette absence de consultation des Conseils Généraux et Régionaux, sera l'un des moyens soulevés par les requêtes tendant à l'annulation de la Déclaration d'Utilité Publique des travaux de construction du TGV. Comme les autres moyens développés par les requérants, il sera rejeté par le Conseil d'Etat, au motif qu'aucune disposition ne l'impose¹...

« La SNCF ne songe pas une seconde à plaider son dossier tout au long de la ligne. Quand elle parlera plus tard de concertation, à bon droit, elle fera allusion aux innombrables contacts pris dans chaque commune avec les maires, les habitants, les propriétaires, les agriculteurs. Il s'agit alors de mettre au point, sur le terrain, le tracé le plus commode possible. En revanche, rien de tel quant à l'économie du projet, quant à l'esprit du tracé. C'est le silence à peu près total. La Bourgogne et Rhône-Alpes sont en général informés du projet et de son évolution au hasard de la lecture des journaux parisiens, et particulièrement de *La Vie du Rail*. Les assemblées locales ne reçoivent pas de documentation. A plus forte raison ne sont-elles pas saisies du projet ni même consultées pour avis. La SNCF pense que ces initiatives ne la concernent pas. Elle est mal préparée à ce genre de discussion, tant elle est habituée à un langage rigide, technique ou économique, de

¹ William A. Gamson, David S. Meyer, *art.cit.*, p. 284.

polytechniciens. Consciente d'avoir raison, elle juge inutiles les palabres et les arguties. Elle a fixé son objectif et n'en bougera pas d'un pouce. Dès 1972, les villages situés sur le tracé reçoivent les plans indiquant le passage de la ligne et voient les bornes apparaître dans les prés. Pour leur part, les pouvoirs publics ignorent superbement les populations concernées par le passage de la ligne »².

Il faut attendre l'enquête publique, en avril 1975 dans les cent soixante-quinze communes que doit traverser la ligne, pour voir apparaître une opposition, au sein de la Fédération des syndicats d'exploitants agricoles de l'Yonne mais surtout sous la forme d'un Comité de Liaison des associations de sauvegarde et de défense (CLASAD) qui regroupe une dizaine d'associations de propriétaires et riverains et qui est présidée par un professeur de sciences économiques à Paris, propriétaire de forêts dans l'Yonne³. Les arguments avancés ne peuvent que frapper par leur actualité : « Le futur train à grande vitesse Paris-Lyon constitue un gâchis écologique et un gaspillage économique. Il est imposé sans concertation sérieuse. Nous demandons l'arrêt de la procédure et l'étude d'une variante vraiment économique »⁴. Ceci suggère une grande constance de la force des arguments écologistes et participatifs. Mais derrière la similitude des termes employés, la lecture attentive de la brochure produite par le CLASAD en 1976, tout en confirmant le choix d'une stratégie orientée vers la contre-expertise, et le poids de l'argumentation écologiste dès ce milieu des années soixante-dix, relativise l'importance de l'argument participatif. Le comité déplore que le projet ne soit pas assujéti au texte que le Parlement est en train de voter sur la protection de la nature (étude d'impact préalable). Mais quant à l'absence de débat public, celui-ci revêt un sens bien différent à l'époque puisque c'est l'absence de consultation des parlementaires qui est critiquée : retraçant la genèse du projet à travers les différentes commissions gouvernementales dont il a fait l'objet, le

¹ Conseil d'Etat, 21 janvier 1977, arrêt Peron Magnan et autres.

² Jean-François Bazin, *Les défis du TGV. Le nouvel âge du chemin de fer*, Paris, Denoël, 1981, p. 74-75.

³ Marc Ambroise-Rendu, « Dix associations de défense remettent en cause l'utilité du train à grande vitesse Paris-Lyon », 10 janvier 1976, p. 11.

⁴ A l'époque le haut comité de l'environnement solennellement installé en novembre 1975 par Valéry Giscard d'Estaing se saisit du dossier. L'examen du projet de loi sur la protection de la

comité dénonce ainsi le fait que « le projet de ligne nouvelle TGV n'a jamais été discuté par des élus à l'échelon national, en tant que réalisation prioritaire dans le cadre du Plan et du Parlement »¹. « Le projet n'a jamais été discuté au fond par des instances élues (...) En conséquence, un véritable débat national doit être engagé en vue d'apprécier pleinement toutes les conséquences graves liées à la mise en service du TGV sur une voie nouvelle Paris-Lyon. Ce débat, qui a été soigneusement éludé par la SNCF jusqu'alors, doit bien évidemment s'insérer dans le cadre législatif nouveau créé par la charte de la nature d'une part et les nouvelles procédures de déclarations d'utilité publique d'autre part »². Ce type de critique occupe en outre une place marginale dans le document : le thème du manque de concertation est peu développé, il apparaît toujours en introduction et en conclusion, mais jamais dans le corps du texte lui-même. Le projet est analysé sous l'angle de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la rentabilité et de l'utilité collective.

Si l'argument participatif existe bel et bien dès 1976 et fait l'objet des mêmes utilisations dans l'opposition à des grands projets, il recouvre donc un sens bien différent. Les associations qui s'opposent au premier TGV réclament moins une participation pour elles-mêmes que pour les parlementaires : dans un contexte où aucune forme de consultation n'existe sur ce type de décision, c'est l'absence de consultation des parlementaires qui est critiquée. Les choses sont bien différentes au début des années quatre-vingt dix où ce sont les procédures participatives elles-mêmes qui semblent susciter des demandes de participation accrues.

Voyant leur participation aux consultations suivantes soumises à un certain nombre de contraintes, les acteurs exclus du débat préalable vont en effet tenter d'y répondre en s'appuyant sur le contexte participationniste.

nature étant prévu pour avril, la question se pose de savoir si la SNCF devra ou non procéder à une étude d'impact.

¹ *Mémoire du Comité de liaison des associations de sauvegarde contre le projet de ligne nouvelle Paris-Lyon*, 1976, introduction, p. 3.

² *Op. cit.*, conclusion, pp. 74-81.

B. Une protestation contre l'exclusion pratique du débat préalable

Le débat crée en effet chez les « petits élus » comme chez les responsables associatifs, une revendication en faveur de plus de participation.

Dès le débat préalable, certaines associations utilisent la procédure comme une tribune pour revendiquer une plus grande association à la décision. L'association du Pays des 7 rivières, dans le rapport de synthèse de la commission locale qu'elle a mise en place, insiste ainsi sur la « nécessité de mettre en place une structure permanente de concertation et de propositions permettant d'associer la SNCF, l'Etat, les collectivités locales, les usagers »¹. Se voyant opposer le débat préalable lorsqu'ils tentent d'aborder certaines questions, certains acteurs sont amenés à critiquer ce débat dont ils ont été pratiquement exclus, et à revendiquer plus de participation. Le caractère inégalement public du débat va ainsi créer des frustrations et des revendications de la part de ceux qui en ont été pratiquement exclus, comme les associations de riverains, et des « petits élus » : « Il y a eu une grande concertation, avec une réunion à Micropolis, mais elle est passée inaperçue, ce qui a beaucoup agacé les riverains et les associations : on nous a toujours opposé ensuite que la décision de principe était faite depuis cette date-là »². De même, ce n'est qu'au stade de la consultation qui a lieu dans le cadre des études préliminaires de tracé de novembre 1994 à novembre 1995, que les maires des communes traversées sont consultés pour la première fois. Certains maires de petites communes s'apercevant qu'ils étaient concernés, ne manquèrent pas de se plaindre de ne pas avoir eu connaissance de l'existence de ce débat préalable.

La consultation des études préliminaires fait également apparaître une **rhétorique procédurale** où la consultation elle-même est critiquée. Les opposants se livrent à une critique des décideurs et du processus de décision.

Les analyses présentées dans le dossier de consultation sont jugées partiales, notamment en ce qui concerne le choix des fuseaux présentés. La réponse de l'association des riverains de l'Ognon met ainsi en cause les fuseaux présentés

¹ Rapport de synthèse de la commission F10, Annexe au bilan du débat préalable.

² Entretien avec le président de l'ADIVO.

dans le dossier d'information, en arguant que les variantes soumises à la consultation ne constituent en fait qu'un seul et même fuseau ; les seules variantes contrastées qui constitueraient une réelle alternative, n'ont pas été proposées à la concertation. La réalisation d'une étude sur l'utilisation et l'amélioration des lignes existantes est réclamée. Les délais d'examen du dossier sont jugés trop brefs eu égard à la complexité du dossier. La plupart des associations et des communes soulignent dans leur réponse la difficulté qu'elles ont éprouvées à comprendre le dossier de consultation, du fait de la multiplication des variantes de fuseau rendant extrêmement difficile l'assimilation du projet. De nombreuses réponses déplorent l'absence d'un document de synthèse résumant le dossier d'information de la SNCF et la synthèse des perspectives d'aménagement et de développement de l'Etat.

La consultation fait enfin apparaître des revendications concernant un manque de transparence du débat. Les élus ainsi que certaines associations ont le sentiment d'être mis devant le fait accompli, et critiquent le fait que le débat préalable n'ait pas été suffisamment ouvert et la consultation plus large. Des élus, principalement des maires, dénoncent des « choix déjà faits ». Certaines associations, notamment l'Association des Riverains de l'Ognon, reprocheront à la SNCF de faire de la rétention d'informations. Elles réclament la diffusion du bilan du débat préalable, qui n'avait été adressé qu'aux participants à ce débat. Elles demandent également l'accès aux supports de restitution des observations de l'ensemble des participants pour la consultation des études préliminaires, et aux méthodes d'élaboration du bilan (grille d'analyse des réponses obtenues, méthodologie de traitement des avis, organisme effectuant cette synthèse) ainsi que la diffusion du bilan de la consultation sur les études préliminaires. Quelques élus s'interrogent également sur le fonctionnement du comité de pilotage (de quels textes découle sa composition, de quels pouvoirs disposent les membres) et demandent à avoir accès au compte-rendu des réunions. Après les études préliminaires, c'est le choix d'un fuseau par Bernard Bosson à la veille de son départ du gouvernement le 9 mai 1995, qui donnera le plus lieu aux critiques des opposants dénonçant un « mépris des citoyens ». Cette décision est considérée par

les opposants comme un coup de force, un abus de pouvoir. Les associations réagissent d'abord à travers un communiqué de presse dans *L'Est Républicain*, dans lequel « Le collectif des associations concernées par le TGV Rhin-Rhône tient à manifester son étonnement et sa stupeur devant l'audace manifestée par un futur 'ex-ministre' dans l'exercice de ce que l'on peut appeler 'des fonctions' ou 'l'expédition des affaires courantes' (...) Ce coup de force peu glorieux souligne une nouvelle fois le centralisme du pouvoir vis à vis de l'ensemble des citoyens, des électeurs et des contribuables ». On voit ainsi apparaître l'idée d'une demande de participation dans les tracts diffusés par les associations: « Aujourd'hui, les citoyens veulent comprendre, veulent être consultés, écoutés, pris au sérieux et non plus amusés par quelques réunions dites informelles d'où ils sortent plus frustrés que confiants »¹.

L'analyse des arguments des opposants, montre que les procédures participatives contribuent à construire une demande de « démocratie participative ». Se voyant opposer un débat marqué par une rhétorique démocratique, les opposants vont être conduits à critiquer le débat en utilisant la même thématique participative.

C. Citoyens contre « Nimby »

Un certain nombre de travaux portant sur les mouvements d'opposition aux grands projets d'infrastructure, s'inspirant souvent des approches de Luc Boltanski et Laurent Thévenot², suggèrent une efficace propre du registre de l'argumentation, non seulement en terme de succès de la mobilisation dans les objectifs qu'elle poursuit, mais dans l'activité de mobilisation elle-même. La nature de la cause défendue et le travail de justification de cette cause a des effets

¹ Association pour la survie de la vallée du Rupt et de ses environs, *TGV Info*, n°1.

² Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 485 pages. Parmi les travaux inspirés par cette approche à propos des conflits environnementaux, on peut citer Claudette Lafaye, Laurent Thévenot, « Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXIV, octobre-décembre 1993, pp. 495-524. Bruno Latour, « Moderniser ou écologiser? A la recherche de la 'septième cité' », *Ecologie et Politique*, n°13, 1995, pp. 5-27. Rémi Barbier, *Une cité de l'écologie*, Mémoire de DEA de sociologie, EHESS, 1992. Laurent Thévenot, « Stratégies, intérêts et justifications. A propos d'une comparaison France - Etats-Unis de conflits d'aménagement », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, mai 1996, pp. 127-150.

sur la mobilisation et doit donc être réintroduite dans l'analyse¹. Le travail proprement rhétorique de construction d'une cause, risque ainsi d'être central dans les tentatives de déplacement d'alliés : non que la « bonne construction » permette de déplacer des alliés, mais plutôt la construction de la cause est liée à sa capacité à faire tenir la coalition, qui réunit souvent des éléments et des « intérêts à agir » très différents. La réussite ou l'échec de la mobilisation dépend en partie de leur argumentation : sa force de persuasion, la manière dont cela correspond aux structures sociales existantes. La « mobilisation du consensus »² ou la « modification des schémas d'interprétation »³ sont des notions qui visent à rendre compte de la dimension cognitive des mobilisations : il s'agit de donner un sens aux événements et à l'action. Pour obtenir des soutiens et faire tenir la coalition, le mouvement doit imposer sa vision des choses. Il est contraint à mettre au point un discours, une interprétation du problème, des responsables, des solutions appropriées. Outre les différents types d'argumentation centrés autour du projet en cause, la mise en cause de la validité des procédures de décision serait dotée d'une efficacité particulière⁴.

Tout un pan de la littérature sur les mouvements d'opposition aux projets d'aménagements, inspiré par ces travaux, s'intéresse prioritairement aux stratégies argumentatives avec implicitement l'idée que ce sont elles qui vont déterminer le succès ou l'échec du mouvement. La mobilisation comprend indéniablement une

¹ Voir Cynthia Gordon, James Jasper, *art. cit.* David A. Snow, E. Burke Rochford, Steven K. Worden, Robert D. Benford, « Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation », *American Sociological Review*, août 1986, Vol. 51, pp. 464-481.

² Bert Klandermans, « Mobilization and Participation : Social Psychological Expansions of Ressource Mobilization Theory », *American Sociological Review*, 1984, 49, p. 583-600.

³ David A. Snow, E. Burke Rochford, Steven K. Worden, Robert D. Benford, D. Snow, B. Rochford Jr., S.K. Worden, D. Benford, *art.cit.*

⁴ Cynthia Gordon, James M. Jasper, *art. cit.* L'argumentation locale (*local rhetoric*) renvoie à l'opposition à un projet sur un site précis et pas sur un autre. L'argumentation globale (*global rhetoric*) désigne l'opposition au projet où qu'il soit, qui permet de contrer la critique nimby. L'argumentation semi-locale (*semi-local rhetoric*) renvoie à l'opposition au projet dans certains types de cas, dont celui en question. Enfin, un quatrième type d'argumentation peut éviter la suspicion sur la défense d'intérêts privés : c'est la référence à la validité des procédures de prise de décision. Les principaux thèmes en sont la dénonciation des abus de pouvoir, du manque de transparence, corruption... c'est l'argumentation procédurale (*procedural rhetoric*) qui serait assez efficace. Les différents types de « griefs » véhiculant des significations symboliques différentes, il s'agit par un processus d'extension des revendications (« *grievance extension* »), de persuader des cercles de plus en plus importants qu'eux aussi sont concernés d'une certaine façon, au moins dans

dimension cognitive. Mais cette perspective ne doit pas aboutir à concevoir le discours comme condition du succès de la mobilisation – attribuant ainsi à l’argumentation une force propre qui paraît difficilement démontrable. L’élaboration de ce discours et de cette argumentation ne peut se comprendre qu’en référence au cadre procédural et à l’activité de contre-mobilisation déployée par les défenseurs du projet. On peut en effet reprocher à un certain nombre de ces travaux de faire souvent abstraction des procédures et des contre-mobilisations qui contraignent les mobilisations, et en particulier l’activité d’élaboration d’une argumentation. Plutôt que de concevoir l’activité de lutte pour la définition de la réalité comme la simple confrontation des perceptions et représentations unilatérales des acteurs, on suivra Michel Dobry qui invite à « ... centrer l'analyse sur l'ensemble des processus sociaux par lesquels s'élaborent, se négocient et émergent, dans des confrontations qui ne sont jamais purement idéelles et qui débordent l'activité cognitive unilatérale de leurs protagonistes, des définitions des situations qui présentent, pour chacun d'eux, des avantages le plus souvent très inégaux. On ne peut dès lors considérer les définitions des situations comme des données intangibles gouvernant de façon univoque les comportements, de sorte que l'analyse doit s'attacher à isoler les déterminations réciproques complexes qui s'établissent entre eux et qui font que les définitions elles-mêmes sont vulnérables aux coups échangés, sont façonnées par ces derniers ou, mieux, subissent, elles aussi, leurs "lois" »¹. Ainsi la mise au point d’un contre-argumentaire de projet et d’une identité collective positive, sont largement le produit de l’organisation du débat dont on vient de voir le caractère contraignant pour les opposants.

Parmi ces interprétations du sens de l’action, l’identité collective occupe une place centrale dans la mesure où elle va ou non constituer une incitation à l’action collective². Les valeurs sur lesquelles peut s’appuyer un mouvement, dont il peut se réclamer, font partie intégrante de la structure des opportunités

leur idéal si ce n'est dans leurs intérêts matériels. Les organisations peuvent alors attirer des ressources nouvelles et le soutien des organisations préexistantes.

¹ Michel Dobry, *op. cit.*, p. 198.

² La construction d’une identité collective à l’issue d’un mouvement peut même être interprétée comme une fin en soi et un succès du mouvement indépendamment du sort de ses revendications. Voir sur ce point Olivier Fillieule (dir.), *Sociologie de la protestation, op. cit.*, p. 40.

politiques, en ce que les valeurs en cours seront plus ou moins propices à leur réappropriation par les mouvements. Or la notion de « démocratie participative », encore peu valorisée et mobilisée il y a une vingtaine d'années, fait désormais partie de ces valeurs sur lesquelles les mobilisations s'appuient pour construire une identité collective positive. Le recours à une argumentation « participative » peut ainsi permettre de contrer les dénonciations en terme de NIMBY, et donc de recruter des alliés plus facilement.

On va passer de l'identité pensée en terme de riverain qui entre dans le débat pour défendre ses intérêts particuliers (l'horrible NIMBY), au citoyen responsable, soucieux non seulement de protection de l'environnement, mais aussi d'une utilisation optimale des fonds publics. C'est en réponse à l'imposition d'une identité riveraine disqualifiante par les médias et la contre-mobilisation, que va être mise au point une identité citoyenne vécue positivement et habilitante.

1. Une identité collective négative

Plusieurs éléments concourent à ce que les opposants fassent l'objet d'une disqualification en terme de syndrome Nimby. Le mode de traitement journalistique de ce type de conflits contribue également à entretenir une représentation des opposants qui rend la mobilisation potentiellement « coûteuse ». Ce sont en effet des approches en forme de récits de vie qui sont privilégiées, où des particuliers sont victimes de la « raison d'Etat ». Ce sont des fables mises en récit sur le modèle de David contre Goliath, ou le pot de terre contre le pot de fer, ou encore le syndrome d'Astérix et son village d'irréductibles opposants. Invité à participer à une émission télévisée régionale, un responsable associatif souligne le désintérêt marqué par le journaliste à l'égard de ce qu'il pouvait dire du projet, s'intéressant davantage à la revendication identitaire et particulariste qu'il représente. « Le journaliste m'a demandé : "vous serez capable de parler de la vallée?" »¹. Le traitement journalistique tend donc à individualiser la contestation dans une optique de victimisation. Par là, il contribue à enfermer

¹ Entretien avec le responsable de l'association Est Haute Saône Environnement.

les opposants dans un rôle de riverain défendant des intérêts particuliers, ce qui est susceptible de rendre la participation plus coûteuse.

Cette disqualification est également le fait des défenseurs du TGV Rhin-Rhône au sein de la coalition de projet : « Ce sont des gens qui travaillent à la ville et qui n'aiment pas la ville, des post-soixante-huitards babas cools, des faux ruraux et de vrais urbains. Ce sont des « classe moyenne » qui ont la culture nécessaire pour contester. Vous les retrouverez tous dans le TGV quand il sera inauguré »¹. Les associations de riverains vont ainsi rapidement faire l'objet d'une contre-mobilisation de la part des défenseurs du projet en terme de « syndrome nimby ». Ces « nimby » sont largement dénoncés au motif qu'ils défendent - éventuellement sous couvert d'intérêt général - un intérêt particulier. Créer une image défavorable de « l'ennemi » fait ainsi partie du travail de contre-mobilisation. On peut tenter de créer une image négative du mouvement lui-même, mais aussi de ses buts, de ses leaders, de ses activités². Si l'on retrouve plusieurs aspects de cette activité de contre-mobilisation dans le travail des défenseurs du projet, c'est surtout à travers la stigmatisation en terme de passéisme d'une part, et de syndrome Nimby d'autre part, que l'on tente de donner une image défavorable du mouvement anti-TGV.

Le chargé de mission en charge du dossier TGV au SGAR de Besançon, comme l'adjoint au DIREN de Franche-Comté, s'attachent à souligner l'inspiration « nymbiste » de l'ARO au-delà des évolutions de ses prises de position. Cette disqualification des opposants à travers une image péjorative, augmente le caractère potentiellement coûteux de l'opposition et est parfaitement perçue par les opposants : « A chaque projet, les associations de défense se voient opposer le progrès et l'intérêt général. »³. « Ceux qui sont contre sont forcément des abrutis ... »⁴.

¹ Entretien avec le secrétaire général de l'association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée.

² Sur les différentes formes que peut prendre l'activité de contre-mobilisation, voir Gary T. Marx, « External efforts to damage or facilitate social movements », art.cit.

³ *La Chenevière Infos* n°11, 1^{er} trimestre 1995.

⁴ Entretien avec l'attaché du groupe Vert au Conseil Régional de Franche-Comté.

2. La mise au point d'un contre-argumentaire de projet et la construction d'une identité collective positive

Il faut partir de l'argumentaire mis en place par les défenseurs du projet pour comprendre le discours des associations d'opposants. Pour ceux-ci, l'image de prouesse technologique, de progrès, dont bénéficie le TGV et dont il ne s'est pas encore défait au moment où le TGV Rhin-Rhône commence à être publiquement débattu, constitue une difficulté particulière, comme le montrent leurs publications internes (lettres, tracts...) où la notion de progrès est souvent très présente.

a. Les contraintes liées à l'image positive du projet

Un premier type de stigmatisation est lié à la nature même du projet TGV, qui bénéficie d'une image de prouesse technologique. Les opposants au TGV font ici face à des critiques où ils apparaissent comme passéistes et réactionnaires. Pour comprendre comment les associations vont surmonter cette difficulté, on peut s'appuyer sur le travail de David S. Meyer et William A. Gamson, qui s'inspirent de l'ouvrage célèbre d'Albert Hirschman sur la rhétorique réactionnaire, pour montrer les thématiques utilisées par les activistes pour contrer cette rhétorique. Rappelons pour commencer que pour Albert Hirschman¹, trois thèmes caractérisent la rhétorique réactionnaire. Il s'agit de la mise en péril (*jeopardy*), de la thèse de l'inanité (*futility*), de celle de l'effet pervers (*perverse effects*). A partir de cette démarche, William A. Gamson et David S. Meyer mettent en évidence ce qu'ils appellent une « rhétorique du changement » : pour contrer le pessimisme de la rhétorique réactionnaire, les activistes emploient une contre-rhétorique du changement qui comprend trois contre-thèmes : l'urgence (*urgency*), l'action (*agency*) et la possibilité (*possibility*)². Les activistes contrent l'argument de la mise en péril (le changement, bien que souhaitable, entraîne des coûts ou des conséquences inacceptables), en mettant l'accent sur les risques de

¹ Albert O. Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1995, 294 pages.

² William A. Gamson, David S. Meyer, « Framing political opportunity », in Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer N. Zald (dir.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 275-290.

l'inaction, en insistant sur l'urgence : l'action est certes risquée mais ne rien faire est plus risqué encore. Contre la thèse de l'inanité (la possibilité même du changement est mise en doute), ils s'attachent à démontrer qu'ils ont l'histoire de leur côté, que le moment est particulièrement opportun. Enfin face à la thèse de l'effet pervers (les moyens envisagés sont inappropriés voire contraires aux objectifs progressistes qui sont affichés), les activistes soulignent les politiques meilleures, justice plus grande, vie sociale plus humaine... que leurs actions peuvent amener.

Dans le cas du TGV Rhin-Rhône ce sont bien les opposants qui apparaissent, au moins dans un premier temps, comme les réactionnaires qui refusent le progrès représenté par le TGV. En effet, bien que contestée depuis plusieurs années par des économistes comme par des associations, l'idée que le TGV constitue un instrument de désenclavement et de création d'emplois, continue à faire office de « mythe opératoire »¹ parmi les élus locaux. Les opposants sont eux-mêmes très sensibles à ce discours qui rend périlleuse toute mise en cause globale du projet : « Avec tout le battage qu'il y a autour du TGV, développement économique, aménagement du territoire, emplois, modernité... tous les maires des petites communes ont du dire TGV = modernité. Au départ, on n'a pas créé une association anti-TGV, mais une association de défense de la population vis-à-vis du progrès nécessaire. On était d'accord pour se sacrifier pour l'intérêt général mais à condition que ce soit le moins douloureux possible pour nous »².

Cette argumentation va évoluer et cette équivalence « TGV=progrès » va être de plus en plus mise en doute par les opposants. On voit apparaître dans leurs bulletins d'information des articles de réflexion sur « Le progrès : sens, usages et perversité idéologique d'une notion », où Rousseau, Bachelard, et même Abermas (sic) sont convoqués pour dénoncer l'assimilation entre TGV et progrès³. Les

¹ Jean-Marc Offner, « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'espace géographique*, p. 233-242.

² Entretien avec le responsable de l'association Est Haute Saône Environnement.

³ « ... on ne peut parler de progrès sans se doter d'un système référentiel qui n'est pas limité à celui que définit la science, et dont le domaine technico-scientifique n'est qu'une composante ». *La chronique des Fontaines*, mars 1995. Voir en annexe VI.

opposants sont également soutenus par un conseiller régional écologiste qui leur fournit un argumentaire leur permettant de critiquer le TGV tout en construisant pour eux-mêmes une identité collective positive et avant-gardiste. Ici, la revendication participative vient également à point nommé. Elle permet aux opposants de jouer, sur un autre thème, les modernes contre les réactionnaires. Une fois que les opposants ont ainsi donné un tour progressiste à leurs revendications, ils pourront se permettre de critiquer le symbole du progrès que représente le TGV. Ce faisant, ils contribuent à la consolidation de la « démocratie participative ».

b. Un contre-argumentaire de projet

Ce contre-argumentaire est le reflet de l'argumentaire mis au point par la coalition des défenseurs du TGV. Il reprend point par point, pour les démonter, les arguments mis en avant pour démontrer l'intérêt du projet.

La consultation dans le cadre des études préliminaires, fait apparaître tous les éléments d'un contre-argumentaire de projet : Une partie des revendications porte ainsi sur le processus de consultation lui-même, et notamment le choix des familles de fuseaux présentées, ainsi que la réalité de la dimension nord-sud de la première phase.

- **le projet n'est pas un projet de transport de masse, mais sera réservé à une élite**

Ce thème rejoint la dénégation de la dénomination « Rhin-Rhône » du projet : Il s'agit en fait d'un Belfort-Paris, pour hommes d'affaires pressés et pour Chevènement. « Abusivement appelé Rhin-Rhône »¹, le projet ne se justifie pas. Franche-Comté Nature Environnement dénonce par exemple dans sa contribution pour les études préliminaires la politique tarifaire de la SNCF, « inégalitaire et antidémocratique ».

- **le projet repose sur une conception du progrès contestable (très grande vitesse)**

¹ Bulletin d'information de l'ARO, n°4, mars 1995.

L'aménagement des lignes existantes et l'amélioration des performances des trains sur ces lignes (trains pendulaires) devraient être étudiées prioritairement. Les opposants vont ainsi s'attacher à démontrer que le projet repose sur une conception erronée du progrès, basée sur le souci du prestige sans réelle réflexion sur les besoins¹.

Ils proposent une redéfinition de la notion de progrès. Fin 1995 le collectif d'associations s'accorde ainsi sur la charte suivante :

« NON aux lignes nouvelles qui divisent nos communes et brisent notre cadre de vie

OUI à la grande vitesse en aménageant les gares et les voies existantes au service du plus grand nombre

NON aux gaspillages financiers

NON à ce soi-disant plan d'aménagement qui massacre nos régions

OUI au progrès technique sur des voies modernisées de Bâle à Paris, de Mulhouse à Dijon » .

- **le projet n'aura pas les retombées économiques annoncées en termes d'emploi**

On retrouve également ce thème en octobre 1994, dans une lettre signée par huit associations, qui réagit à un éditorial de Jean-Pierre Chevènement dans *Belfort Mag*². La lettre met en cause les arguments économiques avancés (effets positifs sur l'emploi). Il s'agit de démonter l'argument économique qui justifie le TGV : « Deux éléments manquent (...) : avec quelles entreprises, avec quelle main d'œuvre ? Le mot local n'est jamais prononcé, la fête est finie!!! Les entreprises italiennes PRESTALI et IMPRESSI interviennent pour la construction de viaducs sur le TGV Nord avec leur matériel et leur personnel. La société "Rhuc Portugea" remporte des parts de marché et déplace sa main d'oeuvre depuis le Portugal sur le TGV Atlantique etc. Une monnaie plus faible que le franc, un code du travail plus souple que le nôtre transforment les entreprises de ces pays en partenaires privilégiés. Devant votre discrétion sur un sujet aussi sensible nous nous

¹ « Mon meilleur argument a été donné par un ancien ministre de l'opposition : « Le TGV représente une image de prestige importante pour donner une meilleure image de la Franche-Comté ». » Entretien avec un conseiller régional de Franche-Comté (MEI).

² *TGV info* n°1, octobre 1994.

interrogeons, et nous nous autorisons à penser que vos promesses sont suffisamment floues pour n'être qu'électorales ».

Mais démonter chacun des arguments de la coalition de projet ne suffit pas. Encore faut-il surmonter l'identité collective négative qu'elle a assignée aux opposants. Ici la figure du citoyen participant paraît suffisamment valorisée pour pouvoir neutraliser les effets de l'étiquette nimby.

c. La définition d'une identité collective positive : du riverain au citoyen

Le recours à la figure du citoyen intéressé à la gestion des affaires publiques est un moyen de contrer les critiques en terme de défense des intérêts particuliers et de syndrome NIMBY. « Je me suis rendu compte que quand je rencontre un homme politique, je passe sous silence le fait qu'ici on est assis sur l'infrastructure : ça passe à 300 mètres, et j'aime bien quand les autres mettent en avant le fait qu'ils sont pas riverains. J'ai pris conscience du fait que je pouvais être riverain et citoyen à la fois. Selon le cas le riverain peut pas avoir de démarche citoyenne, il peut pas défendre l'intérêt général parce qu'il défend son intérêt particulier. Donc j'ai compris que la thèse à défendre, c'est que quelle que soit la position qu'on a, on est tous citoyens »¹. Donnant de la mobilisation une image positive, la thématique participative permet de se définir de façon positive sur le mode « modernes contre réactionnaires » et de contrer la critique nimbyste. « Certaines associations de défense de l'environnement nous considèrent comme des marginaux, comme si on n'était pas des vrais défenseurs de l'environnement. Pour eux, l'environnement c'est les fleurs et les grenouilles, nous c'est l'environnement au sens large : on défend les hommes, les individus; donc on agit en tant que défenseurs de la nature mais aussi en tant que citoyens et contribuables. On est défenseurs de l'environnement au sens large car on conteste que certains s'arrogent le droit de faire des infrastructures sans s'interroger sur l'intérêt du public »².

¹ Entretien avec le responsable de l'association Est Haute Saône Environnement.

² Entretien avec le responsable de l'association Est Haute Saône Environnement.

Le phénomène de « montée en généralité » qui semble caractéristique des mouvements d'opposition aux grands projets, peut ainsi être compris en grande partie comme le produit de l'activité de contre-mobilisation, qui oblige les opposants à mettre au point des stratégies argumentatives élaborées pour justifier leur intervention et faire admettre leur « titre à parler ». Les travaux mettant en évidence ce processus, sont généralement peu explicites, ou peu satisfaisants, quand il s'agit de rendre compte de cette « montée en généralité ». Pour Laurent Thévenot, elle constitue bien la conséquence de contraintes propres à la scène publique des discussions, sur laquelle l'obligation au civisme interdit de mettre en avant des intérêts personnels. Mais la façon dont ces contraintes opèrent concrètement n'est pas analysée empiriquement¹. On a pu montrer dans un travail antérieur, que cette montée en généralité pouvait effectivement se comprendre, au moins dans une certaine mesure, comme un effet propre de l'organisation concrète des procédures². Or la plupart des analyses inspirées par les travaux de Lu Boltanski et Laurent Thévenot, expliquent cette montée en généralité par un phénomène d'apprentissage de la citoyenneté. Jacques Lolive y voit par exemple une confirmation des analyses de Jürgen Habermas, le processus de constitution progressive d'un point de vue général et désintéressé, renverrait à « l'émergence de dispositions citoyennes, raisonnantes et critiques »³. Dès lors « La montée en généralité permet d'articuler ces problèmes « privés » de riveraineté aux pratiques de l'espace public »⁴. Sandrine Rui voit pour sa part dans cette montée en généralité le résultat de l'expérience de la concertation, qui amènerait les opposants à une double prise de conscience : prise de conscience d'abord que tout en défendant leur propre bien, c'est aussi un bien collectif qu'ils protègent ; mais aussi une « prise de conscience démocratique » où l' « on se découvre comme sujet politique et ce d'autant plus que l'on participe à la concertation tout en

¹ Laurent Thévenot, « Stratégies, Intérêts et justifications. A propos d'une comparaison France - Etats-Unis de conflits d'aménagement », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, mai 1996, p. 127-150.

² Voir Cécile Blatrix, « Vers une « démocratie participative » ? Le cas de l'enquête publique », *art. cit.*

³ Jacques Lolive, « La montée en généralité pour sortir du NIMBY. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, n°39, 1997, p. 130.

⁴ Idem.

résistant à la place qui nous est assignée »¹. Nous voudrions quant à nous montrer plus spécifiquement comment cette montée en généralité résulte directement de l'organisation de la procédure et de la disqualification dont les opposants font l'objet. L'acronyme NIMBY doit être pris pour ce qu'il est : moins un effet ou un syndrome, qu'un stigmat, une manière de désigner, en les discréditant, les opposants². L'usage souvent abusif de ce terme dans les recherches pour montrer comment on « sort du Nimby » nous paraît une manière de ratifier cette disqualification. Forgé dans un but bien précis, à savoir la disqualification de l'opposition à des projets, dans le cadre d'activités de contre-mobilisation³, le terme de nimby doit donc être pris comme objet d'analyse et non comme instrument d'analyse. Dès lors le processus de « montée en généralité » à travers une thématique participative apparaît clairement comme une réponse à cette disqualification. En s'attachant trop exclusivement aux ressources argumentatives déployées par les organisations, les analyses inspirées des *Economies de la grandeur* ont souvent perdu de vue en quoi les stratégies et discours des associations pouvaient résulter d'une part de l'organisation même des procédures, et d'autre part des contre-mobilisations auxquelles elles font face et auxquelles leurs actions et discours répondent souvent directement.

¹ Sandrine Rui, « L'entrée en concertation, une expérience démocratique ? », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 42.

² Comme le souligne Pierre Lascoumes, ... « il faut bien remarquer que le reproche adressé à une association de n'être qu'une manifestation du syndrome NIMBY est le plus souvent formulé par l'administration ou les entreprises aménageuses qui cherchent à disqualifier ces groupements d'Indiens » hostiles au progrès technologique, et sont à la recherche d'interlocuteurs plus coopératifs ». *L'éco-pouvoir, op. cit.*, p. 233. Dans un souci d'impartialité Jérôme Valluy préfère ainsi parler de CLINE pour « controverse liée à l'implantation de nouveaux équipements ». Jérôme Valluy, « Coalition de projet et délibération politique. Le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994) », *Politiques et Management Public*, vol. 14, n°4, décembre 1996, p. 127. Dans le même sens, Arthur Jobert propose de substituer au « nimby » le terme plus neutre de « conflits d'aménagements ». Arthur Jobert, « Ce que le Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, deuxième trimestre 1998, p. 67-92. qui propose de lui substituer le terme plus neutre de « conflits d'aménagements ».

³ Par ailleurs au-delà des dénonciations rituelle du fléau que constituerait la multiplication de ces « NIMBY », il convient de nuancer l'idée selon laquelle elle serait la cause de multiples blocages de projets. Une enquête du CREDOC en région Rhône-Alpes montre en effet que les oppositions aux installations et infrastructures sources de nuisances sont à relativiser. La proportion des personnes favorables à leur implantation dans leur région serait de 87% pour une station d'épuration des eaux usées, de 65% pour une usine d'incinération des déchets, de 59% pour une zone industrielle, de 50% pour une ligne TGV, de 35% pour une autoroute, de 23 % pour un site de stockage des déchets, de 11% pour une centrale nucléaire. *Revue Consommation et modes de vie*, 30 avril 1993, n°76.

Ainsi toute une partie du discours de la coalition ne peut se comprendre qu'en référence aux contraintes qui pèsent sur l'entrée des opposants dans le débat, et à leur stigmatisation en tant que riverains défendant égoïstement leurs intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Leur discours vise donc à contrer ces dénonciations, à travers une critique des représentants élus et du débat, ainsi que d'une revendication en faveur de plus de participation.

Les ressources symboliques qui sont utilisées pour construire cette identité citoyenne sont pour partie un effet du débat, dont elle emprunte la thématique démocratique. Elles résultent également du travail des défenseurs de la « démocratie participative »¹ qui ont rendu cette ressource symbolique valorisée et disponible pour l'action collective. La demande de participation devient centrale et empêche l'émergence de revendications moins « nobles ». C'est ainsi que le problème de l'absence d'un véritable système de compensation et de réparation des conséquences de l'ouvrage sur les riverains des projets d'infrastructures, ne rencontre aucun écho dans la mobilisation contre le TGV Rhin-Rhône. L'absence de représentation organisée des intérêts des riverains en amont du processus de décision, de même que les insuffisances des techniques d'indemnisation et de compensation, ont donc toutes les chances de perdurer. Soulevés par quelques hauts fonctionnaires et par certains experts, ce problème semble durablement délaissé par les principaux concernés, qui préfèrent articuler leur position autour de revendications perçues comme plus conformes aux valeurs dominantes².

D. Quand l'offre de participation crée la demande de participation : une augmentation du sentiment d'efficacité politique

La lutte contre les projets d'infrastructure est d'une manière générale fortement marquée par le sentiment d'impuissance du grand public, qui ne participe pas aux enquêtes d'utilité publique au motif que « ça ne sert à rien ». Toute une partie de l'activité des opposants au TGV, vise manifestement à

¹ Voir notre première partie.

² Un parallèle peut être fait ici avec les mouvements de chômeurs : une identité disqualifiée/disqualifiante constitue un obstacle à la mobilisation qu'elle rend plus coûteuse. Voir sur ce point Olivier Fillieule, « Conscience politique, persuasion et mobilisation des engagements. L'exemple du syndicat des chômeurs, 1983-1989 », in Olivier Fillieule (dir.), *Sociologie de la*

montrer l'efficacité du mouvement¹ et à contrer ainsi le défaitisme de ses recrues potentielles. « TGV dit Rhin-Rhône : aucune décision n'est prise » proclame ainsi un tract du collectif Rail Demain annonçant une manifestation en octobre 1995. Parmi les croyances pertinentes concernant l'action collective et les mobilisations, les croyances au sujet de la probabilité du changement ou de l'efficacité de l'action collective peuvent jouer un rôle important². C'est ce que montre l'exemple des activistes pacifistes déplorant le fait que leurs auditoires étaient généralement d'accord avec l'idée du danger de la course aux armements, mais ne partageaient pas l'idée selon laquelle les gens ordinaires peuvent influencer le cours d'une politique en matière de défense³. Du coup une partie de l'activité de mobilisation concernaient l'amplification de croyances (« *belief amplification* ») quant à l'efficacité de leurs campagnes. Mettant l'accent sur la construction de l'opportunité politique par les mouvements eux-mêmes, William A. Gamson et David S. Meyer soulignent de la même façon que dans leur évaluation de l'opportunité, les mouvements mettent en œuvre un « biais optimiste systématique »⁴ qui correspond à un besoin fonctionnel du mouvement, d'un système de croyances selon lesquelles le changement est possible.

Les opposants au TGVRhin-Rhône partagent l'idée selon laquelle l'optimisme quant aux chances de succès de l'action collective augmente la probabilité de participation. Toute une série d'arguments sont ainsi déployés pour

protestation. Les formes de l'action collective dans la France contemporaine, Paris, L'Harmattan, 1993, 287 pages.

¹ Peut-être conviendrait-il ici de distinguer selon les interlocuteurs : face aux pouvoirs publics, il n'est pas sûr que les associations aient recours aux mêmes thématiques. Il semble au contraire qu'elles aient alors plutôt tendance à jouer la victimisation.

² Bert Klandermans, « Mobilization and Participation : Social Psychological Expansions of Ressource Mobilization Theory », *American Sociological Review*, 1984, 49, p.583-600. Bert Klandermans, Dirk Oegema, « Potentials, Networks, Motivations and Barriers : Steps toward Participation in Social Movements », *American Sociological Review*, 1987, 52, p. 519-531.

³ David A. Snow, E. Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden, Robert D. Benford, « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, 1986, 51, p. 464-481. Cet optimisme ou ce sentiment d'efficacité ne sont pas nécessairement développés et soutenus tout au long du mouvement. De telles croyances ou attentes sont variables dans le temps et peuvent être modifiées au cours de la participation ainsi que par les efforts de mobilisation des organisations de mouvement social.

⁴ William A. Gamson, David S. Meyer, « Framing political opportunity », in Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer N. Zald (dir.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 275-290.

servir les besoins d'un cadre mobilisateur et conduisent à une tendance à surestimer l'existence d'une opportunité. En mettant l'accent sur les opportunités plutôt que les contraintes, il s'agit de stimuler des actions qui changent l'opportunité, faisant de leur cadre d'opportunité une prophétie auto-réalisatrice. C'est dans les moments critiques, suivant les décisions de relancer le projet, etc., que cette activité de lutte contre le défaitisme est la plus intense. On citera à cet égard un exemple particulièrement significatif. La décision de Bernard Bosson arrêtant le choix d'un fuseau avant de démissionner, constitue un échec qui risque de provoquer une démobilisation. L'Association des Riverains de l'Ognon édite alors rapidement un bulletin d'information entièrement sous-tendu par cet objectif implicite. « Ce qu'un Ministre fait, un autre peut le défaire. Les circonstances de la conclusion des études préliminaires fragilisent la position de l'Administration »¹ : non seulement la décision n'est pas irrévocable, mais le caractère scandaleux de la façon dont a été prise la décision constitue un atout. « Notre Association représente une force importante en Région Franche-Comté : un mois après la date anniversaire de notre première campagne, et malgré les circonstances, 70% de nos adhérents avaient renouvelé leur cotisation. Ceci est un signe fort de votre détermination. Notre mouvement n'est pas un simple feu de paille ».

« Nous aurons à retarder, par tout moyen de notre choix, le démarrage de l'APS. Tout retard enregistré est important. L'Administration le sait bien, qui redoute par-dessus tout l'enlisement du projet : le temps qui passe permet aux idées d'évoluer, aux techniques de progresser, au mensonge d'être démasqué, au bon sens de triompher ... Nous devons continuer sans relâche à plaider notre dossier, puisque nous pensons qu'il est juste, et que la vérité finit parfois par être reconnue. ».

L'efficacité de l'action de l'association, le moindre succès est amplifié : « Si des élus... se soucient aujourd'hui de ce fameux Paris-Bâle, c'est que depuis cinq mois nous nous sommes vivement préoccupés de cette ligne : c'est notre association qui a popularisé cette question »². Même ce qui n'est manifestement pas le fruit de

¹ *Bulletin de l'Association des Riverains de l'Ognon*, n°7, juillet/août 1995.

² Association pour la survie de la vallée du Rupt et de ses environs, *TGV Info* n°5.

l'activité de l'association mais du simple respect des procédures (qui peut à la rigueur, être vu comme le résultat de mobilisations précédentes, comme nous l'avons montré plus haut) est présenté comme une conquête de l'association : « nous avons forcé la SNCF à appliquer les lois et à sortir des cartons, puis à mettre à notre disposition dans les préfetures et sous-préfetures, les dossiers d'études préalables, riches d'enseignements (un exemple parmi d'autres) »¹.

D'une manière générale, chaque étape de consultation publique donne lieu à un travail de mobilisation où les responsables associatifs s'attachent à démontrer que le changement est possible et leur action efficace. Chaque nouvelle procédure est constituée en opportunité par les opposants. **C'est en partie à travers ce travail d'auto-célébration et de lutte contre le défaitisme, que se développe chez les opposants le sentiment de l'efficacité de leur action, qui les conduira ensuite à s'investir dans d'autres actions et à revendiquer toujours plus de participation.** « L'apprentissage de la citoyenneté » permis par les procédures de démocratie participative est surtout un apprentissage de la lutte, par des gens « ordinaires » dont le sentiment d'efficacité politique va se trouver renforcé. « Du fait que je m'intéresse au TGV, je commence à prendre position sur des problèmes qui ne me touchent pas du tout, mais qui aujourd'hui m'intéressent parce que c'est toujours la même démarche »².

La demande de participation exprimée par les opposants apparaît ainsi comme le fruit de leur expérience de participation à une procédure de « démocratie participative ».

§3. Quand la participation change les politiques : Une remise en cause durable du « tout-TGV » ?

De la première contestation d'un projet de TGV (le TGV Méditerranée) au TGV Rhin-Rhône, on a assisté à la mise en place d'une procédure participative qui constitue une concession procédurale, et à la constitution d'un argumentaire qui a permis la remise en cause de ce type de projet. Alors qu'à la fin des années

¹ Idem.

² Entretien avec le responsable de l'association Est Haute Saône Environnement.

quatre-vingt ce type de projet paraissait difficilement contestable et peu contesté, on est passé à un contexte dominé par une remise en cause du « tout TGV » qui se traduit dans le discours officiel ainsi que par des réorientations de la politique d'investissement ferroviaire.

A. Une réorientation de la politique d'investissement ferroviaire

C'est le rapport remis par Philippe Rouvillois (inspecteur général des finances) en juillet 1996 à Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du logement, des transports et du tourisme sur « les modalités de mise en œuvre du schéma directeur des lignes à grande vitesse », qui marque la remise en cause officielle du schéma directeur. Le rapport conclut que « Compte tenu de l'état des finances publiques, il est donc malheureusement très probable qu'il ne sera pas possible de réaliser dans les 15 à 20 prochaines années l'ensemble des infrastructures inscrites au schéma directeur, ni même l'intégralité de celles qui ont déjà donné lieu au lancement d'études préliminaires ». Le rapport souligne l'absence apparente de maîtrise des pouvoirs publics sur le processus de décision en la matière : « dans la lancée de ce document très ambitieux quant aux infrastructures à créer, il y avait un ensemble d'études concernant de nombreuses liaisons, à peu près une dizaine » et « par un processus qui semblait échapper au contrôle du ministère des finances et du ministère des transports, on passait d'études préliminaires en études préalables au lancement d'enquêtes (...). On lançait un processus inéluctable où le gouvernement allait devoir prendre des décisions très rapidement, portant non pas sur deux ou trois projets, mais sur cinq ou six projets divers ». Les termes de la lettre de mission adressée le 28 novembre 1995 à Philippe Rouvillois étaient significatifs du sort réservé aux projets inscrits au schéma directeur : « La poursuite du financement des TGV inscrits au schéma directeur selon les modalités retenues à ce jour et selon le rythme souhaité par les élus locaux n'est désormais, à l'évidence, plus compatible avec l'objectif d'assainissement financier de la SNCF, compte tenu du coût et de la rentabilité insuffisante de ces projets. Elle n'est pas non plus compatible avec l'objectif prioritaire de redressement des finances publiques et de maîtrise des prélèvements obligatoires ». Le rapport Rouvillois préconise plusieurs critères de choix : le

dimensionnement des projets, l'existence de possibilités de substitution, la saturation des infrastructures existantes, la dimension européenne, les perspectives en matière de transport de fret à longue distance¹.

Les modifications structurelles introduites par la loi du 13 février 1997 sont également l'occasion de poser de nouvelles règles de financement des infrastructures ferroviaires. La loi du 13 février 1997 constitue une réforme institutionnelle qui vient clarifier les responsabilités, notamment en terme de financement des infrastructures nouvelles. Elle prévoit principalement le désendettement de la SNCF, et la séparation de la maîtrise d'ouvrage de la maîtrise d'œuvre². Le décret n°97-444 du 15 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau Ferré de France a fixé les conditions dans lesquelles l'établissement public exerce ses responsabilités en matière de gestion de l'infrastructure. Afin de prévenir toute dérive non maîtrisée de l'endettement du gestionnaire de l'infrastructure, son article 4 précise que « RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national que s'il a fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ». Formalisant un impératif d'équilibre financier des projets, cet article apporte donc une réponse très claire à la question posée par le rapport Rouvillois sur la participation des collectivités publiques au financement des infrastructures ferroviaires. Cette règle signifie en effet que RFF ne financera les nouvelles infrastructures ferroviaires que dans la mesure où elles auront une rentabilité financière suffisante pour permettre un autofinancement des

¹ Philippe Rouvillois, *Rapport cité*, p. 25s.

² Cette réforme résulte à la fois de la crise financière qui a frappé la SNCF à partir de 1991 et de la nécessité d'adapter les structures d'exploitation du réseau ferré aux exigences européennes contenues dans la directive n°91-440 du 29 juillet 1991. En effet, la séparation entre les activités relatives à l'exploitation de l'infrastructure et celles relatives à sa gestion imposée par la directive ont permis de clarifier la situation financière de la SNCF par inscription au passif de RFF, établissement public chargé de l'infrastructure, de l'endettement de la SNCF à hauteur de 134,2 milliards de francs auxquels se sont ajoutés, en juillet 1997, 20 milliards de francs. La dette ferroviaire pèse donc désormais sur RFF dont l'objet est, aux termes de l'article premier de la loi du 13 février 1997, « l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national » et qui à ce titre « met en œuvre, sous le contrôle de l'Etat, le schéma du réseau ferroviaire ».

travaux envisagés, le reste du financement devant être assuré par les collectivités publiques. Ce nouveau système de financement souligne donc les responsabilités des collectivités publiques et notamment des collectivités territoriales dans la politique ferroviaire. Il permet désormais de distinguer dans un projet d'infrastructure ce qui ressort de la logique de la rentabilité financière et ce qui ressort des préoccupations socio-économiques telles que la poursuite d'une politique d'aménagement du territoire.

La réunion ministérielle du 4 février 1998, confirme l'abandon officiel du « tout-TGV » par la référence à la technique pendulaire. Le Gouvernement donne mission à RFF en concertation avec la SNCF, pour dresser un état des besoins et formuler des propositions. RFF et la SNCF devront définir des priorités « à partir de l'intérêt socio-économique des projets, de leurs enjeux en terme d'environnement, d'aménagement du territoire et de liaisons européennes, ainsi que leur capacité à permettre des phasages en assurant une utilisation optimale des ressources publiques. Sur la base des conclusions de cette mission le Gouvernement doit définir les conditions techniques et financières de la poursuite d'un « programme maîtrisé des lignes à grande vitesse ». Cette réflexion doit s'inscrire au sein de la démarche concertée d'élaboration des schémas multimodaux de transports prévus par le projet de loi d'aménagement durable du territoire.

Pourtant le Gouvernement lors de cette même réunion interministérielle confirme l'engagement de réaliser une liaison à grande vitesse entre Paris et Strasbourg, et, d'autre part, annonce son intention de poursuivre les études et les concertations sur la liaison Rhin-Rhône. Le Gouvernement « lance » ainsi deux nouveaux projets de lignes TGV avant même de disposer des conclusions des études demandées à RFF et à la SNCF. Cette décision gouvernementale concernant le TGV Est compromet sérieusement la réalisation des autres projets TGV inscrits au schéma directeur, y compris le TGV Rhin-Rhône. Si à son sujet le Gouvernement a annoncé son intention de poursuivre les études et concertations, décidant le 26 mai 1998 de lancer les études préparatoires au lancement de l'enquête publique, on peut s'interroger sur le caractère déclaratif de cette

annonce gouvernementale. Contrairement au TGV Est, le TGV Rhin-Rhône ne fait pas partie des projets prioritaires arrêtés par le sommet d'Essen en 1994. Or compte tenu du coût de sa réalisation et des problèmes posés par son financement même avec l'annonce d'une augmentation de la participation de l'Etat jusqu'à 8 milliards de francs, le TGV Est risque d'avoir un « effet d'éviction » par rapport à d'autres investissements. La commission d'enquête parlementaire présidée par Jean François Poncet et Gérard Larcher, s'est ainsi interrogée « sur la pertinence d'un projet coûteux et peu rentable qui ralentit considérablement la dynamique de la politique ferroviaire alors que d'autres projets offriraient de meilleures performances socio-économiques et financières pour un coût moins élevé. C'est le cas en particulier de réalisations plus modestes permettant de poursuivre des lignes existantes »¹. Il apparaît désormais exclu d'envisager d'ici une dizaine d'années le financement d'une autre ligne à grande vitesse, concomitamment à celle du TGV Est, dès lors « On peut se demander en conséquence s'il est pertinent de continuer à financer les études d'avant-projet de TGV Rhin-Rhône et les études préliminaires au TGV Bretagne-Pays de Loire »².

On est ainsi passé d'un contexte caractérisé par un « consensus par addition » à un contexte caractérisé par son ambiguïté : on a l'impression que pour bon nombre de ces projets, la réalisation est improbable pour des raisons financières, l'annonce officielle de leur abandon restant impossible pour des raisons politiques.

B. L'émergence d'un mouvement national d'opposition à tout projet d'infrastructure ?

L'élaboration d'un argumentaire contre les projets TGV a rendu pensable l'idée d'une alliance de tous les mouvements locaux et régionaux d'opposition aux grands projets. L'idée de regrouper au sein d'une même structure, les différentes associations d'opposition locales aux grands projets, qu'ils soient autoroutiers ou ferroviaires, est ainsi apparue à la suite du conflit du TGV

¹ *Rapport cité*, p. 70.

² *Ibid.*

Méditerranée. En juin 1994 le président de *Provence Vivante*, un des leaders de l'opposition au TGV Méditerranée, prenait l'initiative de tenter de rassembler toutes les associations menant des actions contre des « projets d'infrastructures démesurées, autoroutières ou autres », pour une grande manifestation commune à l'automne à Paris. Cette initiative, baptisée « Citoyens Responsables », n'eut cependant qu'un succès mitigé, peu de personnes ayant fait le déplacement jusqu'à Paris.

Un bulletin d'opposition aux nouvelles infrastructures de transport édité par la Commission Transports de la Maison de l'Ecologie de Lyon, (*Moins vite!*) est ainsi apparu au mois de janvier 1996. L'idée est d'en faire un outil d'information et de coordination des mouvements anti-infrastructures de transport, avec pour objectif à terme de faire pression, par des campagnes nationales, sur les instances mêmes de décision des schémas autoroutiers et autres infrastructures. Les luttes locales reproduisent souvent les mêmes schémas et scénarios. Il s'agit de réunir tous ceux qui s'opposent aux nouvelles infrastructures de transport, quelles qu'elles soient, ce qui a conduit à renoncer à tenter de s'allier avec la FNAUT après des expériences infructueuses¹. « Quelques personnes nous ont manifesté leur désaccord avec notre position anti-TGV. Nous campons fermement sur cette position (...). En tout cas, nous espérons vivement que ce désaccord sur le problème du TGV ne nous empêchera pas de lutter ensemble contre le tout-autoroutier et les projets déments tels le canal Rhin-Rhône² ». L'objectif de *Moins Vite!* est également d'entrer en contact avec les mouvements d'opposants aux nouvelles infrastructures d'autres pays, notamment avec la Grande-Bretagne où le mouvement anti-routes fait figure de modèle.

Cette initiative traduit en fait une volonté de systématiser les alliances qui existent localement sur de nombreux projets, entre élus écologistes, et associations de défense des riverains, et de faire de l'opposition aux infrastructures une cause

¹ Ainsi il y a quelques années, les Verts et la FNAUT de Grenoble avaient mis en place une Coordination Nationale contre les Excès du Programme Autoroutier. Mais le projet s'est peu à peu enlisé, notamment en raison des désaccords persistants entre les associations s'opposant à des projets TGV et la FNAUT, dont la position favorable aux TGV sur voies nouvelles n'a jamais varié.

² Entretien avec le rédacteur en chef de *Moins Vite!*, Lyon.

nationale comme le proposent certaines associations (Citoyens Responsables, Comité contre la Frénésie Autoroutière...). Au sein de la FNAUT le changement de contexte à l'égard du ferroviaire et de la grande vitesse ne se traduit pas encore par des changements de position notable. Prenant acte de la multiplication des critiques adressées au TGV et de l'intérêt croissant pour la technique pendulaire, elle s'est contenté d'actualiser sa position en affirmant la complémentarité de ces deux techniques¹. Le pendulaire à lui seul ne suffit pas à rendre le rail concurrent par rapport aux autres modes de transport. Quant aux critiques en terme de coût et de nuisances, il convient de les rapporter aux coûts économiques et sociaux des autres modes de transport. De par cette position la FNAUT s'interdit de prendre en charge la défense des intérêts des riverains.

Les difficultés rencontrées pour faire émerger un mouvement d'opposition à l'échelon national montrent les limites à l'apprentissage de la citoyenneté qu'autoriserait la participation aux procédures de démocratie participative. Il semble difficile de faire en sorte que les opposants à un projet précis se réinvestissent massivement, non pas seulement dans d'autres luttes locales, mais dans ce type de mouvement. En revanche, on peut penser que l'existence de procédures de « démocratie participative » favorise les échanges d'expériences et d'argumentaires entre les contestations, qui à travers ces procédures gagnent en visibilité.

¹ « Si on veut vraiment que le train absorbe une part significative des trafics aérien et routier sur les longues distances françaises et européennes, la très grande vitesse ferroviaire reste nécessaire (...) il ne faut donc pas opposer TGV et train pendulaire, qui sont deux techniques complémentaires : les lignes inscrites à l'actuel schéma directeur doivent être réexaminées au cas par cas afin de tenir compte des possibilités offertes par le TGV pendulaire», « Quel avenir pour le TGV ? », *Fnaut-Infos*, n°49, novembre-décembre 1996, p. 3.

CONCLUSION DU CHAPITRE III

Si le débat produit des effets de légitimation, on observe à travers la succession et l'enchevêtrement des scènes de débat, l'existence d'un ensemble de procédures de « démocratie participative », dont les usages et les effets sont ambivalents. Du point de vue de l'action collective, la multiplication des procédures participatives crée des autant d'opportunités pour la visibilisation, la publicisation de schèmes alternatifs, qui constituent une première limite à la légitimation du projet par le débat. Les procédures participatives constituent en tout état de cause des lieux supplémentaires mais non exclusifs de contestation : elles s'ajoutent aux autres formes d'action disponibles sans pour autant les exclure. En outre, on est en présence d'une succession de procédures et non d'une seule procédure, ce qui offre toujours la possibilité d'une remise en cause des « décisions » issues de la procédure précédente. Là encore, ce qu'une consultation a fait, une autre peut le défaire. Enfin, les procédures de « démocratie participative » restant limitées dans le temps, on ne peut pas dire que le débat détourne durablement les groupes d'autres formes d'action. Les analyses concluant à un rétrécissement du répertoire d'action collective du fait de l'existence de telles procédures, paraissent victimes de l'effet de focalisation que ces procédures contribuent à produire.

Les effets contraignants, pourtant bien réels, du débat sur l'action collective, tiennent davantage à l'organisation du débat et à l'activité de contre-mobilisation qui aboutissent à une stigmatisation des opposants en terme de « nimby ». C'est en contrant cette disqualification, par l'élaboration d'un contre-argumentaire de projet, et par la construction d'une identité collective positive, que les opposants sont amenés à s'appuyer sur la thématique participative, et à réclamer plus de participation. L'exclusion pratique dont certains acteurs ont fait l'objet lors du débat préalable, n'empêche pas une appropriation *a posteriori* des procédures. Ainsi les opposants empruntent au débat ses propres armes. Ils s'appuient sur la thématique participative et sur une « rhétorique procédurale »

pour dénoncer un débat à deux vitesses et échapper ainsi aux critiques en terme de passéisme et de « nimby », auxquelles ils doivent faire face. Le recours à la thématique participative est ainsi un moyen de contrer la « contre-mobilisation » dont les opposants font l'objet. Elle est une ressource argumentative d'autant plus valorisée que l'on se trouve dans un contexte participationniste, que les opposants contribuent par ailleurs à construire. L'organisation d'un débat à travers des procédures participatives, va donc largement produire ce qui justifie ces dernières, à savoir une demande sociale de participation, dont on voit qu'elle est très inégalement répartie, même si elle peut être le produit de l'apprentissage de la participation par des « citoyens ordinaires ».

CONCLUSION

DE LA DEUXIEME PARTIE

L'exemple des conflits d'infrastructure, illustre à quel point la conduite des politiques publiques est affectée simultanément par des préoccupations en faveur d'une plus grande protection de l'environnement et par l'impératif participatif. On ne décide plus de la réalisation d'un grand projet d'infrastructure de la même façon, ni avec les mêmes acteurs. L'élaboration des projets se publicise et intègre de plus en plus d'acteurs.

Souvent issus de contestations, les textes régissant la conduite des grands projets d'infrastructure semblent ainsi fournir de nouvelles opportunités de contestation, en offrant une tribune aux opposants, ainsi que de nouvelles ressources argumentatives sur lesquelles ils pourront s'appuyer, en terme de protection de l'environnement et de démocratisation des décisions.

Les procédures de « démocratie participative » font à l'évidence l'objet d'usages diversifiés. Elles peuvent ainsi permettre de légitimer un projet. Le débat Bianco est pensé pour régler des conflits et améliorer les projets. La procédure est utilisée par ses metteurs en œuvre pour publiciser le soutien au projet. Pas plus que l'enquête publique, la procédure du débat préalable n'est neutre. De par son organisation concrète, il constitue davantage une mise en scène de l'intérêt du projet à destination des décideurs, qu'une « épreuve de vérité » qui, par les vertus de la délibération publique, permettrait de découvrir le « meilleur projet ».

Il reste que les effets de légitimation du projet liés à cette mise en scène sont précaires, et limités dans le temps. La multiplication des consultations publiques qui jalonnent le processus de décision, donne ainsi lieu à des luttes incessantes et dont l'issue n'est jamais définitive. Elle peut favoriser un changement du rapport

de force entre les intérêts en présence, en particulier quand les opposants trouvent une façon d'étendre leur cause et de justifier leur opposition par l'élaboration d'un contre-argumentaire que ces procédures aideront à diffuser.

Une complexification de la décision aux effets ambivalents

La décision est rendue plus complexe d'un double point de vue. Il est plus difficile d'identifier le moment où elle est prise, de même le statut de ces nouvelles procédures par rapport à la décision, ce qui engendre d'ailleurs parfois des amertumes de la part du public. On assiste à un débat à géométrie variable selon les acteurs qui en attendent des choses très différentes. Le processus de décision lui-même est rendu plus complexe : on est en présence d'un enchaînement de procédures dont on ne sait pas très bien comment elles s'articulent entre elles, ni comment les débats auxquels elles donnent lieu s'articulent à la prise de décision.

Elle est également rendue plus complexe au sens de plus difficile. Des problèmes surgissent, qui n'avaient pas été envisagés initialement par les concepteurs du projet. Le nombre de paramètres à prendre en compte s'accroît avec le nombre d'acteurs qui prennent part, même tardivement, au débat. Les procédures participatives favorisent ainsi la diffusion de schèmes alternatifs. Dans le cas qui nous occupe, il paraît à la fois difficile et prématuré de dire que la participation a changé la politique des transports, avec un regain d'intérêt pour la technique pendulaire. Il ne s'agit pas tant de montrer ici qu'on assiste à travers les procédures participatives, à un changement de paradigme, et donc à un « changement de troisième ordre » au sens de Peter Hall, que de montrer qu'il est plus difficile à un schème, un paradigme, d'être dominant dans la mesure où les schèmes alternatifs disposent désormais des lieux et des moyens nécessaires pour être connus, diffusés, divulgués, publicisés, et défendus. On a donc une fragilisation des « noyaux durs de croyances » dont le caractère concurrent est désormais davantage public. A tout le moins, les procédures participatives rendent possible la visibilisation de solutions alternatives, éventuellement font resurgir des

options oubliées en rouvrant les boîtes noires. Partant, elles rendent plus difficile la justification des choix effectués.

Mais ces effets de dé-légitimation des décisions, sont contre-balançés par des effets de légitimation. La complexification de la décision renvoie aussi à l'apparition, à la faveur des procédures participatives, de problèmes négligés et qui sans consultation n'auraient sans doute pas pu être pris en compte. Sous cet angle, la complexification de la décision produit aussi des effets de légitimation dans la mesure où elle est mise en avant par les metteurs en œuvre de la procédure qui soulignent leur attitude d'écoute, les « vertus du débat » et présentent le projet comme le « fruit de la concertation ».

**Un processus exponentiel :
les procédures participatives génèrent des demandes de participation**

Le débat public est vécu par de nombreux acteurs, comme une nouvelle contrainte. Or paradoxalement il favorise l'émergence et le développement de nouvelles revendications participatives, qui vont donner lieu à de nouvelles concessions procédurales. C'est ainsi qu'un débat Barnier va être organisé au cours du premier semestre 2000 au sujet la branche sud du TGV Rhin-Rhône, à la suite d'une saisine de la Commission Nationale du Débat Public par les opposants au projet¹. L'action collective est modifiée par ce nouveau contexte mais de manière ambivalente : Les groupes, qu'ils défendent ou s'opposent au projet, doivent désormais intégrer la « démocratie participative » dans leurs discours et leurs actions.

Nées à la faveur de séries causales indépendantes, dans des secteurs sociaux différents, la thématique participative en général et les procédures de « démocratie participative en particulier », font l'objet d'investissements et d'usages différenciés. Loin de fonctionner de manière univoque, elles constituent tout à la fois des ressources et des contraintes, et ce pour l'ensemble des acteurs. Ces procédures peuvent en effet être utilisées à des fins qui sont assez éloignées des

¹ Saisine effectuée par l'intermédiaire de France Nature Environnement.

logiques qui ont présidé à leur mise en place. Surtout, elles sont au cœur d'un processus dynamique. La thématique et les procédures participatives sont utilisées comme une ressource, un argument rendus disponibles pour l'action collective. Cette action collective engendre en retour de nouvelles demandes de participation, et contribue à la construction sociale de la démocratie participative. Les participants venus défendre leurs intérêts particuliers vont se saisir de l'argument participatif, et pourront à partir de là se découvrir en toute bonne foi un goût pour la gestion des affaires publiques.

Ainsi, c'est parce que l'on se trouve face à une procédure et une activité de contre-mobilisation particulières, qui tendent à exclure les « intérêts particuliers » de la discussion autour du projet, que l'argument participatif et la demande de participation prennent de l'importance, comme un résultat du débat : tout se passe comme si le débat contribuait à susciter la contestation et la demande en faveur d'une participation accrue au processus de décision.

La mise en place de procédures de « démocratie participative » produit des effets de légitimation des projets défendus dans le cadre de coalitions qui se mobilisent bien avant que ne commence le « débat public ».

Cependant, il existe de plus en plus de possibilités pour les personnes touchées par une politique, de la critiquer, de la remettre en cause, dans des lieux de plus en plus nombreux, et ce avec une légitimité d'autant plus grande que la valeur accordée à l'argument participatif augmente. L'analyse des discours mobilisés lors de la mise en œuvre du premier projet de TGV confirme cette tendance à l'augmentation de la valeur de l'argument participatif.

L'exemple du TGV Rhin-Rhône et de la politique des transports, montre ainsi comment des mobilisations, encadrées par des procédures participatives, prennent appui sur la thématique participative elle-même pour s'opposer à une décision. En retour, ces mobilisations contribuent à la construction sociale de la démocratie participative qui se voit investie de significations nouvelles. Revendiquant, et parfois obtenant plus de participation, des « citoyens

ordinaires » se lancent ainsi à leur tour dans la cause de la démocratie participative »¹.

¹ Rien n'interdit de penser que la « démocratie participative » se construit et se reconstruit à travers des processus similaires lors de ce type de contestations dans d'autres pays. Si les modes d'action diffèrent parfois, on constate en effet que les stratégies argumentatives sont très proches et mettent en scène des demandes de participation accrue. Parallèlement, on retrouve les mêmes contraintes pragmatiques de justification, d'absence de référence aux intérêts individuels et de construction d'une identité collective positive, qui peuvent expliquer le recours à de telles stratégies. Ici, il est souvent souligné la différence entre la situation française et celle des pays anglo-saxons, où les débats sur l'intérêt public sont censés prendre place au sein de la société civile, entre groupes de pressions concurrents. Dans une analyse comparative France-Etats-Unis, Laurent Thévenot montre cependant que, contrairement à cette idée, les intérêts particuliers ne sont pas dotés d'une légitimité sans conteste aux Etats-Unis : « Les Américains se livrent également à la dénonciation d'intérêts particuliers et manifestent tout autant que les Français les exigences argumentatives de montée en généralité et de rattachement à des figures du bien commun ». *art. cit.*, p. 134.

CONCLUSION GENERALE

La « démocratie participative » apparaît comme un ensemble complexe d'institutions sociales émergentes, actuellement en cours de consolidation, qui gagnent en réalité à travers toutes sortes de processus sociaux dont certains sont étrangers à la volonté de mettre en place une « démocratie participative », mais produisent néanmoins des effets en ce sens. Ainsi est-elle moins le résultat d'une stratégie consciente d'un acteur particulier, que le produit de séries causales indépendantes. L'énigme résidait en effet dans la pérennité de cette thématique en dépit de réguliers constats en forme d'échec, soulignant le caractère marginal de la participation aux procédures de « démocratie participative ». Si cette thématique perdure et progresse, c'est justement parce qu'elle ne relève pas de l'action d'un acteur en particulier, mais plutôt de processus sociaux hétérogènes, à la fois convergents et cumulatifs. Nous avons tenté de cerner ces différentes logiques, - sans toutefois prétendre épuiser la totalité du phénomène - qui aboutissent à la construction de ce que l'on désigne sous le terme générique de « démocratie participative ». La mise en place de ces procédures, renvoie à la fois à des formes de participation octroyées, à des concessions procédurales, à des pratiques politiques liées à la diffusion d'une croyance, confortée par un phénomène de surenchère dans la logique de la compétition politique... Le développement de procédures participatives répond ainsi à des logiques aussi multiples que leurs défenseurs sont divers.

A l'évidence, la « démocratie participative » ne peut être réduite à un ensemble de gadgets de communication à disposition des élus. Dans certains domaines, et plus particulièrement pour toutes les questions qui touchent à la protection de l'environnement, elle renvoie en effet à des procédures qui s'imposent à eux, et qu'ils ne contrôlent qu'imparfaitement. Si l'on s'était arrêté à une analyse des différents modes d'émergence de la « démocratie participative », on aurait sans doute été tenté de conclure dans une vision unilatérale de la « démocratie participative », exagérant le rôle et les visées manipulatrices des élus. L'analyse plus approfondie des débats autour du projet de TGV Rhin-Rhône montre qu'au-delà des limites qui bornent la participation aux procédures de

« démocratie participative », elles peuvent permettre à des « citoyens ordinaires » de se faire entendre, et de visibiliser des schémas alternatifs.

En tentant d'appréhender les conditions d'émergence de la démocratie participative et sa signification du point de vue de l'action publique et collective, on a pu dégager les contours d'un nouvel état de la démocratie caractérisé par un dépassement de la démocratie représentative. L'idée selon laquelle la représentation ne suffit plus paraît aujourd'hui bien ancrée, non seulement parmi certains acteurs qui depuis longtemps investissent la cause participative, mais également parmi les pouvoirs publics, et parmi les élus eux-mêmes. Au delà de l'analyse de telle ou telle procédure, c'est finalement la prolifération des instances et démarches de « démocratie participative » qui modifie le fonctionnement de la démocratie et des rapports entre représentants et représentés. Les occasions de sanction des élus, de remise en cause des décisions se multiplient d'autant, et la position des gouvernants s'en trouve apparemment fragilisée.

Une « démocratisation » en trompe-l'œil : accroissement des inégalités de participation et de capacité à peser sur la décision

Le vote reste sans doute aujourd'hui la seule forme de participation politique qui ne touche pas qu'une minorité de citoyens. On peut penser que l'écart se creuse, entre la minorité des « citoyens participants », qui disposent d'une multitude de moyens extrêmement divers pour se faire entendre, et la majorité des « citoyens électeurs ».

La participation aux procédures participatives est d'autant plus limitée que leur création répond à des logiques autres que la seule mobilisation du plus grand nombre, ou du citoyen ordinaire. Elle est parfois effectivement recherchée, dans le cadre de rapports de force, notamment entre élus locaux et un acteur extérieur (une collectivité, l'Etat central...), ou au sein même de l'administration, par exemple entre plusieurs départements ministériels. Elle se limite souvent à ceux qui ont le plus contribué à la mise en place de ces procédures, à savoir

principalement un certain nombre de responsables associatifs. Les procédures participatives sont donc largement issues d'une demande sociale de participation, mais cette demande renvoie à des catégories d'acteurs bien particulières : élus locaux dans le cadre du processus de décentralisation, responsables associatifs à travers des mobilisations spécifiques, « croisés » de la « démocratie participative ». Il s'agit donc d'une revendication émanant des acteurs les plus mobilisés, et non d'une demande de participation universelle et spontanée. L'idéologie participative se développe d'autant plus qu'elle peut constituer une ressource pour des acteurs par ailleurs faibles ou affaiblis par un contexte particulier. Elle se diffuse de manière inégale, en fonction notamment des dispositions des acteurs, qui ne sont pas tous sensibles à la cause participative.

Pour différentes raisons, c'est sur les questions d'environnement et de cadre de vie que la « démocratie participative » semble acquérir le plus de réalité et de force contraignante. Or le développement d'instances participatives dans ces domaines, en particulier en matière de grands projets d'infrastructure, a pour effet d'élargir le cercle de ceux qui participent, qui sont ensuite conduits à revendiquer un droit de regard sur l'activité des autorités politiques. La participation aux procédures de « démocratie participative » n'a certes rien de spontané, et paraît très inégalement répartie. Ce sont surtout des « représentants du public » qui participent au débat Bianco et aux procédures de « démocratie participative » en général, et pas n'importe lesquels. De même, la revendication participative n'est que très exceptionnellement le fait de « citoyens ordinaires ». Elle émane prioritairement d'acteurs qui ont une position, et souvent des intérêts de porte-parole, à défendre.

L'émergence d'une demande de participation de la part d'un certain nombre de « citoyens ordinaires », est toutefois également un effet de la participation aux procédures participatives, qui peuvent sous certaines conditions, permettre un apprentissage de la lutte et une augmentation du sentiment d'efficacité politique. Ainsi, les procédures de « démocratie participative » en matière de grands projets d'aménagement donnent lieu à des revendications en faveur de davantage de participation, à la fois de la part de certains représentants qui y participent (élus

locaux, associations), mais aussi de la part d'une portion limitée mais toujours présente de nouveaux acteurs : d'authentiques « citoyens ordinaires », si difficiles à faire participer, et qui, touchés par un projet, acquièrent peu à peu un sentiment de compétence puis s'investissent dans d'autres combats. Les procédures de « démocratie participative » contribuent alors à produire la demande de participation qui les justifie.

Ainsi, non seulement l'offre de participation précède largement la demande, mais elle contribue à la construire. Issues de concessions faites à l'issue de conflits, dans un contexte participationniste résultant lui-même pour partie du travail des défenseurs de la cause participative, les procédures participatives ont pour effet de favoriser et de donner à voir l'apparition de revendications en faveur de davantage de participation. Si les revendications prennent ainsi un tour apparemment « postmatérialiste », c'est à la fois du fait de ce contexte participationniste et de l'organisation même des procédures, mais aussi du fait de l'activité de contre-mobilisation qui oblige les opposants à repousser l'identité disqualifiante qu'on veut leur voir endosser, en s'appuyant sur la thématique participative.

Notre analyse vient confirmer les conclusions des travaux soulignant la difficulté à associer le public dans le cadre de procédures qualifiées de participatives. La participation reste le fait des groupes organisés qui, seuls, parviennent dans certains cas à mobiliser avec une certaine ampleur la population. Elle s'inscrit donc dans la logique représentative des institutions politiques qu'elle légitime, plus qu'elle ne la remet en cause. L'idée d'une « crise de la participation politique », comme celle d'une « demande sociale de participation » en dehors des médiations traditionnelles, doit donc être manipulée avec beaucoup de précaution. Si les modalités traditionnelles de participation politique gardent leur force, c'est justement, entre autres, parce que sont mises en place de nouvelles offres de participation. Bon nombre d'analyses inspirées de R. Inglehart reposent selon nous sur une interprétation erronée de la demande de participation et du « potentiel protestataire ».

D'une certaine manière, la thématique de la « démocratie participative » crée les conditions de sa félicité à la façon d'une prophétie auto-réalisatrice (*self-fulfilling prophecy*). La prédiction qui consiste à annoncer l'avènement d'une « démocratie participative », débute par une définition fautive de la situation, provoquant un comportement nouveau qui rend vraie la conception, fautive à l'origine. La thématique participative, fait ainsi – jusqu'à un certain point – advenir ce qu'elle énonce : des citoyens soucieux de participer à la gestion des affaires publiques, compétents et informés, et revendiquant toujours plus de participation. La diffusion de l'idéologie participationniste tend à accroître la valeur accordée à l'argument participatif par les acteurs, qui l'utilisent de plus en plus. En cela elle est bien un énoncé performatif, qui « contribue pratiquement à la réalité de ce qu'elle annonce par le fait de l'énoncer, de le pré-voir et de le faire pré-voir, de le rendre concevable et surtout croyable et de créer ainsi la représentation et la volonté collective qui peuvent contribuer à le produire »¹. Au total, les procédures participatives ne déçoivent que ceux qui y participent, qui sont paradoxalement portés à réclamer « plus de participation ».

On peut se demander dans quelle mesure ces conclusions sont valables pour d'autres procédures, dans d'autres secteurs, et dans d'autres pays. En effet, les grands projets linéaires comme les projets de TGV ou autoroutiers, sont généralement considérés comme suscitant inévitablement une opposition de la part de ceux qu'ils affectent, sous la forme de « réactions nymphistes ». Or c'est précisément des rangs de ces riverains, que proviennent les citoyens ordinaires qui se transforment en citoyens participants à l'issue de leur participation au débat. On peut donc se demander si toutes les procédures participatives ont le même type de « ressortissants »², et si certaines ne restent pas confinées à des représentants, qu'ils soient associatifs ou élus. La littérature disponible nous semble suggérer

¹ Pierre Bourdieu, « Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°38, 1981, p. 69.

² Philippe Warin, « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, p. 103-120.

que nos conclusions s'étendent à la plupart des procédures dites de « démocratie participative », dans la mesure où celles-ci visent généralement, soit explicitement à toucher le citoyen ordinaire (c'est le cas des sondages délibératifs et des conférences de citoyens, comme de certains conseils de quartier), soit à faire participer des catégories d'acteurs habituellement exclues (conseils d'enfants, d'immigrés, de sages). D'autres démarches, comme le « référendum local », ou certains conseils de quartier, paraissent en revanche moins susceptibles de générer des formes d'apprentissage et des demandes de participation. Avec ces nuances, l'hypothèse générale selon laquelle le discours participatif a les moyens de sa propre vérification nous paraît pouvoir être retenue pour la plupart des formes prises par la « démocratie participative ».

Mais, faute d'être personnellement concerné par les projets en cause, la participation à ces procédures reste improbable et nécessite un fort sentiment de compétence¹. Ainsi, même si elles permettent à de nouveaux acteurs de devenir des citoyens participants, la multiplication des procédures participatives aboutit probablement à creuser l'écart entre une minorité participante en « voie de développement », qui dispose de moyens de plus en plus diversifiés de se faire entendre, et la majorité des non-participants.

Mise en public et opacité du processus de décision

Ce constat selon lequel le développement des procédures participatives creuse les inégalités de participation doit toutefois être relativisé, et sa signification précisée dans la mesure où ces procédures participatives n'offrent qu'une participation limitée à la décision. Comme on l'a vu, il s'agit davantage d'une participation à la discussion publique, dont le lien avec la décision reste souvent obscur. La logique de la construction sociale de la thématique participative tend à cet égard à un phénomène de focalisation de l'attention sur ces

¹ Cécile Blatrix « Vers une 'démocratie participative' ? Le cas de l'enquête publique », *art. cit.*

instances publiques, qui conduit souvent à surestimer leur importance, et à négliger le poids persistant d'arènes beaucoup plus centrales. Ainsi, la multiplication de procédures de « démocratie participative » semble bien s'apparenter à ce que N. Luhman nomme les « démobureaucraties »¹, et témoigne peut-être, au-delà des mises en scènes de la délibération publique, d'une opacité accrue susceptible d'avantager les *insiders*. Au total, il apparaît bien que le développement des procédures de « démocratie participative » risque de favoriser ceux qui en connaissent à la fois l'existence, les mécanismes de fonctionnement, les enchaînements et surtout les limites en tant qu'arènes de décision, et qui disposent d'autres moyens pour tenter d'influer sur les véritables lieux de pouvoir.

L'idéologie de la « démocratie participative »

Alors qu'elle était à l'origine conçue comme un « moyen », et notamment, comme un moyen de protéger l'environnement, la « participation » tend à devenir une fin en soi, indépendamment de ce à quoi on participe. La multiplication des instances participatives s'accompagne par ailleurs de la diffusion d'une idéologie particulière, une représentation à la fois « enchantée », aseptisée, et dépolitisée du monde social. Il s'agit d'une idéologie très diffuse, et assez peu élaborée théoriquement mais qui ne s'en répand pas moins avec force dans les représentations, et dont on trouve des signes de façon omniprésente pour peu qu'on y prête attention. Cette idéologie véhicule une vision du monde dont les conflits d'intérêts, pour ne pas dire les luttes de classe, sont absents. Elle évacue, comme implicitement dépassées, les analyses s'appuyant sur la configuration de la structure sociale. A force de diffuser l'idée de la noblesse de la « participation », celle-ci devient ainsi une fin en soi, et tend à remplacer la défense d'intérêts de classe, qui se trouve disqualifiée. Comme le montrent les prises de position de certains défenseurs de la cause participative lors du

¹ « Sur le modèle des poupées russes, la participation finit par devenir une organisation dans une organisation, une bureaucratie dans la bureaucratie. Le résultat se laisse en général dénoncer sous le nom de bureaucratie et célébrer sous celui de participation. Cette double appréciation finit par avoir un effet immobilisant : on cautionne pour des raisons de principe ce que l'on estime toutefois néfaste dans la réalité. L'individu particulier se résigne quant à lui à des stratégies personnelles

mouvement social de décembre 1995, les mobilisations quand elles émergent sont retraduites comme autant de revendications participatives. De telles analyses font ainsi de la demande de participation l'explication de toute chose. La montée en puissance d'une idéologie de la participation aboutit ainsi à « pathologiser » le conflit comme fondamentalement irrationnel et lié à un défaut de pédagogie¹. De nouvelles règles normatives du jeu démocratique se diffusent ainsi, marquées par l'idée de la noblesse de la revendication participative qui s'oppose au caractère « obscène » de la défense des intérêts de groupes sociaux. On semble être passé dans un contexte où l'action collective pour défendre des intérêts, est devenue illégitime. L'altruisme, l'oubli de soi, la « solidarité », semblent désormais, sinon les conditions du succès d'une mobilisation, du moins intériorisées comme des contraintes par les groupes lors de l'élaboration de leurs revendications. Ainsi, la « démocratie participative » apparaît comme une démocratie où l'on doit « participer » d'abord pour défendre le bien commun, en dépassant, au terme d'un « apprentissage de la citoyenneté », ses revendications personnelles égoïstes.

Une contribution à l'opérationnalisation de la notion de structure des opportunités politiques

Notre travail confirme l'intérêt d'un rapprochement des analyses issues de la sociologie de l'action collective et de l'analyse des politiques publiques, dans la voie proposée par un certain nombre d'auteurs. Ce n'est sans doute pas un hasard si ces deux courants ont souvent recours aux mêmes termes pour désigner les phénomènes différents qu'ils se proposent d'analyser²

visant à l'accommodation ou à l'augmentation de son influence propre, ou encore à sa défense ou à son immunisation ». Niklas Luhman, *op. cit.*, pp. 151-152.

¹ Erik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, *op. cit.*, pp. 96-97.

² Il est en effet frappant de constater à quel point ces deux corpus théoriques ont très souvent recours à des concepts proches. Ainsi les termes d'opportunité, de *framing*, d'actions publiques/collectives conventionnelles... font partie avec parfois des sens différents voire opposés - du vocabulaire de l'analyse des politiques publiques comme du vocabulaire de la sociologie de l'action collective.

Les effets de l'existence de procédures participatives sur les politiques publiques

Loin de minimiser le changement possible¹, le développement des procédures participatives, dans la mesure où elles permettent l'énonciation et la visibilité de schèmes alternatifs, peuvent sous certaines conditions le favoriser. Elles placent en effet les systèmes de croyances et de valeurs dans une situation publique de concurrence, qui peut dans certains contextes aboutir à une réorientation substantielle des politiques.

Notre recherche nous a ainsi amené à revenir sur les conditions d'invention, puis de remise en cause, d'une innovation technologique telle que le Train à Grande Vitesse. Une option technique écartée dans un contexte spécifique à la fin des années soixante a fait sa réapparition à la faveur du conflit du TGV Méditerranée. La controverse autour d'une ligne nouvelle conduit des opposants à la redécouverte et la mise à jour de solutions techniques alternatives. Cette option va ainsi trouver des militants pour la défendre, ainsi qu'un lieu de visibilité dans le cadre des procédures participatives. L'intérêt pour cette option se trouve renforcé par la transmission de sa redécouverte du conflit du TGV Méditerranée au conflit du TGV Rhin-Rhône. Elle bénéficie en outre d'un contexte favorable, car la politique d'investissement en grands projets d'infrastructure est ralentie par la pénurie de fonds publics et la politique de la SNCF en faveur du «tout TGV» est remise en cause, à droite comme à gauche. Ceci contraint la SNCF à réexaminer cette possibilité, et l'ensemble des acteurs à prendre position autour de cette question. On a donc une réouverture de la « boîte noire TGV ».

Cette découverte incidente confirme le caractère heuristique d'une démarche en terme de structure des opportunités politiques. L'expertise et les conditions de stabilisation des connaissances techniques apparaissent comme des éléments importants dans une telle perspective. Un contexte où l'idée de la participation des citoyens est valorisée, et où se multiplient les instances et les procédures participatives, paraît plus favorable à la (re)diffusion de connaissances nouvelles

¹ C'est l'hypothèse suggérée par N. Luhman quant aux « démobureaucraties ». Niklas Luhman, *op. cit.*, p. 152.

ou éloignées dans le temps et/ou l'espace, et dans une certaine mesure au changement dans les politiques publiques. Dans ce nouvel état de la structure des opportunités politiques, il semble que l'expertise et les « connaissances scientifiques » soient fragilisées. Notre étude fournit donc des pistes quant aux conditions de possibilité de la « réouverture » des boîtes noires. Elle montre l'intérêt, au-delà de l'étude des processus de stabilisation et de « refermement » des boîtes noires¹, d'une analyse des processus qui conduisent à leur réouverture à l'issue de mobilisations².

Les effets de l'existence de procédures participatives sur l'action collective

Contrairement à ce que suggèrent un certain nombre de travaux, l'existence de procédures participatives n'aboutit pas à une dé-légitimation des autres formes d'action. Elles constituent certes un cadre contraignant, mais que les groupes mobilisés gèrent en ayant recours à un certain nombre de tactiques. Notre enquête montre une grande capacité des acteurs à s'appropriier les procédures, à s'en servir pour les dénoncer publiquement, à les détourner de leurs fonctions premières, ou à s'en détourner quand elles leur paraissent par trop orientées³. Le développement de procédures participatives quelles qu'elles soient, peut tendre à « occuper » certains acteurs en les détournant d'autres formes de mobilisation. Mais il n'empêche nullement d'y avoir recours quand cela est jugé nécessaire. La relative rareté des boycotts de ces procédures par les groupes mobilisés ne préjuge en rien de la capacité de ces groupes à utiliser ces procédures, ni de leur inventivité quand il s'agit de les contester.

Si des dilemmes se posent bel et bien au sein des organisations quant aux formes d'action adéquates⁴, entre mobilisation et rapport de force d'une part, ou expertise et participation d'autre part, il faut bien voir la subtilité des solutions pratiques apportées par les acteurs. Celle-ci échappe quand on s'en tient à l'observation

¹ Pour un exemple d'une telle analyse *post-mortem*, voir Bruno Latour, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 1992, 241 pages.

² Ces effets « inattendus » liés à des mobilisations ont été mis en exergue par certains chercheurs à travers la notion de forums hybrides ou de forums pluralistes.

³ Comme le montre également l'évolution de la stratégie du mouvement anti-route britannique à l'égard des *Highways Inquiries*.

⁴ Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir*, *op. cit.*, p. 218s.

d'une seule organisation. Si au contraire on élargit le regard à l'ensemble des alliés disponibles, aux mobilisations concurrentes et aux mobilisations convergentes, ainsi qu'aux contre-mobilisations, on se donne les moyens d'appréhender les phénomènes d'alliances et de spécialisations qui permettent aux associations, au-delà de leurs antagonismes apparents, de surmonter ces contraintes¹.

Les instances de « démocratie participative » constituent des lieux supplémentaires sur lesquels les groupes savent s'appuyer, mais qu'ils savent également critiquer et compléter par d'autres formes d'action. C'est donc à un élargissement du répertoire d'action collective que l'on assiste, plutôt qu'à son rétrécissement du fait de l'existence de ces procédures. Les modes d'action collective contemporains se caractérisent par leur dualité, avec la combinaison de formes d'action institutionnelles et d'activités plus directes, de nouvelles ressources argumentatives centrées sur la réappropriation de la thématique participative, des remises en cause de l'expertise.

En ce sens, même l'hypothèse d'une tendance historique à la délégitimation de la violence semble sujette à caution. Si elle semble conforme à la réalité dans le cas français pour ce qui est des mouvements d'opposition aux grands projets d'infrastructure, il n'en est pas de même pour d'autres mouvements, ni pour les mêmes mouvements dans d'autres pays, comme le montre le cas de la Grande-Bretagne. On ne saurait donc répondre par des conclusions aussi hâtives que générales, à de telles interrogations. Plutôt que l'exclusion progressive du recours à la violence, c'est peut-être l'illégitimité de son utilisation par certains groupes sociaux, qui est en train de se dessiner².

¹ C'est ainsi que les grandes fédérations de défense de l'environnement, tout en affichant de façon très marquée leur différence à l'égard des mobilisations ponctuelles de type « nimby », n'en offrent pas moins leur soutien, plus ou moins affiché selon les projets en cause et selon les contextes, à ces mobilisations.

² En le rendant, de ce fait même, d'autant plus probable. Nous rejoignons sur ce point les observations d'Olivier Fillieule, *Stratégies de la rue*, *op. cit.*, p. 367s.

Mobilisations et contre-mobilisations

Notre étude confirme également l'intérêt de la notion de contre-mobilisation dans l'étude de formes d'action collective. Les rapports que les organisations entretiennent avec leur environnement sont faits de coopération et d'alliances, mais également de compétition, de concurrence, et de conflits. Toute mobilisation comprend donc également une contre-mobilisation, une contre-protestation ou un « contre-mouvement », qui a pour effet d'augmenter les coûts, de créer des barrières nouvelles, à la mobilisation du camp adverse. Cette activité spécifique de contre-mobilisation constitue une dimension souvent inaperçue dans les travaux sur les mobilisations. Elle devrait pourtant être prise en compte si l'on veut se donner les chances de comprendre les revendications et les formes d'action des groupes mobilisés, et leurs évolutions, autrement que comme le simple résultat « d'apprentissages de la citoyenneté » ou encore de valeurs « post-matérialistes » difficile à fonder empiriquement. Quels sont les moyens déployés pour contrer, disqualifier, discréditer une mobilisation, ses modes d'action, ses revendications, voire les activistes eux-mêmes ? Comment les activistes font-ils face à cette contre-mobilisation ? Quels sont les effets de ces échanges de coups sur les revendications, la façon dont elles sont argumentées, et sur les modes d'action collective ? Telles sont quelques unes des questions qu'il conviendrait de se poser de façon plus systématique pour prendre la signification de l'émergence d'une nouvelle génération de répertoire d'action collective.

BIBLIOGRAPHIE

On trouvera ici, non pas une bibliographie exhaustive pour chacune des rubriques présentées, mais les principaux travaux sur lesquels on s'est appuyé, dans un classement qui comporte inévitablement une part d'arbitraire.

* Ouvrages et articles généraux

Badura (B.), Walltz (M.), « Information behavior in the German federal bureaucracy. The case of the social sciences », *Knowledge*, 1(3), 1980, p.351-379.

Bailey (Frédéric G.), *Les règles du jeu politique - Etude anthropologique*, Paris, PUF, 1971, 254 pages.

Becker (Howard S.), *Outsiders, Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985, 247 pages.

Berger (Peter), Luckmann (Thomas), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, 288 pages.

Birnbaum (Pierre), *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, 1977, 186 pages.

Boltanski (Luc), Darré (Yann), Schiltz (Marie-Ange), « La dénonciation », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1984, 51, p. 3-40.

Boltanski (Luc), *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minit, 1982, 523 pages.

Boltanski (Luc), Thévenot (Laurent), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 485 pages.

Blondiaux (Loïc), *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Le Seuil, 1998, 601 pages.

Bourdieu (Pierre), « Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°32-33, avril-juin 1980, p. 3-14.

Bourdieu (Pierre), *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1995, 243 pages.

Bourdieu (Pierre), Wacquant (Loïc J.D.), *Réponses*, Paris, Seuil, 1992, 267 pages.

Bourdieu (Pierre), *Questions de sociologie*, Paris, Minit, 1988, 277 pages.

Bourdieu (Pierre), *Choses dites*, Paris, Minit, 1987, 229 pages.

Bourdieu (Pierre), « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°81-82, 1990, p. 86-96.

- Braud (Philippe), *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 1992, 479 pages.
- Callon (Michel), « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 1986, 36, p. 169-208.
- Camby (Jean-Pierre), Servent (Pierre), *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, 1994, 154 pages.
- Campbell (Angus), Converse (Philip E.), et alii, *The American Voter*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960, 573 pages.
- Champagne (Patrick), *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990, 310 pages.
- CURAPP, *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF, 1975, 220 pages.
- CURAPP/Faculté de droit et des sciences économiques de Reims, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, tome 1, Paris, PUF, 1978, 255 pages.
- D'Arcy (François), Rouban (Luc), *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 388 pages.
- Déloye (Yves), *Sociologie historique du politique*, Paris, Repères, La Découverte, 123 pages.
- Dobry (Michel), *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, coll. Références, 319 pages.
- Dulong (Delphine), *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, Paris, L'Harmattan, 1997, 291 pages.
- Durkheim (Emile), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, (1894), 1992, 254 pages.
- Duverger (Maurice), *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 565 pages.
- Easton (David), « A Re-Assessment of the Concept of Political Support », *British Journal of Political Science*, 5(4), octobre 1975, p. 435-448.
- Edelman (Murray Jacob), *Political Language. Words that succeed and Policies that fail*, New York, Academic Press, 1977, 164 pages.
- Elias (Norbert), *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985, 330 pages.
- Elias (Norbert), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Presses Pocket, Agora, 1990, 320 pages.

François (Bastien), Neveu (Erik) (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Paris, Presses Universitaires des Rennes, 1999, 322 pages.

François (Bastien), *Le régime politique de la Vème République*, Paris, La Découverte, 1998, 128 pages.

François (Bastien), « Le conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, juin-août 1997, n°3-4, p. 377-403.

François (Bastien), *Naissance d'une constitution : La cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 264 pages.

François (Bastien), *La Cinquième République dans son droit. La production d'un corps de connaissances spécialisées sur la politique et les institutions*, Université Paris I, thèse pour le doctorat en science politique, 1992, deux volumes, 594 pages.

Garraud (Philippe), *Profession, homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989, 222 pages.

Gaxie (Daniel), *Les professionnels de la politique*, Paris, PUF, 1973, 96 pages.

Gaxie (Daniel), « Economie des partis et rétribution du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, n°1, février 1977, p. 123-154.

Gaxie (Daniel), « Jeux croisés : droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 209-229.

Gaxie (Daniel), « Facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Vème République. 1959-1981 », *Revue Française de Sociologie*, XXIV-3, juillet-septembre 1983, p. 441-465.

Gaxie (Daniel), Offerlé (Michel), « Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir ? Capital social collectif et carrière politique », in Pierre Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir. 1981-1985*, Paris, PUF, 1985, p. 105-138.

Gaxie (Daniel) (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris, L'Harmattan, 1997, 295 pages.

Giddens (Anthony), *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987, 438 pages.

Goffman (Erving), *Stigmate*, Paris, Minuit, 1975, 175 pages.

Goffman (Erving), *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Minuit, 1979, vol. 1, *La présentation de soi*, 251 pages, vol. 2, *Les relations en public*, 372 pages.

Grémion (Pierre), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 477 pages.

Habermas (Jürgen), *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1997, 324 pages.

Habermas (Jürgen), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, 560 pages.

Habermas (Jürgen), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987, tome 1, *Rationalité de l'action et rationalisation de la société*, 448 pages, tome 2, *Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, 480 pages.

Habermas (Jürgen), *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion, 1992, 216 pages.

Habermas (Jürgen), *La Technique et la science comme « idéologies »*, Paris, Gallimard, 1973, 211 pages.

Hilgartner (Stephen), Bosk (Charles L.), « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *American Journal of Sociology*, 1988, 94, p. 53-78.

Hirschman (Albert O.), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1995, 294 pages.

Joly (Hervé), « Le choix du dauphin - Règles de succession managériales dans les grandes entreprises chimiques allemandes », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°105, déc. 1994, p. 52-59.

Lacroix (Bernard), « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, tome 1, 1985, p. 469-465.

Lacroix (Bernard), Lagroye (Jacques), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, 402 pages.

Lagroye (Jacques), *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 3^{ème} édition, 1997, 510 pages.

Lagroye (Jacques), « La légitimation », in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, tome 1, p. 395-467.

Landowski (Eric), « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue Française de Science Politique*, n°3, juin 1977, vol. 27, p. 428-440.

- Lascoumes (Pierre), *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 128 pages.
- Lascoumes (Pierre), *Elites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997, 300 pages.
- Lascoumes (Pierre), « La précaution, nouveau standard de jugement », *Esprit*, novembre 1997, p. 129-140.
- Latour (Bruno), *La science en action*, Paris, La Découverte, 1989, 450 pages.
- Lehingue (Patrick), « Usages et effets politiques de la codification », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 44-67.
- Legavre (Jean-Baptiste), « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise », *Politix*, n°28, 4^{ème} trimestre 1994, p. 76-99.
- Lemieux (Vincent), *Les coalitions. Liens, transactions, et contrôles*, Paris, PUF, 1998, 235 pages.
- Leruez (Jacques), *Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989, 422 pages.
- Luhman (Niklas), *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982.
- Luhman (Niklas), *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Cerf, 1999, 182 pages.
- Mabileau (Albert), *Le système politique local en France*, Paris, Montchrestien, 1991, 160 pages.
- Mabileau (Albert), Sorbets (Calude) (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989.
- Memmi (Dominique), « 'Demande de droit' ou 'vide juridique' ? Les juristes aux prises avec la construction de leur légitimité », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 13-31.
- Neveu (Erik), *Une société de communication ?* Paris, Montchrestien, 1994, 158 pages.
- Neveu (Erik), « Des questions jamais entendues. Crises et renouvellements du journalisme politique à la télévision », *Politix*, 37, 1997, p. 25-56.
- Nizard (Lucien), « Esquisse d'un modèle de l'administration comme acteur politique, in De Baecque (Francis), Quermonne (Jean-Louis), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1982, p. 303-327.

Paillart (Isabelle), (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*, Grenoble, Ellug, 1995, 214 pages.

Pinto (Louis), « Le consommateur : agent économique et acteur politique », *Revue Française de Sociologie*, XXXI, 1990, p. 179-198.

Quermonne (Jean-Louis), « Administration publique et science politique », in *Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, 569 pages.

Rangeon (François), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 243 pages.

Reynaud (Jean-Daniel), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1997, 348 pages.

Roussel (Violaine), « Les magistrats dans les scandales politiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 48, n°2, avril 1998, p. 245-273.

Sawicki (Frédéric), « Les questions de protection sociale dans la campagne présidentielle française de 1988. Contribution à l'étude de la formation de l'agenda électoral », *Revue Française de Science Politique*, vol. 41, n°2, avril 1991, pp. 171-196.

Suaud (Charles), « Le mythe de la base, Les Etats Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52/53, 1984, p. 56-79.

Weber (Max), *Economie et société*, Paris, Agora, 1995, deux tomes, tome 1, Les catégories de la sociologie, 410 pages, tome 2, L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie, 424 pages.

*** Démocratie et participation**

Ouvrages et articles généraux

D'Arcy (François), *De la représentation*, Paris, Economica, 1985, 250 pages.

D'Arcy (François), Saez (Guy), *De la représentation*, in François d'Arcy (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985, p.7-31.

Arnstein (Sherry.R.), « A ladder of citizen participation », *American Institute of Planners*, vol. XXXV, n°4, juillet 1969, p. 216-224.

Bachrach (Peter), *The Theory of Democratic Elitism. A Critique*, Boston, Little, Brown and Compagny, 1967, 109 pages.

Bachrach (Peter), Botwinick (Aryeh), *Power and Empowerment. A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia, Temple University Press, 1994, 211 pages.

Barber (Benjamin), *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997 (1984), 329 pages.

Blanc (Maurice), *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan, 1994, 319 pages.

Boismenu (Gérard), Hamel (Pierre), Labica (Georges) (dir.), *Les formes modernes de la démocratie*, 1992, Presses de l'Université de Montréal/L'Harmattan, 300 pages.

Bourdieu (Pierre), « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°36-37, février-mars 1981, p. 3-24.

Braud (Philippe), *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980.

Braud (Philippe), *Le jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, 273 pages.

Braud (Philippe), *Science politique, tome 1, La démocratie*, Paris, Points, 1997, 239 pages.

Cohen (Joshua), Rogers (Joel), « Secondary Associations and Democratic Governance », *Politics and Society*, vol. 20, n°4, December 1992, p. 393-472.

Cook (Terence E.) Morgan (Patrick M.), *Participatory Democracy*, San Francisco, Canfield Press, 1971, 486 pages.

Crozier (Michel), Huntington (Samuel), Watanuki (Joji), *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* New York, New York University Press, 1975, 220 pages.

Dahl (Robert), « The problem of civic competence », *Journal of Democracy*, vol. 4, n°4, oct. 1992, p. 45-59.

Déloye (Yves) et Ihl (Olivier), « Des voix pas comme les autres. Votes blancs et votes nuls aux élections législatives de 1881 », *Revue Française de Science Politique*, vol.41, n°2, avril 1991, p.141 à 170.

Denni (Bernard), *La participation politique*, thèse sous la direction de François d'Arcy, Grenoble, 1986.

Elster (Jon) (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 282 pages.

Fishkin (James S.), *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996, 204 pages.

Fishkin (James S.), *Democracy and Deliberation, New Directions for Democratic Reforms*, New Haven, Yale University Press, 1991, 133 pages.

Garrigou (Alain), *Le vote et la vertu - Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, PFNSP, 1992, 288 pages.

Gaxie (Daniel), *Le cens caché - Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, 268 pages.

Gaxie (Daniel), *La démocratie représentative*, 2^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 1996, 160 pages.

Gaxie (Daniel), « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 249-273.

Grémion (Catherine), « De la participation à la communication », *Revue Française d'Administration Publique*, n°58, avril-juin 1991, p. 271-274.

Harms (Hans), « Citizen participation. A response to the crisis of representative democracy », Intervention au Colloque International *Quel environnement pour le XXIème siècle ? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie*, 8, 9, 10, 11 septembre 1996, Abbaye de Fontevraud, France, atelier 11.

Ihl (Olivier), *Le vote*, Paris, Montchrestien, 1996, 148 pages.

Ion (Jacques), *La fin des militants ?* Paris, Editions de l'Atelier, 1997, 124 pages.

Johnson (James), « Arguing for Deliberation : Some Skeptical Considerations », in Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 161-184.

Kriesi (Hanspeter), *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris, Economica, 491 pages.

Kulynych (Jessica J.), « Performing Politics : Foucault, Habermas and Postmodern Participation », *Polity*, vol. XXX, n°2, winter 1997.

Lacroix (Bernard), « La crise de la démocratie représentative en France - Eléments pour une discussion sociologique du problème », *SCALPEL*, n°1, 1994, pp. 6-29.

Langton (Stuart), *Citizen Participation in America*, Lexington Books, Lexington Mass, 1978.

Lavau (Georges), « La démocratie », in Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) (dir.), Paris, PUF, 1985, tome 2, p. 29-113.

Lynd (Staughton), « The New Radicals and 'Participatory' Democracy », *Dissent*, XII, n°3, summer 1965, p. 324-333.

Mabileau (Albert) (dir.), *Les citoyens et la politique locale - Comment participent les Britanniques et les Français*, Paris, Pédone, 1987, 292 pages.

Macpherson (Crawford Brough), *Principes et limites de la démocratie libérale*, Mont Royal, La Découverte-Boréal Express, 1985, 157 pages.

Manin (Bernard), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, 319 pages.

Manin (Bernard), « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, janvier 1985, n°33, p. 72-93.

Manin (Bernard), « On Legitimacy and Political Deliberation », *Political Theory*, 15, 1987, p. 338-368.

Mansbridge (Jane), « A Deliberative Perspective on Neocorporatism », *Politics and Society*, vol. 20, n)4, December 1992, p. 493-505.

Mansbridge (Jane J.), *Beyond Adversarial Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.

Mayer (Nonna), Perrineau (Pascal), *Les comportements politiques*, Paris, Armand Colin, Paris, 1992, 160 pages.

Memmi (Dominique), « L'engagement politique », in *Traité de Science Politique*, sous la direction de Madeleine Grawitz et Jean Leca, tome 3, Paris, PUF, 1985, p.310-366.

Michels (Robert), *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1971, 303 pages.

Muller (Pierre), Saez (Guy), « Néo-corporatisme et crise de la représentation », in D'Arcy (François), *De la représentation*, Paris, Economica, 1985, p. 121-140.

Offerlé (Michel), « Mobilisations électorales et invention du citoyen : l'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXème siècle », in Daniel Gaxie (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989, p. 149-174.

Ostrogorski (Mosei), *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, 1993, 764 pages.

Resnick (Philip), *Parliament versus People : An Essay on Democracy and the Canadian Political Culture*, Vancouver, New Star Books, 1984.

Rousseau (Dominique) (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995, 165 pages.

Sabsay (Fernando L.), Gonzalez Arzac (Felipe A.), « Le général de Gaulle et la démocratie participative », *Espoir. Revue de l'Institut Charles de Gaulle*, 85, septembre 1992, p. 63-68.

Sartori (Giovanni), *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, 401 pages.

Schumpeter (Joseph A.), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1963, 433 pages.

Seurin (Jean-Louis) (dir.), *Les démocraties pluralistes*, Paris, Economica, 1980, 322 pages.

Touraine (Alain), *Qu'est-ce que la démocratie ?* Paris, Fayard, 1994, 350 pages.

Warren (Mark E.), « Democratic Theory and Authority », *American Political Science Review*, 90 (1), mars 1996, p. 46-60.

Warren (Mark E.), « Democratic theory and self-transformation », *American Political Science Review*, 86(2), mars 1992, p. 8-23.

Expériences de « démocratie participative »

Aubry (François-Xavier), « L'avenir du référendum local », in Conac (Gérard), Maus (Didier), *Le référendum, quel avenir ? Expériences étrangères. La France*, Paris, Editions S.T.H., 1990, p. 131-143.

Bachir (Myriam), « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique », in Bastien François, Erik Neveu (dir.) *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Paris, Presses Universitaires des Rennes, 1999, p. 167-184.

Barker (Anthony), Couper (Mary), « The art of quasi-judicial administration : the planning appeal and inquiry systems in England », *Urban Laws and Politics*, 6, 1984, p. 363-476.

Bernfeld (Dan), *Un nouvel enjeu : la participation*, Unesco, 1983, 129 pages.

Beytout (Benjamin), *Les référendums locaux*, Mémoire pour le DEA de droit public interne de Paris II, sous la direction de M. Jeanneau, 1991, 57 pages.

Blanc (Maurice), « Participation des habitants et politique de la ville », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 177-196.

Blanc (Maurice), « Politiques de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°68-69, 1995.

Blatrix (Cécile), « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 161-176.

Blatrix (Cécile), « L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et jeunes », in CURAPP, *La politique ailleurs*, PUF, 1998, p. 72-87.

Blatrix (Cécile), « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 233-269.

Blatrix (Cécile), « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », in *La gouvernabilité*, sous la direction de Jacques Chevallier, PUF-CURAPP, 1996, p. 299-313

Blondiaux (Loïc), « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 367-404.

Blondiaux (Loïc), Lévêque (Sandrine), « La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^e arrondissement », in Neveu (Catherine), *Citoyenneté et territoire*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Caillosse (Jacques), « Eléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France », CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 71-78.

Charbonneau (Simon), « La participation du public aux enquêtes publiques », in Jean-Claude Hélin et alii, *Les nouvelles procédures d'enquêtes publiques*, Paris, Economica, 1990, p. 105-113.

Chevallier (Jacques), Delemotte (Bernard), *Etranger et citoyen, Les immigrés et la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996, 174 pages.

CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, 424 pages.

Crosby (Ned) et alii, « Citizen Panels : A new approach to citizen participation », *Public Administration Review*, vol. 46, p. 170-178.

Dahl (Robert A.), « De la démocratie délibérative. Comment réformer le système de santé ? », *Le Débat*, n°97, 1997, p. 83-89.

Defrance (Jacques), « Donner la parole. La construction d'une relation d'échange », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°73, 1988, p. 52-66.

De Caumont (Robert), Tessier (Marc), *Les GAM*, Paris, 1971, Editions Universitaires, 225 pages.

Delcamp (Alain), « La démocratie municipale chez nos voisins : une typologie », *Pouvoirs*, n°73, 1995, pp. 125-139.

Dion (Stéphane), « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, n°2, 1984.

Dressayre (Philippe), « Le référendum communal : outil de gestion ou gadget politique ? », *Politiques et Management Public*, 1989 (2), p. 65-89.

Dubourg-Lavroff (Sonia), « Le droit de pétition », *Revue du Droit Public*, 6, 1992, p. 1734-1769.

Elden (J. Maxwell), « Political Efficacy at Work : the Connections Between More Autonomous Forms of Workplace Organization and a More Participatory Politics », *American Political Science Review*, vol. 75, 1981, p. 41-58.

Froissart (Nathalie), *Les collectivités locales et l'action de formation-information de l'ADELS*, Mémoire, U.E.R. S.E.C. Département Animation-Formation et

Développement des Organisations, sous la direction de J.B. Payet, Université Paris-Nord, juin 1980, 102 pages.

Gariépy (Michel), Hamel (Pierre), « Défis et paradoxes de la consultation », *Trames*, vol.2, n°2, 3^{ème} trimestre 1989, p. 353-374.

Genro (Tarso), de Souza (Ubiratan), *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 1998, 103 pages.

Gontcharoff (Georges), « Le renouveau des comités de quartier », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 305-327.

Greenberg (Edward), « Industrial Democracy and the Democratic Citizen », *Journal of Politics*, vol. 43, 1981, p. 971-976.

Grenier (Guillermo), Hogler (Raymond L.), « Labor law and managerial ideology. Employee participation as a social system », *Work and Occupations*, 1991, vol. 18, n°3, p. 313-333.

Hutton (Neil), *Lay Participation in a Public Local Inquiry, A Sociological Case Study*, Gower, Hants, 1986, 203 pages.

Jeantet (Thierry), *Démocratie directe, démocratie moderne*, Paris, Editions Entente, 1991, 234 pages.

Koubi (Geneviève), « Droit des collectivités territoriales et 'référendum administratif local' », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 197-217.

Laplanche-Servigne (François), « Concertation et conflictualité dans les politiques d'aménagement urbain », in Balme (Richard), Faure (Alain), Mabileau (Albert), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, CERAT, 1998, p.277-283.

Le Las, (Wendy), *Playing the public Inquiry game : an objector's guide*, Mirfield Osmosis, 1987, 98 pages.

Lemasurier (Jeanne), « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *Revue de Droit Public*, 1980, n°5, p. 1239-1269.

Mabileau (Albert), (dir.), *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les britanniques et les Français ?* Paris, Pédone, 1989, 292 pages.

Martin (Dominique), « La participation directe en entreprise : de la résistance clandestine à la mobilisation managériale », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 99, 1995, p. 369-400.

Masuda (Yoneji), *The Information Society as Post-Industrial Society*, Washington D.C., World Future Society, 1980, 171 pages.

Mathias (Paul), *La cité internet*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 134 pages.

Mauger (Gérard), « La consultation nationale des jeunes. Contribution à une sociologie de l'illusionnisme social », *Genèses*, n°25, décembre 1996, p. 91-113.

Mayer (Nonna), « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le Débat*, n°96, 1996, p. 67-72.

Mény (Yves), « Initiative populaire, référendum et recall dans les Etats américains », *Pouvoir*, n°7, 1978, p. 106-113.

Morel (Laurence), « Le référendum. Etat des recherches », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°5, octobre 1992, p. 835-864.

Neveu (Catherine), « Quels espaces publics pour les 'habitants' ? Réflexions autour de l'expérience de comités de quartier à Roubaix », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 347-365.

Neveu (Erik), « La dynamique des médias dans la construction de la 'crise de la représentation' », *L'Aquarium*, automne 1992, n°10, p. 5-23.

Ogien (Albert), « Les formes modernes d'encadrement du débat public », in CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 247-261.

Olive (Maurice), « L'organisation institutionnelle de Paris, Lyon, Marseille : mise en œuvre d'une réforme institutionnelle. Le cas de Marseille », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions, Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 195-232.

Pailliant (Isabelle) (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*, Grenoble, Ellug, 1995, 214 pages.

Paoletti (Marion), *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1997, 235 pages.

Paoletti (Marion), *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP Bordeaux, 1996, sous la direction de Hubert-Gérald Hubrecht et Yves Poirmeur, 2 tomes, 495 pages.

Paoletti (Marion), « La pratique politique du référendum local : une exception banalisée », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 219-236.

Percheron (Annick), *La formation du civisme chez les jeunes*, Paris, CEVIPOF/ANCME, 1991, 302 pages.

Rangeon (François), « Les comités de quartier, instruments de la démocratie locale ? » in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 329-345.

Restier-Melleray (Christiane), « Opinion publique et démocratie. les débats parlementaires et la réforme de la saisine du Conseil constitutionnel », *Revue de Droit Public*, 4, 1991, p. 1039-1078.

Rivero (Jean), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », *Mélanges Jean Dabin*, Bruylant, Bruxelles, 1963, p. 813-836.

Saint-Geours (Jean), *Moi et nous. Politique de la société mixte*, Paris, Dunod, 1992, 192 pages.

Schweizer (Steven L.), « Participation, Workplace Democracy, and the Problem of Representative Government », *Polity*, Vol. XXVII, n°3, spring 1995, p. 359-377.

Sellier (Michèle), *Les Groupes d'Action Municipale*, sous la direction de Jean-Pierre Cot, Université Paris II, mars 1975, 523 pages.

Troper (Michel), « Démocratie continue et justice constitutionnelle », in Dominique Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995 *op. cit.*, p. 125-136.

Vitalis (André), « L'apport à la démocratie des autorités administratives de régulation indépendantes », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXXI, 1993, n°97, p. 183-192.

Vulbeau (Alain), Rossini (Nathalie), *Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes : à la recherche d'un dispositif de participation*, Paris, Anacej-Idef-Fas, 1994, 253 pages.

Warin (Philippe), « L'enquête publique en France. Enjeux politiques et attitudes des collectivités locales », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°34, mai 1997, p. 111-128.

Warin (Philippe), « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du Travail*, vol. XXXVII, n°2, 1995, p. 151-176.

Wilson (Frank L.), « Democracy in the Workplace : The French Experience », *Politics and Society*, 19(4), december 1991, p. 439-462.

Wraith (R.), Lamb (G.), *Public Inquiries as an Instrument of Government*, London, George Allen & Unwin LTD, 1971, 389 pages.

*** Mouvements sociaux, action collective**

Barnes (Samuel H.), Kaase (Max), et alii., *Political Action and Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage, 1979, 607 pages.

Berger (Suzanne) (ed.), *Organizing Interests in Western Europe : Pluralism, Corporatism, and the Transformations of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, 426 pages.

Buechler (Steven M.), Cylke, (F. Kurt Jr.) (eds.), *Social movements. Perspectives and Issues*, Mayfield Publishing Company, 1997, 578 pages.

Buechler (Steven M.), « New Social Movement Theories », *The Sociological Quarterly*, vol. 36, n°3, p. 441-464.

Charlot (Jean et Monica), « Les groupes politiques dans leur environnement », in Leca (Jean), Grawitz (Madeleine) (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, 1985, tome 3, p.429-495.

Chazel (François), « Individualisme, mobilisation et action collective », in Birnbaum (Pierre), Leca (Jean) (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991, p. 244-268.

Cohen (Joshua), Rogers (Joel), « Secondary Associations and Democratic Governance », *Politics and Society*, vol. 20, n°4, December 1992, p. 393-472.

Costain (Anne W.), *Inviting Women's Rebellion : A Political Process Interpretation of the Women's Movement*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1992, 188 pages.

Costain (W. Douglas), Costain (Anne N.), « Interest Groups as Policy Aggregators in the Legislative Process », *Polity*, 14, 1981, p. 249-272.

Della Porta (Donatella), Tarrow (Sydney), « Unwanted Children : Political Violence and the Cycle of Protest in Italy, 1966-1973 », *European Journal of Political Research*, 1986, 14, p. 607-632.

Deroubaix (José-Frédéric), *Les associations de chômeurs entre insertion et mobilisation. Quand une association de chômeurs contribue à la non-mobilisation de ses usagers*, Mémoire pour le DEA « Organisations et Politiques Publiques, Université Paris I, septembre 1994, 120 pages.

Duclos (Nathalie), *Les violences paysannes sous la Vème République*, Paris, Economica, 1998, 281 pages.

Eisinger (Peter K.), « The Conditions of Protest Behavior in American Cities », *American Political Science Review*, 67, 1973, p. 11-28.

Epple-Gass (R.), « Neue Formen Politischer Mobilisierung : (k)eine Herausforderung der schweizerischen Demokratie ? », *Annuaire suisse de Science Politique*, 31, 1991, p. 150-171.

Favre (Pierre) (dir.), *La manifestation*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990, 391 pages.

Fillieule (Olivier), Péchu (Cécile), *Lutter ensemble, Les théories de l'action collective*, Paris, l'Harmattan, Coll. Logiques Politiques, 1993, 221 pages.

Fillieule (Olivier) (dir.), *Sociologie de la protestation, Les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1993, 287 pages.

Fillieule (Olivier), *Stratégies de la rue. Les manifestations en France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1997, 435 pages.

Freeman (Richard B.), Medoff (James L.), *Pourquoi les syndicats ? Une réponse américaine*, Paris, Economica, 1987, 286 pages.

Gamson (William A.), « A Theory of Coalition Formation », *American Sociological Review*, 1961, vol.26, p.373-382.

Gamson (William A.), Meyer (David S.), « Framing political opportunity », in Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 275-290.

Jordan (Grant), Maloney (William A.), Bennie (Lynn G.), « Les groupes d'intérêt public », *Pouvoirs*, 1996, n°79, p. 69-85.

Juhem (Philippe), « Mobilisations et structure des opportunités politiques : réflexions sur l'exemple suisse », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°5, octobre 1997, p. 659-665.

Gamson (William A.), *The Strategy of Social Protest*, Homewood, Dorsey Press, 1975.

Gordon (Cynthia), Jasper (James M.), « Overcoming the 'NIMBY' label : rhetorical and organizational links for local protestors », *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 1996, Vol.19, p. 159-181.

Hojnacki (Marie), « Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone », *American Journal of Political Science*, Vol. 41, janvier 1997, p. 61-87.

Inglehart (Ronald), *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Policies*, Princeton, PUP, 1977, 482 pages.

Inglehart (Ronald), *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Paris, Economica, 1993, collection Politique Comparée, 576 pages.

Jenkins (J. Craig), Perrow (Charles), « Insurgency of the Powerless : Farm Worker Movements (1946-1972) », *American Sociological Review*, 1977, n°42, p. 249-268.

Kaase (Max), « Direct Political Participation in the EC Countries in the Late Eighties », in *From voters to participants, Essays in honour of Ole Borre*, in Peter Gundelach, Karen Suine (eds), Politica, 1992.

Katzenstein (Mary), Mueller (Carol) (eds.), *The Women's Movements of the United States and Western Europe. Consciousness, political opportunity, and public policy*, Philadelphia, Temple University Press, 1987, 321 pages.

Kitschelt (Herbert P.), « Political Opportunities Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies », *British Journal of Political Science*, 1986, 16, p. 57-85.

Klandermans (Bert), Oegema (Dirk), « Potentials, Networks, Motivations and Barriers : Steps toward Participation in Social Movements », *American Sociological Review*, 1987, 52, p. 519-531.

Klandermans (Bert), « Mobilization and Participation : Social Psychological Expansions of Ressource Mobilization Theory », *American Sociological Review*, 1984, 49, p. 583-600.

Kriesi (Hanspieter), Wisler (Dominique), « Social Movements and Direct Democracy in Switzerland », *European Journal of Political Research*, 30, juillet 1996, p. 19-40.

Lustiger-Thaler (Henri), Maheu (Louis), Hamel (Pierre), « Enjeux institutionnels et action collective », *Sociologie et sociétés*, vol. XXX, n°1, printemps 1998, p. 173-187.

Mann (Patrice), *L'action collective, mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand Colin, 1991, 152 pages.

Mansbridge (Jane J.), *Why we lost the ERA*, Chicago, Chicago University Press, 1986, 327 pages.

Marchetti (Dominique), « Les conditions de réussite d'une mobilisation médiatique et ses limites. L'exemple d'Act up Paris », in *La politique ailleurs*, PUF/CURAPP, 1998, pp.277-297.

Marx (Gary T.), « External efforts to damage or facilitate social movements. Some Patterns, Explanations, Outcomes, and Complications », in Steven M. Buechler, F. Cylke (Kurt Jr.), *Social movements. Perspectives and Issues*, Mayfield Publishing Company, 1997, pp. 360-384.

McAdam (Doug), McCarthy (John D.), Zald (Mayer N.) (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 426 pages.

McAdam (Doug), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago, Chicago University Press, 1982, 304 pages.

McAdam (Doug), « Recruitment to High Risk Activism : The Case of Freedom Summer », *American Journal of Sociology*, 1986, 92, p. 64-90.

McCarthy (John D.), Zald (Mayer N.), « Ressource Mobilization and Social Movements : A Partial Theory », *American Journal of Sociology*, vol. 82, 1977, p. 1212-1293.

McCarthy (John D.), Britt (David W.), Wolfson (Mark), « The institutional channeling of social movements by the State in the United-States », *Research in Social Movements, Conflict, and Change*, Vol. 13, 1991, pp. 45-76.

Mottl (Tahi L.), « The analysis of countermovements », *Social Problems*, Col. 27, n°5, p. 620-34.

Neveu (Erik), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 1996, 122 pages.

Oegema (Dirk), Klandermans (Bert), « Why social movement sympathizers don't participate : erosion and nonconversion of support », *American Sociological Review*, 1994, Vol. 59, october, p. 703-722.

Offerlé (Michel), *Sociologie des groupes d'intérêts*, Clefs, Montchrestien, 1994, 157 pages.

Olson (Mancur), *Logique de l'action collective*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978, 199 pages.

Perrineau (Pascal), *L'engagement politique. Déclin ou mutation ?* Paris, Presses de Sciences Po, 1994, 444 pages.

Quirk (Paul J.), « The Cooperative Resolution of Policy Conflict », *American Political Science Review*, 83, 1989, p. 905-921.

Schweisguth (Etienne), « Le post-matérialisme revisité. R. Inglehart persiste et signe », *Revue Française de Science Politique*, octobre 1997, vol. 47, n°5, p. 653-659.

Snow (David), B. Rochford Jr., S.K. Worden, Benford (David), « Frame alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review*, 1986, 51, p. 464-481.

Sommier (Isabelle), « Un espace politique non homologué. Les centres sociaux occupés et autogérés en Italie », in *La politique ailleurs*, PUF/CURAPP, 1998, pp. 117-129.

Streeck (Wolfgang), « Inclusion and Secession : Questions on the Boundaries of Associative Democracy », *Politics and Society*, Vol. 20, n°4, December 1992, p. 513-520.

Tarrow (Sidney), *Power in Movement : Social Movements, Collective Action and Politics*, 1994, Cambridge, Cambridge University Press, 251 pages.

Tarrow (Sidney), *Democracy and Disorder, Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press, 1989, 400 pages.

Tartakowsky (Danielle), *Le pouvoir est dans la rue. Crises politiques et manifestations en France*, Paris, Aubier, 1998, 296 pages.

Tilly (Charles), *La France conteste, de 1600 à nos jours*, Fayard, Paris, 1986, 622 pages.

Touraine (Alain), et Hegedus (Zsuzsa), Dubet (François), Wieworka (Michel), *La prophétie antinucléaire*, Le Seuil, 1980, 373 pages.

Touraine (Alain), *La voix et le Regard*, Paris, Seuil, 1978, 309 pages.

Touraine (Alain), *Le mouvement de mai ou le communisme utopique*, Paris, Le Seuil, 1968, 317 pages.

Tsebelis (George), « Decision Making in Political Systems : Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism », *British Journal of Political Science*, Vol. 25, 1995, p. 289-325.

Young (Iris Marion), « Social Groups in Associative Democracy », *Politics and Society*, vol. 20, n°4, December 1992, p. 529-534.

Zald (Mayer N.), McCarthy (John D.), « Social Movement Industries : Competition and Cooperation among Movement Organizations », *Research in Social Movements, Conflict, and Change*, vol.3, p. 1-20.

*** Analyse des politiques publiques - Nouveaux modes d'action publique**

Ansell (Christopher K.), Parsons (Craig A.), Darden (Keith A.), « Dual networks in European Regional Development Policy », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, n°3, septembre 1997, pp. 347-371.

De Baecque (Francis), Quermonne (Jean-Louis), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1982, 391 pages.

Barthe (Yannick), « L'information et l'expérimentation comme modes de gouvernement: l'exemple de la gestion des déchets radioactifs à vie longue », *Actes du séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise*, Huitième séance, 12 juin 1997, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, pp. 101-149.

Bergeron (Henri), Surel (Yves), Valluy (Jérôme), « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n°41, 1998, pp. 195-223.

Bachelet (Frank), Rangeon (François), « La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale », *Politiques et Management Public*, vol. 14, n°3, septembre 1996.

Bachir (Myriam), « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique », in François (Bastien), Neveu (Erik) (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, p. 167-184.

Balme (Richard), Faure (Alain), Mabileau (Albert) (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, CERAT/CERIEP/AFSP, Grenoble, 1998, 446 pages.

Brachet (Philippe), *Du commandement au management. L'administration française entre souveraineté et service public*, Paris, Publisud, 1995, 280 pages.

Charbonneau (Simon), Padioleau (Jean-Gustave), « La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts », *Revue Française de Sociologie*, XXI, 1980, p. 49-75.

Caillosse (Jacques), « Droit privé/Droit public. Santé et portée d'un partage académique », *Actualité Juridique- Droit Administratif*, n°12, décembre 1996, p. 955-964.

Caillosse (Jacques), « Quelle conception de l'intérêt général à la base des procédures ? », in *L'utilité publique n'est plus ce qu'elle était*, Actes de la journée d'étude, Espaces pour demain, 29 octobre 1996, pp. 19-27.

Callon (Michel), « L'Etat face à l'innovation technique. Le cas du véhicule électrique », *Revue Française de Science Politique*, n°3, juin 1979, p. 426-447.

Chaty (Lionel), *La responsabilité en valeur. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration*. Thèse pour le doctorat en Science Politique, Université Paris I, novembre 1995, 568 pages.

Chevallier (Jacques), « La politique française de modernisation administrative », in *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1997, p.69- 87.

Chevallier (Jacques), *L'Etat de droit*, Paris, Clefs, Montchretien, 1995, 158 pages.

Chevallier (Jacques), « Les lois expérimentales, le cas français », in Charles-Albert Morand (dir.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p.119-152.

Chevallier (Jacques), « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in Jacques Chevallier (dir.) *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF, 1978, 255 pages.

Colson (Jean-Philippe), *Le nucléaire sans les Français. Qui décide, qui profite ?* Paris, Maspéro, 1977, 190 pages.

CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, 367 pages.

Crozier (Michel), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, 382 pages.

Crozier (Michel), (Thoenig) Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1976, p. 3-32.

Damamme (Dominique), Jobert (Bruno), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45 (1), février 1995, p. 3-30.

Deroubaix (José-Frédéric), Hubert (Gilles), « Une loi peut-elle être expérimentale ? Evaluation environnementale et gestion politique des milieux aquatiques », *Aménagement et nature*, n°134, septembre 1999, p. 196-205.

Donzelot (Jacques), Estèbe (Philippe), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, 1994, Ed. Esprit, 238 pages.

Dudley, Richardson, « Why policy change over time ? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas, and British Trunk Roads Policy 1945-1995 », *Journal of European Public Policy*, 3, 1996, p. 63-83.

Duran (Patrice), Thoenig (Jean-Claude), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46 (4), 1996, pp. 580-623.

Duran (Patrice), Monnier (Eric), « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°2, p. 236-262.

Faure (Alain), Pollet (Gilles), Warin (Philippe), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1997, 191 pages.

Finon (Dominique), *L'échec des surgénérateurs. Autopsie d'un grand programme*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1989, 327 pages.

Fontaine (Joseph), « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in François (Bastien), Neveu (Erik) (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Paris, Presses Universitaires des Rennes, 1999, p. 285-305.

Gallemand (Florence), « La politique rocardienne de modernisation administrative », in Jacques Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, PUF/CURAPP, 1996, p. 227-246.

Garraud (Philippe), « Politique électro-nucléaire et mobilisation. La tentative de constitution d'un enjeu », *Revue Française de Science Politique*, 1979, vol. 29, n°3, p. 448-474.

Gaudin (Jean-Pierre), « L'espace public des politiques contractuelles », in François (Bastien), Neveu (Erik) (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Paris, Presses Universitaires des Rennes, 1999, p. 231-247.

Gaudin (Jean-Pierre), *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989, 168 pages.

Gaudin (Jean-Pierre), « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politique publique ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, 1995, n°1, p. 31-56.

Gaudin (Jean-Pierre), Novarina (Gilles) (dir.), *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, CNRS Editions, 1997, 175 pages.

Hampton (William), *Local Government and Urban Politics*, London, Longman, 1986, 271 pages.

Hall (Peter), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », *Comparative Politics*, April 1993, p. 275-296.

Jobert (Arthur), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, deuxième trimestre 1998, pp. 67-92.

Jobert (Bruno), « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, avril 1992, vol. 42, n°2, p. 219-234.

Jenkins-Smith, (H.) Sabatier (Paul A.), (ed.), *Policy Change and Learning : an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, 1993, 290 pages.

Jobert (Bruno), Muller (Pierre), *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987, 242 pages.

Jönsson (Christer), Tallberg (Jonas), « Compliance and Post-Agreement Bargaining », *European Journal of International Relations*, Vol. 4(4), 1998, p. 371-408.

Lascoumes (Pierre), « L'information, arcane politique paradoxal », Intervention au Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, *Actes de la huitième séance*, 12 juin 1997, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, p. 13-54.

Lascoumes (Pierre), « Rendre gouvernable : De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in Jacques Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF/CURAPP, 1996, p. 325-338.

Lascoumes (Pierre), Le Bourhis (Jean-Pierre), « Des 'passe-droit' aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 32, 1996.

Lascoumes (Pierre), Valluy (Jérôme), « Les Activités Publiques Conventionnelles (APC) : Un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, n° 4/96, p. 551-573.

Lascoumes (Pierre), « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions, *Responsabilité Environnement - Annales des Mines*, Avril 1998, pp. 51-62.

Lascoumes (Pierre), *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 318 pages.

Leca (Jean), « L'Etat creux », in *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

Le Galès (Patrick), Thatcher (Mark), *Les réseaux de l'action publique. Débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Le Galès (Patrick), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, février 1995, p. 57-91.

Le Galès (Patrick), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarismes et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, vol. XXXVII, n°2, 1995, p. 249-275.

Lipset (Seymour Martin), *Agrarian Socialism. The cooperative Commonwealth Federation in Saskatchewan. A study of political sociology*, Berkeley, University of California Press, 1950, 315 pages.

Maintz (Renate), « Governing Failures and the problem of governability : some comments on a theoretical paradigm », in Jan Kooiman (ed.), *Modern governance. New government - Society interactions*, London, Sage, 1993, pp. 9-20.

Mamontoff (Catherine), « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *Revue de droit public*, n°2, 1998, p. 351-371.

March (James G.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally, 1965, 1247 pages.

Marcou (Gérard), Thiébault (Jean-Louis) (dir.), *La décision gouvernementale en Europe. Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1996, 319 pages.

Mény (Yves), Thoenig (Jean-Claude), *Politiques publiques*, Paris, PUF, 391 pages.

Merton (Robert K.) et alii (eds.), *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1952, 464 pages.

Monnier (Eric), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992 (2^{ème} édition), 245 pages.

Morand (Charles Albert) (dir.), *L'Etat propulsif*, Paris, Publisud, 1990, 252 pages.

Muller (Pierre), *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Paris, Editions ouvrières, 1984, 173 pages.

Muller (Pierre), Surel (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, 156 pages.

Muller (Pierre), « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n°2, 1992, p. 275-297.

Muller (Pierre), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990, 127 pages.

Muller (Pierre), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure (Alain), Pollet (Gilles), Warin (Philippe), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 153-179.

Padioleau (Jean-Gustave), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 pages.

Papadopoulos (Yannis), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Clefs, Montchrestien, 1995, 156 pages.

Rhodes (R.A.W.), « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies*, 1996, XLIV, pp. 652-667.

Rose (Richard), « Inheritance before choice in public policy », *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 1990, pp. 263-291.

Sabatier (Paul A.), « Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework », *Knowledge*, 1987, vol. 8, p. 649-692.

Selznick (Philip), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949, 269 pages.

Simon (Herbert A.), *Administrative Behavior : A study of decision-making processes in administrative organizations*, New York, MacMillan, 2nd edition, 1957 (1947), 259 pages.

Sfez (Lucien), *Critique de la décision*, Paris, 1981, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 576 pages.

Spanou (Calliope), *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991, 313 pages.

Stewart (Jenny), « Corporatism, Pluralism and Political Learning : A Systems Approach », *Journal of Public Policy*, juillet-septembre 1983, vol. 12, n°3, p. 243-255.

Stoker (Gerry), « Urban Governance in Britain », *Sociologie du travail*, vol. XXXVII, n°2, 1995, p. 301-315.

Surel (Yves), « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°2, avril 1997, p. 147-172.

Surel (Yves), « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n°87, p. 161-178.

Tenière-Buchot (Pierre-Frédérique), « De la participation aux décisions publiques », *Futuribles*, n°47, sept.81, pp.47-64.

Tsebelis (George), « Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism », *British Journal of Political Science*, Vol. 25, 1995, p. 289-325.

Valluy (Jérôme), *Le gouvernement partenarial. Etude de la prolifération des activités de gouvernement conventionnelles dans deux configurations de politique publique de l'environnement industriel en France*, Thèse de doctorat en Science Politique, sous la direction de Yves Mény, Institut d'Etudes Politiques de Paris, janvier 1999, deux volumes, 622 pages.

Viveret (Patrick), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1989.

Warin (Philippe), « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, p. 103-120.

Warin (Philippe), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 1993, 317 pages.

*** Environnement et démocratie participative**

Droit de l'environnement

Gousset (Pierre), *Législation des nuisances*, Paris, Dunod, 1973, 192 pages.

Hébrard (Serge), *L'étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire ?* Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales Paris II, 1982, 2 tomes.

Hélin (Jean-Claude), Hostiou (René), *Les associations, l'environnement et le droit*, Paris, Economica, 1984, 154 pages.

Hélin (Jean-Claude), « Entre régulation sociale et régulation juridique : La 'charte de la concertation' », in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, Paris, LGDJ, 1997, p. 153-165.

Hélin (Jean-Claude), « Urbanisme et démocratie », *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 20 mai 1993, p. 184-191.

Hostiou (René), Hélin (Jean-Claude), *Droit de l'enquête publique*, Paris, Moniteur, 1993, 393 pages.

Hostiou (René), « Enquête publique et démocratie », *Etudes Foncières*, n°58, mars 1993, p. 32-44.

Lamarque (Jean), *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, LGDJ, 1973, 974 pages.

Le Coq (Vincent), *Pratique des enquêtes publiques. Les instruments juridiques de la participation des administrés à la décision publique*, Paris, Nouvelles Editions Fiduciaires, 1995, 319 pages.

Mathieu (Jean-Luc), *La défense de l'environnement en France*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1994, 127 pages.

McAuslan (Patrick), *The Ideologies of Planning Law*, London, Pergamon Press, 1980, 282 pages.

Morand-Deville (Jacqueline), *Droit de l'environnement*, Estem, Paris, 1996, 216 pages.

Morand-Deville (Jacqueline), « Les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 1992, p. 453-467.

Morand-Deville (Jacqueline), « La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation ? », *La Revue Administrative*, n°232, juillet-août 1986, p. 323-332.

O'Riordan (Timothy), Jordan (A.), « British Environmental Politics in the 1990s », *Environmental Politics*, vol. 4, n°4, winter 1995, p. 237-246.

Prieur (Michel), *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz-Sirey, 3^{ème} édition, 1996, 448 pages.

Romi (Raphaël), « Les pratiques de concertation en matière d'environnement », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 149-159.

Romi (Raphaël), *Droit et administration de l'environnement*, Paris, L.G.D.J.-Montchrestien, 3e édition, 1999, 535 pages.

Romi (Raphaël), « Politiques publiques d'environnement : nouveaux développements législatifs », *Revue du Droit Public*, n°3, 1995, p. 765-782.

Prieur (Michel) (dir.), *Les enquêtes publiques : Quel avenir ?*, Paris, Notes et études documentaires n°4910, La Documentation Française, 1990, 130 pages.

Toulemonde (Bernard), « Les enjeux d'une forme désuète de consultation : l'enquête d'utilité publique », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°16, octobre 1982, p. 36-45.

Untermaier (Jean), « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 1978, p. 329-367.

Ministère de l'environnement et politique publique de l'environnement

Barouch (Gilles), *La décision en miettes, systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Coll. Logiques Sociales, L'Harmattan, Paris, 1989, 234 pages.

Bazin (Jean-François), *La création du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Essai sur l'adaptation de la structure gouvernementale à une mission nouvelle*, Thèse de doctorat en droit, Université de Dijon, mai 1973, 2 tomes, 449 pages.

Blatrix (Cécile), « La loi Barnier et le débat public : quelle place pour les associations ? », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 77-92.

Charvolin (Florian), *L'invention de l'Environnement en France (1969-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la Protection de la nature et de l'environnement*, Thèse, IEP Grenoble/CSI, juin 1993, 503 pages.

Defrance (Jacques), *Une politique de concertation du Ministère de l'Environnement : L'audition publique*, rapport pour la mission études et Recherches et la délégation à la qualité de la vie, juillet 1984, 127 pages.

Defrance (Jacques), « Donner la parole. La construction d'une relation d'échange », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 73, 1988, p. 52-66.

Lascoumes (Pierre), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 317 pages.

Lascoumes (Pierre), « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Littoral et Montagne », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45, n°3, 1995, pp. 396-419.

Lascoumes (Pierre), Le Bourhis (Jean-Pierre), *L'environnement ou l'administration des possibles : La création des Directions Régionales de l'Environnement*, Paris, L'Harmattan, 1997, 253 pages.

Lilin (Charles), « Evaluation environnementale et développement durable : mise en perspective historique », in *L'évaluation environnementale, le développement durable et la ville*, Ministère de l'Environnement, Séminaire annuel de la sous-direction de l'aménagement et des paysages, 14 mars 1995, p. 35-39.

Muller (Pierre), Faure (Alain), *Les politiques locales de l'environnement. L'émergence d'un agenda politique départemental*, Paris, PIREN, octobre 1992, 62 pages.

Poujade (Robert), *Le ministère de l'impossible*, Paris, Calmann-Lévy, 1975, 278 pages.

Spanou (Calliope), *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991, 313 pages.

Spanou (Calliope), « Le droit instrument de la contestation sociale ? Les nouveaux mouvements sociaux face au droit », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 32-43.

Spanou (Calliope), « Les associations face à l'information administrative. Le cas de l'environnement », in CURAPP, *Information et transparence administrative*, Paris, PUF, 1988, p. 128-162.

Vallet (Odon), *L'administration de l'environnement*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1975, 339 pages.

Zürn (Michaël), « The Rise of Environmental Politics. A Review of Current Research », *World Politics*, 50, July 1998, p. 617-649.

Partis Verts et mouvements écologistes

Benhamias (Jean-Luc), Roche (Agnès), *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*, Paris, Albin Michel, 1991, 209 pages.

Bourg (Dominique), *Les scénarios de l'écologie*, Paris, Hachette, 1996, 142 pages.

Boy (Daniel), Jacques le Seigneur (Vincent), Roche (Agnès), *L'écologie au pouvoir*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995, 278 pages.

Boy (Daniel), « Les Verts français ont-ils changé ? », in Delwit (Pascal), de Waele (Jean-Marie) (dir.), *Les Partis verts en Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, p. 71-84.

Delwit (Pascal), de Waele (Jean-Marie) (dir.), *Les Partis verts en Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, 260 pages.

Dumont (René), *Les raisons de la colère ou l'utopie et les Verts*, Paris, Editions entente, 1986, 137 pages.

Dumont (René), *L'utopie ou la mort*, Paris, Editions du Seuil, 1973, rééd. 188 pages.

Faucher (Florence), « L'impossible développement des verts britanniques », in Delwit (Pascal), De Waele (Jean-Michel), *Les Partis verts en Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, p. 197-219.

Faucher (Florence), *Les habits verts de la politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 320 pages.

Gorz (André) (sous le pseudonyme de Michel Bosquet), *Ecologie et Politique*, Paris, Seuil, 1978, 244 pages.

Hildebrandt (K.), Dalton (Russel J.), « Die neue Politik : Politischer Wandel oder Schönwetterpolitik ? », *Politische Vierteljahresschrift*, XVIII, 1977, p. 250-56.

Illich (Ivan), *La convivialité*, Paris, Seuil, 1975, 158 pages.

Jacob (Jean), *Les sources de l'écologie politique*, Paris, Aléa-Corlet, collection Panoramiques, 1995, 179 pages.

Lipietz (Alain), *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIème siècle*, Paris, La Découverte, 1989, 154 pages.

Lowe (Philip D.), Rüdig (Wolfgang), « Political Ecology and the Social Sciences - The State of the Art », *British Journal of Political Science*, 16, 1986, pp. 513-550.

Marcuse (Herbert), *L'homme unidimensionnel. Essai sur l'idéologie de la société industrielle avancée*, Paris, Minuit, 1968 (Boston, 1964), 281 pages.

Prendiville (Brendan), *L'écologie. La politique autrement ? Culture, sociologie et histoire des écologistes*. Paris, L'Harmattan, 1993, 200 pages.

Pronier (Raymond), Jacques le Seigneur (Vincent), *Génération Verte. Les écologistes en politique*, Paris, Presses de la Renaissance, 1992, 332 pages.

Rüdiger (Wolfgang), *Anti-nuclear movements : a world survey of opposition to nuclear energy*, Harlow, Longman Current Affairs, 1990, 466 pages.

Sainteny (Guillaume), *Les Verts*, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 1991, 127 pages.

Sainteny (Guillaume), « Le parti communiste français face à l'écologisme », *Pouvoirs*, n°70, 1994, pp. 149-162.

Vadrot (Claude-Marie), *L'écologie, histoire d'une subversion*, Editions Syros, 1977.

Vialatte (Jérôme), *Les partis Verts en Europe Occidentale*, Paris, Economica, 1996, 310 pages.

Villalba (Bruno), « L'ordalie parlementaire des écologistes », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, pp. 127-137.

Villalba (Bruno), « La chaotique formation des Verts français à la profession politique (1984-1994) », *Politix*, n°35, 1996, p. 149-170.

Villalba (Bruno), « Les usages politiques du bilan, ou l'intégration assumée des Verts en France », in Delwit (Pascal), de Waele (Jean-Marie) (dir.), *Les Partis verts en Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, p. 85-112.

Wable (Stéphane), « Les Verts ou la politique autrement », in CURAPP, *La politique ailleurs*, 1998, pp. 99-115.

*** Politique des transports, conflits d'aménagement et d'infrastructure**

Bauby (Pierre), Gerber (Thierry), « Inquiétudes croissantes par rapport aux risques de la science et de la technique. Quêtes d'éthique et de 'délibération publique' », *Electricité et sociétés*, n°29, juin 1997.

Berdoulay (Vincent), Soubeyran (Olivier), *Débat public et développement durable*, Expériences nord-américaines, Université Pau/CNRS, 1996, 155 pages.

Bouchardeau (Huguette), *L'enquête publique. Rapport à Michel Barnier, Ministre de l'Environnement*, Paris, décembre 1993, 30 pages et annexes.

Barthélémy (Michel), Quéré (Louis), « Les enquêtes d'utilité publique : une production collective ? », in Quin (Claude) (dir.), *L'administration de l'équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation Française, 1995, p. 281-299.

Blatrix (Cécile), Deroubaix (Frédéric), *Paix et Guerre entre les projets. Les définitions de l'axe Rhin-Rhône dans les projets de TGV et de canal*, Rapport intermédiaire pour le PREDIT, Paris, Février 1999, 85 pages.

Bouchardeau (Huguette), *L'enquête publique*, Rapport à Michel Barnier, ministre de l'environnement, Paris, décembre 1993, 30 pages.

Blowers (Andrew), Leroy (Pieter), « Power, Politics and Environmental Inequality : A Theoretical and Empirical Analysis of the Process of «'Peripheralisation' » », *Environmental Politics*, Vol. 3, n°2, summer 1994, p. 197-228.

Carrère (Gilbert), Rapport de la Mission *Transports, destination 2002*, au Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, tome 1 : *Recommandations pour l'action*, Paris, juillet 1992, 86 pages.

CERIEP, *Construction des acteurs, de leurs conflits et de leurs ententes dans les processus décisionnels relatifs aux grandes infrastructures de transport : quelques terrains rhônalpins*, note de synthèse, rapport final à la DATAR, Lyon, juillet 1995, 131 pages.

Collège des experts du TGV Méditerranée, *Conclusions des travaux du collège des experts*, 30 septembre 1992, 65 pages et annexes.

Corbier (François), *Le grand Canal Rhin-Rhône. Les méandres politiques et cognitifs d'une expertise pluraliste*, Mémoire de DEA, Université Paris I, septembre 1999, 112 pages.

De Carlo (Laurence), *Consultation publique en aménagement - Construction d'un modèle systémique et phénoménologique d'un processus*, Thèse en aménagement, Université de Montréal, août 1994, 316 pages.

Deroubaix (José-Frédéric), « 'Lira bien qui lira le dernier' : des palimpsestes socio-techniques dans la construction de l'(in)utilité publique du canal Rhin-Rhône », *Société Française*, n°12/13, (63-63), oct.-nov. 1998, p. 35-46.

Donzel (André), « L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures : l'exemple du TGV Méditerranée », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, p. 61-71.

Dudley (Geoffrey), Richardson (Jeremy), « Why does policy change over time ? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas, and British Trunk Roads Policy 1945-1995 », *Journal of European Public Policy*, 3, 1996, pp. 63-83.

Dudley (Geoffrey), Richardson (Jeremy), « Arenas without Rules and the Policy Change Process : Outsider Groups and the British Roads Policy », *Political Studies*, vol.46, n°4, 1998, p. 727s.

Duperon (Olivier), « Les Schémas Directeurs d'infrastructures de transports : le cas des transports aériens », in Jean-Claude Nemery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, DATAR-Economica, 1994, p. 277-295.

Fourniau (Jean-Michel), « Transparence des décisions et participation des citoyens », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, mai 1996, pp. 9-47.

Fourniau (Jean-Michel), « La portée des contestations du TGV Méditerranée », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 61-75.

Fourniau (Jean-Michel), « De la ligne au réseau à grande vitesse. Le concept de réseau dans l'émergence des grandes vitesses en France », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°2, printemps 1990, p. 145-164.

Fourniau (Jean-Michel), *La genèse des grandes vitesses à la SNCF. De l'innovation à la décision du TGV Sud-Est*, rapport INRETS, n°60, Arcueil, janvier 1988, 167 pages.

Fournier (Jacques), « De la LOTI à la directive n°91-440. Quelques réflexions sur le droit du service public appliqué au transport ferroviaire », in *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1997, p. 195.

François Poncet (Jean), Larcher (Gérard), Rapport de commission d'enquête 479 - 1997-1998, *Remise en cause de certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication*, 214 pages.

Guigo (Denis), *Environnement urbain et démocratie locale à Besançon : la mairie, l'Etat et les associations face à un grand projet routier*, rapport de

recherche pour le Ministère de la Recherche et de la Technologie, et le Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, octobre 1993, 66 pages.

Héritier (Adrienne), « Market-Policy in Europe : its impact on member state policies. The cas of road haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy », *Journal of European Public Policy*, 4, december 1997, p. 539-55.

Khisty (C. Jotin), Leleur (Steen), « Citizen Participation Through Communicative Action : Towards a New Framework and Synthesis », *Journal of Advanced Transportation*, Vol. 31, n°2 , p. 119-137.

Lafaye (Claudette), Thévenot (Laurent), « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, octobre-décembre 1993, XXXI, 1990, p. 591-607.

Lannoy (Hervé), *TGV Méditerranée : Raison d'Etat au pays du nougat*, Travail de fin d'études, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE), 1995, 68 pages.

Latour (Bruno), *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 1992, 241 pages.

Latour (Bruno), « Moderniser ou écologiser? A la recherche de la 'septième cité' », *Ecologie et Politique*, n°13, 1995, p. 5-27.

Le Floch (Yann), *Approche spatiale et quantitative des risques de conflits entre riverains et maîtres d'ouvrages autoroutiers. Détermination d'une mesure de la gêne induite en fonction de la distance à l'ouvrage ; modèle associé de localisation de tracé*, thèse en aménagement, Université de Tours, janvier 2000, 241 pages.

Lolive (Jacques), *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999, 314 pages.

Malaquin (Mathieu), *L'administration routière et la mise en place de pratiques de concertation dans la conduite des projets routiers. Recherche sur la perte d'emprise du modèle normatif de l'action administrative*, Mémoire de DEA, Université de Paris-Dauphine, sous la direction de Pierre Maclouf, 1998, 148 pages.

Manesse (Jacques), *L'aménagement du territoire*, Paris, LGDJ, 1998, 182 pages.

Mousel (Michel), Piéchaud (Jean-Pierre), Roure (Jean-Claude), *Des transports nommés désirs*. Actes du colloque des 19 et 20 janvier 1995 à Strasbourg, Paris, Syros, 1995, 226 pages.

Nicolon (Alexandre), « Oppositions locales à des projets d'équipement », *Revue Française de Science Politique*, n°2, avril 1981, p. 417-438.

Offner (Jean-Marc), Pumain (Denise) (dir.), *Réseaux et territoires. Significations croisées*, Paris, Editions de l'aube, 1996, 280 pages.

Ollivier-Trigalo (Marianne), Boursier-Mougenot (Isidore), *Pratiques d'évaluation et territorialisation d'une politique publique : le cas de la grande vitesse ferroviaire, Tome 3, Le TGV Est entre consensus et incertitude*, INRETS, mai 1996, 43 pages.

Ollivier-Trigalo (Marianne), Bernat (Valérie), *Politique des transports en France : Processus de décision, discours et pratiques*, INRETS, Mai 1997, 146 pages.

Ollivier-Trigalo (Marianne), *The Eastern Project : the End of an Epoch. Public Policy Analysis*, INRETS, Juillet 1997, 100 pages.

Ollivro (Jean), « Essai de méthodologie de résolution des conflits liés à la réalisation d'une grande implantation infrastructurelle », *Techniques, Territoires et Société*, n°31, mai 1996, p. 179-199.

Perrier (Gérard), « TGV Méditerranée. Premières leçons d'un conflit », *Ecologie Politique*, n°6, printemps 1993, p. 29-41.

Piechaczyk (Xavier), « Les rôles des commissaires enquêteurs et l'intérêt général », *Politix*, n° 42, 1998, p.93-122.

Piechaczyk (Xavier), « Instruire ou construire l'intérêt général ? Radiographie d'une population de commissaires enquêteurs », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 43-60.

Plassard (François), « Les enjeux territoriaux des transports », in A. Bonnafous, F. Plassard, B. Vulin (dir.), *Circuler demain*, DATAR/Editions de l'aube, 1993, p. 49-58.

Querrien (Max), « Un tournant dans la pratique de concertation : le TGV Méditerranée », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°81, 1997, p. 16-23.

Réocreux (Anne), Dron (Dominique), *Débat public et infrastructures de transport*, Paris, La Documentation Française, 1996, 116 pages.

Rouvillois (Philippe), *Rapport sur les perspectives en matière de création de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse*, août 1996, 28 pages.

Rui (Sandrine), Fourniau (Jean-Michel), *Mobilisation politique, routine institutionnelle et expérience démocratique. Observation et analyse de la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du TGV Aquitaine*, INRETS, Décembre 1996, 112 pages.

Rui (Sandrine), « L'entrée en concertation, une expérience démocratique ? », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 27-42.

Simon (Jean-Marie), C&S Conseils, *Aménagement et opinion. La concertation en amont des projets*, étude réalisée pour le ministère de l'environnement, Direction de la Nature et des Paysages, Paris, 1995, 50 pages.

Tapie-Grime (Muriel), Bernat (Valérie), *L'accès à la parole, source d'entente et objet de dispute*, INRETS/DREIF, 1995, 75 pages.

Tapie-Grime (Muriel), Fourniau (Jean-Michel), *Aléas et incertitudes de la participation riveraine. Observation et analyse de la conduite de la concertation sur les études de tracé du bouclage ouest de la Francilienne (A104)*, Rapport final, INRETS, Arcueil, 1997, 73 pages.

Tapie-Grime (Muriel), « Le nimby, une ressource de démocratisation », *Ecologie et Politique*, n°21, automne-hiver 1997, p. 13-26.

Thévenot (Laurent), « Stratégies, Intérêts et justifications. A propos d'une comparaison France-Etats-Unis de conflits d'aménagement », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, mai 1996, p. 127-150.

Tricot (Anne), *L'empire du milieu : quand une controverse interroge la conception et la conduite d'un projet autoroutier*, thèse de Géographie et d'Aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour, janvier 1998, 408 pages.

Trom (Danny), « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, p. 31-50.

Valluy (Jérôme), « Coalition de projet et délibération politique. Le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994) », *Politiques et Management Public*, vol. 14, n°4, décembre 1996, p. 101-131.

Valluy (Jérôme), « Peut-on éviter les 'NIMBY' ? Expériences américaines et canadiennes relatives aux installations d'élimination des déchets industriels dangereux », *Electricité et sociétés*, n°17, juillet 1994, p. 34-37.

Vulin (Bénédicte), « Logiques d'acteurs, logiques d'institutions », in A. Bonnafous, F. Plassard, B. Vulin (dir.) , *Circuler demain*, DATAR/Editions de l'aube, 1993, p. 29-48.

ANNEXES

TABLES DES ANNEXES

Annexe I : Liste des entretiens réalisés

Annexe II : Les incitations à la démocratie participative

- Texte de présentation des 24 propositions à l'usage des citoyens et des candidats – Municipales de 1995 – supplément à la revue *Territoires*, n°350, septembre 1994.
- Manifeste de l'ANACEJ pour une participation des jeunes à la vie de la cité à l'adresse des équipes municipales – Municipales de 1995.
- Sommaires de la revue *Territoires*, n°359 de juin-juillet 1995, et n°373 de décembre 1996.

Annexe III : Les réseaux de citoyenneté active

- Sommaire du numéro 333 de la revue *Territoires*, « Quelles démocraties participatives ? », décembre 1992.
- Programme des Premières Rencontres de la Transformation Politique, 10 février 1996.
- « La capitalisation des propositions citoyennes », Extrait de la *Lettre de la Fondation Ailes*, n°58-59, 1999.

Annexe IV : La genèse du projet de TGV Rhin-Rhône

- Statuts de l'association Trans Europe TGV Londres-Paris-Aisy-Bâle-Adriatique, décembre 1986.
- Composition de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée, juillet 1997.
- Courrier adressé par Pierre Bérégovoy à Jean-Pierre Chevènement dans le cadre de la campagne présidentielle de François Mitterrand le 27 avril 1988.
- Courrier adressé par J.P. Maillot à Jean-Pierre Chevènement, 28 octobre 1988.
- Communiqué de presse du cabinet du maire de Belfort, 31 janvier 1989.
- Courrier adressé par Michel Delebarre à François Mitterrand, janvier 1989.
- Courrier adressé par Jean-Pierre Maillot à Jean-Pierre Chevènement, 17 février 1989.
- Courrier adressé par Pierre Bérégovoy, Ministre de l'Economie et des Finances, à Jean-Pierre Chevènement.
- Note de Thierry Zettel à Jean-Pierre Chevènement, 4 septembre 1990.
- Note adressée par Thierry Zettel à Jean-Pierre Chevènement, 21 septembre 1990.
- Historique du projet selon l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée.
- Le point de vue des usagers sur la genèse du projet (FNAUT) (1993).
- Historique du projet selon le comité de liaison des usagers des transports de Franche-Comté (1995)

- Les dates clés du projet dans les documents de consultation ultérieurs.
- Le projet proposé par l'Association Trans Europe TGV dans la plaquette « Le TGV France-Suisse » de mai 1988.
- Le projet proposé par l'Association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée en janvier 1997.

Annexe V : Organisation et déroulement des consultations sur le projet de TGV Rhin-Rhône

- La circulaire « Bianco » n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.
- Courrier du Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports annonçant le lancement des consultations.
- Le débat préalable : Compte-rendu des réunions publiques de lancement du débat.
- Le débat préalable : dossier d'information diffusé au public (extrait).
- Le débat préalable : « Comment participer au débat préalable », extrait de la *Lettre du TGV Rhin-Rhône* n°2, 1993.
- Le débat préalable : le partenariat avec la presse
- Le débat préalable : kit de communication pour les commissions locales indépendantes
- Le débat préalable : liste des commissions locales.
- Le débat préalable : rapport de synthèse des commissions F5 (Serge Grass, conseiller régional écologiste), F10 (association du Pays des 7 rivières), F14 (Association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée).
- Décision de Bernard Bosson, ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, du 9 mai 1995, choisissant un fuseau sur la base du bilan de la consultation.
- Décision d'Anne-Marie Idrac, Secrétaire d'Etat aux Transports, de lancement des études d'avant-projet sommaire.

Annexe VI : Mobilisations et contre-mobilisations autour du TGV

- Autocollants pour et contre le TGV
- Programmes des colloques pour et contre le TGV
- « Le Progrès : sens, usages et perversité idéologique d'une notion », extrait de *La Chronique des Fontaines*, mars 1995.
- Les débats autour du pendulaire : revue de presse
- Les débats autour du pendulaire : Extraits de la plaquette de la Mission TGV Rhin-Rhône.

Annexe VII : La querelle jurassienne

- Revue de presse
- Lettre de Gilbert Barbier à Bernard Bosson (février 1994)

Annexe VIII : Le « répertoire d'action » des associations

- Revue de presse :
- Tracts, dont un tract annoté par le président de la Mission TGV Rhin-Rhône.
- Communiqué de l'Association des Riverains de l'Ognon, paru dans *La Chronique des Fontaines* d'octobre 1995.
- Lettre de recours hiérarchique adressée par le responsable de Est Haute-Saône Environnement au Premier Ministre, 29 mars 1996.

Annexe IX : L'abandon du projet de canal Rhin-Rhône, une fenêtre d'opportunité pour le TGV

- Revue de presse

Annexe I :

Liste des entretiens réalisés

LISTE DES ENTRETIENS REALISES

REFERENDUMS LOCAUX

(enquête réalisée en 1995)

- Entretien avec le maire de Mantes-la-Jolie
- Entretien avec la maire d'Hautmont (Nord)
- Entretien avec le maire de Romans-sur-Isère (Drôme)
- Entretien avec le maire d'Aubergenville
- Entretien avec le maire d'Entremont (Haute-Savoie)
- Entretien avec le maire d'Amplepuis (Rhône)
- Entretien avec le maire de Crosme
- Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Briançon
- Entretien avec le président de l'association « Sauvons le bois de Belleville »
- Entretien avec un responsable de la section du PCF du 19^{ème} arrondissement de Paris

CONSEILS MUNICIPAUX D'ENFANTS ET DE JEUNES

(enquête réalisée en 1996)

- Entretien avec la chargée de communication de l'ANACEJ
- Entretien avec l'élue chargée de la démocratie locale à Amplepuis (Rhône)
- Entretien avec l'élue chargée de la jeunesse à Caluire (Rhône)
- Entretien avec le maire de Montanay (Rhône)
- Entretien avec l'élue chargé du conseil d'enfants de Montanay (Rhône)
- Entretien avec les jeunes élus du conseil d'enfants de Montanay
- Entretien avec l'élue responsable du conseil de jeunes du SIVOM du Beaufortin (Savoie)
- Entretien avec une jeune élue du conseil de jeunes du SIVOM du Beaufortin (Savoie)
- Entretien avec le responsable du secteur jeunesse à la mairie de Décines-Charpieu (Rhône)
- Entretien avec l'élue chargée du conseil d'enfants à Bessenay (Rhône)
- Entretien avec le maire d'Albens (Savoie)
- Entretien avec l'élue chargé de la jeunesse à Albens (Savoie)
- Entretien avec l'élue chargé de la jeunesse à Aix les Bains (Savoie)
- Entretien avec un ancien élu du Conseil de jeunes d'Aix les Bains (Savoie)
- Entretien avec l'adjoint au maire chargé de l'éducation à Villeurbanne (Rhône)
- Entretien avec l'ancien élue chargée de la jeunesse à Villeurbanne (Rhône)
- Entretien avec le premier adjoint de Cuginin (Savoie)

- Entretien avec l' élu chargé de la jeunesse à Vaulx en Velin.

TGV RHIN RHONE

- Entretien avec le Coordonnateur de la commission de suivi du débat, Président de la Commission Nationale des Commissaires Enquêteurs, Géomètre-expert (janvier 1995)
- Entretien avec le responsable régional de la FNAUT (Dijon) (mars 1995)
- Entretien avec une participante au courrier des lecteurs (Dijon) (mars 1995)
- Entretien avec un participant au courrier des lecteurs (Dijon) (mars 1995)
- Entretien avec le délégué territorial de la Mission TGV Rhin-Rhône pour la Franche-Comté (octobre 1995)
- Entretien avec le délégué territorial de la Mission TGV Rhin-Rhône pour la Bourgogne (octobre 1995)
- Entretien avec le délégué territorial de la Mission TGV Rhin-Rhône pour l'Alsace (octobre 1995)
- Entretien avec la directeur de la Mission TGV Rhin-Rhône (octobre 1995, mars 1997)
- Entretien avec un membre de la commission de suivi du débat, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées (octobre 1995)
- Entretien avec le responsable de la communication à la Mission TGV Rhin Rhône (novembre 1995, mars 1997, avril 1997, avril 1998)
- Entretien avec un Conseiller Régional écologiste (ex-Vert), responsable d'une commission locale indépendante (novembre 1995, mars 1997)
- Entretien avec l'adjoint au DUREN de Franche-Comté (novembre 1995)
- Entretien avec le permanent de *Franche-Comté Nature Environnement* (novembre 1995)
- Entretien avec le maire de Rilloz, Conseiller Général (novembre 1995)
- Entretien avec le président de l'Association des Riverains de l'Ognon (novembre 1995, mars 1997)
- Entretien avec le maire d'Auxon-Dessus (juillet 1996)
- Entretien avec le maire de Chauenne (juillet 1996)
- Entretien avec la présidente de l'association « La Chenevière » (juillet 1996)
- Entretien avec le président de l'association pour la sauvegarde de la vallée du Rupt et de ses environs (juillet 1996)
- Entretien avec le maire d'Auxon-Dessous (juillet 1996)
- Entretien avec le maire de Devecey (juillet 1996)
- Entretiens avec le journaliste chargé du TGV Rhin-Rhône à *L'Est Républicain* (mars 1997)
- Entretien avec le maire de Pagney - Président du collectif d'élus de la vallée de l'Ognon (avril 1997)
- Entretien avec le secrétaire général de l'Association Trans Europe TGV Rhin-Rhône Méditerranée (avril 1997)
- Entretien avec le maire de Courchapon (mai 1997)

- Entretien avec le Président du Comité de pilotage, ingénieur général des Ponts et Chaussées (mars 1997)
- Entretien avec le président du collectif d'associations « Rail Demain » (mars 1997, avril 1998)
- Entretien avec le responsable du dossier TGV et canal Rhin-Rhône à la Chambre d'Agriculture (avril 1997)
- Entretien avec le délégué CFDT au CESR de Franche-Comté (mars 1997, mai 1998)
- Entretien avec le président de l'ADIVO (mars 1997)
- Entretien avec le chargé de mission « TGV Rhin-Rhône » au SGAR de la Préfecture de Franche-Comté (mars 1997)
- Entretien avec le journaliste chargé du dossier TGV Rhin-Rhône aux *Dépêches-Le Progrès* (juin 1997)
- Entretien avec le directeur de cabinet du Président du Conseil Général du Jura (juin 1997)
- Entretien avec le député-maire de Dole (juin 1997)
- Entretien avec le responsable de Dole Environnement (juin 1997)
- Entretien avec le président du Comité de Liaison des Usagers des Transports de Dole (avril 1998)
- Entretien avec le député-maire de Mulhouse (1999)
- Entretien avec le responsable du Département Aménagement et Infrastructures de la CCI Sud Alsace Mulhouse (1999)
- Entretien avec le Président de la CCI Sud Alsace Mulhouse (1999)
- Entretien avec le Président de la Commission Régionale Aménagement du Territoire, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie de Franche-Comté (1999)

ENTRETIENS COMPLEMENTAIRES

- Entretien avec le conseiller municipal chargé de la démocratie participative à Evry, responsable du Réseau de l'économie alternative et solidaire
- Entretien avec la secrétaire de rédaction de la revue *Territoires*.
- Entretien avec un ancien président de l'Adels
- Entretien avec un responsable de la Fondation Ailes (1)
- Entretien avec un responsable de la Fondation Ailes (2)
- Entretien avec le président de Ecs Conseils
- Entretien avec le président de la Commission Nationale du Débat Public
- Entretien avec le responsable de la société FORMITEL

ENTRETIENS REALISES EN GRANDE-BRETAGNE

- Entretien avec un chargé d'études à l'Environmental impact assessment Center, University of Manchester (juillet 1997)
- Entretien avec un fonctionnaire du Planning Inspectorate à Bristol (Planning Policy Coordinator, Head of the Policy Unit) (juillet 1997)
- Entretien avec un Planning Inspector, Gosport (juillet 1997)
- Entretien avec la responsable de The Civic Society de Manchester (juillet 1997)
- Entretien avec un Professor of Planning and Environmental Law, University of Manchester (juillet 1997)
- Entretien avec un Local councillor, Bath (septembre 1998)
- Entretien avec un Planning Inspector (septembre 1998)

- *Echange de courriers avec des responsables de Road Alert ! (Newbury) Earth First !, (South Downs), Alarm UK (Londres).*

Annexe II :

Les incitations à la démocratie participative

- Texte de présentation des 24 propositions à l'usage des citoyens et des candidats – Municipales de 1995 – supplément à la revue *Territoires*, n°350, septembre 1994.
- Manifeste de l'ANACEJ pour une participation des jeunes à la vie de la cité à l'adresse des équipes municipales – Municipales de 1995.
- Sommaires de la revue *Territoire*, n°359 de juin-juillet 1995, et n°373 de décembre 1996.

Annexe III :

Les réseaux de citoyenneté active

- Sommaire du numéro 333 de la revue *Territoires*, « Quelles démocraties participatives ? », décembre 1992.
- Programme des Premières Rencontres de la Transformation Politique, 10 février 1996.
- « La capitalisation des propositions citoyennes », Extrait de la *Lettre de la Fondation Ailes*, n°58-59, 1999.

Annexe IV :

La genèse du projet de TGV Rhin-Rhône

- Statuts de l'association Trans Europe TGV Londres-Paris-Aisy-Bâle-Adriatique, décembre 1986.
- Composition de l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée, juillet 1997.
- Courrier adressé par Pierre Bérégovoy à Jean-Pierre Chevènement dans le cadre de la campagne présidentielle de François Mitterrand le 27 avril 1988.
- Courrier adressé par J.P. Maillot à Jean-Pierre Chevènement, 28 octobre 1988.
- Communiqué de presse du cabinet du maire de Belfort, 31 janvier 1989.
- Courrier adressé par Michel Delebarre à François Mitterrand, janvier 1989.
- Courrier adressé par Jean-Pierre Maillot à Jean-Pierre Chevènement, 17 février 1989.
- Courrier adressé par Pierre Bérégovoy, Ministre de l'Economie et des Finances, à Jean-Pierre Chevènement.
- Note de Thierry Zettel à Jean-Pierre Chevènement, 4 septembre 1990.
- Note adressée par Thierry Zettel à Jean-Pierre Chevènement, 21 septembre 1990.
- Historique du projet selon l'association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée.
- Le point de vue des usagers sur la genèse du projet (FNAUT) (1993).
- Historique du projet selon le comité de liaison des usagers des transports de Franche-Comté (1995)
- Les dates clés du projet dans les documents de consultation ultérieurs.
- Le projet proposé par l'Association Trans Europe TGV dans la plaquette « Le TGV France-Suisse » de mai 1988.
- Le projet proposé par l'Association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée en janvier 1997.

Annexe V : **Organisation et déroulement des consultations sur le projet de TGV Rhin-Rhône**

- La circulaire « Bianco » n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.
- Courrier du Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports annonçant le lancement des consultations.
- Le débat préalable : Compte-rendu des réunions publiques de lancement du débat.
- Le débat préalable : dossier d'information diffusé au public (extrait).
- Le débat préalable : « Comment participer au débat préalable », extrait de la *Lettre du TGV Rhin-Rhône* n°2, 1993.
- Le débat préalable : le partenariat avec la presse
- Le débat préalable : kit de communication pour les commissions locales indépendantes
- Le débat préalable : liste des commissions locales.
- Le débat préalable : rapport de synthèse des commissions F5 (Serge Grass, conseiller régional écologiste), F10 (association du Pays des 7 rivières), F14 (Association TransEurope TGV Rhin-Rhône Méditerranée).
- Décision de Bernard Bosson, ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, du 9 mai 1995, choisissant un fuseau sur la base du bilan de la consultation.
- Décision d'Anne-Marie Idrac, Secrétaire d'État aux Transports, de lancement des études d'avant-projet sommaire.

Annexe VI : **Mobilisations et** **contre-mobilisations autour du TGV**

- Autocollants pour et contre le TGV
- Programmes des colloques pour et contre le TGV
- « Le Progrès : sens, usages et perversité idéologique d'une notion », extrait de *La Chronique des Fontaines*, mars 1995.
- Les débats autour du pendulaire : revue de presse
- Les débats autour du pendulaire : Extraits de la plaquette de la Mission TGV Rhin-Rhône.

Annexe VII : **La querelle jurassienne**

- Revue de presse
- Lettre de Gilbert Barbier à Bernard Bosson (février 1994)

Annexe VIII :
Le « répertoire d'action des associations »

- Revue de presse
- Tracts, dont un tract annoté par le président de la Mission TGV Rhin-Rhône.
- communiqué de l'Association des Riverains de l'Ognon, paru dans *La Chronique des Fontaines* d'octobre 1995.
- Lettre de recours hiérarchique adressée par le responsable de Est Haute-Saône Environnement au Premier Ministre, 29 mars 1996.

Annexe IX :

L'abandon du projet de canal Rhin-Rhône,
une « fenêtre d'opportunité » pour le TGV

- Revue de presse

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	5
<i>Section I</i>	
<i>Des institutions sociales en voie de consolidation</i>	7
§1. Une définition introuvable	7
A. Une notion valorisée	7
B. Un contenu hétérogène.....	8
C. Des objectifs contradictoires	10
§2. Une approche de la « démocratie participative » par ses usages sociaux	12
A. Le produit de séries causales indépendantes	12
B. Une norme politique émergente	14
<i>Section II</i>	
<i>Nouveaux modes d'action publique ou nouveaux modes d'action collective ?</i>	18
§1. « Crise de l'Etat-Providence », nouveaux modes d'action publique et « démocratie participative »	18
A. Une politique publique « participationniste » ?.....	18
B. Le développement de « politiques publiques participatives »	19
C. Interprétations du phénomène participatif comme nouveau mode d'action publique	27
§2. Crise de la démocratie représentative, nouveaux modes d'action collective, et « démocratie participative ».....	31
A. Un rejet des formes institutionnalisées de participation	31
B. Une valeur post-matérialiste ?.....	32
C. La participation aux procédures participatives : des constats d'échecs	34
§3. La nécessité d'articuler nouveaux modes d'action publique et nouveaux modes d'action collective.....	36
<i>Section III</i>	
<i>Une approche dynamique de la « démocratie participative » : la notion de « structure des opportunités politiques »</i>	39
§1. Les usages de la notion de « structure des opportunités politiques »	40
§2. Les procédures participatives comme concessions procédurales	49
§3. Que changent les procédures de « démocratie participative » ?	51
<i>Section IV</i>	
<i>Méthodologie</i>	56
§1. D'où observer la « démocratie participative » ? Le choix d'un terrain d'investigation.....	56
§2. Plan adopté.....	62

PREMIERE PARTIE**GENESE ET INSTITUTIONNALISATION****DE LA « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »..... 65****CHAPITRE I****UN PRODUIT DE MAI 68?****EMERGENCE ET ESSOR DE LA THEMATIQUE PARTICIPATIVE 80*****Section I******Entre description et prescription:******Les discours fondateurs de la « démocratie participative » 83***

§1. Les effets de la participation : la controverse élitistes/participationnistes83

A. L'apathie érigée en vertu : les théories libérales de la démocratie84

B. La réaction des auteurs participationnistes : une « démocratie d'épanouissement »86

§2. Le développement concomitant d'analyses critiques de la bureaucratie et de la démocratie91

A. Crise de l'Etat-Providence et phénomène bureaucratique.....91

B. Les origines scientifiques des discours en terme de « crise de la démocratie représentative »...94

C. La construction de la « démocratie participative » en programme politique :

le mouvement gamiste101

Section II***L'après- mai 68 :******Premières concrétisations de la « démocratie participative » 107***

§1. De Gaulle et la participation : la neutralisation du thème.....107

A. Les conceptions « radicales » de la « démocratie participative »108

B. Une conception extensive de la « démocratie participative »110

§2. Jacques Chaban-Delmas et la « Nouvelle Société »112

A. Une conception « acceptable » de la « démocratie participative »112

B. Une modernisation de l'Etat.....113

§3. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing :

la « Troisième Génération des Droits de l'Homme »115

Section III***La « démocratie participative » et l'invention de l'environnement 118***

§1. Un contexte favorable à une approche « participative » de l'environnement120

A. La création du ministère : une réponse à mai 68 ?121

B. L'inspiration américaine : une « conception individuelle libérale » de l'environnement.....125

C. La vocation interministérielle de l'environnement.....127

§2. Un ministère participatif129

A. L'invention de l'environnement sous les auspices de la « démocratie participative »129

B. La faiblesse du Ministère, favorable à la « démocratie participative »133

§3. Des concessions procédurales à l'issue de contestations écologistes135

A. Le rôle du mouvement anti-nucléaire135

B. L'institution des associations comme partenaires des pouvoirs publics.....138

C. 1976 : une année faste pour la participation et l'environnement143

CONCLUSION DU CHAPITRE I..... 153**CHAPITRE II****UN NOUVEAU MODE D' ACTION PUBLIQUE ET POLITIQUE 154*****Section I******L'action publique gagnée par la « démocratie participative » 156***

§1. Réappropriations croisées du discours participatif156

A. La politique rocardienne de modernisation administrative :

une « transformation sémantique de la notion d'autogestion »157

B. Appropriation et ré-appropriation de la décentralisation :

la participation des habitants au niveau local162

C. Infortunes de l'idée de « citoyenneté dans l'entreprise »169

§2. L'institutionnalisation de la « démocratie participative » sur les questions d'environnement173

A. L'arrivée de la gauche au pouvoir.....174

B. Institutionnalisation et naturalisation de la participation

dans le domaine de l'environnement180

Section II	
Un système d'incitations et de sanctions :	194
§1. L'essor de nouveaux croisés de la démocratie participative : Les Verts	196
A. Mouvement gamiste et écologistes : une proximité sociologique et idéologique.....	196
B. La « démocratie participative » au cœur du discours écologiste	200
C. La politique autrement ? La « démocratie participative » chez les Verts	204
§2. Veille démocratique et incitations à la « démocratie participative »	208
A. Les instruments d'une veille démocratique : L'ADELS	208
B. Les spécialistes : le développement d'incitations spécifiques	214
C. Le rapprochement des GAM et des Verts	218
Section III	
Une démocratie délibérative ?	
La rencontre de préoccupations scientifiques et politiques	221
§1. Les fondements scientifiques de la « démocratie participative ».....	221
A. La littérature participationniste : l'affirmation du respect des principes représentatifs.....	222
B. Des conceptions délibératives du droit et de la démocratie.....	225
C. Les injonctions savantes à la démocratie participative.....	232
§2. Un jeu politique de plus en plus soumis aux interventions d'acteurs externes	241
A. Une démocratie d'opinion ?.....	241
B. « Gouvernement des juges » et « démocratie continue »	243
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	246
 CHAPITRE III	
SUCCEES ET LIMITES	
DE LA « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »	248
Section I	
Les mouvements de citoyenneté active comme « mise en rapport »	250
§1. Le réseau des mouvements de citoyenneté active	251
A. La constitution d'un « système d'action participatif »	251
B. Une mise en cohérence de la « démocratie participative ».....	255
§2. Une interprétation post-matérialiste des luttes sociales.....	257
Section II	
Du « silence citoyen » à « l'impatience civique » ?	262
§1. Un changement de statut du citoyen.....	263
A. De l'ignorance à la compétence.....	263
B. Les fondements de la légitimité de l'intervention des citoyens.....	267
§2. Demande sociale ou préoccupations propres aux élus ?	
Une règle pragmatique du jeu politique	270
§3. Stratégies de visibilisation et effets d'amplification.....	272
A. Un discours avant-gardiste :	
la « démocratie participative » comme ressource argumentative	272
B. La mise en scène des pratiques participatives	277
Section III.	
La « démocratie participative » au concret	280
§1. Des pratiques limitées et neutralisées.....	282
A. Le référendum local : une pratique marginale et bien contrôlée par les élus	283
B. Du « sang neuf » pour la démocratie représentative :	
les Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes	286
C. Des enquêtes publiques généralement « neutralisées »	292
D. Le rôle des associations dans la neutralisation des dispositifs participatifs.....	296
§2. Surenchère et instrumentalisation de la démocratie participative.....	298
A. Un phénomène exponentiel ?	
Une surenchère dans la pratique de la « démocratie participative ».....	298
B. L'instrumentalisation des procédures participatives	303
§3. Une thématique inégalement puissante	311
A. La persistance de conceptions représentatives	312
B. Dispositions et secteurs (dé)favorables au recours à la démocratie participative	313
C. L'enquête publique, modèle de « démocratie participative » ?	316
CONCLUSION DU CHAPITRE III	319
 CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	
322	

DEUXIEME PARTIE

MOBILISATIONS ANTI-TGV ET CONSOLIDATION DE LA « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »..... 326

CHAPITRE I

LE CONTEXTE PARTICIPATIONNISTE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS..... 334

Section I.

Un contexte favorable à la remise en cause des grands projets ?..... 343

§1. La fermeture du processus de décision des projets de TGV347

A. Le schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse :

euphorie politique, faible légitimité juridique.....347

B. Coalitions de projet et « consensus par addition »354

C. L'absence de prise en compte des intérêts des personnes affectées par les décisions358

§2. Changement de contexte et nouvelles contraintes pour les coalitions de projet362

A. Des projets désormais concurrents.....363

B. La nécessité d'une participation des collectivités territoriales364

C. « L'euphorie » des grands projets368

§3. Quels alliés et quelles ressources pour des contestations anti-TGV ?372

A. La faible structuration du mouvement associatif dans le domaine des transports372

B. Un groupe d'intérêt technocratique :

la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT).....373

Section II.

Une concession procédurale : la circulaire Bianco 376

§1. La crise inaugurale379

A. Le conflit du TGV Méditerranée.....379

B. La mise en chantier d'une réforme.....382

§2. La « circulaire Bianco » : l'ébauche d'une spécification des conditions de la délibération.....391

A. Protection de l'environnement et démocratisation du processus de décision.....392

B. Une volonté de clarification du processus de décision393

§3. De la circulaire Bianco à la loi Barnier : une ré-appropriation politique du débat public.....396

A. 1993 : le rapport Bouchardeau396

B. La loi Barnier et la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).....397

CONCLUSION DU CHAPITRE I..... 404

CHAPITRE II

UNE « EPREUVE DE VERITE » ? 408

LE DEBAT PREALABLE SUR LE PROJET DE TGV RHIN-RHONE 408

Section I

1985 – 1993 :

Luttes autour d'un projet de TGV 413

§1. La mobilisation pour l'inscription au schéma directeur414

A. L'histoire officielle du TGV Rhin-Rhône414

B. Des « mises en intrigues » contradictoires : vrai et faux TGV Rhin-Rhône.....416

§2. Constitution d'une coalition de projet et imposition d'une définition du TGV Rhin-Rhône.....421

A. Les ressources de la coalition de projet.....421

B. L'alliance avec la Bourgogne au détriment du Jura424

C. Une concurrence déniée avec le canal Rhin-Rhône430

Section II.

Le débat préalable :

Une mise en discussion publique de la « décision »..... 436

§1. L'organisation du débat : techniques d'enrôlement et de mise à distance du « public »441

A. Un débat entre notables : les réunions de lancement et de clôture du débat.....442

B. Le « cœur du débat ».....446

§2. Une mise en scène de la demande de TGV453

A. Une imposition de problématique : le projet de la coalition.....453

B. Une mise en scène des soutiens ?.....458

C. Le débat entre évaluation et légitimation465

CONCLUSION DU CHAPITRE II..... 469

CHAPITRE III	
CONTESTATION ET REVENDICATIONS DE « DEMOCRATIE PARTICIPATIVE »	471
Section I	
<i>Un consensus fragile</i>	474
A. Conjonctures « relâchées » et reconfiguration de la coalition de projet	475
B. La mise à profit de l'absence de règles du jeu	477
§2. La consultation des études préliminaires et le choix d'un fuseau par Bernard Bosson	482
A. La remise en cause des « acquis » du débat par le Jura	482
B. La contre-mobilisation de la coalition de projet	483
§3. Des études préliminaires à l'avant-projet sommaire :	
mobilisation générale pour le TGV Rhin-Rhône	487
Section II	
<i>Effets de (dé)légitimation</i>	
<i>et émergence de revendications participatives</i>	491
§1. Des effets ambivalents	500
A. La structuration de la contestation autour d'une conception alternative du projet	501
B. L'émergence de nouveaux problèmes : une complexification des décisions	519
C. Les « vertus du débat » : des effets de légitimation	522
D. Du bon usage du « répertoire d'action collective »	523
§2. Exigence de dé-stigmatisation et revendication participative	526
A. Une évolution des cadres argumentatifs	527
B. Une protestation contre l'exclusion pratique du débat préalable	530
C. Citoyens contre « Nimby »	532
D. Quand l'offre de participation crée la demande de participation :	
une augmentation du sentiment d'efficacité politique	544
§3. Quand la participation change les politiques :	
Une remise en cause durable du « tout-TGV » ?	547
A. Une réorientation de la politique d'investissement ferroviaire	548
B. L'émergence d'un mouvement national d'opposition à tout projet d'infrastructure ?	551
CONCLUSION DU CHAPITRE III	554
<u>CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE</u>	556
<u>CONCLUSION GENERALE</u>	561
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	574
* <u>OUVRAGES ET ARTICLES GENERAUX</u>	575
* <u>DEMOCRATIE ET PARTICIPATION</u>	581
* <u>MOUVEMENTS SOCIAUX, ACTION COLLECTIVE</u>	590
* <u>ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES - NOUVEAUX MODES D'ACTION PUBLIQUE</u>	595
* <u>ENVIRONNEMENT ET DEMOCRATIE PARTICIPATIVE</u>	602
* <u>POLITIQUE DES TRANSPORTS, CONFLITS D'AMENAGEMENT ET D'INFRASTRUCTURE</u>	607
<u>ANNEXES</u>	612