

Deuxième partie
RETOUR VERS LA FRANCE

De la contestation du tracé à la reformulation de l'intérêt général : la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée

Jacques Lolive,
CERTE-université Montpellier I

Introduction : la montée en généralité pour sortir du NIMBY

Cette communication se propose d'analyser quelques modalités de la contestation associative à partir de l'étude du conflit du TGV Méditerranée¹. L'examen d'une mobilisation sur une période relativement longue, de 1990 à 1994, a permis de mettre en évidence les points suivants.

La découverte du projet du TGV Méditerranée suscite, dans un premier temps, une contestation essentiellement réactive² de la part des riverains. Cette *première phase* du conflit est marquée par les comportements NIMBY, les actions de lobbying et la défense de communautés territoriales restreintes. De prime abord, ce constat initial semble conforter les appréciations négatives habituellement portées par les promoteurs des grands projets sur les actions associatives. Mais la poursuite de notre enquête fournit d'autres indications qui invalident cette interprétation du porteur de projet. La domination de la contestation riveraine ne va durer que quelques mois pour céder la place à des logiques de mobilisation plus constructives. En effet, durant la *seconde phase* du conflit, beaucoup plus longue que la précédente, les associations vont plutôt contester

les conceptions de l'intérêt général et la rationalité technico-économique portées par les promoteurs du projet. Pour analyser cette stratégie associative de reformulation de l'intérêt général, nous nous inspirons des théories de la justification³.

Les associations de défense locales, caractéristiques de la première phase, "collent aux variantes du tracé" : une simple rectification de celui-ci suffit parfois à en faire disparaître certaines. Leur action étant dans un premier temps essentiellement réactive est relativement fragile : elle comporte un risque de clôture identitaire ("eux/nous, les bons/les méchants") et, a fortiori, de délégitimation de leur contestation. Les regroupements en coordinations départementales vont diminuer ces risques et favoriser le développement d'une argumentation plus générale. Soucieuses de légitimer leur action, ces associations caractéristiques de la seconde phase du conflit vont prendre appui sur des principes suffisamment généraux (et généreux) pour dépasser la singularité et l'égoïsme des revendications initiales et les inscrire dans une cause collective⁴. Ces montées en généralité permettent une sortie du NIMBY et de la clôture identitaire. Il ne s'agit pas seulement d'un changement dans le discours puisque les associations doivent s'appuyer sur des objets concrets, des dispositifs adéquats pour rendre légitime leur contestation. Nous les étudierons pour saisir ce basculement d'un régime d'action clos sur une problématique riveraine à un régime d'action justifié⁵, plus

collectif, voire politique dans la mesure où ce qu'il s'agit de défendre est un intérêt général, mais différent de celui du porteur de projet.

L'article retrace ces transformations à travers une analyse des actions de cinq associations : "Très Grande Vigilance" ("TGV"), "L'Union Durance Alpilles" (UDA), la CARDE, la FARE et CRÉDO-RAIL⁶. Pour des commodités de présentation, nous les avons regroupées selon deux phases : la première correspond à la contestation riveraine, la seconde à la reformulation de l'intérêt général⁷.

I. Première phase : La contestation "riveraine"

Cette première partie analysera deux modalités d'action caractéristiques d'une contestation riveraine : le lobbying et la mobilisation territoriale. Malgré leurs limitations, l'opacité du lobby et la clôture territoriale, ces deux régimes d'action ne sont pas réductibles aux comportements NIMBY⁸ puisqu'ils correspondent tous deux à une première généralisation des intérêts défendus. Deux associations vont nous permettre de les caractériser :

- "Très Grande Vigilance", la structure de lobbying des viticulteurs des Côtes-du-Rhône ;
- L'Union Durance-Alpilles, qui défend l'intégrité territoriale d'une petite région agricole.

Bien entendu, attribuer une modalité d'action à une association donnée est toujours réducteur puisque chaque association dispose d'un répertoire diversifié d'actions qui combine différents registres mais dans les limites de l'article, nous n'étudierons que la modalité d'action dominante. Pour éviter de caricaturer cette première phase du conflit, nous analyserons également une association qui marque un premier passage à l'action justifiée :

- La Coordination Régionale pour la Défense de l'Environnement (CARDE) "première manière", un mouvement riverain et agricole, mais fédéré par la défense du paysage provençal.

1) Le lobbying viticole : "Très Grande Vigilance"

L'association "Très Grande Vigilance" ("TGV") est une association constituée dès le 29 janvier 1990 par les organisations professionnelles du vignoble

des Côtes-du-Rhône pour écarter les menaces que faisait peser sur lui le tracé de référence du TGV Méditerranée. Son mode d'action principal semble être le lobbying. Mesurant toutes les connotations négatives qu'un tel terme peut comporter, nous proposons en premier lieu une définition.

A) Le lobby : essai de définition

Dans leur article de 1993, les sociologues Claudette Lafaye et Laurent Thévenot⁹ donnent une première définition de l'acteur lobby. Le lobby est constitué par un ensemble d'acteurs individuels qui partagent des intérêts collectifs ne relevant pas d'un bien commun. Les lobbies ne ressortent donc pas plus que les NIMBY de la justification, "c'est pourquoi, faute d'une autre mesure de grandeur, on évaluera le poids de cet acteur lobby au nombre des individus qu'il permet de mobiliser pour faire pression". Cette première définition nous intéresse parce qu'elle indique le caractère "illégitime"¹⁰ du lobby et le type d'épreuve qu'il doit subir. Malheureusement, elle ne permet pas de pointer assez les différences avec d'autres régimes d'actions non justifiées, comme le NIMBY par exemple¹¹.

Une recherche en cours¹² a permis aux deux auteurs de préciser leur conception¹³. L'analyse part d'une observation empirique selon laquelle, en France, qualifier une conduite de lobbying, c'est une forme de dénonciation. Le lobbying n'est pas justiciable d'une discussion publique, il nécessite une arène officieuse¹⁴ sans qu'il s'agisse pour autant d'un acte de corruption pure et simple. Dans cette conception, le lobbying se différencie autant de la représentation professionnelle que de la corruption. Le caractère hybride du régime d'action nécessite un dispositif composite. Le lobbying est donc la connexion entre deux segments, le premier, personnel, non justifié, opaque et le second justifié, connecté à la décision ou à l'opinion. C'est le deuxième segment qui donne l'accès à l'opinion publique qui va permettre de distinguer le lobbying d'une compromission quelconque. Par exemple, le groupe d'intérêt qui fait appel à un bureau spécialisé pour réaliser une campagne de presse, ne fait pas du lobbying, il travaille dans la "grandeur de l'opinion"¹⁵. On parlera de lobbying si le cabinet a un lien non public¹⁶ avec un élu qui, lui, ne va pas travailler personnellement, sinon ce serait de la pure et simple corruption, mais comme un porteur d'opinion ou un décideur.

Le lobbying permet la transmutation d'un intérêt très personnel en opinion publique légitime ou en problème d'intérêt général. Il le rend compatible avec la justification sans le justifier pour autant. Je

m'inspirerai de cette conception pour analyser l'association "Très Grande Vigilance".

B) Le lobbying viticole à travers l'action de "Très Grande Vigilance"

"TGV" : une simple structure de représentation professionnelle ?

Les responsables de "TGV", sa composition, son siège social, sa raison sociale l'apparentent à un organisme de représentation professionnelle. Elle contribue ainsi à la constitution de "la profession", en transformant les intérêts privés des viticulteurs en intérêts collectifs. Mais si "TGV" n'était que cela, elle ferait double emploi avec le Syndicat Général des Vignerons Réunis des Côtes-du-Rhône¹⁷, dont le bureau comporte à peu près¹⁸ les mêmes responsables et le même président que "TGV". Selon les rumeurs, "Très Grande Vigilance" est une structure de lobbying. Ces relations sont difficiles à mettre en évidence, puisqu'elles nécessitent la discrétion pour pouvoir fonctionner. Elles sont niées par "TGV"¹⁹ et dénoncées par ses adversaires. Nous pourrions seulement percevoir des opportunités, indiquer en quoi la structure constitue un milieu favorable à l'établissement de ces relations et utiliser ces indices pour constituer un récit vraisemblable.

Le choix d'une structure associative

Le choix de la structure de regroupement constitue le premier indice concernant l'établissement de relations de lobbying. Ce groupement pouvait être constitué sous la forme d'un syndicat. Si cette formule avait été choisie, seules auraient pu adhérer les personnes d'une même catégorie professionnelle. Aussi la solution de l'association (loi du 1er juillet 1901) a été préférée. Le choix d'une association permet l'élargissement de la structure à des élus qui pourront ultérieurement "recycler" les intérêts privés et collectifs des viticulteurs dans l'espace public. En conséquence "TGV" est un lieu où les personnes morales directement concernées par le tracé tentent d'intéresser²⁰ les élus²¹. Plus précisément, "TGV" est un lieu où des élus "ralliés" – "qui étaient dans l'association, parce qu'ils ont pas mal de vignerons sur leur circonscription" – peuvent rencontrer des responsables viticoles pour se familiariser avec les problèmes de la viticulture AOC. L'association favorise ainsi l'établissement de liens personnels entre eux par l'intermédiaire des grands élus déjà sensibilisés aux problèmes viticoles.

L'alliance avec les amis du Président

Mais quelle que soit l'efficacité de cette "information de tous les associés" de "TGV", c'est la SNCF, à son corps défendant, qui effectue l'essen-

tiel du travail "d'intéressement". Le tracé de référence touche les propriétés de trois grands élus, proches du Président de la République François Mitterrand, MM. Henri Michel, Guy Penne et Jean Garcin²². Ces grands élus ne vont pas rester sans réagir. Leur action relève d'une logique NIMBY. Ils adresseront des courriers au ministre des Transports et organiseront des réunions d'information de l'Association des Maires du Vaucluse et de PACA. Pour sa part, Henri Michel prendra clairement position pour le lobby viticole. Il assiste à l'assemblée générale constitutive de très grande vigilance, le 12 mars 1990, il adhère à l'association au nom de sa commune et participe à son action. L'alliance de ces grands élus riverains du tracé, proches du Président de la République, avec les responsables viticoles des Côtes-du-Rhône détermine l'ampleur du lobbying.

La manifestation viticole d'Orange

Au cours d'une assemblée générale, le 9 avril 1990, à Roquemaure (30), très grande vigilance décide d'organiser une manifestation en raisons des résultats décevants des premières rencontres avec la SNCF et les pouvoirs publics. La manifestation est un succès : le 20 avril 1990, à Orange, de 2 à 3 000 personnes répondent à l'appel de "TGV". Le lobbying est soumis à une épreuve de grandeur : son poids est évalué par le nombre des individus qu'il permet de mobiliser pour faire pression²³. La capacité supposée de réunir toute la profession, par groupement interposés, doit être éprouvée. La manifestation du 20 avril le permet : elle ne constitue qu'un dispositif de mesure. Elle permet de se compter pour établir un rapport de force avant de négocier. Ses principales caractéristiques, lieu, date, mots d'ordre en découlent. Après la manifestation, la négociation s'établit avec la SNCF, les actions d'influence auprès des hommes importants (préfet et grands élus) reprennent. La satisfaction des intérêts privés et collectifs des viticulteurs, ne viendra pas des grands élus, sénateurs ou députés. C'est le Président de la République qui "suggérera" à Jacques Fournier, le Président de la SNCF, de supprimer le tracé Est dans la Drôme. Cette décision, prise "au nom de la protection de l'environnement", assure le passage à la justification, en transformant les intérêts viticoles en un problème d'opinion publique.

Les deux segments du dispositif de lobbying

Cette dernière étape permet la reconstitution d'un possible dispositif de lobbying des viticulteurs des Côtes-du-Rhône :
Association "TGV" → Henri Michel → François Mitterrand → Michel Delebarre.

Le segment personnel, non justifié, opaque, du dispositif résiderait dans l'amitié entre le Président de la République et le député Henri Michel puisque la décision est prise juste après les vacances dans la Drôme de F. Mitterrand chez Henri Michel. Mais les dénonciateurs du lobby viticole insistent également sur les liens multiformes tissés entre la fédération drômoise du PS et les viticulteurs des Côtes-du-Rhône. Ils évoquent le clientélisme électoral et le financement des partis par les organismes économiques. Les rumeurs de ce type, quelle que soit l'appréciation qu'on leur porte, semblent caractériser le régime d'action lobbyiste, en France du moins. Elles expliquent en partie l'appréciation généralement négative portée sur le lobby.

Le second segment (Mitterrand-Delebarre) du dispositif de lobbying est celui où s'effectue le passage à la justification. Dans sa déclaration du 14 juillet 1990, le Président suggère une modification de tracé "pour aider ceux qui se battent pour la sauvegarde de la Nature". Il met en avant une question d'opinion publique, le thème de l'environnement. Il en ira de même pour le ministre des Transports chargé de mettre en œuvre la décision.

Ainsi le lobbying viticole permet bien la "transmutation" d'intérêts personnels en questions d'intérêt général. Mais son opacité le rend incompatible avec les conditions de légitimation de l'action collective. L'exemple suivant illustrera une autre modalité d'action où la généralisation des intérêts est plus poussée.

2) L'Union Durance-Alpilles : la mobilisation d'une petite région agricole

L'Union Durance-Alpilles (UDA) s'est constituée en février 1990 dans le nord des Bouches du Rhône. C'est une fédération de comités locaux créés dès que le tracé de référence a été connu. L'UDA a ensuite adhéré à la CARDE, la fédération des Bouches-du-Rhône. L'UDA fédère la région du Comtat, au sud de la Durance (autour de Châteaurenard). C'est une région à très forte densité agricole, de loin la plus importante du département. Les principales spéculations sont l'arboriculture intensive et le maraîchage. C'est pourquoi les adhérents sont pour l'essentiel les agriculteurs – dont les petites exploitations sont menacées – et les autres habitants des communes agricoles concernées. L'impact du tracé sur ces petites exploitations serait très important, c'est pourquoi la contestation du tracé y est très forte. Malgré cette base agricole, malgré le rôle important du syndica-

lisme agricole dans l'organisation du mouvement, la contestation ne s'est pas constituée autour des structures professionnelles existantes, les agriculteurs ne sont pas constitués en "porte-parole" officiels de la contestation. Cet effacement nous intéresse, et nous émettons alors deux hypothèses complémentaires : l'absence de représentation officielle des agriculteurs à l'UDA nous inciterait à penser qu'il s'agit tout comme "TGV" d'un regroupement qui utilise des registres d'action lobbyistes, mais à la différence de l'exemple précédent cette action est coordonnée avec une action plus globale que nous avons appelé mobilisation territoriale. Elle implique une montée en généralité car la notion de territoire implique un collectif plus large que les seuls représentants d'une profession.

A) Un registre d'action lobbyiste

La manière dont ces arboriculteurs et maraîchers se présentent, toujours au sein de l'UDA et de la CARDE, évoque l'opacité organisationnelle attachée au lobbying. L'UDA doit permettre la défense des intérêts de cette agriculture spécialisée, sans que l'action d'une structure agricole soit mise en avant. Les contraintes de justification pesant sur le lobbying expliqueraient en partie la constitution de cette nouvelle structure : les agriculteurs en question formant le gros des bataillons de l'UDA et le fer de lance de la CARDE, ils auraient pu agir seuls, s'organiser en mouvement paysan, avec le même résultat.

Pour démontrer l'hypothèse des tendances lobbyistes de l'UDA, je m'appuierai sur les critères déjà évoqués et je chercherai à mettre en évidence l'existence d'un dispositif hétérogène associant des intérêts collectifs, un segment non justifié, opaque et un segment justifié. Nous avons déjà présenté les intérêts collectifs, ceux des arboriculteurs-maraîchers de la petite région agricole. Le segment justifié est facile à identifier, c'est le conseil régional, en la personne de son Président Jean-Claude Gaudin, qui interviendra auprès du ministre en faveur des agriculteurs. Il reste à trouver le lien opaque, non justifié qui unit les arboriculteurs au Président du conseil régional.

Agriculteurs du nord 13 → UDA → J.-C. Gaudin,
Président du conseil régional

Le premier élément d'explication réside dans le cumul des mandats électifs : Jean-Claude Gaudin est à l'époque²⁴ Président du conseil régional et sénateur des Bouches-du-Rhône. Pour obtenir une intervention de celui-ci, les agriculteurs vont faire pression sur le sénateur. Car Jean-Claude Gaudin

est sénateur du nord des Bouches-du-Rhône. Un sénateur étant élu au suffrage indirect par un collège électoral d'élus, il représente les collectivités territoriales et non pas les habitants, d'où un petit surcroît d'opacité puisqu'il n'a pas de lien public direct avec les habitants du nord des Bouches-du-Rhône. Comme les maires de l'Union Durance-Alpilles sont les grands électeurs qui votent pour le sénateur Gaudin, les contacts des maraîchers avec le conseil régional sont grandement facilités. On peut ainsi reconstituer le dispositif de lobbying dans son ensemble.

Agriculteurs du nord 13 → structures professionnelles → UDA fiCARDE → solidarité des élus 13 → J.-C. Gaudin, sénateur du nord des Bouches-du-Rhône → Président du conseil régional

La nécessité de ce détour par l'UDA, la CARDE (la fédération associative des Bouches-du-Rhône) et solidarité des élus 13 (la fédération des élus contestataires du département) s'explique en partie²⁵, par les contraintes de justification qui pèsent en France sur les actions de lobbying.

Examinons à présent les modalités du passage à la justification de ces intérêts privés-collectifs des arboriculteurs. Jean-Claude Gaudin intervient auprès du ministre des Transports qui accepte le report du tracé sur la rive nord de la Durance, autour de Caumont-sur-Durance, en Vaucluse. Il reste à justifier ce transfert de tracé et traduire une pression d'intérêts professionnels en motifs d'intérêt général. Pour cela, il faut "intéresser"²⁶ des élus sur le nouveau tracé. Pour renforcer ce compromis entre le gouvernement de gauche et l'opposition de droite en PACA, Jean-Claude Gaudin rencontre des élus de droite et Max Querrien²⁷ des élus socialistes. Jean-Claude Gaudin obtient l'accord du Maire UDF de Cavaillon : M. Bouchet accepte le passage du TGV sur sa commune contre l'engagement d'un financement par le conseil régional de deux équipements collectifs sur Cavaillon : un hôpital et une école. Les élus socialistes font de même : le député-maire d'Avignon, Guy Ravier, et le conseil général du Vaucluse donnent leur accord si le tracé passe en fond de parcelles agricoles et en limite des ripisylves. Ils exigent en contrepartie une gare-bis dans la ville même. L'objectif est atteint : le transfert de tracé n'est plus la conséquence d'une action de lobbying, il est réclamé par les élus de l'autre rive au nom du développement local.

B) Une "territorialisation réactive et dramatique"

Mais l'UDA possède un répertoire diversifié d'actions qui combine différents registres. Ainsi,

cette association illustre une autre figure d'extension des intérêts personnels, plus large que le lobbying : c'est la communauté territoriale. Elle marque le passage de la défense d'un groupe restreint d'agriculteurs à celle des habitants du secteur, même non agriculteurs. Comme la cité domestique²⁸, elle repose sur des liens de proximité, mais à la différence de la cité domestique, la mobilisation territoriale n'est pas une action justifiée car la clôture qui la caractérise est incompatible avec l'exigence de généralisation des cités²⁹.

a) La défense de l'intégrité territoriale

L'extension du bien commun passe par la mobilisation d'un nouveau territoire, "le secteur Durance-Alpilles", qui trouve son unité et son identité dans la contestation d'un projet perturbateur. L'impact considérable du tracé et la dynamique émotionnelle qui en résulte transforment une petite région agricole en territoire de contestation. C'est ce processus de territorialisation que nous allons analyser à présent.

Une "petite région agricole"

Pour son président, la mission première de l'UDA est "la défense de son territoire... (le) maintien de l'intégrité territoriale"³⁰. Mais, avant de devenir un territoire de contestation, "le secteur Durance-Alpilles" est d'abord une "petite région agricole" c'est-à-dire une limite administrative définie par la DDA et les organismes agricoles, permettant des actions de développement. Le secteur Durance-Alpilles n'échappe pas à la règle : les responsables de l'UDA définissent cette région du Comtat au Sud de la Durance par référence au Recensement Général Agricole (RGA) de 1988 effectué par les services du Ministère de l'Agriculture. Ils ont recours aux cartes par type de spéculation du RGA, en particulier deux d'entre elles, celle de la "superficie en vergers 6 espèces"³¹ et celles de la "superficie en légumes". Le périmètre de l'association coïncide avec les communes ayant les plus fortes superficies de ces deux productions. Le dossier fait aussi référence au graphique indiquant la part des jeunes chefs d'exploitation parmi la population totale des chefs d'exploitations. Le secteur Durance-Alpilles regroupe les communes ayant le plus fort taux de jeunes agriculteurs. Ainsi, c'est le RGA départemental qui "labellise" le territoire de mobilisation. Durance-Alpilles ne constitue d'ailleurs une petite région individualisée qu'à l'échelle des Bouches-du-Rhône, car il existe juste en face, sur la rive droite de la Durance, autour de Caumont-sur-Durance, une zone ayant des caractéristiques voisines, mais elle est située dans le département du Vaucluse. Ainsi, comme l'indique le nom trouvé par ses res-

pensables, le *secteur* Durance-Alpilles est d'abord une subdivision administrative découpée en vue d'organiser une action sectorielle. Mais ce secteur, cette zone administrative relativement récente, peut-il devenir un territoire et comment ?

Quelle acception du territoire est compatible avec les caractéristiques du "secteur Durance-Alpilles" ?

Puisque le secteur Durance-Alpilles est constitué par une agriculture récente, moderne et intensive, doublé d'une circonscription électorale, il ne correspond pas à la conception emblématique du territoire bâti sur le temps long. Il correspondrait mieux aux analyses de Marcel Roncayolo³², pour qui la notion de territoire a deux points d'accrochage plus précis : d'une part, l'exploitation, les conditions à la fois techniques, économiques et sociales de la production et d'autre part, le contrôle territorial, la structure de la communauté et ses relations avec les autres communautés. Mais trouver une acception du territoire compatible avec les caractéristiques du secteur Durance-Alpilles ne suffit pas. Quel est le degré de réalité du secteur Durance-Alpilles et des autres territoires suscitées ou fortifiés par le projet du TGV Méditerranée ? Cette "floraison" juxtaposée d'entités territoriales fort différentes, à l'existence fugace et controversée, impose d'analyser des processus de territorialisation même s'il ne concernent que l'établissement de configurations provisoires³³. Bien entendu, les processus de territorialisation utilisent souvent des ressources accréditant l'ancrage dans la longue durée.

Une territorialisation réactive

Le secteur Durance-Alpilles constitue un exemple de choix pour analyser certaines modalités de la territorialisation suscitée par un grand projet d'aménagement. Je qualifie cette territorialisation de réactive car elle s'effectue sous le regard du tiers qui fait (ré)exister le territoire local. C'est l'aménagiste Michel Marié qui a analysé ce phénomène : "Une société locale, c'est toujours un jeu à trois, jamais à deux, il y a toujours les indigènes, le terroir et l'étranger. Étranger-miroir mais aussi étranger actif, à la fois miroir de la complexité locale et acteur du changement"³⁴. En l'occurrence, à l'instar de la "panne" dans un processus industriel³⁵, un projet d'aménagement met à jour par le fait même de son irruption inhabituelle les mécanismes forgés dans l'habitude³⁶. Il met en cause "l'implicite territorial" dans lequel étaient immergés les territoires institutionnels, la mémoire confuse de manières de se comporter ensemble qui ne se donnent jamais comme règles explicites. L'aménagement bouscule cette mémoire implicite du territoire qu'il "réactive". Parfois, le projet contribue ainsi, à son corps

défendant, à unifier le territoire-substrat³⁷. Malgré sa multiplicité, le territoire peut ainsi "se mobiliser" autour d'une dimension fédératrice. Dans le cas du secteur Durance-Alpilles, ce processus de territorialisation s'alimentera de l'impact du projet de TGV Méditerranée et de sa dynamique émotionnelle.

L'impact socio-économique du tracé est considérable

En effet, l'impact des différentes variantes du tracé³⁸ du TGV Méditerranée est considérable sur le secteur. Les caractéristiques de cette petite région située autour de Châteaurenard amplifient les répercussions du tracé. La très forte densité de population (215 hab./km², une des plus forte densité de population rurale de France), l'émiettement du parcellaire agricole, la très petite taille des exploitations (cinq hectares en moyenne), la nature des spéculations (cultures pérennes et intensives), l'existence d'un microclimat (le régime des vents et la proximité du fleuve qui diminuent la fréquence des gelées) pénalisent les exploitations et ne facilitent pas les mesures de réparation (restructurations par échanges amiables ou remembrement). Tant les propos du président que les brochures de l'UDA traduisent une grande inquiétude. Ils n'ont pas de termes assez durs pour évoquer l'impact du projet. En résumé, l'UDA établit une corrélation entre le passage du TGV et la "mort économique" d'une petite région agricole prospère. Elle s'appuie également sur des éléments conjoncturels : "Une grosse chance au niveau agricole c'est que c'était un moment en 1990-1991 où la production de fruits et légumes avait bénéficié de cours satisfaisants"³⁹.

L'émotion suscitée par l'impact : un territoire menacé de disparition, sitôt sa découverte

L'émotion suscitée par l'impact facilite l'engagement des riverains dans l'UDA. Elle joue un rôle important dans la territorialisation⁴⁰. L'action de l'UDA devient l'expression pathétique d'une identité territoriale menacée. Durance-Alpilles, ce secteur "qui n'avait aucune identité"⁴¹, se met à exister tout d'un coup avec le combat contre le TGV. Le nom de Durance-Alpilles se lit dans les manifestations de la CARDE et dans les comptes-rendus de presse. Le sentiment d'appartenance est très fort d'ailleurs, comme en témoigne les panneaux, "Ici commence Durance-Alpilles", que l'UDA a implanté à l'entrée de son territoire et que le Préfet du Vaucluse fait régulièrement retirer par ses services. Mais cette action de l'UDA prend aussi une dimension expressive, voire pathétique. Cette identité qui se découvre est aussitôt menacée. L'impact est très fort : "on veut les achever". La menace de disparition pèse tout autant sur l'Aigle de Bonelli

et sur la “dernière” petite région agricole homogène et dynamique du département des Bouches-du-Rhône, un véritable “écosystème humain”. Cette communauté de situation s’exprimait dans une boutade “Nous – les gens du territoire du nord des Bouches-du-Rhône menacés par le tracé – sommes tous des Aigles de Bonelli”.

b) Les tentatives de passage à la justification échouent devant l’épreuve du changement de tracé

L’action de l’UDA illustre aussi les difficultés qu’il y a à justifier une mobilisation territoriale. Les arguments “généraux-généreux” des dirigeants ne passent pas l’épreuve de la clôture communautaire. Le discours de quelques responsables de l’UDA⁴² témoigne d’une volonté de justifier l’action de l’association. Si la défense de l’intégrité territoriale reste la mission première de l’UDA, ils souhaitent “élargir à l’intérêt général”. L’adhésion de l’UDA à la CARDE est motivée par un souci de désenclaver le combat de l’UDA, d’être solidaire avec les autres associations. Son président évoque également la préservation de l’écosystème social, mais dans les termes de la mobilisation territoriale. Il développe une argumentation fondée sur les bilans “avantages et inconvénients, coûts et utilité”⁴³ : pour déclarer le TGV d’utilité publique, il ne suffit pas que son utilité soit grande, il faut la mettre en rapport avec les inconvénients d’ordre financier, social ou l’atteinte à d’autres intérêts publics, en particulier “la disparition d’une région exportatrice de fruits et légumes”. D’autre part, la volonté de généralisation de l’action s’exprime par la reprise des thèmes développés par la CARDE dans sa critique civique du caractère non-démocratique des procédures de concertation et de décision de l’administration ainsi que la prise en compte insuffisante de l’aménagement du territoire régional. Mais, ces tentatives vont se heurter à l’épreuve de la modification du tracé : dès la publication du tracé “Querrien” qui évite le secteur Durance-Alpilles, les membres de l’association se démobilisent, le secteur tout entier tend à se dégager du combat commun. Les ruses du président⁴⁴ ne parviendront qu’à retarder l’échéance. C’est pourquoi, il considère que le combat de l’UDA n’est qu’une demi-victoire.

La clôture communautaire et territoriale

La valorisation de l’ancrage temporel et spatial du dispositif de coordination va de pair avec la clôture communautaire. Cet “enfermement territorial” constituera une des principales raisons des divisions départementales des contestataires. Le dispositif territorial associe empiriquement des éléments très conjoncturels⁴⁵ avec la reprise de “témoins”

ancrés dans le passé : comme la tradition des “charrettes”⁴⁶ et la reprise des conflits très anciens entre les occupants des deux rives de la Durance. La rivalité entre l’UDA et son homologue du Vaucluse, “Environnement et TGV”, relève de “ces rivalités de clocher” sur le mélange ou le partage de l’eau du fleuve.

Un témoignage de la clôture : la manifestation du viaduc de Rognonas

Le 20 mai 1990, les associations des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse occupent le viaduc ferroviaire de Rognonas, sur la Durance. Malgré son organisation unitaire, cette manifestation constitue un témoignage des rivalités et des cloisonnements suscités par les mobilisations territoriales autour d’un “pays” ou d’un terroir. Elle illustre la compétition entre associations qui jaugent de part et d’autre du fleuve leur capacité respective de mobilisation en se gardant bien de mêler leurs cortèges.

“Je me souviens entre autres, d’une manifestation qui avait eu lieu au milieu du pont au niveau du pont du Viaduc ferroviaire de Rognonas, les vauclusiens étaient d’un côté du côté Vaucluse, les Bouches-du-Rhône étaient de ce côté et on s’était retrouvé au milieu du Pont. Ça faisait penser à l’échange de prisonniers à l’époque des espions, des chars à Berlin. C’était à peu près ça. On s’était retrouvés, on sympathisait, mais chacun était parti de son côté et on comptait le nombre de manifestants de chaque côté”⁴⁷.

Malgré la relative ouverture réclamée et faite en partie par ses dirigeants, l’UDA va buter sur la clôture communautaire : l’attachement territorial, s’il permet une montée en généralité par le partage de l’émotion suscitée par le projet, clôture et enclave la contestation. Cet enclavement limite la dimension publique de cette action de contestation.

3) La fondation de la CARDE : le paysage provençal fédère les opposants

La Coordination Associative Régionale de Défense de l’Environnement (CARDE) se constitue dans les Bouches-du-Rhône dès février 1990. Elle réunit les associations locales des communes traversées⁴⁸ ainsi que l’Union Durance-Alpilles et les principaux syndicats agricoles du département⁴⁹. Dans un premier temps⁵⁰, le mouvement fédère les agriculteurs et les riverains “rurbains” autour d’un thème central : la défense du paysage provençal. Grâce à cette fédération, le mouvement associatif des Bouches-du-Rhône réussira une première justification de son action.

A) L'attachement des riverains au paysage

Les “rurbains”⁵¹ mobilisés par la CARDE ne sont pas seulement des riverains attachés à leur territoire, ils sont également attachés au paysage.

L'attachement au territoire

L'attachement au territoire n'est pas une spécificité provençale mais elle s'exprime ici à travers une force de regroupement, une capacité d'action commune inhabituelle. Les spécificités des territoires d'implantation, agriculture pérenne et intensive, habitat dispersé et réseau de villes⁵², correspondent toutes à des éléments qui seront perturbés par la réalisation du projet de TGV. Nous pouvons analyser les perturbations causées par le réseau TGV en terme de disjonctions et de coupures. Le projet “passe dans les tissus” urbains et agricole. Le tracé “déchire” un tissu socio-spatial : c'est l'effet de coupure. D'autre part, le TGV pénalise certains types de dessertes, les transports de la vie quotidienne et les relations intervilles de la Vallée du Rhône et de la Provence.

La (ré)appropriation, le traitement de ces éléments territoriaux, préexistants mais menacés, produit à son tour du territoire, sur un mode réactif. Ces logiques territoriales des contestataires s'opposent à celles du projet mais le projet participe à la fabrication des deux. Dans cette définition du territoire par les opposants au projet, le territoire est vu à travers le prisme de l'attachement que lui porte le riverain. Le riverain est défini au sens large comme l'habitant des territoires d'implantation devenu ressortissant malgré lui de la politique publique.

L'attachement au paysage

Mais les riverains de la CARDE sont également attachés au paysage. D'après les témoignages recueillis⁵³, ce sont souvent des gens qui souhaitent vivre dans “des paysages de haute valeur”, des “endroits chouettes”, “sympathiques”, “sans que le prix soit inabordable”. Puisque le Lubéron et les Alpilles sont “hors de prix”, ils se sont installés dans le “site superbe” d'Alleins ou de Vernègues. Ainsi, l'attachement riverain au territoire se trouve renforcé par “le rapport qualité-prix” du paysage. Le paysage de haute valeur et de prix abordable est un compromis frayé depuis le monde inspiré vers le monde marchand. Cette qualification du paysage le singularise à l'extrême, elle ne facilitera pas les mesures de réparations (indemnisations, traitements paysagers, etc.) proposées par le maître d'ouvrage.

B) Un mouvement riverain et agricole fédéré par le thème du paysage provençal

Mais cette première approche du mouvement reste insuffisante. Nous devons l'analyser à travers les propos de son fondateur un peintre anglais, considéré à l'époque comme “l'âme du mouvement”. Le mouvement est caractérisé par le rôle joué par la grandeur inspirée⁵⁴ dans la construction d'une cause collective, commune entre agriculteurs provençaux et riverains attachés au paysage. Les adversaires de cette orientation le confirment : “le mouvement... partait pour être un mouvement assez lyrique... C'était une juxtaposition complètement hétéroclite d'intérêts, et puis le côté lyrique, ça faisait le ciment, ça faisait la caution”⁵⁵. Je ne partage pas cette vision dépréciée du mouvement mais faute de place, je me contente de résumer les résultats de l'analyse. La coordination de l'action de la “première CARDE” s'appuie sur un dispositif complexe⁵⁶. C'est, d'une part, le paysage provençal qui va relier la tradition et l'inspiration, et d'autre part, la conception classique de la culture, héritée des Romains, qui va mettre en rapport l'agriculture et les arts. C'est le peintre fondateur de la CARDE, qui va “incarner” le dispositif pour constituer l'agent majeur de cette articulation. En d'autres termes, le paysage est l'âme de la Provence comme le peintre est l'âme du mouvement.

Le paysage est l'âme de la Provence

Le paysage, domestication de la nature par les agriculteurs, est l'âme, l'expression de la Provence. La beauté du paysage provençal amplifiée par la réputation des peintres (Cézanne, Van Gogh, etc.) est la cause de sa renommée internationale. Cette qualification du paysage est très classique puisque c'est un terme latin, *colère*, qui permet la mise en rapport de l'agriculture avec la culture et l'art (poésie d'abord, puis peinture)⁵⁷. Ainsi, la Provence comme tradition esthétique est au cœur du compromis entre les cités domestique, inspirée, et du renom.

Le peintre est l'âme du mouvement

C'est un peintre figuratif. Il entretient un rapport expressif avec le paysage. Le paysage est son outil de travail, sa source d'inspiration. étant un spectateur désintéressé (relation esthétique), il ressent, plus encore que les créateurs du paysage (les agriculteurs), sa beauté. Il est “dans”⁵⁸ le paysage. Il entretient un rapport expressif avec le mouvement, ni intellectuel détaché, analytique, ni porte-parole politicien. Il “comprend” le peuple par son enfance provençale dans un milieu modeste (ouvrier et pêcheur), par son amour pour sa famille d'adoption tropézienne. Il est également, “dans” le mouvement

populaire contre le TGV. Il ressent ses émotions, sismographe et amplificateur d'émotions⁵⁹. Il peut aussi communiquer l'émotion par les mots et dire la beauté du paysage provençal aux provençaux. Il est la conscience du mouvement. Cette coordination du mouvement par la grandeur inspirée illustre les propos du philosophe : "Le "génie" inspiré a le talent d'exprimer et de rendre universellement partageable ce qui est indicible dans l'état d'âme"⁶⁰. D'autre part il est "dans" le monde, cosmopolite d'origine anglaise, mais enraciné en Provence. Par ses relations avec le monde de l'opinion (la presse anglo-saxonne, les journalistes, les artistes, les intellectuels), il est le porte-parole du mouvement.

Le paysage constitue un dispositif de traduction

Le mouvement "lyrique", animé par ce peintre, parvient à se constituer parce que des groupes différents s'unissent dans un certain flou autour d'un projet commun, "projet qui constitue alors une bonne agence de traduction, un bon échangeur de but"⁶¹. Ce projet, c'est la défense du paysage, dont les multiples traductions facilitent l'intéressement des alliés de la CARDE. On peut distinguer :

- le "paysage-jardin", unique, fragile, créé par le travail et la sueur des paysans, dans une lutte incessante contre la violence du climat et la rudesse de la terre. C'est lui qui intéresse l'UDA et les principaux syndicats agricoles du département ;
- le "paysage-source d'inspiration", glorifié, recréé par les poètes et utilisé par les peintres comme outil de travail. C'est celui qui concerne le plus directement le peintre M. Indigo, bien qu'il parvienne à exprimer les autres dimensions du projet ;
- le "paysage-cadre de vie", habité par les rurbains pour sa qualité et son prix abordable, élément essentiel de leur qualité de vie. C'est à lui que les associations de riverains sont attachées ;
- le "paysage provençal" aux sites prestigieux, "célébré" par les peintres. C'est surtout lui qui intéresse les journalistes.

C) l'association entre la CARDE et l'UDA

Nous avons examiné l'armature argumentative de la CARDE "première manière". La mobilisation qu'elle permet peut se schématiser comme suit :

- agriculteurs, dont ceux du nord des Bouches-du-Rhône – intégrité territoriale de la petite région agricole – jardins – *paysage* – *Provence* – *artiste* – journalistes ;
- riverains – qualité de vie – cadre de vie – *paysage* – *paysage* – *Provence* – *artiste*

Il convient de nuancer ce dispositif. D'abord en indiquant que l'association UDA-CARDE est gran-

dement facilitée par une traduction spécifique ; ensuite en précisant la complémentarité de leurs pratiques de luttes dès l'origine.

Traduction : même un paysage quelconque peut constituer un jardin

De l'aveu même du fondateur de la CARDE, le secteur Durance-Alpilles ne constituait pas un paysage de qualité : "le seul endroit...qui n'est pas très beau c'est Châteaurenard...C'était le seul endroit à la limite où c'était possible (de faire passer le TGV) suivant le critère du paysage". Pourtant, les arboriculteurs de l'Union Durance-Alpilles se sont reconnus dans le mot d'ordre de défense du paysage de la Provence. C'est parce qu'ils se considéraient comme des "jardiniers" du paysage provençal.

"En conclusion, les agriculteurs de ce pays ont transformé en jardin des territoires exigus, exposés au mistral et à la sécheresse en maîtrisant l'eau et le vent, ne détruisons pas l'effort d'agriculteurs courageux, par un tracé lourd de conséquences pour le département"⁶².

Ils entretenaient avec le paysage le même rapport que le peuple latin à la nature. Le terme latin *colere* renvoie à cette attitude, dont nous avons déjà parlé. Il autorise un déplacement du paysage de qualité vers le jardin, ce qui facilite l'alliance entre la CARDE de M. Indigo et l'UDA.

Le fer de lance et le parapluie

Mais les liens entre la CARDE et l'UDA sont renforcés par une complémentarité des pratiques de combat. Une relation quasi-symbiotique s'établit entre l'UDA et la CARDE. L'UDA se considère comme le "fer de lance de la mobilisation" grâce à ses actions spectaculaires et énergiques, inspirées du syndicalisme agricole. Mais ces formes d'actions ne sont pas sans risques pour l'UDA et ses responsables⁶³ et la CARDE lui sert de "parapluie" lors de manifestations "dures" (incendie des caténaires, occupation des voies, des gares, etc.).

Pour conclure, nous indiquerons les limites du dispositif. Le cours imprimé par son fondateur à la CARDE se heurta à une épreuve, "l'insensibilité" des hommes politiques. Ainsi, le civique ne se laissa pas réduire par la grandeur inspirée. Il en sortit renforcé. En d'autres termes, l'interprétation politique du nouveau président "performait" mieux que la précédente, pour "agir" les responsables politiques. L'épreuve est racontée par un des nouveaux responsables.

Convaincre, c'était l'approche qu'essayait de faire M(...) (le fondateur), il suffit d'amener notre

député devant un paysage et “il va pleurer” : lui pensait que c’était ça mais il a été minoritaire dans cette opinion⁶⁴, moi, j’ai plutôt l’approche de M (...) (le nouveau président). Finalement une majorité de présidents d’associations ont été amenés à dire calculons pas trop, avec eux, il n’y a que les rapports de force⁶⁵. M (...) lui a dit “Non, le mouvement, c’est un mouvement politique, un mouvement social et ça se mène de cette façon. On n’est pas pour tes histoires de “sensiblerie”, de paysages et compagnie. La Provence c’est un bon slogan⁶⁶, ça n’évoque plus grand chose chez les gens”.

Dès l’été 1990, la CARDE prend une autre orientation, plus civique⁶⁷, son fondateur est marginalisé, et d’autres responsables prennent sa direction, pour le “mettre sur les rails de la démocratie”.

II. Seconde phase : Les tentatives de reformulation de l’intérêt général

La seconde partie analysera deux associations caractéristiques de la seconde phase du conflit, durant laquelle apparaissent des contestations plus constructives :

- la Fédération d’Action Régionale Pour l’Environnement (FARE-SUD), réseau associatif généraliste visant à définir un intérêt général régional ;
- la Fédération Environnement et TGV, regroupant les associations vauclusiennes pour proposer une redéfinition de la grande vitesse, le TGV sur les voies existantes, opposée au “système TGV” de la SNCF.

1) La FARE SUD : une organisation pour redéfinir l’intérêt général régional

Le passage de la CARDE à la FARE-SUD pourrait s’analyser comme le passage d’une coordination départementale d’associations – surtout centrées sur des intérêts locaux – mobilisées contre le projet du TGV Méditerranée à un réseau associatif régional⁶⁸ “généraliste”⁶⁹ souhaitant participer à la définition d’un intérêt général régional. Les dirigeants de la CARDE, qui en prennent l’initiative en novembre 1991, désirent faire émerger un mouvement de citoyens, dépassant l’opposition au projet, pour porter une revendication démocratique plus vaste⁷⁰.

A) La pédagogie de l’intérêt général :

Cette évolution civique de la justification, déjà perceptible au sein de la CARDE dès la fin de l’été 1990, trouvera son aboutissement avec la constitution de la FARE-SUD un an plus tard. Dès sa création, FARE-SUD exprime dans ses statuts le but “de favoriser la participation des citoyens et des associations tout au long des processus d’élaboration, de décision, éventuellement de mise en œuvre des projets ayant un impact sur l’environnement et leur contrôle a posteriori”. Le souci de placer l’environnement au cœur du débat démocratique traduit un engagement civique de l’action écologique⁷¹. La référence à la “cité” civique va même plus loin puisque, dans ses relations avec les associations locales qui la composent, l’organisation de FARE-SUD prétend les éduquer à l’intérêt général⁷². Le projet de FARE-SUD consistait à utiliser l’expérience de la CARDE pour construire une organisation “pédagogue”, fédérant les associations pour leur enseigner l’intérêt général à travers des combats locaux. Le combat local ainsi traduit peut n’être plus qu’un moyen de cet apprentissage de l’intérêt général ou un cas illustrant la nécessité d’élargir la citoyenneté⁷³. Cet enjeu-prétexte se retrouve peut-être dans le caractère parfois tactique⁷⁴ des slogans développés, ce qui ne nuit d’ailleurs pas à leur efficacité.

L’organisation renforce l’argumentation

Mais justification ne veut pas dire discours. Pour éviter d’être rabaissée au rang de “pur verbiage”, la justification doit prendre appui sur des objets concrets, des dispositifs adéquats. L’organisation constitue un premier dispositif de stabilisation de l’argumentation. L’organisation, c’est-à-dire l’articulation de la FARE-SUD et de ses associations locales, exprime ce mouvement qui tente la construction de l’intérêt général. La FARE-SUD réunit des associations de terrains dont les thèmes de contestation sont très localisés et pouvant être différents d’un terrain à l’autre pour constituer un autre lieu d’action plus global où l’on dégage des thèmes fédérateurs, notamment la notion d’intérêt général. Ainsi l’organisation est un dispositif qui conforte les arguments “civiques” de FARE-SUD. Elle figure la montée vers l’intérêt général régional et la visée pédagogique. Les territoires constituent les unités de base, la matière première et les ressources, du réseau. On a ensuite à la tête du réseau un petit groupe de 5 ou 6 personnes qui définissent une stratégie et ont une relation pédagogique avec “les gens du territoire”. Ils dénoncent l’enfermement territorial mais FARE-SUD n’existerait pas sans les associations locales. Le réseau comme FARE-SUD peut s’opposer au territoire précisé-

ment parce qu'il s'appuie sur le territoire. Il y a une articulation à trouver entre les deux et leur relation ne pourra pas être de simple opposition.

Le rôle des lieux

Les stratégies récentes de la FARE et de la CARDE s'appuient d'ailleurs sur des lieux. Les lieux sont à la fois des terrains de conflit et des "briques" de l'argumentation. Non seulement chaque lieu d'impact mobilise des forces (les riverains et les personnes concernées), mais il fournit un registre d'argumentation utilisable contre le projet⁷⁵. Pour justifier leur combat, c'est-à-dire pour construire un intérêt général opposable à la justification du maître d'ouvrage, les responsables associatifs se constituent un "portefeuille" de lieux. La montée en généralité de l'action associative passe alors par cette addition des forces et ce chaînage d'arguments.

Une grande sensibilité aux thèmes porteurs

Dans la phase "actuelle"⁷⁶, l'argumentation de la FARE-Sud évolue par le choix de nouveaux terrains de combats anticipant sur de possibles victoires. Le rebondissement sur d'autres conflits permet d'entretenir la mobilisation de l'organisation car les luttes sur la TGV semblent s'essouffler⁷⁷. Le passage à d'autres conflits, notamment celui de la A8 bis⁷⁸, permet de tirer les enseignements de l'expérience du TGV Méditerranée. Il s'agit également de restructurer l'argumentation autour de thèmes "porteurs". La FARE-Sud est très à l'écoute, très attentive au climat politique et à ses évolutions pour transformer son argumentation. Ainsi, le thème fédérateur de l'environnement était en phase avec la "vague verte", la montée des partis écologistes aux régionales de mars 1992 : "la vague verte de mars 1992 nous place dans une conjoncture qui n'existait pas au moment où se sont constituées les grandes associations de protection de la nature = FRAPNA (Rhône-Alpes) AFRPN de Waechter en Alsace ou URVN en Provence dans les années 1970". Et puis, avec la décrue de la vague verte, lui succède le thème de l'aménagement du territoire qui semble porteur, d'autant plus qu'on est à l'époque du débat sur l'aménagement du territoire organisé par Charles Pasqua.

Les difficultés d'une stratégie paradoxale

Ce projet n'est pas sans poser des problèmes, semble-t-il. Pour intéressant qu'il soit, ce type d'organisation semble instable. N'est-il pas écartelé en permanence entre la nécessité d'obtenir des résultats qui satisfassent les revendications des associations locales et celle de promouvoir un programme d'intérêt général régional ? N'est-il pas obligé, pour tenir cette stratégie paradoxale, d'osciller entre des

périodes de luttes locales et d'action politique ? Comment définir l'intérêt général régional à partir des luttes locales. Cette tension entre l'effort pour garder le lien avec un ancrage territorial et les obligations de généralisation évoque la justification domestique. C'est pourquoi l'organisation de FARE-SUD semble un compromis entre cité civique et cité domestique. Ce fort ancrage territorial d'une organisation visant l'intérêt général n'est pas sans évoquer, toutes proportions gardées, les structures déconcentrées du Ministère de l'équipement. Comme la stratégie de la FARE-Sud, la dynamique territoriale au sein des subdivisions est un compromis entre deux formes de légitimité, civique et domestique. Elle associe un sens de l'intérêt général et des relations de confiance et de proximité. Mais outre cela, l'ingénieur subdivisionnaire de l'Équipement peut s'appuyer sur une légitimité industrielle et mettre en avant son expertise technique⁷⁹.

B) L'organisation d'un espace public

Le rôle des forums

Le rôle des forums dans la stratégie de la FARE-SUD se réfère à la notion d'espace public. La formation de l'opinion à cette occasion, l'importance accordée par la FARE-SUD aux comités d'initiatives de quartiers marseillais, tout ceci évoque, toute proportion gardée, le rôle des cafés au XVIII^e siècle et celui des clubs dans la Révolution française. Ce type de mobilisation s'opposerait peut-être à celui de la Drôme où l'on assisterait plutôt à une mobilisation de pays dans laquelle les responsables associatifs "font du lien social" avec des repas et des événements conviviaux. Ces réunions permettent de concrétiser la conception politique de la FARE-SUD :

Nous n'avons pas vocation à être une alternative gestionnaire du pouvoir politique. Nous sommes un courant critique dans la société pour son évolution vers plus de "ménagement" du territoire et des hommes qui y habitent... Nous incitons les citoyens à agir pour la transparence des décisions politiques et économiques. Nous pratiquons une citoyenneté active et nous revendiquons plus de démocratie⁸⁰.

Ainsi les forums ont-ils plusieurs rôles :

- ils permettent de repérer des alliés éventuels et d'enrichir l'argumentation : on y trouve compétences, expertises et avis autorisés ;
- ils permettent de relativiser aux yeux des élus l'intérêt général qui n'est pas seulement technico-économique. Car les conflits de légitimité peuvent s'y exprimer pleinement (on retrouve l'exigence méthodologique de mise à plat) ;

- ils ont un effet médiatique, ils renforcent la visibilité des associations et les font apparaître responsables et préoccupées de sérieux ;
- ils constituent des lieux de débats, ils participent de la constitution de cet espace public nouveau pour lequel la FARE-SUD se bat.

La critique de la sphère politique

La représentation du politique formulée par les dirigeants de FARE-SUD s'apparente à la conception habermassienne. Les hommes politiques et l'administration sont regroupés dans "une espèce de sphère, complètement fermée et tout le problème des politiques, c'est de bouger à l'intérieur de cette sphère et puis de prendre des positions les uns par rapport aux autres. Mais cette sphère c'est quand même elle qui a le pouvoir de décision". Cette sphère politique correspond au système politique d'Habermas : même autonomisation vis-à-vis de l'extérieur, même rationalité instrumentale fondée sur l'efficacité, même indifférence aux valeurs. "Ici, on a comme acteurs les politiques, et comme valeurs, quasiment rien si ce n'est quand même l'idéologie économique et la technique". C'est à l'extérieur du système politique que se trouve "la grande masse des citoyens et toutes les valeurs de la société, l'esthétique, les paysages, le territoire, la culture". Le problème c'est que l'intérêt général : "est dit et exécuté par ceux-là (administration et politiques) qui sont en symbiose" tandis que la grande masse des citoyens n'accède pas aux décisions.

La stratégie de FARE-SUD : organiser un espace public

La stratégie de Fare-Sud, c'est de "structurer" le plus possible l'espace des citoyens en apportant des idées sur des "thèmes de pointe, comme la défense de l'environnement, et l'aménagement du territoire". Cette organisation est destinée à faire pression sur la sphère politique, en y injectant des valeurs nouvelles. On rejoint la question de l'intérêt général. Il y a "une partie de transcendance dans l'intérêt général... Des valeurs un peu transcendantes, un peu supérieures. C'est le bien, c'est ce qui fait que la société peut continuer à exister de façon agréable pour le plus grand nombre. Ensuite, il faut le traduire, l'interpréter pour prendre des décisions, pour passer dans le monde des actes. Et c'est dans cette interprétation de l'intérêt général que réside le débat démocratique". Or, à l'heure actuelle l'interprétation de l'intérêt général, sa traduction est faite par la seule administration en fonction des seuls critères technico-économiques. Il faut "élargir la traduction". Il faut que "ces valeurs d'économie et d'argent soient un peu contrebalancées par d'autres valeurs". Tel est l'objectif assigné par FARE-SUD à son action..

On ne peut qu'être frappés, là encore, par la similitude entre ces positions de FARE-SUD et les analyses de Jürgen Habermas concernant les espaces publics démocratiques, lieux permanents et autonomes de la formation de l'opinion et de la volonté politique qui ne sont contraints ni par l'urgence de la décision, ni par la tutelle de l'Etat.

L'exercice de la souveraineté populaire ne passe plus par la soumission directe des institutions et de l'administration à la volonté collective, mais par l'exercice d'une pression externe sur un système politique devenu autonome. Cette pression n'a d'autres supports possibles que la discussion publique, organisée selon les principes (d'ordre procédural) de l'éthique de la discussion.

(...)

L'espace public est programmé non pour décider, mais pour explorer et résoudre des problèmes d'intérêt général, pour interpréter les valeurs et pour découvrir les "bonnes" et les "mauvaises" raisons. La décision relève donc du système politique lui-même. Certes, s'il veut s'assurer une légitimité, celui-ci doit prendre en considération les formulations de la volonté collective à laquelle aboutit la discussion publique. Un second postulat (du modèle d'Habermas JL) est que le projet d'une démocratisation du fonctionnement interne du système économique et de l'appareil d'Etat est illusoire, car une telle démocratisation "radicale" nuirait à leur efficacité et à leurs capacités fonctionnelles ; d'où l'idée que la démocratie doit désormais se concrétiser dans de nouveaux équilibres établis entre le pouvoir communicationnel, ancré dans le *monde vécu*, et le pouvoir d'intégration sociale des médias systémiques⁸¹.

Ainsi, le président de la FARE-SUD, se déclare satisfait une fois que le débat démocratique a eu lieu (durant la mission du collège des experts). Ayant obtenu une contre-expertise indépendante du projet SNCF⁸², il abandonne la contestation du TGV Méditerranée⁸³. Mais ce combat des associations des Bouches-du-Rhône, orienté vers la démocratisation des procédures de décision, est une des sources d'innovations récentes dans les procédures de conduite des grands projets comme la circulaire du 15 décembre 1992, dite circulaire Bianco⁸⁴.

2) La reformulation de la grande vitesse par les associations du Vaucluse

La stratégie "vaclusienne" est très différente de celle des Bouches-du-Rhône : au lieu de critiquer la décision, ils vont critiquer le projet. Puisque la force de l'action publique réside dans la cohé-

rence technique du “système TGV”, les responsables vauclusiens vont tenter de “rouvrir cette boîte noire”⁸⁵. Créée en février 1990, la fédération *Environnement et TGV* regroupera les associations de défense des communes du Vaucluse concernées par les différents tracés⁸⁶. Au fil du conflit, la fédération a connu, comme la CARDE, une évolution traduisant une montée en généralité.

La diversification de l'action des associations locales

D'une part, une partie des associations locales ont diversifié leurs actions, passant de la défense des riverains menacés par le projet de TGV Méditerranée à celle d'un intérêt local diversifié, par exemple, l'ensemble des problèmes d'environnement d'une commune Ainsi, l'association Environnement et TGV du Thor, n'a plus été concernée par le passage du TGV depuis l'abandon du tracé Est. Elle intervient depuis sur d'autres problèmes d'environnement : actions de sensibilisation pour répondre à des enjeux éducatifs (nettoyage des berges des Sorgues, lutte contre la maladie des platanes) ; recours juridiques contentieux pour défendre le patrimoine architectural ou paysager (recours contre le projet d'extension d'une maison de retraite qui menaçait le point de vue du château, recours contre la délivrance d'un permis de construire qui défigure la colline du Thor).

Les documentalistes de la grande vitesse

D'autre part, un groupe de travail ad hoc, constitué de militants vauclusiens intéressés, CRÉDO-RAIL (le Centre Régional de Documentation sur le RAIL) et l'association *Provence vivante*, se sont constitués, au sein de la fédération, afin de fournir des arguments contestant le dossier SNCF sur le terrain de l'expertise et accréditant le thème du TGV sur les voies existantes. Ce travail de documentation a permis la production d'un argumentaire “vauclusien” qui est devenu celui de l'UJRM (L'Union Juridique Rhône-Méditerranée), l'association “spécialiste”, constituée pour assister les associations des six départements dans leur combat juridique contre le projet. Ainsi, dans le discours associatif des associations vauclusiennes et dans leur aire d'influence, l'argumentation s'appuie sur la “cité” industrielle, les dossiers sont toujours très techniques⁸⁷. Ils tentent une redéfinition de la grande vitesse, “le TGV sur les voies existantes”, opposée au “système TGV” de la SNCF.

Redéfinir le projet et son cadre problématique

Pour analyser le fonctionnement des collectifs associatifs du Vaucluse, il nous faut distinguer deux notions : le *problem solving* – la solution du problème – et le *problem setting* – la formulation du problème. Le projet se présente avant tout comme

une solution, le “one best way”. Mais elle est dépendante d'une certaine formulation du problème à résoudre. C'est pourquoi, la critique du projet peut se définir comme une reformulation du problème qu'il prétend résoudre.

Relativisation et recadrage par Crédorail du système TGV

Ces notions vont nous permettre de distinguer ce qui semble le plus novateur dans la critique des associations du Vaucluse⁸⁸. Elles opèrent une “déconstruction” du projet de TGV Méditerranée, rapporté à son *problem setting* : le “Système TGV” répond à une logique d'opérateur. Après cette relativisation, les associations critiquent certains éléments du système TGV, notamment la perception de l'aérien comme concurrent principal. Ce faisant ils proposent une reformulation de la solution de la grande vitesse fort différente de celle de la SNCF.

La grande vitesse selon la SNCF, “le système TGV”⁸⁹, obéit à la nécessité de concurrencer l'aérien. Elle se définit par les caractéristiques suivantes : très grande vitesse + spécialisation voyageurs + voies nouvelles + liaisons longues entre grandes métropoles. En revanche, la reformulation de la grande vitesse par les associations du Vaucluse entend concurrencer le transport routier. Ses caractéristiques sont très différentes : grande vitesse + programme mixte (fret + voyageurs) + amélioration des voies existantes + matériel pendulaire (pour aller plus vite sur les voies existantes) + transport combiné + dessertes intercity (intra-régionales) + arc latin (liaisons Est-Ouest de la Méditerranée).

Les associations du Vaucluse ont tenté de “rouvrir la boîte noire” du projet. Elles se sont affrontées à l'épreuve industrielle : les données chiffrées et les prévisions contenues dans le dossier de CREDO-RAIL – concernant les menaces de faillite que faisait peser la stratégie de surinvestissement de la SNCF en faveur des grandes vitesses – ont été quasiment confirmés par une expertise de l'IFRET-OEST⁹⁰. Devant les menaces présentées par cette stratégie, la SNCF et le ministère des transports ont préféré négocier avec les associations des Bouches-du-Rhône en particulier⁹¹. Ce qui n'enlève rien à l'intérêt de la démarche vauclusienne.

Conclusion : Les contours de la montée en généralité

Pour conclure, je m'interrogerai sur la départementalisation territoriale des contestations et l'ab-

sence de la justification écologique⁹² au sein du mouvement.

1) La départementalisation de la contestation

Le mouvement n'est pas parvenu à se régionaliser réellement, limité par les rivalités suscitées par les mobilisations territoriales, mais aussi par les rivalités entre responsables associatifs⁹³ et le poids des découpages départementaux existants. Les facteurs de départementalisation de la mobilisation se renforcent mutuellement : mentionnons par exemple l'importance croissante du conseil général pour les élus ruraux, le poids persistant des découpages administratifs départementaux (préfets, police...) et le rôle des éditions locales de la presse régionale, essentielles pour la visibilité d'une action associative et politique⁹⁴. Une autre cause réside dans le rôle joué par les porte-parole. C'est chez eux que nous trouvons la clarification la plus poussée des principes qui sous-tendent le mouvement. En exagérant un peu, je dirais qu'ils constituent les "philosophes politiques" du mouvement puisqu'ils sont à la fois les plus familiers des théories et les plus exposés aux contraintes de justification, dans les débats comme dans l'action. Les responsables se font les porte-parole d'associations locales variées, de mouvements diversifiés dont ils durcissent la cohérence et l'homogénéité pour mieux les coordonner.

2) L'absence de la justification écologique

Il reste à évoquer l'effacement des problématiques écologiques dans le mouvement contestataire.

A) L'évacuation de la cité verte dans les Bouches-du-Rhône

D'abord, un constat rapide, la mission Querrien est parvenue à réduire le conflit en évitant les zones où la mobilisation et le lobbying étaient importants : les espaces naturels sont sacrifiés au profit des espaces protégés politiquement. Le fait se constate surtout dans les Bouches-du-Rhône où 70 % du tracé Querrien est en ZNIEFF (Zones Nationales d'Intérêt Flori-Faunistique). "Les arbres ne protestent pas", aurait dit Max Querrien. Donc, ce point confirme l'évacuation de la cité verte dans les Bouches-du-Rhône. Elle procède de deux logiques différentes. La domestication d'abord et puis l'absorption par la cité civique.

a) Première phase : la domestication de la nature

Durant la première période de mobilisation, le fondateur de la CARDE, choisit de gommer son appartenance au parti des Verts pour ne pas diviser le mouvement qui comporte beaucoup d'agriculteurs, et, en particuliers, les arboriculteurs du nord des Bouches-du-Rhône, représentés par l'association Union Durance-Alpilles, véritable fer de lance du mouvement. La justification de la CARDE met l'accent sur la domestication de la nature en Provence, les agriculteurs étant les "jardiniers" du paysage provençal. Du coup pas de cité verte, l'aigle de Bonelli est l'antithèse de l'arboriculteur du Nord des Bouches-du-Rhône. Le responsable de l'Union Durance-Alpilles, les oppose lors de notre entretien. Il met en avant la petite région agricole, écosystème social qu'il oppose à l'écosystème naturel.

b) Seconde phase : la prédominance de la cité civique

Les responsables de FARE-SUD que nous avons pu rencontrer nous ont peu parlé des problèmes d'environnement posés par le projet. Certes, les principaux sites concernés – la centrale du Tricastin et les zones inondables – ne sont pas situés dans les Bouches-du-Rhône, mais des raisons plus importantes expliquent leurs réticences devant la question environnementale.

La FARE-SUD ne veut pas s'enfermer dans les questions territoriales

Selon son président, les mouvements environnementalistes ont une conception étriquée de l'environnement ; c'est la perception du monde à la lumière de son voisinage, de "ses environs". Ainsi, la défense de l'environnement court toujours le risque de s'enfermer dans "l'impasse territoriale" constituée par "le territoire enfermé sur lui-même", au lieu de s'inscrire dans les questions d'ensemble qui sont des questions politiques. Au contraire, la FARE-SUD est une tentative pour désenclaver la défense de l'environnement, pour "la faire décoller, passer du territoire au global". Mais il y a plus grave, selon notre interlocuteur, l'ignorance de la politique et le repli sur le territoire rendent ces mouvements particulièrement vulnérables aux thèmes du Front National. Un autre responsable critique les associations naturalistes comme le CEEP (le Conservatoire pour l'Etude des Ecosystèmes de Provence). Malgré leur conception globalisante de l'environnement, leur action se limite à certains enjeux⁹⁵. Mais surtout, il leur reproche leur manque de combativité. Elles se contentent bien souvent de "faire la rubrique nécrologique de tout ce qui disparaît sur les grands projets".

Des rapports difficiles avec les partis écologistes

Compte tenu de l'hégémonie de la cité civique dans le mouvement des Bouches-du-Rhône l'argumentation écologique, pour être prise en compte, devait se faire absorber par cette dernière. Aussi les responsables du mouvement se tourneront-ils vers les partis écologistes pour s'en faire des partenaires. Mais le rapprochement ne s'effectua pas. D'abord, les partis écologistes n'échappent pas à l'enfermement territorial que M. Bleu dénonce chez les associations naturalistes. Mais surtout les Verts ont été incapables de proposer des perspectives stratégiques pour jouer leur rôle de relais politique des associations. Génération Écologie n'a pas fait mieux que les Verts : elle sert surtout de machine électorale pour son Président Brice Lalonde.

c) Troisième phase : le combat pour l'Aigle de Bonelli, un "baroud d'honneur" ?

La cité verte revient actuellement dans les Bouches-du-Rhône, avec "l'essoufflement" du mouvement, comme un des thèmes "résiduels" de combat. Le combat semble s'effectuer sur le mode tragique de la défense d'une espèce menacée. En 1994, un collectif écologique s'est constitué, le Comité Provence-Nature, qui participe notamment à la défense de l'Aigle de Bonelli, menacé par le tracé du TGV Méditerranée. Un militant écologiste s'est installé dans un "Tipi" proche d'une des aires de rapace menacée.

Un représentant de la cité verte

Finalement, celui-ci est le premier porte-parole de la cité verte que nous rencontrons. C'est le représentant de l'Aigle de Bonelli et, à travers lui, de certains écosystèmes naturels de garrigues, puisque ce prédateur se trouve au sommet de la chaîne alimentaire des écosystèmes en question. Dans son argumentaire, on retrouve les principaux thèmes du principe de justification écologique : la grandeur d'une espèce menacée, le développement durable et le "principe responsabilité". Il estime qu'il vaudrait mieux concentrer les pollutions sur les couloirs de nuisances et de trafic et convaincre les gens pour qu'ils les quittent et résident ailleurs à moyen terme. Si, comme le constate Laurent Thévenot, les questions écologiques sont relativement peu écologiques au sens pur tellement elles sont territorialisées, nous tenons là une exception. Ce militant, lui, est "détaché". Originaire du Jura où il défendait le Faucon Pèlerin, il continue son combat en PACA avec la défense de l'Aigle de Bonelli mais sans particulièrement sembler "attaché au coin".

Vers un Parlement des choses ?

Évidemment cette position est incommensurable, sur le plan des valeurs et des intérêts, avec l'intérêt général défendu par l'administration des

Transports : "la technique ne refera pas un Aigle de Bonelli". Peut-on concevoir un dispositif de participation où ces légitimités différentes puissent se faire entendre et s'écouter ? Faut-il constituer un "Parlement des choses"⁹⁶ où les représentants techniques que sont les Ingénieurs des Ponts et Chaussées et les représentants de l'Aigle de Bonelli pourraient s'exprimer ensemble "à égalité" ?

B) Un compromis local avec la grandeur verte dans la Drôme

La Coordination Drôme-Vaucluse constitue la principale fédération des associations contestatrices de la Drôme⁹⁷. Victime du lobbying des viticulteurs des Côtes-du-Rhône, elle "accueille" le nouveau tracé qui emprunte la vallée du Rhône. Dès lors les associations de la Coordination Drôme-Vaucluse s'installent dans une logique de NIMBY réactionnel. Elles se battent pour "renvoyer le tracé d'où il vient" : repousser le tracé des couloirs de nuisances vers les vignobles et les zones naturelles de l'Est du département. La généralisation des intérêts passe par une mobilisation territoriale, celle de la "plaine de Marsanne"⁹⁸. Pour se garder de la clôture communautaire et justifier⁹⁹ son action, la Coordination passe un "compromis local" avec la justification écologique. Elle a fait de la lutte contre les risques environnementaux du tracé Querrien, risques hydrauliques et nucléaires, son nouveau thème de combat depuis 1993. Elle constitue en quelque sorte, un relais sur le terrain de l'administration de l'environnement qui labellise la référence à la cité verte. Son dispositif d'action très interconnecté évoque la justification écologique. Il comprend bon nombre d'études, de rapports d'expertises chargés de "mettre en rapport" l'impact du tracé et les composantes de l'écosystème. Il est intéressant de voir ici que la référence à la cité verte passe par un dispositif institutionnel. L'environnement existe ici comme champ d'action, domaine de compétence, champ d'expertise d'une administration. Le dispositif culmine avec la notion de "vie intérêt supérieur à l'intérêt général" que le Droit sanctionnera. En effet, l'action de la Coordination connaîtra un succès relatif lors de la seconde enquête publique. Elle porte sur les modifications du tracé au droit du site nucléaire du Tricastin. Le 22 décembre 1994, la commission d'enquête émet un avis défavorable à la DUP du tracé.

C) En Vaucluse, la difficile mobilisation sur les problèmes de la Durance

Un des responsables vauclusiens, a évoqué son intention de se battre sur le thème environnemental de la Durance et ses difficultés pour y parvenir. La

Durance "appartient" à EDF, aussi est-il bien difficile de se mobiliser pour elle. Il prouve ainsi a contrario l'importance de la justification domestique dans les combats écologiques en France, puisque la Durance ne peut constituer un patrimoine, on ne peut se battre pour elle.

Ainsi, nous pouvons formuler une première indication sur l'absence de la justification écologique

NOTES

¹ Cette communication s'appuie sur une recherche plus globale portant sur les contestations du TGV Méditerranée et réalisée, pour la Direction des Transports Terrestres, par l'auteur et deux autres chercheurs (Jean-Michel Fourniau de l'INRETS et André Donzel du LAMES-CNRS).

² Je qualifie cette première phase de contestation de réactive parce que les associations réagissent à partir de l'impact prévisible du tracé. Je regroupe ces actions sous le terme d'opposition par contraste avec des logiques de contestations plus constructives que je nomme mobilisation.

³ L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification (Les économies de la grandeur)*, Gallimard, 1991 et C. Lafaye et L. Thévenot, "Une justification écologique ? (Conflits dans l'aménagement de la nature)", *Revue française de sociologie*, n° XXXIV-4, octobre-décembre 1993.

⁴ Ce régime d'action qui respecte ces contraintes de légitimité est appelé par Luc Boltanski et Laurent Thévenot le régime d'action *justifié*.

⁵ Dans cet article, j'emploie toujours le terme justifié au sens de L. Boltanski et L. Thévenot pour désigner l'action qui s'appuie sur les différents principes de légitimité en usage dans nos démocraties modernes. Les auteurs appellent *cités* ces formes de légitimité différentes – civique, industrielle, domestique, marchande, inspirée, de l'opinion – qui sous-tendent nos actions lorsqu'elles sont soumises aux contraintes de l'espace public. Elles correspondent à autant de manières de mesurer la *grandeur* des personnes. À ces six cités déjà éprouvées, il convient d'en ajouter une septième, en cours d'élaboration, la cité verte ou justification écologique.

⁶ Mais, comme notre documentation la plus importante concerne le département des Bouches-du-Rhône, nous présenterons essentiellement trois associations de ce département pour résumer schématiquement ces transformations : l'Union Durance-Alpilles, qui défend l'intégrité d'une petite région agricole, adhère à la CARDE, qui se mobilise pour la défense du paysage ; la CARDE, à son tour, participe à la constitution de la FARE, qui défend un intérêt général régional. Cependant l'analyse des justifications associatives se poursuit et d'autres articles seront nécessaires pour restituer la richesse des démarches associatives, en particulier vaclusiennes et drômoises.

⁷ Il ne s'agit pas de la chronologie du conflit, tout au plus d'un ordre d'exposition extrêmement simplifié.

⁸ Il est difficile de définir le NIMBY sans évoquer la stigmatisation opérée par l'usage du terme. Le modèle du NIMBY, c'est l'association de riverains regroupant les propriétaires lésés par un projet d'aménagement. De telles associations sont souvent dénoncées par l'administration, des aménageurs, des élus, ou encore par d'autres associations, "pour la revendica-

tion égoïste qui gît derrière la manifestation trompeuse d'une préoccupation en faveur de la qualité de l'environnement". Le terme est destiné à illustrer "l'égoïsme" des mouvements revendicatifs puisque NIMBY est l'acronyme de Not In My Back Yard : "Pas de cela dans mon jardin" ce qui sous-entend : "Mais si ça passe de l'autre côté de la colline, je m'en moque". Certains auteurs sont amenés à nuancer cette appréciation des associations locales de riverains, en indiquant que ces associations sont des lieux de sensibilisation et de formation à l'environnement. Cf. C. Lafaye et L. Thévenot, *op.cit.*, p. 500-502 et P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La découverte, 1994, p. 230-235. Notre analyse de l'évolution des associations contestatrices du TGV Méditerranée conduit également à mettre l'accent sur les nuances dont parlaient ces auteurs.

dans le conflit du TGV Méditerranée. Les questions écologiques n'y forment pas l'armature d'une nouvelle cité car elles sont absorbées dans deux ordres de justification plus classiques : la cité civique et surtout la cité domestique. En d'autres termes, ces questions écologiques sont fortement territorialisées.

tion égoïste qui gît derrière la manifestation trompeuse d'une préoccupation en faveur de la qualité de l'environnement". Le terme est destiné à illustrer "l'égoïsme" des mouvements revendicatifs puisque NIMBY est l'acronyme de Not In My Back Yard : "Pas de cela dans mon jardin" ce qui sous-entend : "Mais si ça passe de l'autre côté de la colline, je m'en moque". Certains auteurs sont amenés à nuancer cette appréciation des associations locales de riverains, en indiquant que ces associations sont des lieux de sensibilisation et de formation à l'environnement. Cf. C. Lafaye et L. Thévenot, *op.cit.*, p. 500-502 et P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La découverte, 1994, p. 230-235. Notre analyse de l'évolution des associations contestatrices du TGV Méditerranée conduit également à mettre l'accent sur les nuances dont parlaient ces auteurs.

⁹ Cf. C. Lafaye et L. Thévenot, "Une justification écologique ? (Conflits dans l'aménagement de la nature)", *op.cit.*, p. 500.

¹⁰ J'utilise encore ici le terme légitime au sens précis que lui donnent L. Boltanski, L. Thévenot et les autres chercheurs du G.S.P.M. : l'action légitime est celle qui répond aux exigences de justification publique.

¹¹ Le caractère collectif des intérêts partagés par les lobbyistes ne permet pas de les distinguer des associations NIMBY telles que les associations centrées sur la défense d'un site ou les associations d'usagers qui défendent un outil commun (une rue, un espace public, un monument) signalées par Pierre Lascoumes.

¹² Une analyse comparative des régimes de justifications mis en œuvre par les associations du Somport (64) et de Californie.

¹³ Nous en avons discuté lors de l'entretien que j'ai pu avoir avec eux au GSPM. Cf. L. Thévenot, C. Lafaye, Entretien du 23 juin 1995, Groupe de Sociologie Politique et Morale, E.H.E.S.S.

¹⁴ Mais il peut être institutionnalisé et reconnu. Ainsi, le lobbying est plus "légitime" aux États-Unis qu'en France.

¹⁵ Dans la cité de l'opinion, ou cité du renom, la grandeur ne dépend que de l'opinion des autres. Liée à la constitution des signes qui condensent la force et l'estime des gens, elle repose sur le transport et la diffusion de ces signes dans les media.

¹⁶ L'opacité se verra dans le type de liens que le cabinet entretient avec le porteur d'opinion.

¹⁷ Car le Syndicat Général des Vignerons Réunis des Côtes-du-Rhône, comme d'autres structures viticoles, a déjà dans ses attributions la représentation et la défense des viticulteurs de l'appellation vis-à-vis des grands projets d'équipement. D'ailleurs, il organise des réunions d'information auprès des sénateurs et députés du Vaucluse. Par exemple le 4 mai 1990, la réunion portait justement sur "le passage du TGV au sein du vignoble". Ce n'est donc pas dans cette direction qu'il faut chercher la spécificité de "TGV".

¹⁸ La différence principale réside dans la participation des responsables des AOC Coteaux d'Aix, une appellation menacée par les tracés de la branche Fréjus mais qui n'appartient pas aux Côtes-du-Rhône.

¹⁹ En France, le lobbying est nié par celui qui le pratique, Très Grande Vigilance n'échappe pas à la règle, notre interlocuteur, était à l'époque chargé d'animer l'association. Il nie l'existence de tout lobbying. Cette attitude la conduit d'ailleurs à minimiser l'action de son association. Cette grande "modestie" tranche avec le discours des autres responsables associatifs, souvent persuadés que leur position est la bonne et leur action la plus efficace.

²⁰ J'emploie toujours dans cet article intéresser au sens de recruter des alliés. Cf les analyses de Bruno Latour et des chercheurs du Centre de Sociologie de l'Innovation.

²¹ En effet, les adhérents de "TGV" sont des organismes viticoles "ayant pour objet la défense des vigneron et vignobles touchés par le projet" auxquels peuvent se joindre "toute association, commune ou établissement public de caractère régional ou national intéressés par le vignoble français (ONIVINS, INAO, associations de consommateurs, associations de défense de l'environnement, ...)".

²² Henri Michel est député de la Drôme, président de la commission viticole à l'Assemblée, mais aussi "ami personnel du Président, chez lequel François Mitterrand vient souvent"; Guy Penne est maire de Ste-Cécile-Les-Vignes (84), sénateur représentant les Français établis hors de France, président de l'association des maires du Vaucluse et conseiller aux affaires africaines du Président; Jean Garcin est Président du Conseil général de la Drôme, ancien résistant et à ce titre ami du Président.

²³ À la différence des fédérations départementales d'associations contestatrices, dont l'action justifiée est soumise également à d'autres épreuves de grandeurs (émouvoir les politiques, réaliser des dossiers techniques, faire décoller le mouvement, etc.). ²⁴ Depuis les élections municipales de 1995, il est également devenu maire de Marseille.

²⁵ En partie seulement, car selon deux (au moins) des principaux responsables de l'association, M. Violet et un de ses adjoints, l'UDA doit être solidaire de l'action de la CARDE et continuer le combat, après avoir obtenu satisfaction.

²⁶ Là encore, intéresser ne signifie pas corrompre, mais recruter des alliés pour un projet. Cf. les analyses de Bruno Latour et des chercheurs du Centre de Sociologie de l'Innovation.

²⁷ Max Querrien est conseiller d'État et maire de Paimpol. Il est chargé par le Ministre des Transports, Michel Delebarre, de négocier sur le terrain le tracé définitif du TGV Méditerranée. La mission Querrien se déroule de août 1990 à janvier 1991.

²⁸ Dans la cité domestique, la grandeur des personnes dépend de leur position dans une chaîne de dépendances personnelles. Mais les liens personnels y sont généralisés de manière à respecter les exigences de justification, en particulier les grandeurs ne sont jamais définitivement attribuées aux personnes, elles sont toujours critiquables, évaluables et révisables.

²⁹ Dans l'action justifiée il y a toujours un horizon, une instance de jugement générale, donc ici une discussion potentielle avec les étrangers. Nous verrons, lorsque nous analyserons la FARE-SUD, comment la grandeur domestique parvient à "faire du général avec du personnel" tout en respectant les contraintes pragmatiques de publicité dans nos démocraties modernes. En d'autres termes, la justification domestique garde l'ancrage tout en se défendant d'une fermeture. En revanche, l'opposition eux/nous, caractéristique de la communauté, ne respecte pas les exigences démocratiques de justification puisque les qualités de l'appartenance communautaire sont définitivement attribuées aux personnes, elles ne sont pas révisables.

³⁰ Entretien du 13 juillet 1994, *loc.cit.*

³¹ C'est-à-dire la superficie en arboriculture intensive.

³² M. Roncayolo, article "Territorio" de l'encyclopédie Einaudi, t. XIV, p. 218-243 traduit dans "Territoires et territorialité", *Territoires*, n° 1, 1983, Presses de l'École Normale Supérieure, Paris, 1983, p. 3-40.

³³ C'est pourquoi je partage cette remarque méthodologique d'un groupe de chercheurs associés au GDR Réseaux: "Plus que l'identification des objets, réseaux ou territoires, celle des procès territoriaux ou résillaires, l'analyse de leurs domaines et de leur interaction, le repérage des sujets sociaux qui les "choisissent", n'ouvrent-elles pas des perspectives nouvelles?". Cf. C. Chivallon, B. Debarbieux, M. Grossetti, A. Lovell, M. Péraldi, X. Piolle, A. Tarrus, *Réseaux sociaux et territoires*, Note provisoire pour une recherche en cours Lexique *Réseaux et territoire*, G.D.R. Réseaux, 1994, p. 18.

³⁴ M. Marié, "Questions introductives pour un séminaire de réflexion", *Dossiers des séminaires Technique, territoire et société*, MELTM, DRI, n° 8/9, septembre 1989, p. 27. Cf. également M. Marié, *Les terres et les mots*, Méridiens Klincksieck, 1989.

³⁵ Cf. A. Cauquelin, "Notes sur la panne", *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 39, septembre-octobre 1988, p. 68-73.

³⁶ Habitude qui n'implique pas forcément ici la longue durée.

³⁷ Sur cette notion, cf. O. Soubeyran, "Comment se fabrique un territoire de la prospective", *Espaces et sociétés*, n° 74-75, 1994, p. 156-161.

³⁸ Qu'il s'agisse de la liaison Grand Sud avec l'option grand triangle d'Avignon ou des variantes de l'option petit triangle d'Avignon, le rapport d'étapes SNCF de juillet 1990 signale un fort impact sur "le maraîchage et l'arboriculture en bordure de Durance, de Rognonas à Orgon (*Bouches du Rhône*)" (les passages soulignés indiquent un impact important JL). Max Querrien allait construire le tracé définitif en évitant le secteur litigieux de Durance-Alpilles.

³⁹ Entretien du 13 juillet 1994, *loc.cit.* ⁴⁰ Plus généralement, les émotions jouent un rôle dans les régimes d'action répondant à des exigences de coordination. Ainsi, lors de l'analyse de la justification initiale de la CARDE puis de celle de la Coordination Drôme-Vaucluse, nous rencontrerons des exemples d'engagement émotif (enthousiasme de M. Indigo et indignation des membres de la Coordination Drôme-Vaucluse) dans l'action justifiée. Pour une théorie générale de cette articulation, cf. L. Thévenot, "Émotions et évaluations dans les coordinations publiques", in P. Paperman, R. Ogien (dir.), *La couleur des pensées. Sentiments, émotions, intentions (Raisons pratiques 6)*, Éditions de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1995, p. 145-175.

⁴¹ Au dire d'un de nos interlocuteurs, M. Rouge, Durance-Alpilles était un peu considérée par les décideurs avignonnais comme "la poubelle d'Avignon".

⁴² Il s'agit du président et d'un de ses adjoints.

⁴³ Juriste de formation, il n'ignore rien de la théorie du bilan développée par le conseiller d'État Guy Braibant.

⁴⁴ "L'argument qui se tenait était de dire: "rien n'est joué, plus on se montrera fort jusqu'au bout moins on aura de risques de récupérer le tracé puisqu'il est déjà parti une fois il peut tout aussi bien revenir. On tirait sur toutes les ficelles, dès qu'il y avait l'ombre d'un soupçon ou une déclaration d'un élu qui envisageait le retour du tracé on en faisait nos choux gras, et on montait ça en épingle". M. Violet, entretien du 13 juillet 1994, *loc.cit.*

⁴⁵ Comme ces deux années de cours favorables des fruits et légumes dont nous avons déjà parlé qui permettent à l'UDA d'évoquer la "mort économique" d'une petite région agricole prospère.

⁴⁶ Les charrettes, ce sont "des attelages qui sont tirés par des multitudes de chevaux qui défilent à Châteaurenard, à Barbentane etc. et c'est une tradition ancestrale mais qui correspond à une culture quand même assez localisée", entretien du 13 juillet 1994, *loc.cit.*

⁴⁷ UDA, entretien du 13 juillet 1994, *loc.cit.*

⁴⁸ Alleins, Vernègues, Mallemort, Saint-Cannat, Lambesc, Éguilles, Venelles et Rognes.

⁴⁹ FDSEA, UDSEA, Fédération Départementale des Syndicats Paysans, Fédération Départementale des Caves Coopératives, Fédération Départementale des Caves Particulières, Syndicat de défense des Vins AOC Coteaux d'Aix, Syndicat des Producteurs de Semences maïs, sorgho Provence.

⁵⁰ Ce premier cours de la CARDE, marqué par l'influence de son fondateur, (peintre), et une action coordonnée par la défense du paysage provençal, s'étend de février à juillet 1990. Il correspond au développement initial et rapide de la fédération. Ensuite, la CARDE prend un nouveau cours et son fondateur est rapidement marginalisé. Il semble que la déclaration présidentielle du 14 juillet 1990, favorisant la politisation du mouvement, constitue la rupture.

⁵¹ Les "rurbains" sont définis par référence à la rurbanisation, "l'extension disséminée des villes dans les espaces ruraux qui les entourent". Gérard Bauer et Jean-Michel Roux, deux urbanistes, ont forgé ce néologisme et analysé ce processus dans un ouvrage désormais classique : G. Bauer, J.-M. Roux, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Seuil, 1976.

⁵² Le terme est employé ici sans rapport particulier avec la politique prônée par la DATAR, qui porte le même nom

⁵³ Cf. notamment M. Legrand, responsable associatif de la CARDE, entretien du 1/12/1994.

⁵⁴ Dans la cité inspirée, la grandeur des personnes est acquise dans un état de grâce qui réalise une relation immédiate avec un principe extérieur et supérieur (Dieu, la beauté, etc.). Cette grandeur se révèle dans les manifestations inspirées (sainteté, créativité, sens artistique, authenticité, etc.) qui constituent ses formes privilégiées d'expression.

⁵⁵ M. Rouge, entretien du 12/4/1994.⁵⁶ Bien que cette qualification du paysage soit très répandue en France et dans d'autres pays latins.

⁵⁷ La culture, mot et concept, est d'origine romaine. Le mot "culture" dérive de *colere* – cultiver, demeurer, prendre soin, entretenir, préserver – et renvoie primitivement au commerce de l'homme avec la nature, au sens de culture et d'entretien de la nature en vue de la rendre propre à l'habitation humaine. Le terme prit ensuite deux significations complémentaires :

- Le soin donné aux monuments du passé ;
- Le goût et, généralement la sensibilité à la beauté, non chez ceux qui fabriquent des belles choses, c'est-à-dire chez les artistes eux-mêmes, mais chez les spectateurs. La culture signifie alors l'aptitude, ou mieux le mode de relation prescrit par les civilisations avec les Œuvres des artistes, poètes, musiciens, philosophes, etc. Cf. H. Arendt, *La crise de la culture*, Folio essais, Gallimard, 1972, p. 271-273.

⁵⁸ La préposition "dans" évoque un rapport expressif de type spinoziste. Cf. L. Sfez, *Critique de la communication*, Seuil, 1988, p. 29-30 et 52-56.

⁵⁹ Ce résumé est bien trop sec. Pour éviter toute simplification, il faudrait pouvoir citer abondamment l'entretien que nous avons eu avec lui, lorsqu'il raconte son choix soigneux des termes des discours, son émotion profonde à cette occasion, et en retour le poids des mots qu'il constate dans les Assemblées Générales.

⁶⁰ Cf. E. Kant, *Critique de la faculté de juger*, trad. A. Philonenko, Vrin, 1979.

⁶¹ B. Latour, *Aramis, ou l'amour des techniques*, La découverte, 1992, p. 47. Dans cet extrait, l'auteur parlait d'un projet technique en phase de conception.

⁶² Dossier présenté par Union Durance-Alpilles contre le tracé de référence SNCF, mars 1990, p. 8.

⁶³ Le lendemain de l'occupation du viaduc de Rognonas, le 21 mai 1990, la SNCF portait plainte contre X pour cause de trafic perturbé. Le président de l'UDA était convoqué à la gendarmerie de Châteaurenard à titre de témoin principal, comme

précédemment le 14 avril où son témoignage avait été requis à la suite de l'action menée à Barbenantane (occupation de voies). Mais cette fois-ci, d'autres associations étaient présentes sur les lieux : Environnement et TGV, le collectif de défense du Val de Durance et la CARDE. 600 manifestants se sont alors rendus à la gendarmerie de Châteaurenard et ce sont les responsables de ces associations qui sont entrés un par un pour être entendus par les gendarmes.

⁶⁴ Ce responsable évoque ici l'épreuve de la cité inspirée – quand elle est "prise" dans un compromis avec la grandeur civique – l'émotion se transmettra-t-elle au député ? Cette opinion est confirmée par le fondateur lui-même lors de son entretien, "M. (...) (le nouveau président) avait peut-être raison".

⁶⁵ Comme nous le verrons dans la seconde partie, pour la CARDE "deuxième manière" et la FARE-Sud, la cité civique se clive en espace public et système politico-administratif. Dans le premier règnent les valeurs, dans le second les rapports de force et le "cynisme" (l'efficacité du monde industriel transposée dans le civique).

⁶⁶ Il s'opère ici un déplacement, une réduction critique de l'objet Provence dans la cité civique : "la Provence n'est qu'un slogan".

⁶⁷ J'en parlerai dans un autre travail.

⁶⁸ FARE-SUD comprenait au départ des associations des 6 départements de PACA, des Bouches-du-Rhône, du Vaucluse, des Hautes-Alpes, des Alpes-de-Haute-Provence, du Var et des Alpes-Maritimes. Le départ des deux associations du Vaucluse, en juillet 1992, l'affaiblit dans sa représentativité à l'égard du conflit du TGV Méditerranée qui concerne lui la Drôme (Rhône-Alpes) ; le Vaucluse, les Bouches-du-Rhône et le Var (PACA) ; le Gard et l'Hérault (Languedoc-Roussillon) – ce que représente l'Union des Six comme coordination informelle (bien qu'une partie de la Drôme fasse toujours cavalier seul).

⁶⁹ Cf. Lascoumes P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La découverte, Paris, 1994.

⁷⁰ En témoignent les textes d'orientation, les propositions ("Livre blanc de l'environnement" mars 1992, notamment le Programme d'urgence pour sauvegarder l'environnement en PACA – de novembre 1991 – et les quatre axes économiques et d'aménagement du territoire.

⁷¹ "Schéma directeur d'action 1993-1994" septembre 1993.

⁷² Cf l'article de Lafaye et Thévenot déjà cité.

⁷³ La relation pédagogique peut s'interpréter comme une critique civique des relations domestiques : la FARE comme l'École dans les projets débattus sous la révolution est "lieu d'apprentissage de la liberté, comme détachement des liens de dépendance personnelle, familiaux et locaux".

⁷⁴ Ou une occasion de lutter contre le Front National, comme nous l'a dit le président lui-même lors d'un entretien le 11 juillet 1994.

⁷⁵ Ainsi, selon un des responsables, la revendication de l'utilisation des couloirs existants pour le passage du TGV Méditerranée était "un excellent thème fédérateur puisque chacun en a une vision différente. Pour les uns c'est là bas (vision NIMBY) ; pour d'autres ça se rapproche de l'argumentation vauclusienne des voies existantes" ; ça pouvait même se rapprocher du thème des couloirs de nuisance, quoique cette relation ne fût pas recherchée puisque des associations de la CARDE (Plan d'Orgon) étaient déjà au bord de l'autoroute. Et puis "le fait de demander l'étude indépendante de cette possibilité donnait une perspective au mouvement et permettait d'intéresser le Conseil Général des Bouches-du-Rhône".

⁷⁶ Lors du premier entretien, un responsable nous présente cette stratégie : il donne plusieurs exemples de lieux mobilisés contre le projet de TGV : Mallemort et la question des zones inondables ; La Barben et la protection de la Nature (le tracé passe à proximité d'une aire d'Aigle de Bonelli) ; la gare de l'Arbois et l'aménagement du territoire (le choix de localisation pénalise Marseille et le transport ferroviaire) ; Les Pennes-

Mirabeau et les nuisances (le tracé passe à proximité d'un lotissement). M. Rouge, entretien du 12 avril 1994, *loc.cit.*

⁷⁷ Entretien du 12 avril 1994.

⁷⁸ D'après nos interlocuteurs, cette évolution est perceptible dans les Bouches-du-Rhône en particulier.

⁷⁹ Cf. la recherche en cours sur les contestations de l'autoroute A8 bis, Anne Tricot, SET URA 911, recherche financée par la DRAST.

⁸⁰ Cf. P. Corcuff et C. Lafaye, *Processus de traduction et légitimités quotidiennes dans les relations entre agents de l'équipement et élus locaux : le cas de la DDE de la Gironde*, DRI-ADRESSE, mars 1991, p. 72-73.

⁸¹ Cf. les textes d'orientation : le texte de "FARE-SUD et la vie politique", 6 juillet 1992, le débat auquel il a donné lieu lors du bureau du 11 juillet 1992 à Ollières (83), le texte d'orientation adopté lors de l'A.G. du 9 octobre 1993 à Estoublon (04), le débat auquel il a donné lieu lors du bureau de St Maximin, le 11 septembre 1993.

⁸² Présentation de la théorie d'Habermas dans A. Cottureau et P. Lardrière (dir.), *Pouvoir et légitimité (Raisons pratiques 3)*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1992, p. 12 et 14-15.

⁸³ Pour une analyse détaillée du collège des experts, cf. J. Lolive, "Le collège des experts du TGV Méditerranée : comment améliorer un projet grâce aux contestations dont il fait l'objet", communication au séminaire de recherche INRETS *Analyse et évaluation des politiques de transport*, 9 février 1994 - 13 avril 1995, séance du 30 septembre 1994.

⁸⁴ Au grand dam des autres responsables associatifs.

⁸⁵ La circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures – dite circulaire Bianco, du nom du Ministre des transports de l'époque –, a pour objet de redéfinir les procédures d'utilité publique, en inaugurant un processus plus global, en quatre temps : une première phase de débat préalable et intermodal sur les finalités et l'intérêt économique et social de l'aménagement aboutissant à la détermination du cahier des charges des études de tracé ; une phase d'études de tracé en fonction de ce cahier des charges ; une phase d'enquête publique réorientée dans une perspective d'aménagement des territoires concernés ; enfin une phase de suivi d'application de la décision.

⁸⁶ Sur cette notion, cf. les analyses de Bruno Latour notamment B. Latour, *La science en action*, La découverte, 1989 et *Aramis, ou l'amour des techniques*, La découverte, 1992.

⁸⁷ Courthezon, Jonquières, Bédarrides, Entraigues-sur-Sorgues, St Saturnin-les-Avignon, Avignon, Le Thor, Caumont-sur-Durance, Cavaillon, Cheval Blanc.

⁸⁸ Citons en particulier les 40 fiches synthétiques de l'UJRM, *Objections au tout TGV*, décembre 1992 et *Signaux d'alarme à la SNCF, "audit" pirate de la politique ferroviaire menée en France depuis 15 ans*, CRÉDO-RAIL, trois éditions en 1993.

⁸⁹ Plus précisément les conclusions du travail d'expertise et de documentation de CRÉDO-RAIL et "Provence Vivante" sont repris par la Fédération des associations du Vaucluse "Environnement et TGV" et par l'UJRM un essai de regroupement des fédérations départementales à partir du Vaucluse.

⁹⁰ Pour une analyse détaillée du système TGV, cf. 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, janvier 1988.

⁹¹ Cf. le compte-rendu de l'expertise dans G. de FOS, "Catastrophe ferroviaire", *Bulletin des Transports et de la Logistique*, n° 311, 1^{er} mai 1995.

⁹² Pour une analyse détaillée de cette négociation, cf. Jacques Lolive, *op.cit.* Depuis les négociations du collège des experts, ni la SNCF, ni la DTT n'avaient eu de contacts avec les associations vauclusiennes, les choses sont en train de changer. Nommé le 25 mai 1994, le nouveau Président de la SNCF, Jean Bergougnoux, chargera son directeur de la Stratégie de recevoir les responsables de CRÉDO-RAIL et d'apporter une réponse argumentée à leur "audit-pirate". Cf. *Suite à "l'audit" pirate de la politique ferroviaire... I/ Réponses de la SNCF II/ Examen de ces réponses*, CRÉDO-RAIL, décembre 1994.

⁹³ Dans la justification écologique, ou cité verte, l'attention portée à l'environnement et sa protection permettrait d'établir un ordre de grandeur entre les personnes et les choses qui peuplent la cité verte. Est grand ce qui est "vert", propre, biodégradable, recyclable, ou s'oppose à ce qui pollue. Les grands êtres peuvent être des éléments naturels comme l'eau, l'atmosphère, l'air, le climat, des êtres génériques comme la faune, la flore. Est petit ce qui pollue. Mais l'élaboration de ce nouvel ordre de justification n'est pour l'instant qu'une hypothèse que des recherches en cours (en particulier l'analyse comparative des régimes de justifications mis en œuvre par les associations du Somport (64) et de Californie par une équipe du GSPM) cherchent à démontrer. La recherche sur les contestations du TGV Méditerranée s'inscrit dans ces réflexions. Sur l'hypothèse de la cité verte, cf. C. Lafaye et L. Thévenot, "Une justification écologique ? (Conflits dans l'aménagement de la nature)", *op.cit.*

⁹⁴ Ce constat ne porte que sur la période analysée par l'enquête (de janvier 1990, début de la contestation, à avril 1993, fin de l'enquête publique) car, selon nos interlocuteurs actuels, "depuis que M. Bleu est parti, ça va beaucoup mieux".

⁹⁵ Les réflexions d'un responsable associatif du Vaucluse, sont éclairantes à cet égard. Cf. entretien du 14 avril 1994.

⁹⁶ Selon la typologie de P.Lascoumes, elles défendent un intérêt focalisé. Cf. Pierre Lascoumes, *op. cit.*

⁹⁷ Cf. Bruno Latour, "Esquisse d'un parlement des choses", *Écologie politique*, n° 10, été 1994.

⁹⁸ La vallée de Crest, Marsanne, Montboucher, la Garde Adhémar dans le Sud de la Drôme et dans le Nord-Vaucluse, Bollène et Lapalud. se sont regroupés au sein de la *Coordination des associations du tracé ouest* qui deviendra la *Coordination Drôme-Vaucluse*.

⁹⁹ Le territoire mobilisé réunit la plaine de Marsanne – cette zone rurale légèrement en retrait de la Vallée, est une petite région agricole productrice de semences – et les territoires autour du site du Tricastin. C'est le fonctionnement périurbain qui dessine ce nouveau pays puisque les gens qui travaillent sur le site habitent dans les zones rurales des alentours (la plaine de Marsanne en particulier).

¹⁰⁰ J'emploie toujours le terme au sens de Boltanski et Thévenot.



Faut-il un public à l'enquête publique ? Les paradoxes d'une procédure de démocratie participative¹

Cécile Blatrix,
allocataire de recherche université Paris I Panthéon - Sorbonne

Souvent on peut voir, sur les panneaux d'affichage administratif des mairies, certains documents à la fois étranges et austères. Il s'agit généralement d'affiches de couleur blanche, de dimensions relativement réduites, et couvertes de petits caractères noirs très denses et peu attractifs. Il y est question d'enquête, de registres, de dossier, d'observations, de commissaires enquêteurs, de rapport, de DUP... tout cela semble très officiel, et concerne mairies, préfectures, mais aussi tribunal administratif et conseil d'Etat. Et l'on retrouve parfois des documents analogues dans les pages des quotidiens régionaux ou nationaux, parmi d'autres avis étranges du type "arrêté", "mise aux enchères publiques", "avis d'appel d'offres", etc.

L'enquête publique, puisque c'est d'elle qu'il s'agit, apparaît comme une situation solennelle, régie par des dispositions formellement définies et organisée dans des lieux et par des personnages officiels. Quelle est la perception du citoyen quant à cette procédure où sa participation ne paraît ni obligatoire, ni particulièrement requise et valorisée ? Les travaux portant sur l'enquête l'abordent généralement du point de vue des différents acteurs qui la mettent en œuvre (administration, élus, commissaires enquêteurs). En revanche la catégorie même de **public** est peu interrogée, celui-ci étant souvent implicitement assimilé aux riverains, ou aux associations de défense, sans faire l'objet d'une analyse plus approfondie... C'est cette analyse ethnographique de la procédure, telle qu'elle est perçue par ceux à qui elle est censée s'adresser qu'on vou-

drait présenter ici², ce qui peut surprendre si l'on sait que dans les faits, le public se caractérise d'abord par son absence. Ainsi d'après une enquête réalisée en 1988 par un organisme de protection de l'environnement, 6 % des personnes interrogées avaient participé à une enquête³. Sur les quelque 10 000 enquêtes ayant lieu chaque année, un commissaire enquêteur évaluait récemment à 85 % la proportion de celles qui font l'objet d'une "carence totale ou partielle de public"⁴. La réalité de l'enquête publique recouvre cependant deux aspects, puisque tandis que toute une série d'enquêtes semblent passer inaperçues, une minorité d'entre elles ont acquis une célébrité médiatique, par exemple, les enquêtes sur les TGV Méditerranée et le tunnel du Somport⁵.

La "désaffection" du public à l'égard de l'enquête, interprétée généralement en terme de manque d'information, de résignation, ou encore d'individualisme, doit être analysée en s'intéressant non seulement à ceux qui prennent part à l'enquête, mais également à ceux qui s'en abstiennent. Il s'agit d'interroger l'idée même de "public". L'hypothèse formulée est en effet que ce public n'est pas déterminé a priori, mais est largement construit au cours de la procédure sous l'effet de la pratique des différents acteurs qui la mettent en œuvre ou ont à voir avec elle. Retenir la catégorie floue de "public" comme objet d'analyse implique ainsi que l'on refuse toute définition préalable de ce public, pour observer comment il est construit socialement au cours de l'enquête, en tant que produit de l'interac-

tion entre ses acteurs. Comprendre la participation à l'enquête nécessite alors de dégager les déterminants de la participation et a contrario, de saisir les raisons pour lesquelles la majorité du public auquel elle est destinée ne participe généralement pas. Il s'agit de saisir en particulier quels sont les coûts et les incitations qui peuvent motiver la (non)participation à l'enquête⁶.

L'enquête publique apparaît, en effet, comme une procédure à la fois solennelle et formelle, tant par les procédés d'information censés la signaler au public, que par son fonctionnement concret, qui font de la participation une démarche potentiellement coûteuse (I). La mise en œuvre de la procédure par les différents acteurs qui en ont la charge véhicule en outre certaines représentations du "public idéal" (II). Ces représentations, et les caractéristiques de l'enquête, se conjuguent pour rendre la participation improbable (III).

I. Une procédure solennelle

A. Une information peu attractive

Le public est donc informé à travers des documents au caractère protocolaire prononcé. Concrètement – et malgré quelques exceptions constatées ici et là – ces documents frappent par leur aspect pour le moins austère et impersonnel, laconique et hermétique. Le vocabulaire utilisé, qui appartient à l'univers du droit⁷, et la dénomination en des termes officiels du projet, rendent parfois peu clair l'objet de l'enquête lui-même.

Le caractère pour le moins aride de cette information fait donc s'interroger quant à ses effets, et notamment sa capacité à capter l'attention du public, qui bien souvent va dès le stade de l'information se sentir étranger à cette procédure. Le contraste avec les soins apportés à l'accessibilité de l'information dans d'autres domaines suggère ainsi que ces documents dont l'existence est obligatoire, trouvent dans cette obligation même leur seule raison d'être, comme s'ils n'avaient pas réellement vocation à être lus. Leur fonction semble davantage de satisfaire aux exigences légales – et de ne pas ouvrir la voie à un recours contentieux – que de susciter la participation⁸. Apparaissant ainsi comme une obligation vide de sens, l'information délivrée semble peu à même de susciter l'intérêt, et encore moins la mobilisation des populations.

Or, les déficiences de la publicité officielle sont rarement compensées par l'emploi d'autres moyens d'information par les élus, ces derniers utilisant très peu les larges possibilités qui sont à leur disposition pour compléter l'information (bulletin municipal, courriers, expositions...). Quant à la manière dont l'enquête est abordée par les médias, seuls les projets d'une certaine ampleur sont relatés et renvoient de la procédure l'image d'une simple formalité précédant la réalisation d'une opération insusceptible de remise en cause dans son principe. Elle n'est pas perçue ni présentée en tant qu'étape propre à modifier une décision administrative⁹.

L'enquête publique apparaît donc comme une procédure à la fois hyper-règlementée, et purement formelle.

B. Un cadre et des acteurs officiels

L'enquête publique a lieu dans un cadre officiel, à tout le moins inhabituel, puisqu'il s'agit des mairies et éventuellement des préfectures concernées par le projet. Le cadre de l'enquête ne peut qu'ajouter au sentiment d'extériorité du public à cette procédure qui semble solennelle également de par les acteurs qui la mettent en œuvre, notamment les commissaires enquêteurs. Le simple intitulé de leur fonction leur confère déjà un caractère solennel. Malgré leur indépendance supposée, les commissaires enquêteurs restent perçus par le public comme des "gens de l'administration"¹⁰.

Concrètement la participation à l'enquête peut revêtir différentes formes, de la simple consultation du dossier d'enquête, à la rencontre des commissaires enquêteurs lors de l'une de leurs permanences, jusqu'à la rédaction d'une observation sur le registre prévu à cet effet. Le participant doit alors se plier à une série de contraintes : horaires pouvant poser problème à des personnes actives (contrainte aggravée par les réticences persistantes de nombreuses mairies à délivrer des photocopies du dossier, malgré l'existence de garanties formelles)¹¹, dossiers volumineux et souvent très techniques... De fait, le public semble peu utiliser ce document ésotérique qu'il maîtrise mal. On constate souvent que les seules personnes qui se livrent à un examen approfondi du dossier sont précisément celles qui, pour une raison ou une autre, sont déjà familiarisées avec ce type de documents¹².

C. Une procédure publique

Contrairement à d'autres modes d'expression de l'opinion – on peut penser au vote, dont le secret

est garanti par l'isoloir – la participation à l'enquête prend la forme de l'expression publique d'une opinion. Participer, c'est donc se mettre en avant afin de prendre la parole publiquement et en son nom propre. Il faut prendre toute la mesure du caractère inhabituel d'une telle démarche pour des citoyens à qui il n'est jamais demandé davantage que de se prononcer sur une personne ou, à la rigueur, par un oui ou un non, dans le secret de l'isoloir. Ce caractère public de la procédure rend possible le jeu de certains mécanismes sociaux de nature à faire obstacle à la participation, tout particulièrement en milieu rural.

Nécessairement voyante, la participation comporte en effet certains risques. Des appréhensions sont ainsi perceptibles parmi le "public" potentiel, qui tiennent à la visibilité de la participation, et qui seront particulièrement importantes dans les petites communes. Ce sont en effet les relations avec les autres habitants du village qui sont ici en jeu¹³. La visibilité d'une telle démarche semble ainsi, plus ou moins supportable en fonction du nombre de ceux qui l'ont déjà entreprise, mais également de leur "qualité" (la prise de position du maire à l'égard du projet est ici très importante)¹⁴. De fait, les participants à l'enquête s'exposent parfois – notamment quand il s'agit de projets "sensibles" type autoroute ou TGV – à toute une série de sanctions informelles ou diffuses¹⁵ de la part de leur entourage : blâmes, reproches voire menaces sont des moyens d'exercer une sanction sur les participants, sanction d'autant plus forte qu'on peut s'appuyer sur l'évocation d'intérêts communs relatifs à un entresoi : ainsi, la participation peut dans certains cas être dénoncée sur le mode de la trahison (certains participants reçoivent des remarques de la part du maire, des reproches de la part d'un voisin, voire des menaces (menace de mort téléphonique à certains participants membres d'associations) : autant de moyens d'exercer une sanction sur les participants. L'interconnaissance que ce jeu suppose pour être efficace permet toutefois de comprendre pourquoi ces mécanismes fonctionnent dans une moindre mesure en milieu urbain.

Dès lors, confrontés au choix de participer ou de s'abstenir, les participants potentiels vont anticiper les conséquences d'une telle action, et le degré auquel ils sont sensibles aux sanctions encourues va largement influencer sur leur décision¹⁶. La participation à l'enquête publique apparaît ainsi comme une démarche potentiellement coûteuse.

II. La définition pratique du public : Le "public idéal"

C'est en vain que l'on chercherait dans la "loi Bouchardeau"¹⁷ des indications quant au statut de la participation à l'enquête. Il n'y est fait référence qu'au terme vague de public¹⁸ qui n'est pas défini. Selon l'article 2, l'enquête "a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contrepropositions, (...) afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information". Force est de constater que le statut de la participation du public, dans une procédure censée démocratiser un certain nombre de choix collectifs, est bien flou. L'absence de précision à ce sujet laisse à penser à une égalisation de statut entre les divers acteurs¹⁹, démentie dans la pratique au grand dam des participants.

Le fonctionnement concret de la procédure fait apparaître en filigrane ce que doit être un "bon" public. On peut distinguer ici les exigences quant à l'identité du participant, des exigences tenant à la forme que doit prendre la participation. Le participant idéal apparaît ainsi comme un individu très concerné par l'objet de l'enquête, et dont la contribution respecte certaines formes.

A. Des personnes concernées...

Le caractère individualiste de la participation requise apparaît notamment lors des permanences des commissaires enquêteurs²⁰, et lors de l'analyse par ces derniers des observations déposées sur les registres d'enquête.

La participation collective fait l'objet d'une disqualification par les commissaires enquêteurs qui refusent parfois de recevoir des personnes venues en groupe trop important et n'acceptent qu'une délégation de deux ou trois personnes²¹. On retrouve la même dénonciation de la participation collective de la part des maires²². Les pétitions ne sont pas considérées comme une véritable participation et font l'objet de réévaluations.

Derrière l'ensemble de ces comportements se dessine en filigrane ce qu'est la "bonne participation" pour les commissaires enquêteurs comme pour les maires : il s'agit en définitive d'une participation individuelle, et les groupes sont souvent l'objet d'une certaine suspicion, cependant que les individus qui, faisant preuve d'humilité sont venus

demander explications et conseils aux commissaires enquêteurs, semblent correspondre davantage au public requis.

Le périmètre des communes dans lesquelles a lieu une enquête est régulièrement mis en cause par les associations de protection de l'environnement²³. Certes l'enquête publique est en principe ouverte à tous quels que soit l'âge, la commune de résidence voire même la nationalité des individus. Mais cette absence de restriction à la participation dans les textes qui régissent l'enquête, voit se développer parallèlement des catégories pratiques d'appréciation des observations par les commissaires enquêteurs. Les observations sont en effet réévaluées selon un certain sens de la recevabilité, renvoyant à la formule ambiguë de "personnes concernées". Michel Chaumet explicite partiellement ce code pratique d'appréciation en vigueur parmi les commissaires enquêteurs, quand il écrit au sujet des observations que "l'absence d'adresse ou l'anonymat empêchent d'en connaître la juste valeur"²⁴. L'attention portée par le commissaire enquêteur à une observation paraît ainsi inversement proportionnelle à la distance géographique qui sépare la résidence de son auteur du tracé projeté. La valeur d'une observation dépend donc largement de l'identité de son auteur, et en particulier l'éloignement par rapport au projet est bien vite perçu comme disqualifiant. La participation d'individus "très éloignés" du projet apparaît incongrue, voire suspecte²⁵. Implicitement, c'est l'idée que ces observations doivent être "ramenées à leur juste valeur" qui est émise.

On retrouve chez la plupart des maires la conception restrictive du public qui a cours parmi les commissaires enquêteurs. Seule la présence des riverains est jugée légitime²⁶. De fait, pour eux l'enquête n'a pas vocation à être le moment d'un véritable débat, mais paraît ne devoir donner lieu qu'à des propositions de corrections mineures à apporter au projet. Elle ne doit pas permettre la prise en charge par les participants de problèmes dont la responsabilité n'incombe qu'aux élus, et n'est en aucun cas le moment d'une expression des citoyens, puisque le seul moment légitime, à la fois nécessaire et suffisant, d'une telle expression, doit résider dans les consultations électorales²⁷. Dans le volume de la participation réside, en effet, une potentielle remise en cause de la représentativité des maires et toute forme de participation qui dépasserait la défense individuelle d'intérêts spécifiques, paraîtrait à la fois incongrue et illégitime aux yeux de ces élus dont l'autorité semblerait ainsi de fait remise en cause : L'enquête publique a donc une dimension potentiellement subversive du rap-

port traditionnel entre représentants et représentés, qui conduit ceux-là à tenter de neutraliser la procédure, en stigmatisant certains participants dont la présence est jugée comme non pertinente²⁸.

B. Etre "dans les formes"

La "véritable" participation ne saurait se faire sur le seul mode oral, mais passe par la rédaction d'une observation sur le registre de l'enquête. Même si elle est possible en théorie, l'expression d'observations orales ne semble être prise en compte que dans la mesure où elles sont consignées ensuite sur le papier.

Une procédure écrite

Le commissaire enquêteur recommande ainsi à toutes les personnes qu'il reçoit, de rédiger une observation "en bonne et due forme" sur le registre prévu à cet effet ; tout se passe donc comme si, pour acquérir une forme valable, la participation devait être obligatoirement passer par l'écrit, avec tout ce que l'écrit peut avoir de solennel. Or, comme le font observer certains commissaires-enquêteurs eux-mêmes, ce que les participants disent pendant les permanences perd parfois de son impact une fois écrit. La nécessité de mettre en forme ses remarques fait de la participation une démarche potentiellement coûteuse : Comment s'y prendre sans modèle et parfois sans la moindre idée des formes et formules requises dans une telle situation ? De fait, cette exigence de l'écriture, en même temps qu'elle dissuade la participation, produit des effets sur la qualité et la nature de l'expression recueillie, comme le montre l'analyse des registres d'observation.

Le public va, en effet, devoir tenter de se réapproprier la procédure en s'exprimant et en défendant son point de vue selon des stratégies particulières, pas forcément conscientes, pour être dans les formes et "donner du poids" à son observation. La plupart des observations ont ainsi en commun une même conception de la procédure, et leur contenu révèle les propriétés particulières que les participants prêtent à la situation dans laquelle ils s'expriment : celle-ci apparaît bien comme solennelle et donc nécessitant des efforts de correction. Tout se passe comme si le caractère solennel de la procédure exerçait un effet de montée en généralité poussant les participants à tenter d'être "à la hauteur" de la situation, à s'appliquer, à faire preuve de sérieux. L'anticipation par les participants de la manière dont leur observation sera appréciée, autrement dit leur sens de l'acceptabilité, détermine la forme et le

contenu “tendu” de leur discours²⁹. Les participants sont donc conduits à adopter à leur tour un “langage d'importance”³⁰ : le ton, le style, la syntaxe, le vocabulaire employés, qui restent caractéristiques du seul langage écrit, tentent de reproduire, plus ou moins adroitement, un discours juridique³¹.

Intérêts privés et/ou utilité publique ?

Il s'agit en outre pour le participant de faire valoir son “titre à parler”³². L'administration de la preuve que l'on a, pour une raison ou une autre, son mot à dire, est en effet une exigence inhérente à la rédaction d'une observation. Il faut “expliquer ce que l'on vient faire là”, comme si le participant craignait que sa présence ne soit jugée incongrue : les participants intériorisant cette exigence, se contentent de préciser leur adresse quand celle-ci indique explicitement en quoi ils sont touchés, ou commencent leur observation par des formules comme “*habitant à...*”, “*résidant à...*”, “*propriétaire à...*”, “*exploitant à...*” une commune concernée par l'enquête. Certaines observations sont encore plus explicites : “*Nous sommes concernés par le tracé de... qui passe à proximité de notre habitation principale et de nos parcelles de terres et de vignes*”. Toutes les observations s'attachent ainsi en premier lieu à rappeler en quoi leur auteur est concerné par l'enquête, et très rares sont ceux qui vont s'en dispenser. Tout se passe comme si, avançant son titre à parler, le déposant voulait arguer de la normalité et du caractère recevable de sa requête. Seul, le fait d'être concerné par le projet en cause, au sens d'en être réellement une “victime”, semble pouvoir justifier la participation. Les justifications que mettent en œuvre les personnes “extérieures” témoignent a contrario de cet impératif : ceux qui ne sont pas même de mettre en avant leur domiciliation près du projet ou tout au moins dans une commune concernée se justifient en ayant recours à des procédés qui leur permettent d'établir une connexion entre eux-mêmes et l'objet de l'enquête : “*Etant donné le lieu de résidence de mes parents...*”, “*habitué et amoureux de la magnifique région de...*”, “*Ayant l'intention d'acheter une résidence secondaire aux alentours de...*”.

Mais pour les déposants il s'agit également de s'accommoder d'une situation qui pose explicitement le problème en terme d'*utilité publique*...

Confrontés à une telle contrainte, les participants vont d'abord tenter d'appuyer la pertinence et la valeur de leur point de vue en tentant de “se grandir” au moyen de divers procédés, visant le plus souvent à montrer que l'on parle au nom d'un collectif, que l'on est un peu plus que soi-même. Les

diplômes, les mandats électifs présents ou passés, parfois les professions sont mis en avant. Il en ressort clairement l'idée, là encore, que toutes les opinions ne se valent pas et n'auront vraisemblablement pas le même poids, en fonction des titres qu'on est capable d'avancer.

Mais pour beaucoup de participants, la seule façon d'affronter ces exigences est de recourir eux-mêmes à la notion d'intérêt général, en tentant d'en imposer leur propre définition. Le déplacement de leur problème sur un terrain plus large leur permet ainsi de l'aborder sous une forme sublimée, en prenant de la hauteur de vue par une “montée en généralité” : c'est ce que Luc Boltanski nomme la “désingularisation des disputes”, par laquelle les participants vont avoir recours à différents modes de légitimation pour tenter d'inscrire leurs revendications dans une cause collective³³. Il s'agit en somme de rattacher son problème personnel à une cause perçue comme valable, un thème ressenti comme mobilisateur.

Cependant, toutes les prises de position ne se valent pas. L'imposition de problématique que constitue le fait de devoir discuter un projet précis, semble conduire les commissaires enquêteurs à mettre en œuvre des catégories pratiques d'appréciation des observations : le plus souvent les oppositions de principe sont simplement relevées, mais sont implicitement considérées comme sortant de l'objet de l'enquête. Ceux qui s'opposent au principe même du projet, sont donc marginalisés et une opposition trop radicale au projet est rapidement stigmatisée comme idéologiquement orientée.

Dès lors, le travail des commissaires enquêteurs va surtout consister en des arbitrages portant sur des aménagements mineurs, et la requête du participant semble avoir d'autant plus de chances d'être prise en compte qu'elle est minime et s'inscrit dans le cadre du projet tel qu'il est défini. Par là est maintenue une définition restrictive du “bon” public.

On voit donc à quelles exigences contradictoires, sont soumis les participants. Le public semble voué soit à être considéré comme “non pertinent”, du fait de la distance géographique qui le sépare du projet, soit à être stigmatisé comme sacrifiant l'intérêt général au nom de ses intérêts particuliers. Ces impératifs contradictoires sont finalement assez dissuasifs et contribuent à restreindre la participation.

III. Les conditions de la participation

A. Une participation inégalement répartie

On pourrait penser que les participants sont ceux pour qui les "intérêts à agir" seraient tels qu'ils permettent de surmonter les coûts de la participation (ainsi si l'on prend le cas d'un projet autoroutier, la participation ne serait le fait que des personnes ayant une maison, un terrain, un commerce... à défendre, à proximité ou sur le tracé prévu). L'analyse des observations des participants montre cependant que la participation n'obéit pas à des mécanismes aussi simples, et que d'autres facteurs entrent en jeu pour déterminer la (non) participation. Ainsi, on constate que les personnes les plus directement "concernées" ne prennent pas toutes part à l'enquête, ni au même degré, et que parmi le public de l'enquête se trouvent des personnes moins directement "concernées", et dont la présence ne saurait être expliquée par la seule défense d'intérêts privés. On a donc à la fois des phénomènes d'auto-accréditation et d'auto-exclusion.

De l'auto-accréditation à l'auto-exclusion.

La distribution des rôles au sein des familles concernées illustre ainsi une répartition inégale de la participation. On observe des phénomènes de délégation qui s'opèrent entre les générations et entre les sexes. C'est ainsi la personne qui est jugée la plus "autorisée"³⁴ au sein de la famille qui souvent prend la parole au nom des autres qui s'en remettent à elle. Les femmes et les plus jeunes, sont ainsi le plus souvent écartés de la participation, ou plus exactement s'en excluent eux-mêmes³⁵. Cette répartition des rôles semble toutefois pouvoir être inversée sous l'effet de certains mécanismes compensatoires, comme un écart entre niveaux de diplômes. La participation à l'enquête suppose, en effet, comme la participation politique une certaine capacité à produire du discours, une aptitude au maniement de mots et de concepts, qui donne tout son poids à l'influence déterminante du niveau d'étude sur la participation³⁶. Disposer de son temps, bénéficier d'une compétence spécifique... peut favoriser la participation.

Etre concerné ne signifie, en effet, pas seulement avoir des intérêts à défendre, mais aussi et peut-être surtout se sentir apte à les défendre. Derrière le refus de "s'en mêler" exprimés par certains, transparait surtout le sentiment de n'être pas "autorisé" à le faire. C'est vraisemblablement le sens de toutes les formules maintes fois entendues

telles que "De toute manière, qu'est-ce qu'on y peut ?", "C'est déjà décidé" ou "Ça sert à rien" : toutes expriment un même sentiment de n'avoir pas de prise sur les événements, qui provoque le retrait de certaines personnes. Dès lors, là où certains croient déceler une indifférence, une "désaffection" de la part du public, on peut préférer voir le sentiment très répandu, encore une fois, de l'incongruité d'une participation chez ceux qui se sentent moins touchés. Dès lors, ils ne vont qu'exceptionnellement prendre le problème à leur compte, laissant le soin d'intervenir à ceux qui leur paraissent plus concernés ou plus qualifiés, notamment à leurs représentants.

C'est bien l'intériorisation d'un certain ordre établi et d'une distribution des rôles, combinée aux contraintes de l'enquête, qui s'additionnent pour écarter l'éventuel public, sauf à avoir des motivations spécifiques, et cette situation peut parfaitement être vécue sur le mode du "je n'ai pas le temps" ou "Ça sert à rien". Seule une mobilisation collective peut alors permettre, dans une certaine mesure, de dépasser ces difficultés en suscitant la participation.

B. Les conditions de la mobilisation

L'existence d'un groupe autour duquel se structure la participation, peut permettre, dans le cadre des groupes primaires ou secondaires dans lesquels le public s'insère, d'atténuer certains coûts potentiels ou d'en contourner les effets. Entreprise au sein de la famille élargie, mais également avec les voisins, amis... qui constituent l'entourage quotidien des participants, la participation semble en effet à la fois moins coûteuse, et stimulée sous l'effet d'incitations particulières.

La participation peut enfin être favorisée dans le cadre de groupes organisés qui vont tenter d'impulser une mobilisation. La manière dont leurs membres mettent au point leur action confirme les hypothèses émises précédemment quant à la nature des coûts qu'il faut surmonter pour participer.

Pour les associations il s'agit de faire la preuve de leur représentativité (ce qui les voue à s'affronter avec les élus), la difficulté étant que la participation à une enquête publique, est une action certes collective mais qui ne se perçoit pas forcément comme telle : c'est un des effets du fonctionnement de la procédure de l'enquête publique que de rendre largement invisibles les uns aux autres ceux qui se mobilisent, en raison de son étalement dans le temps et dans l'espace, d'où la difficulté de faire exister un

groupe de représentés conscient de ses intérêts communs. La pétition, comme la manifestation, est l'une des techniques permettant de dépasser cette difficulté³⁷.

C'est alors à une véritable tentative d'“enrôlement”, que se livrent les associations³⁸. Inciter à participer, c'est d'abord et avant tout se faire le relai d'une information dont on a vu les carences. En prenant en charge l'information, les associations dégagent déjà la procédure de son aspect officiel. Certaines techniques permettent plus précisément de faciliter la participation en instaurant des mécanismes assez élaborés de contournement des coûts : contrainte de l'écrit, mais aussi coût à se mettre en avant, suffisent souvent, on l'a vu, à dissuader une personne de participer à moins qu'un intérêt très fort et très fortement ressenti l'y pousse. En prenant d'abord en charge la rédaction de l'observation par le biais d'un “modèle” à recopier ou d'un simple bulletin à remplir, l'association fournit parfois 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 : c'est quasiment une enquête publique “à domicile” qui leur est ainsi offerte, pratiquement dénuée de tout son contenu symbolique et de la plupart de ses aspects dissuasifs. A la limite, les associations semblent pouvoir être considérées comme les prestataires d'un service de prise en charge de la situation “participation à l'enquête publique”.

Cependant, sauf cas exceptionnel, on constate que les participants même nombreux ne vont pas être considérés comme “représentatifs” : au contraire tout se passe comme si on déduisait du caractère marginal d'une participation qui est surtout le fait des personnes les plus touchées, une approbation du projet par le reste de la population restée silencieuse. En définitive, les opposants paraissent ne représenter, c'est à dire ne témoigner, que du caractère très marginal de l'opposition. Ils deviennent ainsi à leur insu les porte-parole d'une majorité silencieuse favorable au projet.

C. L'enquête publique sans public

Une rapide analyse de la jurisprudence en matière de contentieux de l'enquête publique accrédite

l'idée que la non-participation ne constitue pas un dysfonctionnement mais est la règle, et la mobilisation, l'exception. S'agissant tout d'abord des modalités d'organisation de l'enquête et notamment de sa durée et des horaires de consultation du public, la jurisprudence se caractérise par la modération de ses exigences³⁹. Les observations du public ne constituent qu'un élément parmi d'autres, et à ce titre leur absence ne pose pas problème : ainsi la “carence de public” ne dispense pas le commissaire enquêteur de fournir un avis personnel et motivé. En effet la jurisprudence considère que la simple référence à l'absence d'observations critiques du public ne constitue pas une motivation suffisante⁴⁰. Le commissaire enquêteur ne doit pas se borner à rendre compte des opinions exprimées. Cet avis n'est pas nécessairement conforme à la majorité des observations qui lui ont été soumises⁴¹. L'enquête n'est ni un référendum, ni un sondage d'opinion. Le contentieux de la déclaration d'utilité publique objective enfin une définition restrictive du “public” : Si toute personne intéressée par l'expropriation peut tenter un recours pour excès de pouvoir contre l'acte déclaratif d'utilité publique⁴², en revanche le requérant demeurant dans une commune non concernée par l'acte déclarant l'utilité publique les travaux de construction d'une autoroute n'a pas un intérêt lui donnant qualité pour agir⁴³.

L'absence de public à une enquête publique ne saurait donc entacher d'irrégularité la procédure. Elle ne modifie en rien le rôle des commissaires enquêteurs qui peuvent tout au plus mentionner – parfois en le déplorant – cet état de fait.

C'est ainsi que régulièrement des “référendums sauvages” organisés à l'initiative d'associations de défense mobilisent davantage de participants, autour du même projet, que l'enquête publique. L'usage que feront les associations du nouvel instrument d'action que constitue le référendum local d'initiative populaire, sera à cet égard fort intéressant à observer⁴⁴.

Conclusion

Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 août 1825 relative aux enquêtes administratives “de commodo et incommodo” (ancêtres des enquêtes publiques actuelles) apporte des indications intéressantes quant à la manière dont l'information était faite à cette époque : il y est ainsi stipulé qu'“Elle doit être annoncée huit jours à l'avance, à son de

trompe ou de tambour et par voie d'affiches placardées au lieu principal de réunions publiques, afin que les intéressés ne puissent en ignorer, et **parce que cette publicité autorise à compter le silence des absents comme un vote affirmatif.**⁴⁵ Il semble bien que l'on ne soit guère sorti de ce modèle d'origine...

Un certain nombre de présupposés individualistes dans l'organisation de l'enquête publique font de la participation une démarche très coûteuse, ne permettant une mobilisation que de manière exceptionnelle, dans les rares cas où les individus s'autorisent et/ou quand les intérêts à agir sont tels qu'on va surmonter ces coûts. Seule une participation col-

lective peut dans une certaine mesure permettre de susciter la participation. Si tant est que l'absence de public est bien un dysfonctionnement de l'enquête, et que l'objectif normatif est de favoriser la participation, une des mesures indispensables en ce sens serait donc de reconnaître davantage le rôle des organisations qui prennent en charge la participation. C'est d'ailleurs tout le paradoxe de l'enquête publique, en tant que procédure de "démocratie participative", que de ne fonctionner pleinement que quand surviennent des mécanismes qui reconstituent des relations de représentation nouvelles, où des représentants de fait se substituent en quelque sorte aux représentants élus.

NOTES

¹ Cet article est la version remaniée d'une contribution à un ouvrage collectif publié aux Presses Universitaires de France, sous la direction de Jacques Chevallier, *La gouvernabilité*, CURAPP, 1996, "Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique", pp. 299-313.

² Les résultats présentés ici sont pour l'essentiel le fruit d'une recherche conduite en 1993-94 sur plusieurs exemples d'enquêtes (notamment une enquête portant sur un projet autoroutier). Cette recherche a donné lieu à une série d'observations du déroulement concret de l'enquête publique, à des entretiens avec l'ensemble des acteurs impliqués, de près ou de loin, dans la procédure (commissaires enquêteurs, élus, responsables associatifs, mais aussi quelques citoyens ayant ou non participé à une enquête dans leur commune), ainsi qu'à une analyse des observations du public et du rapport d'enquête. Voir Cécile Blatrix, *Des enquêtes publiques sans public ?* Mémoire pour le DEA "Organisations et politiques publiques", sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris I, septembre 1994, 137 pages.

³ Il s'agit de l'Union Midi Pyrénées Nature et Environnement (enquête effectuée en 1988 dans la rue et pour l'essentiel en Haute-Garonne). Voir *L'Enquête Publique, Bulletin de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs* (CNCE), n° 11, avril 1991, p. 16. 35 % des personnes interrogées ont entendu parler d'enquête publique, 29 % pensent savoir ce que c'est, 17 % ont entendu parler d'enquête publique relative à un projet près de chez eux, 13 % pensent savoir comment participer à une enquête publique.

⁴ Michel Chaumet, *Conduire l'enquête publique - Une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Les Éditions Juris Service, 1993, p. 70.

⁵ Voir Huguette Bouchardeau, *L'enquête publique, rapport au ministre de l'Environnement*, Paris, déc. ? 1993, 30 pages.

⁶ On entend ici par coûts et incitations à la participation à l'action collective, non seulement le temps ou l'argent qu'elle requiert... mais également les coûts et les incitations d'ordre "social". Voir Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

⁷ Arrêté interpréfectoral, enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, observations, registres..., consigner, adresser, annexer..., commission d'enquête, membres titulaires, suppléants..., "siégera", "recevra en personne"..., conclusions motivées, rapport...

⁸ Le même constat est fait par Michel Barthélémy et Louis Quéré, "Les enquêtes d'utilité publique : un eproduction collective ?", in *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, sous la direction de Claude Quin, Paris, La Documentation Française, 1995, p.296.

⁹ La plupart du temps l'enquête ne constitue d'ailleurs pas un sujet en soi et une allusion y est faite à propos d'un événement qui la précède ou la conditionne, ou se produit pendant son déroulement (par exemple à l'occasion d'actions de protestation des associations et comités de défense). L'enquête publique n'apparaît donc pas à elle seule comme un événement méritant d'être relaté.

¹⁰ Il s'agit dans leur grande majorité d'anciens fonctionnaires, ce qui conduit de nombreuses associations à mettre en doute leur indépendance, en arguant de leur propension à exprimer "quasi systématiquement" un avis favorable. Selon une enquête par questionnaire réalisée par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs pour le Ministère de l'Environnement, seulement 11 % des commissaires enquêteurs ont émis un avis défavorable au cours de leur carrière. Voir l'enquête publique. Bulletin de la CNCE, n° 20, décembre 1993, p. 40.

¹¹ Cette impossibilité fréquente d'obtenir des photocopies peut paraître un problème accessoire ; elle n'est cependant pas dénuée d'effets en ce qu'elle donne au dossier une dimension secrète voire "sacrée", en tant que document à ne pas mettre entre toutes les mains. La manière dont on accède à ces dossiers à Paris accroît encore le caractère solennel de la consultation : dans la plupart des mairies d'arrondissement on demande une pièce d'identité en échange du dossier, rendue après vérification de son contenu. Parfois leur consultation se fait même derrière le guichet, parmi les employés, comme si l'on passait de l'autre côté de la barrière en pénétrant un peu dans l'univers de l'officiel. A la suite de vols de dossiers à Paris, de nouvelles directives imposèrent même lors de notre enquête que la consultation se fasse en présence d'un employé.

¹² "Les procédures de définition concertée de projet d'équipement tendraient à favoriser l'expression des couches moyennes et supérieures qui, disposant des ressources culturelles nécessaires pour investir techniquement le dossier, peuvent trouver les contre-arguments qui leur permettront de se faire admettre comme partenaires "incontournables" et porte-parole des riverains". Le caractère technique de la procédure aurait ainsi pour effet d'exclure certaines catégories de la population, mais c'est cette dimension technique des dossiers qui permettraient à cer-

tains segments de la population de trouver leur place dans la construction du projet. Pierre Tripier, Dominique Jacques-Jouvenot, Pierre-Louis Spadone, Muriel Tapie-Grime, "La place de l'utilisateur dans les choix d'infrastructures publiques", in *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, sous la direction de Claude Quin, La Documentation Française, 1995, p. 279.

¹³ Chacun peut 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. Une pratique courante des participants est de venir le consulter une première fois avant d'y rédiger soi-même une observation, ce qui permet à la fois de prendre modèle, et de voir qui est déjà venu.

¹⁴ Sur les usages que font les élus locaux de l'enquête publique, on pourra voir : Philippe Warin, "L'enquête publique en France, enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales", communication au 7ème colloque de la revue *Politiques et Management Public*, La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude, 3-4 novembre 1994.

¹⁵ D'après Durkheim les sanctions légales ou organisées renvoient à la violation de règles du droit, tandis que les sanctions diffuses ou informelles renvoient à la transgression des usages et conventions. Voir *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Champs Flammarion, 1988 (1ère édition 1894), pp. 96-97.

¹⁶ Cela ne signifie pas qu'ils se livrent à un bilan coûts/avantages avant de décider de participer : il faut comprendre qu'il s'agit moins d'une évaluation consciente que d'un comportement pratique rationnel.

¹⁷ Loi n° 83.630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

¹⁸ On retrouve cette ambiguïté dans la plupart des textes concernant les procédures de concertation ; la circulaire Bianco 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 enjeux".

¹⁹ Comme le montrent Valérie Bernat et Muriel Tapie-Grime en ce qui concerne la circulaire Bianco, *L'accès à la parole : source d'entente et objet de dispute*, Rapport d'observation sur la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du bouclage Ouest de la Francilienne (A184), INRETS, Paris, mai 1995, p. 47s.

²⁰ Les permanences sont généralement organisées dans les grandes villes dans une salle de réunion de la mairie, en fonction de l'importance de l'enquête (un simple bureau peut dans certains cas suffire). Dans les villages en revanche elles se déroulent le plus souvent dans la salle du Conseil Municipal. On observe la plupart du temps un moindre formalisme dans ces petites mairies où chacun entre librement, consultant le dossier ou écoutant le commissaire enquêteur en attendant de pouvoir lui parler, tandis qu'à Paris les personnes sont généralement reçues à tour de rôle.

²⁰ Comme le montre cet extrait d'un entretien avec le responsable d'une association de défense, ancien ingénieur des TPE (il s'agissait en l'occurrence d'un projet autoroutier) :

"Q : Et comment avez-vous été reçus par les commissaires enquêteurs ?

R : Alors là lamentable. D'abord ils ont commencé par dire on vous reçoit pas. Oui, parce qu'on s'était présentés, effectivement, une dizaine, alors ils ont dit "ça ressemble à une manifestation". Alors bon, moi je leur ai dit, écoutez ou on rentrera tous les dix ou on rentrera pas du tout, voilà, alors finalement ils ont dit, bon il y a un porte-parole, il y a quelqu'un qui parlera, mais on veut pas de brouhaha."

²¹ Voici le même incident relaté par le maire de la commune (environ 2 000 habitants) : "Les associations sont venues en nombre, une douzaine, ils ont mobilisé complètement le com-

missaire enquêteur. Pendant tout le temps qu'il était là. Donc les autres ont pas pu lui parler. Des personnes, qui auraient eu des choses intéressantes à dire, sont reparties sans pouvoir s'exprimer."

²² Par exemple dans sa "lettre-type" adressée à la commission chargée de l'enquête sur le redémarrage de Superphénix (30 mars - 30 avril 1993), le Comité Malville dit son "indignation à la connaissance de l'ouverture de l'enquête sur un périmètre de quelques 5 km 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".

²³ Michel Chaumet, *op. cit.*, p.89.²⁴ La virulence de l'opposition d'un des habitants d'une commune concernée, dont la résidence était située à près de 2 kilomètres du tracé prévu, parût ainsi suspecte au maire qui le soupçonna, malgré ses dénégations, de vouloir briguer son mandat aux municipales suivantes et d'utiliser l'enquête comme une tribune dans cette perspective.

²⁵ Comme en témoigne cet échange survenu au cours d'une permanence entre un maire et l'un de ses administrés remettant en cause cette interprétation :

– Est-ce que ça fait pas partie de votre boulot d'avertir les gens qu'il se passe quelque chose ?

– (le maire objecte qu'il n'avait qu'à lire les journaux)

– Je ne prends pas le journal, ça ne veut pas dire que je ne m'intéresse pas à ce qui se passe dans la commune ! On constate que nos élus n'ont pas fait leur travail, ils ont laissé faire ça !

– Cette autoroute, c'est une nécessité. Et puis vous n'êtes pas concerné, elle passe en limite de commune...

– Et la pollution elle demande le permis pour passer sur la commune ?

²⁶ Comme l'indique ce maire d'une commune de 2 050 habitants : "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 des élections municipales, c'est fait pour renouveler des 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, quand la majorité de la population a donné confiance à ces équipes, bon ben ces équipes gèrent pendant 6 ans la commune. Après, enfin pendant ce laps de temps là si vous voulez, 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 là ben on en met d'autres.

²⁷ Les implications de ce rapport de représentant à représenté sont fortement ressenties par certains participants, comme cet instituteur retraité qui, ayant joint sa carte d'électeur à son observation en signe de protestation, explique : "C'est grave une élection à mon avis, c'est tellement grave que c'est pour ça que je suis arrivé à ne plus voter, parce que si on accepte de voter pour une personne, on accepte les décisions de cette personne, on peut pas les remettre en cause huit jours après ou trois mois après, c'est embêtant".

²⁸ Les usages de la procédure par les maires sont cependant pluriels, il peut arriver qu'un maire se serve de l'enquête et de l'opposition dans un conflit l'opposant à l'administration de l'Etat ou aux grands opérateurs (voir Warin).

²⁹ Cette acceptabilité en effet "suppose la conformité des mots non seulement aux règles immanentes de la langue, mais aussi aux règles maîtrisées intuitivement, qui sont immanentes à une situation, ou plutôt à un certain marché linguistique", Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1988, p. 123. Les participants mettent ainsi en oeuvre un certain sens de l'acceptabilité lié à leur perception de la procédure comme solennelle.

³⁰ C'est-à-dire une forme de discours dont la fonction est de signifier combien ce qui est dit est important. Voir Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire, L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1995, pages 207s.

³¹ Comme en témoigne l'emploi de formules comme "Je sous-signé", "J'ai l'honneur de", "Objet : enquête...", "Fait à...le...", etc.

³² Voir Luc Boltanski, Yann Darré et Marie-Ange Schiltz, "La dénonciation", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 51, 1984, pp.3-40.

³³ Cette cause collective peut être aussi bien la protection de l'environnement ("Que diront nos enfants de l'héritage que nous leur laisseront : des centaines d'hectares bétonnés, bitumés, une pollution chimique, sonore et visuelle quasi permanente et surtout un environnement digne de la région parisienne que beaucoup de nous ont fui"), que la lutte contre le chômage ("Mon fils veut reprendre l'exploitation. N'est-ce pas briser la vie d'un jeune à l'heure où il y a du chômage ?"). Voir sur cette problématique : Luc Boltanski, "L'exigence de désingularisation", in *L'amour et la justice comme compétence*, Paris, Métailié, 1990, p. 280s. Sur l'argumentation écologique comme instrument de généralisation, voir également Claudette Lafaye et Laurent Thévenot, "Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature", *Revue Française de Sociologie*, XXXIV-4, 1993, pp. 495-525.

³⁴ On entend ici par "autorité" une "aptitude socialement reconnue (et prescrite) à connaître d'un domaine de la réalité" Voir Daniel Gaxie, *Le cens caché, Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, p.241.

³⁵ En milieu rural en particulier, la participation féminine est relativement marginale, au sens où l'on observe rarement d'observations émanant d'un femme en son nom propre : la plupart du temps ces observations accompagnent celle du conjoint, à moins qu'elle ne se contente d'apposer leur signature à celle de leur époux. "Oh non, j'y suis pas allée, c'est mon mari qui s'en occupe de toute façon", dira l'une d'elles. "Ma femme s'y intéresse, mais de façon différée. Elle me délègue.", explique un autre participant.

³⁶ Voir Dominique Memmi, "L'engagement politique", in *Traité de Science Politique*, t. 3, sous la direction de Madeleine Grawitz et Jean Leca, PUF, 1985 p. 341.

³⁷ Voir Patrick Champagne, *Faire l'opinion, le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990.

³⁸ Michel Callon montre, dans une étude sur une controverse scientifique, comment des chercheurs vont tenter d'"intéresser" différents acteurs afin d'étayer leurs thèses quant à la meilleure manière de cultiver les coquilles Saint-Jacques. "Décrire l'enrôlement, c'est donc décrire l'ensemble des négociations multilatérales, des coups de force ou des ruses qui accompagnent l'intéressement et lui permettent d'aboutir". Michel Callon, "Éléments 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, pp. 189-190.

³⁹ Si la durée minimale d'un mois apparaît incompressible, en revanche l'existence de jours non ouvrables compris durant cette période ne constitue pas un motif de prorogation de la

durée de l'enquête. Les dispositions de l'article R 11 14 5 du Code de l'Expropriation ne prévoient qu'une simple faculté et sont dépourvues de caractère obligatoire. Quant aux dispositions issues du décret du 23 avril 1985 (art. 14), qui imposent à l'administration de fixer ces horaires "de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail", elles font l'objet d'une interprétation restrictive du juge et relèvent ainsi plus du voeu pieux que d'une obligation juridiquement sanctionnée (Voir René Hostiou et Jean-Claude Hélin, *Droit des Enquêtes publiques*, p. 195s). La période retenue est également laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité chargée de l'organisation de l'enquête. Les recommandations contenues dans la directive du 14 mai 1976 – qui, au demeurant, ne vise que les seules enquêtes dites de droit commun – celles, en particulier, préconisant de ne pas retenir les périodes de vacances, sauf au cas où l'opération intéresserait les touristes, ne sont pas susceptibles d'être opposées à l'administration, ce texte étant dépourvu de caractère réglementaire.

⁴⁰ TA Montpellier, 12 février 1992, Mme Ricard c/Commune de Saint Paul de Fenouillet, req. n° 8616736 - CE 4 février 1994, m. Costes, req. n° 104916. voir René Hostiou et Jean-Claude Hélin, *Droit des Enquêtes Publiques*, pp. 258s.

⁴¹ CE 10 juillet 1968, consorts Troussier et Sté d'achats de terrains et constructions, Actualité Juridique-Droit Administratif, 1969, p. 109, note Homont.

⁴² Ainsi, des propriétaires de terrains situés au voisinage direct d'un périmètre insalubre et destinés à recevoir des constructions afin de reloger des habitants de ce périmètre (CE 21 février 1986, Vanderschelden, D. 1987, somm. 404, observations P. Bon).

De même une chambre de commerce a qualité pour attaquer l'arrêté ministériel déclarant l'utilité publique d'une opération dès lors que les travaux projetés sont susceptibles "d'entraîner des répercussions sur le développement économique de la région (...) comprise dans le ressort de ladite chambre de commerce" (CE 17 décembre 1965, Chambre de commerce et d'industrie de Saint Omer, Actualité Juridique – Droit Administratif, 1966, p. 235).

⁴³ CE 29 janvier 1992, Poujol, req. n° 114705. La jurisprudence du Conseil d'Etat est donc très restrictive pour juger de l'intérêt à agir, ce qui constitue un affaiblissement des garanties procédurales accordées aux citoyens, aggravé par le "régime restrictif du sursis à exécution allié au principe d'intangibilité de l'ouvrage public". Voir Vincent Le Coq, *Pratique des enquêtes publiques - Les instruments juridiques de la participation des administrés à la décision publique*, Nouvelles Editions Fiduciaires, Paris, 1995, p. 129.

⁴⁴ La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a notamment complété le cadre mis en place par la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 concernant le référendum communal, par des dispositions dans le sens d'un droit d'initiative populaire sur des opérations d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales.

⁴⁵ Cité in *L'enquête publique* - Bulletin de la CNCE, n° 18, 1993, p. 32. C'est nous qui soulignons.

L'enquête publique en France : enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales¹

Philippe Warin,
chargé de recherche au CNRS, CERAT/IEP de Grenoble

L'enquête publique est, en France, une procédure intégrée à la définition des politiques ou des actions publiques en matière d'aménagement et d'équipement. Elle connaît une évolution ininterrompue depuis plus de vingt ans, en même temps que se construit une politique de l'environnement. La mise en oeuvre de l'enquête publique rencontre des résistances et présente de nombreuses limites. Pourtant, même si elle dérange, cette procédure paraît de plus en plus utile aux collectivités territoriales pour réaffirmer leur légitimité et définir leur rôle dans un contexte de "gouvernance urbaine" caractérisé par la place prise par la régulation par le marché.

A quoi servent les enquêtes publiques dans les politiques d'aménagement ou d'équipement ? La question peut paraître incongrue puisque comme leur titre l'évoque ces procédures visent à démocratiser les processus de décision, c'est-à-dire à diffuser une information préalable auprès de la population concernée et à subordonner les délibérations aux résultats d'une concertation sur les projets envisagés. La réglementation correspondante insiste sur cet objectif de démocratisation ; la soumission des processus de décision aux exigences d'un échange argumenté et d'un débat pluraliste apparaît comme la condition d'une démocratie moderne.

L'intention affichée d'une démocratisation de la vie publique ne doit cependant pas faire illusion². La rhétorique de la participation et de la citoyenneté, qui réapparaît aujourd'hui pour accompagner la

transformation des modèles de production des politiques publiques, est perçue comme un moyen de légitimer une démultiplication du concept de solidarité en plusieurs ensembles conceptuels pour obtenir une réorientation de l'Etat-providence compatible avec une perspective néo-libérale dominante (Jobert, 1994). Garantir un accès à l'information de tous les usagers permet de justifier un service public égalitaire alors que les systèmes de prestations tendent à se différencier. Dans le domaine du développement social urbain, par exemple, la participation des habitants reste une intention générale peu suivie d'effets, davantage centrée sur l'assistance que sur l'intégration des individus aux processus décisionnels. Le problème est que la citoyenneté urbaine proposée comme substitut à une citoyenneté sociale et professionnelle, à laquelle des populations en voie d'exclusion ne peuvent plus prendre part ne règle rien des problèmes quotidiens.

Sur un autre plan, il faut remarquer qu'au-delà de leurs préambules discursifs sur le besoin de démocratie, les lois ou les circulaires ministérielles relatives à une transformation des modes d'intervention publique visent toujours d'autres enjeux, souvent plus implicites, mais ceux-là en priorité. Ainsi, la circulaire "Bianco" du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets d'infrastructure, en décidant la préparation d'un cahier des charges pour les études de tracés par un débat sur les finalités et l'intérêt en termes économiques, sociaux, d'environnement, d'aménagement d'un

projet, se préoccupe du sens et des modalités d'une politique publique en matière de grandes infrastructures face aux logiques techniques et commerciales envahissantes des exploitants de réseaux. Mais d'un point de vue plus stratégique, cette circulaire cherche à redonner une autorité à la Direction des transports alors que de grands maîtres d'ouvrage, tels la SNCF avec son TGV comme nouveau concept de service ferroviaire, sont perçus en certains lieux de l'administration centrale comme de véritables baronnies technocratiques (Warin, 1993).

L'illusion démocratique des procédures de participation se dissout aussi lorsqu'on observe leur déroulement et leurs résultats concrets. Mais au-delà, nous voudrions indiquer que l'attitude des autorités organisatrices des projets (en particulier des collectivités territoriales) à l'égard de l'enquête publique est révélatrice d'une absence de vision planificatrice en matière d'aménagement, d'équipement ou de développement urbain.

Ainsi, l'objectif ici visé est-il de caractériser différents usages de l'enquête publique par les collectivités territoriales, qui oscillent entre le recours au procédural pour masquer une absence de politique et une utilisation de la procédure pour regagner un rôle central dans l'organisation d'intérêts parcellisés.

1. Apports et limites des enquêtes publiques

Le champ des enquêtes publiques s'est considérablement développé au cours des dernières décennies. L'évolution culturelle des populations et l'inquiétude manifestée sur la dégradation de l'environnement ont amené les autorités gouvernementales et les législateurs à prendre en compte le souhait des citoyens de participer à l'élaboration des décisions publiques³.

L'évolution culturelle des populations explique souvent cette demande accrue de participation, aussi bien dans certains travaux de recherche sur la mobilisation cognitive (Inglehart, 1977 ; Barnes, Kaase, 1979 ; Dalton, 1984), que dans les explications tirées de l'expérience des acteurs charnières de l'enquête publique : les commissaires enquêteurs⁴. L'analyse des comportements politiques montre cependant que cette demande sociale de nouvelles formes de participation recoupe une crise

des formes conventionnelles de participation (Mayer, Perrineau, 1992), qui tient pour l'essentiel, et pour des raisons diverses, à l'affaiblissement de la démocratie représentative. Or, on ne peut pas chercher à comprendre les limites et les usages politiques des procédures actuelles de consultation, comme ici les enquêtes publiques, sans tenir compte de cet affaiblissement, qui est corrélé à d'autres évolutions tout autant productrices d'incertitudes. La pénurie des ressources financières et naturelles fait que pour chaque intervention, la multiplicité des conséquences doit être prise en considération, au moyen d'outils nouveaux de consultation, d'évaluation, de coordination (Moor, 1993). Cette production de procédures conventionnelles destinées à définir un système de connaissances jugé utile et pertinent pour l'action prend aussi son importance avec l'affaiblissement de la norme centrale dans la régulation sociale, ou de "l'imposé" dans la régulation juridique (Commaille, 1991).

En France, depuis les enquêtes fondées tant sur la sauvegarde du droit de propriété des citoyens (enquêtes d'utilité publique)⁵ que sur la limitation des conséquences de l'implantation des installations nuisibles (enquête de *commodo et incommodo*), les textes législatifs se sont multipliés et la jurisprudence a considérablement évolué.

1.1. Une nouvelle référence : la théorie du bilan

Comme le rappelle Michel Prieur, doyen de la faculté de droit de Limoges et spécialiste du droit de l'environnement, alors que la réforme de l'expropriation de 1958 était encore dominée par la volonté de donner toutes les facilités à l'administration (les projets étaient censés être toujours établis en vue de satisfaire l'intérêt général), la théorie du bilan énoncée par le Conseil d'Etat en 1971 met fin au pouvoir discrétionnaire de l'administration pour apprécier l'utilité publique d'un projet (Prieur, 1990). Dans cet arrêt du conseil d'Etat du 28 mai 1971, connu sous le vocable "arrêt Ville nouvelle Lille-Est" ou "arrêt Ville nouvelle", c'est la première fois qu'est aussi nettement affirmée dans une décision de l'organe juridictionnel suprême l'idée que l'utilité publique ne s'apprécie pas seulement en fonction du but poursuivi, de l'intérêt de l'opération projetée, mais aussi compte tenu de ce que l'on pourrait appeler "le passif" de l'opération, c'est-à-dire ses différents inconvénients. Cette théorie du bilan va être appliquée à plusieurs reprises par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat, pour des projets de dimension et d'enjeux très variés (par exemple, dans le cas de l'implanta-

tion sur le site de Creys-Malville du surgénérateur superphénix, comme dans celui d'une création de ZAC sur l'île d'Oléron)⁶.

Outre ses effets pratiques, cette jurisprudence du Conseil d'Etat a eu des répercussions politiques de première importance, en particulier dans le changement de représentations relatif au mode de démocratie souhaitable. D'une part, la théorie du bilan admet l'existence de points de vue légitimes autres que celui des pouvoirs publics. Elle admet qu'il puisse exister une connaissance valable des conséquences supposées d'un projet public en dehors de l'administration, que les collectivités locales ou l'Etat ne sont plus seuls détenteurs de l'intérêt général et qu'ils peuvent être contestés. En ce sens, l'arrêt du Conseil d'Etat de 1971 va être à l'origine d'une production réglementaire ininterrompue depuis, visant à faire évoluer l'enquête publique vers une information et une participation plus large du public. D'autre part, la théorie du bilan donne à la protection de l'environnement un poids plus lourd dans la balance des avantages et des inconvénients, si bien que la combinaison de ces deux évolutions va faire des associations de protection de l'environnement des acteurs autorisés.

Cette position gagnée par certaines associations est bien entendu le fruit de négociations politiques déjà anciennes. Au début des années 1970, lorsque le Président de la République, Georges Pompidou, décide la création d'un ministère de l'Environnement pour répondre à la montée des problèmes d'environnement et de leur cortège de contestations, il nomme Pierre Pujade. Une des premières décisions de ce premier ministre de l'Environnement est de choisir personnellement des délégués régionaux à l'environnement auprès des Préfets de régions, leur attribuant un peu la mission de "missi dominici". Ces délégués ont une mission d'inspection générale et relève directement du ministre.

René Bourny, qui fondera en 1987 la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, est recruté pour la région picarde. Il est alors inspecteur général des Ponts et Chaussées. Mais il est aussi un important animateur d'un réseau d'associations de défense de l'environnement (le regroupement des organismes de sauvegarde de l'Environnement de la Somme, ROSES). A ce double titre, René Bourny va contribuer à la reconnaissance politique des associations de protection de l'environnement par les pouvoirs publics. Appelé en 1974 à tirer un bilan des délégués régionaux devant le successeur de Pierre Pujade, René Bourny va évoquer l'isolement des Délégués et défendre l'idée que leur seul pouvoir réside dans

leur capacité à structurer des associations responsables qui puissent jouer un rôle de proposition et être de véritables interlocuteurs de l'administration.

La réunion avec le ministre a lieu en présence de son chef de cabinet, un inspecteur général de l'administration. Ce dernier est hostile à l'idée de Bourny et insiste sur le danger que peuvent constituer des associations. Cette défense à la fois politique et technocratique convainc moins le ministre que l'expérience de René Bourny. Celui-ci réduit l'argument du chef de cabinet en indiquant que le danger évoqué lui paraît plutôt théorique puisque concrètement les associations qui prennent des positions politiques se délitent tôt ou tard. Sa propre expérience avec ROSES est là pour le démontrer. A l'approche des élections présidentielles de 1974, le président de l'association, un universitaire, avait fait le choix de soutenir explicitement la candidature écologiste de René Dumont, contre l'avis de Bourny et d'autres membres. Cette prise de position fit éclater le regroupement, et René Bourny, aidé par le directeur d'un quotidien local, *Le Courrier Picard*, ne parviendra pas à redresser le mouvement. Ainsi, devant le ministre René Bourny plaide en faveur d'un soutien actif en faveur d'associations à condition de leur imposer, pour leur propre survie et la tranquillité du politique, une règle de neutralité politique. Le ministre le suivra, débloquent des fonds pour les associations en vue de les aider à réaliser des projets d'amélioration et de défense de l'environnement.

Cet épisode est moins anecdotique qu'il n'y paraît. Tout d'abord, il confirme l'importance des experts dans la définition d'une politique publique. Le parcours de René Bourny est de point de vue tout à fait significatif, comme celui d'autres personnalités⁷. Concrètement, l'action de Bourny en faveur des associations débouchera sur l'article 40 de la loi de protection de la nature du 10 juillet 1976 qui prévoit la possibilité d'agrément des associations, pour prendre en charge un site protégé. Mais surtout, depuis le ministère de l'Environnement va intégrer les associations dans sa politique, ou même les associer directement à la définition de sa politique, comme ce sera le cas, en particulier sous le ministère d'Ornano, sur une question de fond relative aux dangers d'une décentralisation sans définition préalable d'une politique nationale d'aménagement.

1.2. L'évolution de l'enquête publique

"L'arrêt Ville nouvelle" du Conseil d'Etat est donc à l'origine de l'évolution récente de l'enquête

publique. A une époque où le désir des citoyens de participer à l'élaboration des décisions se manifeste et est entendu (la création du Médiateur en 1973, les lois informatique et liberté en 1978, de motivation des actes administratifs en 1979, etc.), dans le domaine de l'aménagement, des rapports établis à la demande des gouvernements successifs mettent l'accent sur la nécessité de réformer la pratique des enquêtes publiques dans le sens d'une plus grande participation (rapports Godard de 1973, Siallelli de 1975, Fougère de 1977). Plusieurs réformes vont être réalisées, à commencer par celle de l'enquête d'utilité publique.

A cause d'une utilisation massive de l'expropriation après 1945, cette procédure a subi une sorte de banalisation qui s'est traduite par une multiplication des finalités possibles de l'expropriation et, par conséquent, par une difficulté croissante à faire naître le consentement lors de l'enquête. Dans ces conditions, l'enquête d'utilité publique est apparue de plus en plus comme une garantie contre l'action de l'administration⁸. Cette conception façonnée par la pratique a perpétué l'antagonisme entre l'administration et les administrés. En effet, l'enquête d'utilité publique ne porte presque jamais sur les choix du développement urbain et de l'aménagement du territoire, elle se focalise sur l'exercice du droit de propriété.

Face à cette dérive, la réforme de 1976 s'efforce de restaurer la fonction de légitimation de l'enquête d'utilité publique. L'intention principale de la circulaire du Premier ministre, Jacques Chirac, du 14 mai 1976, est de redéfinir la procédure autour de l'information et de la consultation du public et des associations. Le déroulement de la procédure d'enquête est alors revu de façon à mieux les intégrer. Trois étapes sont envisagées :

- avant même l'ouverture de l'enquête, une information doit être organisée tant auprès du public que des associations et porter sur les grandes orientations du projet ;
- au sein des dossiers soumis à l'enquête, toutes les informations susceptibles d'éclairer le public sur la nature, le coût et les conséquences du projet doivent être fournies : les conditions d'insertion du projet dans l'environnement et les mesures de préservation prévues, les différentes solutions envisagées (les "partis d'aménagement") élaborées par l'administration et en dehors d'elle, notamment par les associations ;
- au cours de l'enquête, les conditions d'accès du public à l'enquête sont améliorées (modification de la nature et multiplication des supports ; amélioration de la collecte des observations, notamment

auprès des associations ; publicité des résultats de l'enquête), le commissaire enquêteur doit être le catalyseur d'un dialogue entre le public et les associations d'une part, et la collectivité expropriante d'autre part.

Cette circulaire comprend déjà l'idée essentielle d'une publicité des dossiers, d'une information et d'un débat public. Produite en pleine période de réflexion sur la démocratie participative (milieu des années 1970), cette réforme de l'enquête d'utilité publique correspond à une conception de la participation qui dissocie nettement la consultation du processus de décision. Le déroulement envisagé cherche essentiellement à améliorer l'information du public, mais ne vise pas pour autant à lui donner accès au processus de décision. En permettant cette information du public et son expression, l'enquête d'utilité publique est conçue comme un moyen d'informer les pouvoirs publics de la pertinence et de la viabilité des projets qu'ils décident.

La consultation du public a des limites que le gouvernement de l'époque sait rappeler autant que nécessaire pour contrer les tenants d'une démocratie participative. Le ministre de l'Équipement et du Logement d'alors, le gaulliste Robert Galley, déclare que *"le public et les associations ne doivent se substituer ni aux élus locaux, ni à l'État, à qui il appartient de prendre les décisions finales"*⁹. Et il est dit que la consultation n'est pas toujours souhaitable et qu'une relative opacité est parfois nécessaire pour que les projets puissent prendre forme. Ainsi, Maurice Ligot, secrétaire d'État à la Fonction publique et maire de Cholet, considère-t-il que *"mettre sur la place publique l'ensemble des étapes d'un processus d'action risquerait de jeter le trouble dans l'opinion et de provoquer des blocages"*¹⁰.

Ces deux principes, la fermeture du champ de la décision au public et la possibilité de limiter la consultation préalable à un public restreint et pour certains projets, sont toujours actifs. Qu'ils soient affirmés par des hommes aux convictions politiques aussi dissemblables, que Robert Galley ou plus tard Claude Quin, un représentant de l'aile réformiste du corps des Ponts et Chaussées, cela tend à montrer qu'au-delà des appartenances politiques et idéologiques il existe une représentation commune du politique qui dissocie les processus de consultation et de négociation. Une conception qui se trouve à la base même de la démocratie représentative, qui fonde la société française depuis deux siècles.

De cette façon, les débats sur la consultation souhaitable avec le public ne peuvent répondre

qu'à un objectif d'amélioration des conditions de la consultation en tant qu'étape distincte de celles de la négociation et de la décision¹¹. La consultation ne permet donc pas une nouvelle définition des positions sociales et en particulier une réévaluation de la place du public. Fin 1994, au cours de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi relatif au renforcement de la protection de la nature, les sénateurs de la majorité se sont inquiétés de la place accordée aux associations. *"Les associations doivent être écoutées, mais ce n'est pas à elles de décider"* a résumé Joseph Ostermann (sénateur RPR du Bas-Rhin), tandis que son collègue RPR des Pyrénées-Atlantique, Louis Althapé, a situé *"en aval, et non pas en amont, la place exacte que doivent avoir les associations"*¹².

La deuxième réforme intervient avec la loi du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques et sur la protection de l'environnement (loi Bouchardeau), et ses décrets d'application du 23 avril 1985. Cette loi cherche à étendre la procédure d'enquête publique à des domaines et des situations jusque-là préservés par l'enquête d'utilité publique. L'un des objectifs fondamentaux de l'enquête Bouchardeau porte sur les conséquences du projet sur l'environnement. La loi vise à donner à la protection de l'environnement un poids plus lourd dans la balance des avantages et inconvénients découlant de la théorie du bilan introduite par le Conseil d'Etat en 1971. En donnant à l'étude d'impact le caractère d'un impératif administratif et juridique, le législateur ouvre le champ de l'enquête publique à la plupart des installations et aménagements nouveaux, et élargit considérablement le public concerné en débordant la seule question de l'expropriation pour laquelle les dispositions antérieures restent valables. Outre l'objectif d'élargir

l'information et la participation du public, la loi cherche aussi à confier au commissaire enquêteur une plus grande responsabilité en même temps qu'ils lui conféraient une indépendance certaine. L'étude de la préparation de cette loi apporte des éclaircissements.

René Bourny prit part à cette réforme. Achevant sa carrière d'inspecteur général des Ponts et Chaussées au ministère de l'environnement, il est invité fin 1981 par le cabinet du ministre à élaborer un rapport sur le rôle des commissaires enquêteurs. La réforme de 1976 n'atteint pas ses objectifs (Toulemonde, 1982), les associations sont davantage contestataires et les projets de plus en plus politisés. Le rapport Bourny, rendu début 1982, prévoit un renforcement du rôle des commissaires enquêteurs (possibilité d'organiser des réunions publiques, de prolonger la durée de la consultation, de demander des études complémentaires, etc.), une formation des commissaires enquêteurs (qui sont des fonctionnaires à la retraite, admis sur des listes préfectorales, désignés par les préfets), et surtout un renforcement de leur pouvoir.

A ce propos, Bourny propose en cas d'avis défavorable rendu par le commissaire ou la commission d'enquête qu'il y ait une autorité supérieure à l'autorité organisatrice pour prendre la décision. Il ne sera pas suivi sur ce point essentiel, qui aurait permis de subordonner la décision à une analyse plus complète des tenants et aboutissants du projet, et, surtout, qui aurait évité que les avis des commissions d'enquête ne puissent être passés sous silence. La réforme a juste admis l'idée d'un sursis à exécution qui permet à un tiers de saisir une juridiction en cas d'avis défavorable.

A partir de cette loi, plusieurs types d'enquête publique sont distingués.

Les enquêtes Bouchardeau couvrent un large éventail de travaux dans des domaines les plus divers, puisque les décrets d'application étendent la loi aux installations nucléaires, au stockage souterrain d'hydrocarbures, aux travaux miniers (notamment aux carrières). Ce vaste champ d'application de la loi concerne la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'affecter l'environnement (article 1 de la loi du 12 juillet 1983). 50 % de ces enquêtes concernent des documents d'urbanisme, et notamment des Plans d'Occupation des Sols des communes en incessante révision, pour lesquels n'est pas exigée d'étude d'impact mais une étude d'environnement. Les installations classées pour la protection de l'environnement donnent lieu à 25 % des enquêtes. Le dernier quart comporte des projets divers, et en particulier les grands travaux de l'Etat, tels la construction de routes, autoroutes, voies de chemins de fer.

Parallèlement, il existe des enquêtes de droit commun pour lesquelles les dispositions anciennes (antérieures à la loi Bouchardeau) restent valables. Ce sera le cas, par exemple :

- des enquêtes d'utilité publique en vue d'expropriations pour la réalisation d'ouvrages ne tombant pas sous le coup des nouvelles dispositions (création ou extension d'équipements collectifs, modifications de voiries, etc.) ;
- des enquêtes parcellaires concernant ces opérations, qu'elles soient effectuées séparément ou qu'elles soient conjointes ;
- des enquêtes parcellaires simplifiées (article R 11 30 du Code de l'expropriation) ;
- des enquêtes préalables au classement ou au déclassement de parcelles à inclure ou à exclure des voiries communale ou départementale.

Concernant des opérations d'aménagement urbain, l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme prévoit que le conseil municipal met en oeuvre une consultation "*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*".

Le décret de base d'avril 1985, d'application de la loi Bouchardeau, prévoit la possibilité d'enquêtes conjointes, pouvant relever des deux types d'enquête précités. C'est par exemple, le cas d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique d'un ouvrage dont la réalisation serait incompatible avec les dispositions du POS.

Malgré cette limite, la loi Bouchardeau vise à transformer en profondeur l'enquête d'utilité publique, dans sa forme et son esprit. Il ne s'agit plus seulement d'informer les riverains d'un projet pour connaître leurs réactions, mais d'informer toute la population concernée par le projet, de recueillir ses observations et même ses contre-propositions. L'article 2 de la loi précise l'objectif principal, il s'agit "*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*". Le public doit donc devenir actif et l'enquête publique doit apporter au décideur les informations dont il devra tenir compte pour prendre sa décision.

Les effets de la loi Bouchardeau sont mentionnés d'un point de vue qualitatif dans les résultats de

recherches récentes sur l'enquête publique. Comme le montrent fort bien Michel Barthélémy et Louis Quéré dans leur recherche sur la production collective des enquêtes publiques, le déroulement de l'enquête permet maintenant une construction contextualisée de l'objet de l'enquête publique (Barthélémy, Quéré, 1992). L'intervention du public et des associations semble avoir pour effet de désigner les enjeux sociaux locaux liés au projet (son "objet" au sens de Barthélémy et Quéré). Cette contextualisation débouche nécessairement sur un processus de politisation, puisque le public replace le projet technique dans un contexte historique et social et le met donc en relation avec des conflits pré-existants. Le projet soumis à la consultation est ainsi défini par rapport à un passé, mais il est également qualifié par rapport à ses conséquences prévisibles et ses incertitudes pour le public.

Déroulement type d'une enquête publique

Au départ, un maître d'ouvrage, entité investie des prérogatives de la puissance publique (le gouvernement, un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal) prend l'initiative d'un projet. Il présente dans un "dossier d'enquête", sous une forme compréhensible par tous, la synthèse des études techniques menées sous sa responsabilité, et en particulier de l'étude d'impact sur l'environnement. La préparation du dossier peut associer d'autres partenaires institutionnels, par exemple des industriels et des chambres de commerce, lorsqu'il s'agit d'un projet à dimension locale.

L'enquête d'utilité publique s'effectue ensuite sous l'autorité et la responsabilité d'une commission d'enquête ou d'un commissaire enquêteur. Celui-ci est appelé à émettre un avis d'ensemble en faveur ou en défaveur du projet. Doté théoriquement d'un pouvoir contraignant sur le maître d'ouvrage et sur l'autorité appelée à prendre la déclaration d'utilité publique (DUP), cet avis est formulé après qu'aient été recueillis et étudiés les arguments du maître d'ouvrage et du public. Les commissaires sont désignés par le président du tribunal administratif, à partir de listes officielles.

Le déroulement de l'enquête suppose une information du public et des associations sur le dossier et une consultation pour recueillir leur avis. Il incombe au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de faire connaître et de faire comprendre le projet et d'organiser les conditions de la consultation. Quand un projet est soumis à enquête publique, deux phases sont donc officiellement prévues pour permettre l'information et l'expression directe de la population : la consultation préalable et l'enquête d'utilité publique (réforme du 14 mai 1976).

Mais l'histoire effective des projets montre que les choses sont plus complexes. Ainsi, pour des projets locaux, ces deux séquences sont complétées parfois par les agents de la Direction Départementale de l'Équipement chargés du dossier par un travail d'information qui répond à des demandes individuelles, mais également par des séances d'échange et de discussion avec les associations.

Cette production de "l'objet" de l'enquête, c'est-à-dire cette problématisation du projet d'aménagement sous des aspects ignorés par la présentation technique, fournit au commissaire enquêteur un domaine d'investigation. Il va évaluer, sous l'aspect de l'intérêt public général, ce qui se présente à lui comme un problème public local, ou comme une divergence de points de vue quant au caractère approprié des solutions techniques contenues dans le projet. Une fois la consultation achevée, le travail du commissaire enquêteur consiste à rendre un avis sur l'orientation souhaitable du projet en tenant compte des critiques entendues lors de l'enquête publique mais recherchant l'intérêt général et non la satisfaction d'un intérêt particulier.

1.3. Le commissaire enquêteur comme médiateur

L'avis du commissaire enquêteur doit, par conséquent, suggérer un schéma de réalisation du projet suivant une définition acceptable de son objet par les partenaires institutionnels qui en ont

l'initiative. C'est sur la base de cet avis que l'autorité responsable déclare le projet considéré comme étant ou non d'utilité publique. Lorsque c'est le cas, la mise en oeuvre du projet peut commencer. Le public et les associations disparaissent de nouveau du cadre de la consultation, sauf s'ils restent mobilisés et tentent des recours en justice pour stopper ou infléchir la réalisation du projet. En cas d'avis défavorable, le maire ou le président de conseil général concerné peut passer outre, à moins que des associations utilisent le sursis à exécution et intentent une action en justice.

En revanche, les citoyens les plus impliqués, souvent des responsables d'associations, peuvent devenir des interlocuteurs reconnus et recherchés pour peu que leurs systèmes de références se modifient et se rapprochent de celui de l'autorité organisatrice du projet (Tripier, 1993). Selon Pierre Tripier et son équipe : *"L'image la plus nette que nous puissions produire sur la façon dont l'usager est construit dans les projets d'équipement est celle d'un cône renversé qui préside à toute décision, dans laquelle l'usager-utilisateur est consulté de*

manière universelle et abstraite, puis cède la place à l'expérience accumulée par le maître d'ouvrage et ses conseillers techniques et devient un "hôte muet", pour s'incarner, par la suite, dans la figure du riverain protestataire, qui peut d'ailleurs devenir un riverain – suggestif pour peu que son cadre spatio-temporel se modifie et se rapproche de son interlocuteur". Selon les auteurs, la consultation, quand elle produit un ajustement des "cadres spatio-temporels", permet une plus grande démocratie participative. La procédure de l'enquête publique apparaît de ce point de vue comme un espace d'interaction où des ajustements de systèmes de représentations et de normes peuvent se réaliser, mais en favorisant l'expression de couches moyennes et supérieures¹³. La démocratie participative s'accompagne du coup d'une sorte de professionnalisation des associations, en fonction des compétences culturelles. Mais, comme le remarque Jean-Michel Fourniau (1993), la réalité de l'enquête publique confirme l'idée de Michel Chauvière et Jacques Godbout, selon laquelle pour gérer les conflits de valeurs dans une société où l'intérêt général se parcelle et en arriver à une prise de décision, le modèle de l'usager-citoyen peut être davantage pertinent que le modèle marchand (Chauvière, Godbout, 1992).

Ces recherches indiquent aussi, que ce n'est pas le public consulté qui donne sa signification ultime au projet. Même lorsque la consultation est effective et la critique bien vivante, il y a cet acteur intermédiaire essentiel, le commissaire enquêteur, qui traduit toujours les exigences et les craintes du public dans un avis global qui porte *in fine* sur le sens du bien collectif ou de l'intérêt général, dont la définition n'appartient à personne en particulier. Le commissaire enquêteur est le maillon qui permet de ne pas modifier les rapports entre le maître d'ouvrage et le public : la consultation du public peut faire surgir l'expression de colères, de craintes, de désaveux, mais il ne peut y avoir de solution sans l'arbitrage final d'une instance supérieure seule compétente ou légitime pour dire le sens de l'intérêt général (le gouvernement dans le cas des tracés TGV, le maire ou le président d'un SIVOM ou d'un conseil général pour des projets locaux). La réinterprétation par le commissaire enquêteur des points de vue exprimés localement permet ce passage vers l'intérêt général.

La structure tripartite de la consultation publique (maître d'ouvrage, commissaires enquêteurs, publics) n'apparaît donc pas comme une "fausse structure" de discussion parce qu'elle vise effectivement la confrontation la plus large des points de vue. Le dispositif créé, semble-t-il, les

conditions d'une consultation contradictoire, voire conflictuelle, que le maître d'ouvrage serait tôt ou tard amené à considérer sous la pression des groupes d'intérêt. Mais en même temps, on préserve grâce au travail de médiation du commissaire enquêteur la supériorité de l'intérêt général sur les particularismes locaux. Par conséquent, elle sert aussi, comme bien d'autres comités ou commissions *ad hoc*, à épuiser les velléités réformatrices de groupes d'intérêts que le pouvoir politique refuse de considérer comme les interprètes légitimes de l'intérêt public¹⁴.

1.4. Les limites de l'enquête publique

Dans ce schéma, la consultation du public est possible au moment où le projet est soumis à enquête publique, c'est-à-dire une fois qu'une autorité politique ou administrative décide d'un projet, qu'un dossier technique est préparé et qu'un partenariat institutionnel est instauré. Beaucoup d'obstacles à une consultation du public proviennent de cette situation. L'intervention trop tardive du public, en "aval", où bon nombre de choix ne peuvent plus être remis en cause, sauf de façon marginale, est perçue depuis longtemps comme problématique (Tripier, 1993). Déjà la réforme de 1976 a cherché sans succès à corriger cette situation. La loi Bouchardeau ne paraît pas avoir eu plus d'effets. Huguette Bouchardeau, elle-même, constate les limites de sa loi dans le rapport qu'elle a remis en décembre 1993 à l'actuel ministre de l'Environnement, Michel Barnier.

D'expérience, les responsables de la CNCE soulignent, malgré les textes et les efforts consentis pour sensibiliser les commissaires enquêteurs à la transformation de leur mission, une incrédulité, sinon un scepticisme de la population à l'égard de l'enquête publique. Cette procédure manque de publicité et de crédibilité¹⁵.

Les résultats d'enquêtes réalisées en 1988 par le Comité Législatif d'Information Ecologique (COLINE) et l'Union Midi-Pyrénées Nature et Environnement (UNIMATE) paraissent toujours pertinents aux responsables du CNCE (voir encadré ci-après). Les difficultés sont imputées à des raisons multiples : l'enquête publique dérange, le public est incrédule, l'information est tardive, parfois peu claire et incomplète, les projets sont soumis à enquête par tranches successives, les commissaires enquêteurs n'ont pas toujours la volonté ou la disponibilité pour exploiter les pouvoirs que leur donnent les textes nouveaux, confinés dans un quasi-bénévolat ils manquent de professionnalisme¹⁶.

Dans son rapport au ministre de l'Environnement, Huguette Bouchardeau confirme ces raisons. Elle note : *“Au terme des entretiens que nous avons menés nous avons constaté que la loi du 12 juillet 1983 n'avait pas tenu toutes ses promesses. Trois explications se dégagent :*

– *les résistances demeurent très vives de la part de l'administration organisatrice de l'enquête, du maître d'ouvrage et, d'une façon différente, du commissaire enquêteur ;*

– *l'enquête arrive trop tard ;*

– *le commissaire enquêteur, pivot de l'enquête publique, garant de sa crédibilité, doit-il être un sage, un expert, un pédagogue ?” ; (Bouchardeau, 1993).*

La dernière remarque montre à l'évidence que le système de représentation des commissaires enquêteurs (ou à travers lequel ils sont perçus) n'est pas encore stabilisé. L'esprit de la loi du 12 juillet 1983 était plutôt de les considérer comme des sages aptes à donner un avis de bon sens. Là où un expert

considérerait un projet comme techniquement bon, un sage prendrait en compte les nuisances provoquées au quotidien dans le cadre de vie de la population concernée. Mais le commissaire enquêteur doit être aussi un pédagogue, qui sait écouter, comprendre et restituer les préoccupations du public auprès du maître d'ouvrage. En ce sens, l'enquête publique ne doit pas être une affaire d'experts. C'est avant tout une question d'explicitation des intérêts particuliers. Cette conception est conforme à l'évolution du système de représentation des fonctionnaires, à propos de laquelle Jacques Chevallier a noté que les fonctionnaires qui se posaient en défenseurs de l'intérêt général de la société et en arbitres entre les groupes sociaux, admettent désormais la validité des intérêts particuliers et s'engagent dans le champ des rapports sociaux (Chevallier, 1980). Les limites constatées dans l'application de la loi de 1983 témoignent de la difficulté des commissaires enquêteurs à rester neutres, à se tenir à équidistance entre les intérêts du maître d'ouvrage et ceux de la population, probablement à cause de certaines résistances culturelles.

Résumé des enquêtes UNIMATE et COLINE (1988)*

1. Enquête UNIMATE (sondage effectué en Haute Garonne):

Concernant la procédure d'enquête publique :

- 35 % des personnes interrogées ont entendu parler d'une enquête publique
- 29 % pensent savoir ce que c'est
- 17 % ont entendu parler d'une enquête relative à un projet près de chez eux
- 13 % pensent savoir comment participer à une enquête
- 6 % y ont réellement participé

Pour les associations de protection de la nature :

Malgré la réforme de 1983, la procédure paraît un simulacre de démocratie (43 %), une bonne réforme au niveau des textes mais mal appliquée (37 %), un gaspillage des fonds publics et privés (26 %).

2. Enquête COLINE

(adressée aux associations régionales de protection de la nature et de l'environnement)

Concernant l'enquête publique, les principales observations portent sur :

- le “saucissonnage” des dossiers
- l'insuffisance des études d'impact
- l'état d'avancement des travaux au moment de l'enquête
- l'insuffisante information du public sur l'existence de l'enquête

Concernant le commissaire enquêteur, les observations portent sur :

- son absence de neutralité
- son indifférence à l'égard des observations faites
- son ignorance de l'esprit de la loi de 1983 (intervention tardive)
- son incompetence (difficultés d'explication, à comprendre les données techniques)
- son manque de disponibilité

* Source : Bulletin de la CNCE n° 11, janvier 1991, p.16-17

Ce type d'explication ne doit cependant pas occulter une autre difficulté à laquelle sont confrontés les commissaires enquêteurs, à savoir la relative confusion de l'objectif de l'enquête d'utilité publique. En effet, quelle attitude doivent-ils adopter alors qu'une pression s'exerce pour débattre des finalités et du sens du projet ? A défaut d'un débat préalable organisé sur l'intérêt général d'un projet, c'est vers la seule procédure instituée qui devrait pourtant ne s'intéresser qu'aux seuls problèmes de riveraineté que se reportent le débat sur les finalités, avec tout ce que l'on sait comme surenchères bien souvent improductives (les exemples des TGV Méditerranée et Atlantique en sont de parfaites illustrations ; Perrier, 1993).

Il est donc compréhensible que les responsables de la CNCE s'inquiètent de l'attitude des commissaires enquêteurs et continuent leur bataille pour valoriser leur rôle et renforcer leur pouvoir. La ténacité de ces responsables et leur capacité à maintenir des relations constructives avec les ministres successifs conduisent à des résultats qui ne sont pas négligeables dans la construction d'une reconnaissance sociale et politique de cette mission¹⁷.

Mais au-delà, le système de décision est souvent tel que les procédures de consultation ne peuvent entretenir le public concerné que superficiellement, sauf à intégrer plus étroitement des associations mais au risque de les éloigner du terrain et de dissoudre leur vocation revendicatrice (Tripier, 1993). La constitution d'une "communauté politique" en agréant les associations de cadre de vie entraîne une évolution des rôles vers une sorte de co-gestion qui n'apporte pas nécessairement plus de transparence dans les modes de décision. La complexité des modes de financement et des montages financiers des projets, d'une part, et l'opacité des responsabilités avec des autorités organisatrices qui regroupent souvent des élus de deuxième ou de troisième degré, désignés parmi les édiles locaux¹⁸, d'autre part, rendent difficile, voire quasiment impossible, un débat sur les finalités des projets, sans même parler d'un contrôle ou d'un suivi de la gestion financière des projets par les associations. Il y a là un véritable problème de démocratie qui n'est pas posé à sa juste valeur. Loin s'en faut du reste, lorsque l'on constate qu'aucune obligation n'est faite aux maires d'informer leur conseil municipal des résultats d'une enquête publique et d'organiser un débat en conséquence.

La résistance des élus face à l'enquête publique n'est pas seulement idéologique. Le plus souvent le pragmatisme prévaut. En effet, le passage à une *administration de gestion*¹⁹, où il ne suffit plus de

réglementer ou d'encourager par des subventions, mais d'informer, de convaincre, de négocier, aux moyens de procédures conventionnelles de façon à rechercher l'assentiment et à construire l'accord, rend les collectivités territoriales beaucoup plus attentives à ces procédures. La résistance des élus est moins liée à un refus idéologique de la démocratie participative qu'à des raisons politiciennes, puisque ce qui dérange avant tout les élus c'est l'imprévisibilité des effets de la consultation sur les systèmes d'échanges déjà en place et sur les modes de négociation.

On sait aussi que les domaines de l'aménagement et des travaux publics sont suffisamment exposés au phénomène de corruption, pour qu'une procédure contribuant à introduire des comportements éthiques, de la transparence ou du contrôle dans la gestion publique soit malvenue pour certains (Moussé, 1993). Cela étant, le rapport Bouchery remis en juin 1992 au Premier ministre détaille des conditions et des mécanismes de corruption tellement sophistiqués que l'enquête publique ne constitue pas véritablement une menace. La rétention d'informations est telle, la collusion des intérêts est si forte, et l'analyse des comptes est tellement difficile, que ce sont des élus d'opposition particulièrement perspicaces qui parviennent parfois à découvrir des "pots aux roses" et à engager des recours devant un tribunal administratif, une chambre régionale des comptes et parfois jusque devant le Conseil d'Etat.

En d'autres termes, l'espace de débat qui peut être créé au moyen de procédures consultatives reste assez largement une illusion au regard de tout ce qui demeure opaque dans la gestion publique des projets d'aménagement ou d'équipement. En ce sens, le travail de réforme de l'enquête publique engagée depuis des années visant *in fine* à permettre la meilleure information du décideur et suppose-t-on le meilleur choix, à partir d'un débat sur les finalités puis d'une consultation sur les utilités publiques peut apparaître tout à fait paradoxal au regard des besoins de la démocratie. En prétendant améliorer le débat public sur le sens et le contenu de l'action, l'enquête publique et son évolution renforce la procéduralisation de la décision sans vraiment éclaircir ni rendre publics les négociations et les modes de gestion. Il en va comme si la recherche de transparence sur le but et l'intérêt du projet se faisait indifféremment de la légalité des actions engagées. Pourtant, le contrôle de la probité des responsables politiques est à la fois une condition essentielle et un enjeu permanent de la démocratie représentative.

Une autre incertitude pour les élus provient de la difficulté à évaluer la procédure. En effet, si la mesure des choses se doit d'être conforme à la légitimité régnante (Laufer, 1988), celle de l'efficacité de l'enquête publique n'a pas aujourd'hui de repère certain dans la mesure où la fin de l'Etat tutélaire que nous vivons depuis une quinzaine d'années entraîne une incertitude sur la forme dominante de légitimité.

Dans le passage actuel d'une légitimité attachée à des groupes agrégeant et représentant des intérêts sociaux (en particulier suivant un mode politique de la représentation ou professionnel de la corporation) à une légitimité procédurale fondée sur la confrontation et la controverse, par rapport à quoi faut-il mesurer l'efficacité des procédures de participation ? Entre ces deux formes de légitimité (supposées descendante et ascendante), est-ce plutôt par rapport aux usages qu'en font les autorités de décision pour maintenir une certaine titularité de droits et obligations, malgré la parcellisation de l'intérêt public, et en même temps pour préserver leurs prérogatives dans la définition du service public, ou bien est-ce par référence à une logique inverse, une logique de la demande, que met en avant l'effort de modernisation de l'administration publique entrepris il y a quelques années avec la redécouverte des implications d'un des principes traditionnels du service public, celui de l'adaptation ? La question de l'évaluation de l'efficacité des enquêtes publiques se heurte par conséquent, pour les collectivités territoriales, à l'absence d'une norme de référence suffisamment claire (renforcement des légitimités politiques ou technocratiques, ou renforcement d'une démocratie participative).

2. L'enquête publique, usages et nécessités politiques pour les collectivités territoriales

Malgré ces limites assez largement constatées et qui continuent à donner lieu à de nouveaux projets de réforme de l'enquête publique, un chiffre s'impose qui indique néanmoins que la procédure s'installe progressivement dans les moeurs politiques et administratives. Il s'effectue environ chaque année 10 000 enquêtes publiques régies par la loi de juillet 1983. Cette proportion croît puisqu'en janvier 1991, la CNCE en comptabilisait près de 8 000²⁰.

Cette donnée n'est toutefois significative qu'au regard des usages politiques et sociaux qui sont faits de l'enquête publique, comme procédure utile dans *l'échange politique*, c'est-à-dire dans l'échange d'obligations mutuelles avec d'autres (ici entre les collectivités locales et d'autres institutions politiques, des entreprises, des associations), ayant pour but de se mettre d'accord sur les règles régissant les relations (Traxler, 1990 ; Friedberg, 1993).

Pour en rendre compte, il convient de mettre de côté les attitudes les moins intéressantes ici, qui sont de pur blocage à l'égard d'une procédure jugée trop dérangeante. Au niveau communal, il existe toujours des maires ou des conseils municipaux qui sont, en tout état de cause, peu enclins à débattre directement avec la population. L'attitude consiste alors à mettre en oeuvre au minimum les procédures prévues par la loi. Dans ce cas, il incombe aux commissaires enquêteurs de recourir à tous leurs pouvoirs (visite des lieux, organisation de réunions publiques, prolongation de l'enquête, demande de documents complémentaires) pour éviter le plus possible la caricature des procédures ou la manipulation de l'opinion publique. Mais cette attitude de défiance recule. La plupart des élus ont compris que la communication est un de leurs principaux outils, surtout dans des domaines où toute définition univoque de l'intérêt général, ou par une autorité seule, est impossible.

Les cas de rejet ou de sabotage de la procédure écartés, il apparaît les usages que font les élus locaux de l'enquête publique sont directement liés à l'incertitude dans laquelle se retrouvent les collectivités territoriales à la suite de la décentralisation.

2.1. Retrouver une marge de liberté à l'égard des grands opérateurs ou accompagner la transformation des modes de régulation ?

Des recherches dans le domaine des transports urbains ont bien montré comment avec le repli de l'Etat tutélaire et la mise à l'écart des groupes d'experts locaux (services techniques des villes, techniciens d'agence d'urbanisme, des Centres d'études techniques de l'équipement, etc.) face à la suprématie des grands opérateurs, les politiques locales se construisent dans un face à face entre ces entreprises et les élus (Offner, 1987, 1989). Des rapports de négociation, de domination mais aussi de connivence, s'établissent entre ces protagonistes, dans lesquels l'enquête publique est utilisée comme une procédure qui permet à chacun d'agir en sa faveur

sur les termes de l'échange. Nous avons aussi pu remarquer comment en facilitant l'intervention d'associations des élus locaux obligeaient les constructeurs de réseaux et de matériels de transports à revoir leurs projets techniques. De nombreux exemples peuvent être apportés, comme celui du tramway grenoblois²¹.

Lorsque le projet de tramway grenoblois se dessine au début des années 1980, les associations fortes de la reconnaissance de la municipalité Dubedout vont s'efforcer d'obtenir un transport urbain accessible aux personnes à mobilité réduite. Avec les élus du Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC), elles font pression sur la société ALSTHOM à qui la réalisation des rames et du réseau sont confiées. Les associations soutenues par les élus souhaitent qu'ALSTHOM engage des crédits de recherche pour mettre au point un procédé d'accessibilité plus performant. La société refuse et maintient sa proposition d'un tramway standard, à l'identique de celui réalisé à Nantes.

Au même moment, un groupe de travail se met en place à la SMTC pour étudier le problème de l'accessibilité pour les PMR. Cette équipe comprenait le Collectif pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite (une dizaine d'associations), des médecins, des techniciens du sport, etc. Son travail consiste à dresser une typologie précise des personnes à mobilité réduite de façon à définir les nécessités en matière d'accessibilité. Ce diagnostic est intégré aux études de la SMTC sur les moyens techniques. De l'ensemble de ces études se dégage un nouveau concept de rame : un tramway à plancher bas. Les élus vont s'emparer du dossier pour négocier avec ALSTHOM l'aménagement de son projet. La participation active des associations atteint ici le niveau de la concertation²².

Depuis, ce type de tramway à accessibilité totale est devenu la nouvelle norme en France. Après la réalisation de deux lignes de tramway sur ce modèle, les élus de la SMTC ont constitué début 1994 un nouveau comité de pilotage avec les associations de handicapés, des techniciens de la SMTC et des chercheurs de l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, avec pour objectif d'étendre l'accessibilité totale à l'ensemble du réseau de transport collectif urbain. Des études de prototypes de quais et de véhicules sont lancées depuis peu avec la société RVI-Heuliez.

Dans ce cas comme dans d'autres, la participation d'associations permet aux élus de ne pas laisser les concepteurs des modes de transports imposer leurs solutions techniques pré-déterminées. Elle

leur donne une marge de liberté par rapport à des grands opérateurs, ou dans d'autres cas face à des "grands ensembliers" (Lorrain, 1992), qui ont tendance à clientéliser les collectivités territoriales à partir d'une offre de produits standards, de catalogues (dans le cas des nouvelles technologies d'information et de communication) et de réseaux techniques qui remettent en cause la légitimité de représentation territoriale des collectivités locales (Dupuy, 1991). Bien sûr, le politique réinvestit en retour le discours technicien et sait l'utiliser dans sa politique d'image. Alain Carignon a exploité l'image du tramway à accessibilité totale pour diffuser une image de Grenoble, non seulement moderne car cela était déjà le cas avec la municipalité Dubedout, mais unie et solidaire.

Cela étant, les travaux récents sur le gouvernement urbain montrent tous une transformation profonde des modes de décision avec le retrait des institutions politiques comme acteurs centraux²³. La problématique de la *gouvernance urbaine* renvoie à un nouveau mode de décision et de prestation de services publics à partir de coalitions formelles et informelles entre institutions politiques et entreprises (Harding, 1993). Cela signifie que les institutions politiques sont en partie dépossédées de leur légitimité par des entreprises qui seraient mieux armées pour remplir ce rôle de prestataire. Autrement dit, l'évolution actuelle verrait une subordination croissante de la définition des politiques publiques par une régulation du marché. Pour certains auteurs, le gouvernement local serait même condamné à terme par le marché et les collectivités territoriales réduites à un rôle d'accompagnement des entreprises (c'est la problématique du *gouvernement de facilitation*, [*enabling government*] ; Cochrane, 1991).

Dans ce cas, on peut entrevoir l'enquête publique comme un moyen offert à des collectivités locales atteintes dans leur légitimité de prestataires de renforcer leur rôle dans la gouvernance urbaine. Reprenant ici les thèses de Goldsmith (1992) sur le "gouvernement de facilitation", on peut dire que les collectivités étant les seuls acteurs de la gouvernance à représenter à la fois les populations et les territoires, il leur incomberait en priorité de répondre à des exigences de légitimation des actions envisagées ou produites, c'est-à-dire de rappeler aux opérateurs l'attachement de la communauté des citoyens à un ensemble de normes, d'acquis, de préférences, etc. En ce sens, la prise en main des procédures de consultation par les grands opérateurs à travers une prestation globale articulant conception, consultation, montage financier, réalisation, concession, pose un vrai problème de démocratie.

Vis-à-vis de la population cette fois, le recours à une procédure d'enquête ou de consultation publique peut aussi permettre un traitement différencié des intérêts dominés, en particulier à travers un usage en chaîne de la procédure d'enquête.

Un projet d'aménagement ou d'équipement qui impose une restructuration de l'espace public implique une consultation sur le projet lui-même dans le cadre de l'enquête Bouchardeau ou de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme. Le projet ayant une série de conséquences diverses et variées sur les usages et les activités dans l'environnement du projet, il est très difficile politiquement de les ignorer. Mais il est souvent impossible de traiter en même temps le projet et ses effets induits. Par exemple, la création d'une ligne de tramway perturbe des activités commerciales ou le bon fonctionnement d'établissements publics, comme des écoles. Aussi, pour éviter que le projet ne lèse d'autres intérêts (ceux des commerçants, des élèves, des enseignants et des parents d'élèves) et ne soit contesté, il est nécessaire de traiter ces conséquences à *égalité* avec le projet. Or, le problème est que pour les élus le projet de tramway est prioritaire sur le reste. Du coup, à défaut de pouvoir représenter l'intérêt général avec leur projet de tramway, les élus vont sauver les apparences de l'égalité et leur légitimité de garant de l'intérêt général, en proposant des procédures équivalentes de participation pour le traitement des conséquences induites. Ils créeront par exemple un comité pour l'aménagement et la rénovation de l'école du quartier.

Ainsi, lorsque l'intérêt public se parcellise, une façon de réaffirmer la légitimité de l'action publique est de garantir une égalité de traitement en enchaînant le même type de procédure. En revanche, les élus locaux paraissent se servir assez peu des occasions de rencontre avec la population offertes par l'enquête publique pour agir sur la citoyenneté, en valorisant en particulier une rationalité civique par rapport à une rationalité utilitariste.

Mais dès lors que l'on se situe dans une problématique de gouvernance urbaine, la question n'est pas tant que les collectivités territoriales puissent conserver une marge de liberté vis-à-vis d'une offre de service de plus en plus envahissante (puisque certains opérateurs proposent même de s'occuper directement des procédures de consultation), mais plutôt que par le biais de l'enquête publique les collectivités contribuent à introduire un mode de régulation beaucoup plus formaliste qui prépare, à sa façon, les entreprises françaises à l'ouverture des marchés nationaux à la concurrence européenne.

Le redéploiement des prestataires de services urbains ces dernières années se situe bien dans la perspective d'intégration du marché européen (Faudry, 1990 ; Drouet, 1993). En d'autres termes, nous pensons qu'on ne peut pas s'intéresser à la procédure d'enquête publique sans la raisonner aussi comme une modalité d'accompagnement ou de régulation politique d'une tendance lourde de décloisonnement des marchés. Cela nous paraît d'autant plus intéressant que d'autres mesures ont été prises en France récemment pour impliquer de la sorte les collectivités locales dans la régulation de marchés publics rendus plus ouverts. Par exemple, avec la loi Sapin du 29 janvier 1993, l'obligation de publicité faite au délégataire de services publics locaux est susceptible d'attirer des entreprises étrangères. La question est donc de savoir si en étant fortement associées à la procédure d'enquête publique, les collectivités locales ne contribuent pas à un rapprochement avec le mode anglo-saxon de régulation des marchés publics, qui est beaucoup plus formaliste et qui fait davantage intervenir des institutions spécifiques. Poser ce type de question revient, nous semble-t-il, à nous interroger précisément sur le rôle des collectivités locales dans la réorganisation même des Etats contemporains.

Ainsi, le principe de participation qui pourrait faire partie des principes généraux d'une conception européenne du service public (Bauby, Boual, 1993), s'il vise à garantir l'expression des destinataires (usagers, consommateurs, etc.), doit aussi trouver au niveau local des applications qui favorisent une homogénéisation des modes de régulation, et en particulier pour le cas français, le moyen de sortir d'un mode de régulation caractérisé par un contrôle global des opérateurs.

Dans ce cas, peu importe pour les opérateurs que les collectivités territoriales haussent leurs exigences sur les prestations ou les produits offerts, l'essentiel serait d'obtenir contre le renforcement de procédures conventionnelles, comme les enquêtes publiques, une dérégulation/rerégulation des marchés publics. Si cette hypothèse se vérifie, on pourrait voir dans les années qui viennent une "américanisation" des rapports entre autorités organisatrices et opérateurs technologiques, avec le renforcement conjoint des procédures de consultation et des possibilités de recours.

2.2. Protéger les politiques ou améliorer leur contenu ?

Dans le même temps, l'enquête publique présente d'autres avantages pour les autorités organi-

satrices. Cette procédure permet l'expression de cas critiques qui échappent en général aux représentations normées des techniciens (Tripier, 1993), et reverse ainsi vers les concepteurs des problèmes que les élus n'auront pas traités par la suite. En l'occurrence, on peut se demander si la procédure d'enquête publique en favorisant ce type de transfert ne sert pas aussi à protéger à la fois les élus et leurs politiques. La procédure deviendrait une protection au même titre que l'annonce de programmes d'actions, que la création de comités de sages, etc. (Majone, 1991). Les élus peuvent trouver là un moyen pour prévenir d'éventuelles contestations de leur choix ou remises en cause de leur politique. Ils peuvent ainsi gérer en partie l'incertitude de leurs projets à travers l'externalisation du risque de rejet, de blocage ou de contestation vers des acteurs tiers. Mais en même temps, ils peuvent obtenir un remède à l'effritement de leur légitimité politique, en cherchant à gagner en termes de légitimité procédurale (visant à garantir une présentation équitable des différents intérêts dans un "espace de communication") ce qu'ils perdent en termes de légitimité légal-rationnelle (visant à agréger et à représenter différents intérêts sociaux).

Un autre effet de l'enquête publique est de placer les élus devant la nécessité de bâtir des politiques d'une manière plus globale et dans une perspective qui dépasse le court terme des échéances électorales. Ce que mettent à jour les commissions d'enquête, et que relèvent de leur côté les responsables de la CNCE, c'est que les procédures d'enquête publique ont pour conséquence de révéler l'absence de réflexion globale en matière d'aménagement, de développement local ou de protection de l'environnement, voire même carrément l'absence de politiques nationales et locales dans ces domaines. C'est surtout remarquable dans le cas de grands projets d'infrastructure. La CNCE explique ce constat assez alarmant par le fait que la décentralisation a donné des pouvoirs aux élus locaux qui n'étaient pas en mesure d'appréhender les conséquences, à défaut de vision prospective et globale, et souvent par manque de courage politique. Mais il faut souligner aussi l'effet de la sectorialisation de l'administration. En l'absence d'une volonté politique pour définir une politique d'aménagement, les projets ne font pas l'objet d'une approche transversale, impliquant à la fois plusieurs administrations. Ainsi, va-t-on créer une gare TGV à Valence sans que la direction générale de l'aviation civile, pourtant préoccupée par la survie des petits aérodromes et des lignes aériennes intérieures, ne s'intéresse aux effets de cette nouvelle installation.

Cette absence de politique d'ensemble a été flagrante au niveau des départements et des grandes

agglomérations à l'occasion des commissions d'enquête sur le TGV. Le rapport de la commission d'enquête du TGV Méditerranée présidée par Claude Quin est cinglant de ce point de vue : *"Les acteurs institutionnels concernés qui auraient dû en assurer la gestion et la responsabilité n'ont généralement pas adopté de positions constructives, ni fait preuve d'esprit de collaboration vérifiable et ont laissé la SNCF gérer les problèmes rencontrés. Ainsi, la commission d'enquête constate en de nombreux endroits du tracé, en termes d'aménagement du territoire d'une part, de gestion des finances publiques d'autre part, que l'Etat, les conseils régionaux, les conseils généraux, les communes n'ont pas assumé les responsabilités qui leur incombaient au titre des lois de décentralisation, ou encore d'opportunités, préférant ainsi se tenir en retrait d'un débat difficile. En aucun cas, des tentatives de gommage de cette attitude, qu'il s'agisse de la mission confiée au collège des experts ou de quelques commandes locales de contre-études dont on peut se demander si celles-ci n'avaient pas pour but d'éviter de prendre position, ne pourront excuser cette attitude frileuse qu'ont adoptée dans un consensus remarquable les responsables politiques des conseils régionaux, des conseils généraux et des communes concernées"*. Outre l'absence d'une politique globale un peu prospective et attentive aux impacts de l'installation de lignes de TGV, le rapport de la commission d'enquête dénonce les attitudes hostiles à l'enquête publique. Il est vrai que des maires de grandes villes et des présidents de conseils généraux ont su taire leurs querelles et oppositions politiques pour financer d'un commun accord de nouvelles études pour créer une diversion, le temps que passe l'enquête publique²⁴.

Les commissions d'enquête dans le cas de grands projets d'infrastructure ont eu pour effet de sensibiliser les responsables politiques des différentes collectivités territoriales concernées sur les impacts des projets et, par conséquent, sur la nécessité d'une réflexion en amont qui soit la plus complète possible. C'est parfois dans la précipitation que les collectivités territoriales ont répondu aux critiques des commissions d'enquête qui, sans avoir de pouvoir d'injonction, possèdent de réels moyens de pression avec la diffusion de leurs conclusions à l'opinion publique. Ainsi, a-t-on vu à propos de l'arrivée du TGV à la gare St Charles à Marseille, une profusion subite d'études sur les transports terminaux.

De toute évidence, cet effet dépend très largement de l'autorité des commissions d'enquête et par conséquent de la personnalité des commissaires

enquêteurs et de leur engagement. Mais au-delà des commissions d'enquête qui ne durent qu'un temps, des relais sont pris par l'administration, en particulier au sein de l'administration de l'Équipement, pour maintenir la pression sur les collectivités territoriales. Des services de l'Équipement montrent aujourd'hui un certain zèle, parfois parce qu'ils se sont faits remarquer pour leur laxisme par les inspecteurs généraux de l'Équipement et les commissions d'enquête.

Au plan national, il est clair que l'évolution de l'enquête publique cherche à corriger un déficit d'orientations d'ensemble ou de contenu. Le rapport récent de Huguette Bouchardeau au ministre de l'Environnement cherche à dissocier les besoins d'enquêtes publiques comme enquêtes de riveraineté d'un débat préalable qui porterait sur les finalités, les priorités des politiques d'aménagement ou d'équipement.

Ce rapport, qui reprend très largement les propositions de la CNCE, appelle au rétablissement de niveaux de responsabilités que la décentralisation semble avoir brouillé et à la définition préalable des grands choix structurants (l'intermodalité, les obligations contenues dans les cahiers des charges, etc.). L'enjeu principal étant "la réforme en amont", ce rapport préconise un retour aux grands schémas d'orientation à l'intérieur desquels les collectivités territoriales auraient ensuite à préciser des priorités suivant une vision d'ensemble des besoins et des impacts. Pour les auteurs du rapport, un rééquilibre des pouvoirs serait à trouver entre exécutif et législatif, avec un débat sur les orientations générales au Parlement. Les effets de ce rapport seront probablement limités dans la mesure où l'environnement n'est pas en France un domaine prioritaire, ni représenté par un ministère fort. C'est plutôt la politique d'aménagement du territoire, aujourd'hui relancée en France, qui pourrait amener des évolutions significatives dans ce domaine.

Reconstituer l'histoire de la politique d'enquête publique permet de constater que cette préoccupation est ancienne. A la fin des années 1970 la décentralisation est perçue comme problématique dès lors qu'une politique-cadre n'est pas clairement affirmée et débattue démocratiquement. En 1978 et 1979, René Bourny eut une série d'entretiens avec le ministre de l'Environnement et le directeur des collectivités locales au ministère de l'Intérieur sur la nécessité d'une politique de schémas directeurs avant même de transférer des compétences vers les collectivités territoriales.

Au niveau de petites communes, nous avons constaté la même attention des services de

l'Équipement à l'égard de la qualité de la consultation mise en oeuvre par les maires. Cette attitude s'explique comme effet de la décentralisation, par la nécessité pour cette administration d'intervenir de plus en plus comme conseiller en aménagement auprès des collectivités territoriales. Tout ce qui peut servir à renforcer ce rôle nouveau des services de l'Équipement et la commande d'études est bon à prendre.

De son côté, la CNCE note depuis peu des changements d'attitude chez les élus locaux. Mieux formés et mieux conseillés, mais peut-être aussi gagnés par la logique du projet et de l'approche globale qui se répand dans les politiques sociales urbaines, les élus seraient davantage réceptifs aujourd'hui au partenariat et aux possibilités de bonifier et de mieux légitimer leur politique par l'adjonction d'avis extérieurs.

Ainsi, on peut se demander si contrairement à ce que l'on dit sur la rationalité procédurale qui se substituerait à la rationalité substantielle, les élus n'accepteraient pas plus facilement les procédures d'enquête dans la mesure où elles les aideraient à percevoir et à hiérarchiser les contraintes, voire à redonner un contenu à leurs politiques. La définition des nouveaux schémas directeurs d'urbanisme et d'aménagement, la révision des plans d'occupation des sols pourraient être enrichis par ces procédures. Mais encore faudrait-il que l'urbanisme des collectivités locales change et ne soit plus aussi souvent un urbanisme de propriétaires fonciers, qui tient compte tout d'abord d'intérêts privés et clientélistes.

* *

La procédure d'enquête publique connaît une progression tant en nombre d'applications que dans l'évolution de sa réglementation. Elle devient une procédure utile pour différents acteurs institutionnels, politiques ou administratifs, qui doivent aujourd'hui réévaluer leurs légitimités face à la régulation par le marché. Ainsi, collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat attendent du développement de cette procédure la possibilité de regagner une autorité perdue à cause d'un effacement de l'Etat et des institutions politiques.

En revanche, il apparaît que l'objectif d'une démocratisation des processus de décision ne soit pas unique, ni même vraiment prioritaire, mais qu'aujourd'hui ce qui compte le plus soit, d'une part, la réaffirmation de grandes orientations dans le domaine de l'aménagement pour corriger un manque de vision des collectivités territoriales et,

d'autre part, la transformation des modes de régulation politique à l'heure de la gouvernance urbaine et de l'ouverture des marchés publics à la concurrence internationale. Autrement dit, l'extension ou la généralisation de l'enquête publique devrait permettre aux collectivités locales d'actualiser leur rôle de régulateur politique, à la fois en tant que médiateur des intérêts sociaux et facilitateur de la régulation économique.

Mais que peut apporter précisément l'enquête publique par rapport à ce double changement ? Il est difficile de le dire aujourd'hui. Cependant il est probable que l'effet, si effet il y a, ne viendra pas du développement d'une seule procédure, mais aussi d'une transformation en parallèle des moyens locaux d'information, de contrôle de légalité et de recours. On voit aussitôt la somme de difficultés que cela engendre forcément, tant nos retards sont grands, en France, en matière de pluralisme et de liberté de la presse locale, de reconnaissance des institutions chargées du contrôle (Cour des comptes) ou du recours (la loi n'a toujours pas précisé l'identité du Médiateur parmi les divers rouages de l'Etat), de publicité des prises de positions des responsables politiques et des groupements d'intérêt, etc. Pourtant ces différents niveaux doivent progresser ensemble, car l'exemple des pays où la loi et, plus généralement, la formation des politiques publiques sont négociées montre que la participation des citoyens ou des groupes d'intérêts perd à peu près tout intérêt si elle est soumise aux règles du débat public qui caractérise le processus officiel de formation des politiques ou des programmes d'action. Comme l'analyse Charles-Albert Morand, dans ce cas, la sélection des intérêts au détriment en particulier des destinataires est encore plus stricte et l'absence de transparence encore plus nette (Morand, 1991). Ce qui se passe

pour des projets d'aménagement est alors comparable à ce que l'on observe au niveau législatif : la sélection qui s'opère lors de la définition du projet (comme au niveau de l'*input* de la législation) se traduit par des solutions qui privilégient les intérêts représentés au détriment de l'intérêt général (Offe, 1981).

Par conséquent, l'institutionnalisation de l'enquête publique pose problème parce qu'elle n'empêche pas qu'une part importante des négociations échappe à l'information des citoyens. C'est pourquoi, bien conscients de cette difficulté, les principaux initiateurs de l'évolution de l'enquête publique cherchent aujourd'hui à ce que la procédure ne court-circuite pas la phase (parlementaire dans le cas des orientations nationales) qui assure un minimum de débat public. C'est tout le sens de la distinction recherchée entre débat public et enquête publique.

Mais encore faut-il que les collectivités territoriales facilitent à leur tour le débat public dans leurs propres assemblées sur le sens et la finalité des projets proposés. Enfin, comme pour d'autres procédures, telles l'évaluation (Warin, 1995a), il reste à régler la question difficile de l'accès à la demande d'enquête publique pour éviter un accaparement de la procédure par les seules autorités organisatrices ou les entreprises. Mais sur ce plan comme sur les autres, beaucoup de progrès restent à faire. Dans la mesure où la légitimité du politique est aujourd'hui menacée, on peut se demander pour finir, si les élus ne se déservent pas non plus en persévérant dans leur attitude de défiance à l'égard d'institutions indépendantes ou de procédures qui pourraient être déclenchées à l'initiative des citoyens ou de groupes d'intérêt.

NOTES

¹ Ce texte est issu d'une communication présentée lors du 7ème Colloque International de la Revue "Politiques et Management Public", tenu à Montréal en novembre 1994.

² Une mystification est possible. Dans ses travaux sur les sociétés antiques, Geoffrey Lloyd a montré que les réalités de la cité grecque, si souvent considérée comme un paradigme de la tolérance, n'étaient en rien aussi tolérantes que sa propagande le montrait, et par là-même que les réalités de la vie démocratique ne correspondent pas forcément à son idéologie (Lloyd, 1993).

³ Au niveau international aussi. Rappelons, par exemple, la déclaration du 16 juillet 1989 des sept pays les plus industrialisés à propos de l'environnement, ou la directive du Conseil des Communautés européennes du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁴ Cela ressort très nettement des textes publiés par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs, et des entretiens effectués pour cette communication auprès de René Bourny, fondateur de la CNCE et actuel Président d'honneur, et de Daniel Ruez son Président.

⁵ Le participation des citoyens dans les politiques d'aménagement est étroitement liée, au départ, à la question de la propriété dans la mesure où l'aménagement implique l'expropriation. Dans un pays comme la France qui a sacralisé le droit de propriété, la dépossession ne pouvait être admise, comme l'indique l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme, que "lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment". De ce fait, dès le début du XIX^e, le législateur va essayer d'accommoder deux objectifs pour mener à bien l'expropriation nécessaire : d'une part, donner aux propriétaires une garantie de procédure, d'autre part, assurer la légitimité de l'action de dépossession. Ces deux objectifs sont indissolublement liés : l'expropriation ne peut trouver de légitimité sans que les expropriés eux-mêmes soient sensibles aux garanties qui leur sont accordées. La procédure administrative qui cherche à répondre à cette double exigence est l'enquête d'utilité publique (qui est la désignation raccourcie de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique). Ses traits essentiels ont été dessinés en 1833 et 1841, après que la loi de 1810 sur l'expropriation eut institué l'enquête parcellaire. Cette procédure est toujours appliquée de nos jours, sans grand changement.

⁶ Le bulletin de la CNCE n° 21, de mars 1994, présente un certain nombre d'arrêts du Conseil d'Etat où intervient la théorie du bilan.

⁷ Par exemple, Jean Sivardière, polytechnicien, animateur de l'Association pour le développement des transports en commun, voies cyclables et piétonnes dans l'agglomération grenobloise (ADTC), qui fut impliqué dans la définition du tramway à Grenoble, et qui est aujourd'hui le secrétaire général de la puissante Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) et administrateur de la SNCF.

⁸ "Garantie du propriétaire avant tout : l'utilité publique sera discutée et appréciée en fonction des atteintes à la propriété privée. Garantie du contribuable aussi : celui-ci appréciera, à l'aune de ses impôts, l'utilité publique des opérations envisagées. Garantie essentiellement individuelle enfin : la focalisation de l'enquête sur les atteintes à la propriété tend à atomiser le "public" et conduit à la défense d'intérêts particuliers face à une administration qui, par principe, incarne l'intérêt général. Ce trait est d'autant plus sensible que l'enquête d'utilité publique étend son champ d'application, en particulier aux plans d'occupation des sols (POS)", (Toulemonde, 1982).

⁹ Revue Urbanisme n° 153-154, juin 1976.

¹⁰ *Le Monde* du 28 septembre 1976.

¹¹ Voir les travaux du groupe de réflexion piloté par Claude Quin au Conseil Général des ponts et Chaussées sur la transformation des rapports de l'administration de l'Équipement aux usagers (Séminaire de recherche "L'administration de l'Équipement et ses usagers", CGPC, ministère de la Recherche, ministère de la Fonction publique, 1992-1993).

¹² *Le Monde* du 14 octobre 1994, p. 8. Les sénateurs ont finalement accepté la proposition d'une commission nationale chargée d'organiser, à la demande des ministres intéressés, un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations publiques d'aménagement lors de la phase d'élaboration. Mais ils ont toutefois limité le champ d'intervention de la commission à des opérations d'aménagement d'intérêt national et demandé au ministre d'introduire des élus locaux au sein de ladite commission.

¹³ Cela confirme les enquêtes sur "l'action politique" dans différentes démocraties occidentales (Barnes, Kaase, 1979), ou plus récemment en France, avec l'enquête du CEVIPOF de 1988 sur le potentiel protestataire et la participation conventionnelle (Mayer, Perrineau, 1992).

¹⁴ Nous parvenons à un constat comparable à propos des instances d'évaluation ; Warin, 1995a.

¹⁵ Voir à ce propos les articles de René Hostiou, Claude Broussard et René Bourny dans la revue *Études Foncières*, n° 58 et 61, mars et décembre 1993.

¹⁶ Ces raisons rapidement énumérées ici sont plus longuement évoquées dans le bulletin n° 12 de juin 1991 de la CNCE (p. 3).

¹⁷ C'est aussi à la suite de l'intervention de René Bourny auprès des ministres de l'Environnement et du Budget, au nom de la commission d'enquête du TGV Méditerranée, que le Budget a décidé de modifier l'article 8 de la loi du 12 juillet 1983 relatif à l'indemnisation des commissaires enquêteurs. La CNCE, relayée par le sénateur Bernard Hugo, est parvenue à introduire une modification de la loi de finances de 1994, visant à améliorer les conditions d'indemnisation des commissaires enquêteurs. Dorénavant, celle-ci sera prise par les maîtres d'ouvrage (et non plus par l'Etat), mais pas sans garantir leur indépendance par les Présidents des tribunaux administratifs qui en fixeront les règles (article 109 de la loi de finances de 1994). Cette mesure récente est importante dans la mesure où elle devrait donner aux commissaires enquêteurs les moyens d'une intervention plus efficace.

¹⁸ Les syndicats de transports qui sont souvent les autorités organisatrices en matière de transports collectifs urbains sont généralement composés d'élus de syndicats intercommunaux eux-mêmes issus de conseils municipaux ou généraux.

¹⁹ La catégorisation des intérêts publics et leur représentation ont évolué en même temps que l'Etat s'est lui-même transformé. Trois âges sont généralement considérés du XIX^e au XX^e siècle : celui de l'administration de police, celui de l'administration de prestation, celui de l'administration de gestion (par exemple : Moor, 1993).

²⁰ Cette donnée fut avancée par le Conseiller d'Etat André Holleaux lors d'une journée d'information des commissaires enquêteurs de l'Ile de France consacrée à la jurisprudence de l'enquête publique (*in* le bulletin de CNCE n° 11, janvier 1991, p. 3).

²¹ Nous renvoyons ici à l'étude réalisée par Christine Verstraete, sous notre direction, "Politiques locales de transports en commun et effort de participation : les exemples de Lille et Grenoble", mémoire de l'IEP de Grenoble, juin 1994.

²² Il s'agit d'un niveau déjà élevé dans la typologie de la participation. Par référence à la typologie de Stuart Langton, qui comprend six niveaux d'engagement des citoyens, la concertation est la rencontre de plusieurs groupes ou institutions qui décident en toute liberté les uns par rapport aux autres d'harmoniser leurs actions et leurs décisions (Langton, 1978). En ce sens, nous pouvons dire que la concertation favorise la constitution de "communautés politiques" [*policy communities*] qui sont des réseaux rassemblant à des fins pratiques ceux qui agissent activement et éventuellement conflictuellement pour la définition d'une action publique et pour sa mise en oeuvre (Roses, 1991).

²³ La remise en cause des institutions politiques dans le gouvernement des villes est une question aujourd'hui à l'étude dans de nombreux travaux, comme a pu le montrer le Colloque "Gouvernement local et politiques urbaines" organisé par le CERAT en février 1993.

²⁴ Nous avons pu constater d'autres manipulations de l'enquête publique, en particulier dans des petites communes où les maires cherchent au moyen d'une enquête à allonger les délais de réalisation d'un projet, de façon à le reporter sur des exercices budgétaires ultérieurs (Warin, 1995b).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARNES S.-H., KAASE M., et al. (1979), *Political Action : Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage.
- BARTHELEMY M., QUERE L. (1992), *Les enquêtes publiques : une production collective ?*, rapport de recherche pour le Conseil Général des Ponts et Chaussées.
- BAUBY P., BOUAL J.-C., (sous la dir.) (1993), *Les services publics au défi de l'Europe*, Les Editions Ouvrières, Paris.
- BOUCHARDEAU H. (1994), "L'enquête publique. Rapport au ministre de l'Environnement", *Bulletin de la Compagnie des Commissaires Enquêteurs*, n° 21, mars, pp. 2-13.
- CHAUVIÈRE M., Godbout J.-T. (1992), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, Paris.
- CHEVALLIER J. (1980), "L'idéologie des fonctionnaires : permanence et ou changement", in CURAPP, *Discours et idéologie*, Puf, Paris.
- COCHRANE A. (1991), "The Changing State of Local Government : Restructuring for the 1990s", *Public Administration*, n° 69, automne, pp. 281-302.
- COMMAILLE J. (1991), "Normes juridiques et régulation sociale, retour à la sociologie générale", in CHAZEL F., COMMAILLE J., (sous la dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, Paris.
- DALTON R. (1988), *Citizens politics in Western Democracies*, Chatham House Publishers.
- DROUET D. (1993), *Les acteurs de la gestion des services urbains en Europe. Remarques sur les tendances et les enjeux*, rencontre "Services urbains et gestion locale", Plan Urbain, Paris, juin.
- DUPUY G. (1991), *L'urbanisme des réseaux*, Armand Colin, Paris.
- FAUDRY D. (1990), "Les enjeux contemporains des services urbains liés aux réseaux techniques", *Economie et Humanisme*, n° 312, mars-avril, pp. 83-91.
- FOURNIAU J.-M. (1993), "La place des usagers dans l'évaluation des grands projets d'infrastructure : évolutions récentes des pratiques françaises", IV Colloque Paris-Barcelone "Planification territoriale et réseaux. Nouveaux enjeux, nouveaux savoir-faire", Cnrs/Lesec, Paris.
- FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris.
- GOLDSMITH M. (1992), "Local Government", *Urban Studies*, n° 29, mars-avril.
- HARDING A. (1993), "Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative", in BIAREZ S., NEVERS J.-Y. (eds), *Gouvernement local et politiques urbaines*, CERAT/PIR-Villes, Grenoble.
- INGLEHART R. (1977), *The Silent Revolution*, Princeton University press.
- JOBERT B. (sous la dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.
- LANGTON S. (1978), *Citizen Participation in America*, Lexington Books, Lexington Mass.
- LAUFER R. (1988), "La mesure des choses", *Le Génie Humain*, n° 14, pp. 105-122.
- LORRAIN D. (1992), "Le modèle ensemblier en France", in CAMPAGNAC E. (ed.), "Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?", Paris, L'Harmattan.
- LLOYD G. E.-R., (1993), *Pour en finir avec les mentalités*, Paris, La Découverte.
- MAJONE G. (1991), "Research programmes and action programmes, or can policy research learn from the philosophy of science ?", in WAGNER P., et al. (eds), *Social Sciences and Modern States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MAYER N., PERRINEAU P. (1992), *Les comportements politiques*, Armand Colin, Paris.
- MOOR P. (1993), "Définir l'intérêt public : une mission impossible ?", in RUEGG J., DECOUTERE S., METTAN N., *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- MORAND C.-A. (1991), "La contractualisation du droit dans l'Etat providence", in CHAZEL F., COMMAILLE J. (sous la dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, Paris.
- MOUSSE J. (1993), "Corruption, éthique et travaux publics", *Etudes*, tome 378, n° 4, avril, pp. 477-486.
- OFFE C. (1981), "The Attribution of Public Status to Interest Groups : Observations on The West German Case", in *Organizing Interest in Western Europ*, Cambridge Mass.
- OFFNER J.-M. (1987), *L'expertise locale en transports urbains. L'ère des nouveaux technocrates*, rapport de recherche INRETS, n° 22.
- OFFNER J.-M. (1989), "Des techniciens du transport urbain. L'intérêt général en quête de raisons", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 44-45, décembre, pp. 88-93.
- PERRIER G. (1993), "TGV Méditerranée : leçons d'un conflit", *Ecologie Politique*, n° 6, printemps.
- PRIEUR M. (sous la dir.) (1990), *Les enquêtes publiques, quel avenir ?*, La Documentation Française, Paris.
- ROSE R. (1991), "What is Lesson-Drawing ?", *Journal of Public Policy*, vol. II., pp. 3-30.
- TOULEMONDE B. (1982), "Les enjeux d'une forme désuète de consultation : l'enquête d'utilité publique", *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 16, automne, pp. 36-45.
- TRAXLER F. (1990), "Political Exchange, Collective Action and Interest Governance", in Marin B. (ed.), *Governance and Generalized Exchange*, Boulder, Campus Westview.
- TRUPIER P. et al. (1992), *L'administration de l'Équipe-ment et l'usage de ses réalisations*, rapport de recherche pour le Conseil Général des ponts et Chaussées.
- WARIN P. (1993), "Participation du public à la préparation des grands projets d'infrastructures", in RUEGG J., DECOUTERE S., METTAN N., *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- WARIN P. (1995a), "L'évaluation mise en examen", *Esprit*, mars-avril, pp. 160-178.
- WARIN P. (1995b), *Les contestations individuelles du service public et les controverses sur les formes légitimes de l'action publique*, rapport de recherche pour la DRAST.

Les conflits d'aménagement et le syndrome NIMBY, nouvel enjeu du management public

Arnaud de Champris
Directeur d'étude, cabinet ECS,
Chargé d'enseignement université Paris X Nanterre et CELSA Sorbonne

Introduction

Qu'est-ce que le *Nimby* ? Ce nom vient de la contraction de la formule : "Not in my backyard" : "pas de cela dans mon jardin". Le syndrome *nimby* désigne la réaction d'opposition et la résistance organisée des riverains à l'implantation d'infrastructures ou d'équipements susceptibles de créer des nuisances ou des risques, réels ou supposés. Cette opposition est le plus souvent portée par des associations contre des élus locaux, des administrations de l'Etat et des aménageurs publics ou privés d'une manière générale et donne lieu à de parfois longs et coûteux contentieux.

De récentes études ont permis de prendre la mesure d'un bouleversement profond de la vie publique locale, dû à la multiplication partout en Europe – mais singulièrement en France – de ces groupes d'intérêt et de pression érigés en interlocuteurs des autorités publiques. Les clés de compréhension du phénomène seraient à chercher dans l'émergence de nouvelles formes d'expression de la citoyenneté.

Qu'est-ce qui a permis l'apparition de ces nouveaux comportements ? Comment le *nimby* porte la critique de la légitimité politique traditionnelle ? Quelles sont d'ores et déjà les modalités d'implication de cette nouvelle citoyenneté dans la vie publique ? Comment les élus peuvent comprendre les ressorts des conflits et prendre l'initiative de leur règlement démocratique ?

Mais tout d'abord, ces groupes de pression constituent-ils un phénomène nouveau et spécifique de notre époque ou bien est-ce la nouvelle formulation un peu "gadget" d'un phénomène ancien et de comportements normaux de toute population locale portée à réagir contre quelque projet d'aménagement émanant de quelque pouvoir local ou central ? Le désormais célèbre syndrome *nimby* est-il un phénomène homogène, clairement identifié ? Et si oui, quels problèmes de management public pose t-il ? Quelles solutions dans l'exercice de l'autorité publique invite t-il à rechercher ?

Les réponses à ces questions dessinent les contours d'une **démocratie locale à tendance participative**, dans laquelle le rôle des élus se trouve profondément transformé.

I. Contexte d'apparition du nimby

Il convient de rappeler d'abord les conditions macro-sociologiques de l'émergence du phénomène. Le moindre groupe d'intérêt local n'est jamais là par hasard ; il faut le relier au panorama idéologique global de l'époque.

• **Contexte international : de la fin des idéologies aux nouvelles citoyennetés**

Le contexte international du phénomène est, depuis 15 ans, celui de la fin des idéologies politiques : les systèmes de valeurs et d'idées qui ont fondé les comportements individuels et collectifs pendant plusieurs décennies se sont délités. Les courants profonds de l'évolution socio-culturelle ont alors fait émerger des valeurs et comportements non-politiques. Ceux-ci pourtant sont devenus des enjeux ou des mots – d'ordres politique.

Et alors que, les idéologies politiques de droite et de gauche perdaient progressivement de leur pertinence, montaient en puissance dans la population européenne, diverses idéologies sociales comme par exemple à droite *une idéologie de la santé et de la qualité de vie* et à gauche les *idéologies écologistes*. En réponse à la crise, celles-ci proposent de nouveaux comportements socio-culturels.

Au début des années 1990, ces tendances traversent progressivement toutes les catégories socio-professionnelles ; aux attitudes d'auto-préservation et de prévention des risques sanitaires répondent des préoccupations de défense et de sauvegarde des *patrimoines naturels* et des *patrimoines socio-culturels* ; en toile de fond s'inscrit la faillite du système marxiste et la mutation du système capitaliste, c'est-à-dire en l'occurrence la crise économique et sociale et la récession du début des années 1990.

Logiquement, les idéologies émergentes progressivement présentes dans les opinions publiques locales, tendent vers leur mise en application et leur porte-parole, les associations, vers l'exercice du pouvoir ; pour ce faire, elles stygmatisent le déphasage entre la classe politique issue des idéologies antérieures et les citoyens, leur déconnexion d'avec les réalités contemporaines : c'est ce qu'on a appelé *la crise de la représentation*.

Les pouvoirs locaux en place n'ont dès lors d'autre alternative : soit, combattre ces discours hostiles mais donc contrecarrer ou ignorer la demande sociale sur laquelle ils s'appuient, en maintenant les politiques locales existantes ; soit, les intégrer à doses variables dans leurs programmes, leurs projets et surtout leurs **pratiques du pouvoir local**.

De 1989 à 1995, le renouvellement progressif du personnel politique local s'opère fondamentalement sur cette **alternative du rejet ou de l'intégration des ces idéologies** bien en place – quoiqu'informellement – dans les états d'esprit et les comportements sociaux des populations occidentales, bref dans l'opinion publique locale de chaque collectivité territoriale : elles aspirent et sont admises – ou non – à passer dans les pratiques et les projets des pouvoirs locaux.

L'écologisme prend place dans cette évolution. Phénomène mondial, il s'est forgé en France autour de la contestation des aménagements touristiques et nucléaires dans les décennies 60 et 70, signe d'une parenté évidente avec le *nimby*. En pénétrant les différentes sphères de la société, y compris politiques, l'écologisme sous-tend à la fois les idéologies sociales des années 1990 et les comportements correspondants, – tels que le tri sélectif des déchets, la réduction du chauffage, l'usage de la bicyclette et le recours aux critères écologiques dans le choix des produits –. Ces facteurs tendent donc à configurer une **éco-citoyenneté**.

L'écologisme dans ces deux dimensions idéologique et comportementale permet la substitution de nouvelles solidarités aux modèles en crise. Emergent des formes de relations sociales en réseau sur la base de valeurs, de pratiques et d'objectifs communs, constitutifs d'une nouvelle **socialité**. Celle-ci induit des mécanismes propres de solidarisation et de mobilisation des habitants ; c'est ce qui fait la force et l'efficacité des associations de défense et des groupes de pression qui mettent en cause les politiques de développement et d'aménagement. Ces formes nouvelles de la *citoyenneté locale* sont donc le corollaire de l'*éco-citoyenneté*. L'idée centrale de ces expressions (brouillées par un usage parfois excessif) est celle du rapport de l'habitant-à-l'espace public ; pour éviter toute confusion, il conviendrait de l'appeler *civilité*.

Dès lors, la définition du *nimby* peut être développée : au départ, réaction subjective d'individus qui protègent leur domaine d'existence, leur *univers de vie*, à commencer par ce dont ils sont propriétaires juridiquement et financièrement, c'est une réaction d'appropriation, d'affichage ou de réaffirmation de la propriété. Mais la propriété objective s'étend à la "propriété" subjective, psychologique, et symbolique. Ces individus se constituent en association, pour faire groupe face à un projet qu'ils jugent "dérangeant" – mais un dérangement qui est de l'ordre du traumatisme. Dès lors, **le "sentiment d'appartenance" des habitants à une collectivité publique, impliquerait-il aussi le sentiment de propriété personnelle de son espace public ?**

Le *nimby* est donc un syndrome de réactivité sociale intrinsèquement liée au mouvement écologiste : ces comités de défense de tel ou tel site, de tel ou tel patrimoine, de tel ou tel quartier, traduisent la tendance des sociétés locales à se réunir autour d'un objectif de sauvegarde commun ; mais c'est aussi une réponse à la crise économique, cohérente avec les réflexes de crispation identitaire des sociétés, les réflexes de "protectionnisme" social et culturel, de

peur et de rejet de la société industrielle, de réticence aussi à l'égard du développement économique.

• Contexte français : médias et décentralisation

Le contexte spécifiquement français amplifie ces facteurs idéologiques transnationaux. Les deux éléments déterminants sont le nouveau système des médias et de l'information et les lois de décentralisation.

A cet égard, il est permis de dire qu'en 14 ans, tout a changé. La création d'un système télévisuel concurrentiel et marchand à partir de la privatisation de la première chaîne, a été précédée au début des années 1980 de la multiplication des radios locales, associatives ou privées dites radios libres. A cela s'est ajouté le foisonnement de nouveaux supports écrits, dont les très nombreux magazines à fort tirage et à diffusion exhaustive créés par les collectivités territoriales.

L'information locale est donc beaucoup plus disponible. A tout moment, elle peut être amplifiée, simplifiée et transformée par des médias plus larges, y compris les médias audiovisuels nationaux.

Alors que les lois de décentralisation successives redonnaient un contenu et un poids au débat politique subnational, les sociétés locales se sont trouvées prêtes à s'y engager. Le développement de la société d'information et de communication au cours des années 1980, aura largement contribué à cette appropriation des problèmes publics locaux. Sans la disponibilité des sociétés locales à leur endroit, les lois de décentralisation seraient restées bien théoriques, seulement administratives et sans effet sur la réalité sociale.

Cette double causalité a produit un résultat, aujourd'hui incontestable : la pratique de l'aménagement dirigiste des années 1960 et 1970 a vécu. Tout aménageur agit aujourd'hui "en terrain découvert". Les administrations centrales, déconcentrées et décentralisées et les grands établissements publics comme les grandes entreprises publiques ou privées en font progressivement l'expérience.

II. Le nouveau paysage public local

Le phénomène *nimby* correspond à un paysage public transformé, où la légitimité de l' élu est mise en cause, où le citoyen s'affirme comme un acteur

toujours vigilant, et parfois participatif, enfin, où émerge une opinion publique locale.

1. L' élu en question

Une question essentielle que pose le *nimby* est celle de la légitimité de l' élu local. Cette légitimité est fondée traditionnellement sur le système de la représentation (par opposition à la participation) ; le citoyen délègue le pouvoir à un élu pour une période donnée : le mandat.

Ce système est entré en crise au plan local : en atteste le contrôle – parfois agressif – de ses décisions, que l' élu local doit subir. Parallèlement les grands aménageurs publics, dont les décisions sont prises par le gouvernement et la représentation nationale – sont soumis à cette volonté de contrôle directe de la part des citoyens, mais aussi des élus locaux appelés à leur tour à faire remonter l'interrogation et l'inquiétude des populations locales.

Le pouvoir de *représentation* et d'*intermédiation* des élus est ainsi contesté par des sociétés locales qui optent pour l'action directe. Or, les textes ne prévoient pas ou peu cette forme d'action ; la consultation locale reste une simple demande d'avis qui ne s'impose pas au conseil municipal qui l'a organisée. Le principe de la légitimité démocratique de l' élu reste la clé de voûte du système. Rejeté par le cadre rigide de la démocratie représentative *de jure*, le *nimby* est parfois l'expression conflictuelle d'une démocratie participative *de facto*. A cet égard, les faits sont déphasés d'avec le droit.

En dehors des épisodes de controverse et de conflit, c'est logiquement dans le débat électoral que s'expriment le plus fortement le malaise et les frustrations des citoyens aspirant à une démocratie directe, et que le système représentatif refoule en dehors du processus décisionnel. Ainsi, les élections municipales, cantonales et régionales des six dernières années ont produit un renouvellement considérable et inattendu des élus, et l'arrivée de nouveaux maires et présidents ; ceux-ci, ont pleinement fait leurs non seulement les compétences et les nouveaux pouvoirs issus de la décentralisation mais aussi les risques (juridiques, politiques, etc.) et les responsabilités liés à leur mandat. Semblant plus en prise sur les citoyens, ces élus, les maires principalement, sont détenteurs d'un capital symbolique plus fort. Parallèlement à l'image du parlementaire sérieusement battue en brèche et à celle du Préfet et du Sous-Préfet dont le rôle maintenant second commence d'être perçu comme tel, la sym-

bolique du maire, mais aussi celle des présidents de Conseils généraux et régionaux, se sont enrichies d'un contenu qui fait d'eux de véritables pouvoirs, c'est-à-dire des **gouvernants**.

2. Le citoyen acteur local

Les ressorts de l'aspiration à la démocratie participative locale exprimée par les conflits locaux sont à rechercher dans les représentations individuelles. En effet, le citoyen contemporain tend à s'affirmer comme le *co-proprétaire symbolique* du territoire, des institutions et des services publics. Il ne veut pas être un votant épisodique mais le **co-détenteur de la faculté décisionnelle de tout instant**.

Cette représentation de l'espace public comme co-propriété démultiplie le sentiment de propriété *stricto sensu* qu'ont certains contestataires des sites concerné par des aménagements ; elle conditionne la cohésion des opposants et constitue l'un des principaux ressorts de leur mobilisation.

Cependant cette représentation de l'espace public implique des comportements en apparence contradictoires que les élus et les aménageurs appréhendent difficilement. En effet, on observe un décalage entre la faible ou très faible participation des riverains aux procédures de concertation (consultations diverses, enquête préalable, enquêtes d'utilité publique) et leur réveil soudain et parfois virulent une fois la décision prise.

C'est qu'en tant que co-proprétaire, le citoyen est tout-à-fait disposé à déléguer la gestion de son patrimoine, comme le font les co-proprétaires immobiliers à un syndic. Il ne s'impliquera dans la gestion communale que dans deux cas précis. Soit pour promouvoir une décision qui lui octroie un gain tangible (réduction de nuisances existantes, construction d'un accès, etc.) ; soit lorsque l'autorité communale ou l'aménageur s'attaque concrètement (début des travaux...) au territoire.

Le citoyen contemporain veut devenir un acteur de l'exercice du pouvoir local : **un acteur minimal et non déterminant, mais à part entière**. La passivité apparente des populations locales dans les procédures de concertation, leur "absentéisme", masque une vigilance pourtant bien présente. **Aux quatre grandes compétences fondamentales mises en jeu dans les processus de décision publique, les compétences politique, administrative, technique et économique, les sociétés locales tendent à ajouter une cinquième compétence, celle du destinataire final de la décision, et que l'on peut appeler la compétence citoyenne.**

La *compétence citoyenne* porte sur la capacité des sociétés locales à participer à la définition même de l'intérêt général. A leurs yeux, celui-ci ne peut plus être "dicté" par les administrations centrale, déconcentrée et décentralisée, ni a fortiori européenne, mais il convient de le faire ré-émerger de la confrontation de l'ensemble des rationalités en présence.

3. L'opinion publique locale

Entre les élus remis en question et renouvelés et les administrés manifestant leurs nouvelles exigences, l'*opinion publique locale* est le terrain d'engendrement des controverses et conflits.

Les citoyens s'affirmant comme les acteurs à part entière du pouvoir local, interlocuteurs de l'élu, découvrent depuis quinze ans que l'instrument de ce pouvoir est dans l'affirmation d'une *opinion publique locale*. Il ne s'agit pas d'entrer dans le débat sur la très controversée réalité objective de l'*opinion publique*, mais d'observer le sentiment ou la conscience que les populations ont de son existence. Celle-ci est devenue leur enjeu stratégique, celui par lequel elle s'affirme et s'impose. Le foisonnement des techniques et des politiques d'information et de communication – institutionnelles, associatives et privées – est sans doute à l'origine de ce phénomène général d'affirmation ou plus exactement de "construction" des opinions publiques locales.

A cet égard, il faut observer que cette opinion publique n'est pas moins complexe à saisir au plan local qu'au plan national. Elle constitue l'*interface synthétique* de l'élu. Les acteurs produisent du *discours social*, forme tangible de l'*opinion*, explicitement ou implicitement destiné à l'élu. Le jeu de la décision publique s'articule autour de ces deux pôles que sont l'élu et l'*opinion publique locale*, expression supposée des citoyens considérés comme acteurs, détenteurs d'une fraction de pouvoir et composants de la chaîne de décision. Cette interface structure le champ du débat public local.

III. Les acteurs de la contestation

Les associations constituent les principaux acteurs de la contestation. Après avoir évoqué les paysages publics international, national et local dans lesquels leur action prend place, il convient

d'évoquer les questions de leur légitimité à agir, de leurs différents types, et de leur stratégie évolutive.

1. Les fondements de l'action associative

Le réflexe premier et partout observé des élus et des aménageurs vis-à-vis des associations, est de contester leur représentativité en l'opposant à la légitimité politique, administrative, technique et économique dont ils sont eux-mêmes dotés. Les adhérents représentent, en effet, souvent une part mineure et parfois infime de la population concernée. Il est alors aisé de lui opposer l'existence d'une "majorité silencieuse", qui serait par définition du côté de l'autorité politique traditionnelle. Cette argumentation s'appuie sur la distinction fondamentale entre l'intérêt particulier (ou la somme d'intérêts particuliers) qu'est supposée défendre l'association, et l'intérêt général incarné par le pouvoir élu local ou national.

Cette vision, généralement juste lorsqu'apparaît la contestation, est vite insuffisante lorsqu'elle se développe. Comme on l'a indiqué précédemment (I), le rejet des modèles idéologiques en crise et la communauté d'objectifs (qualité de la vie) et de pratiques (attitudes éco-citoyennes) créent de nouveaux mécanismes de solidarisation et canaux d'association dans les sociétés locales. Les intérêts particuliers démultipliés par ces canaux qui en focalisent les dénominateurs communs, tendent à configurer différents niveaux d'intérêt collectif. L'évolution peut aller plus loin lorsque l'intérêt collectif est relié à la défense d'un environnement plus global, voire planétaire. L'action associative se pare alors de la défense de l'intérêt général, et sa capacité de mobilisation dépasse largement les limites du territoire concerné par l'aménagement.

Ce type d'évolution est facilité en France par le pouvoir central. Celui-ci, en ne dotant pas le ministère de l'environnement des moyens nécessaires pour son action ("le ministère de l'impossible"), s'est tourné vers les associations de défense de l'environnement, afin qu'elles deviennent les auxiliaires efficaces des institutions de protection de l'environnement. Les associations ainsi agréées par le ministère se voient dotées d'une fonction de veille vis-à-vis des initiatives susceptibles d'engendrer des pollutions, des nuisances ou des risques. La contestation gagne une légitimité supplémentaire lorsque ces associations s'y impliquent.

2. Les différents types d'association

Une typologie des associations peut utiliser plusieurs critères. On distingue en général les associations selon leur domaine d'action (approche sectorielle) et l'étendue du territoire concerné par leur action (approche territoriale), inversement proportionnels l'un à l'autre ; plus un site est circonscrit, plus l'association axera son système argumentatif sur une thématique globale et plus opérationnel est l'objet que se donne l'association vis-à-vis de la décision publique. Plus le domaine est précis et horizontal, plus le système argumentatif de ses défenseurs portera sur une thématique spécialisée et plus le champ d'action sera large, trans-territorial. Les associations généralistes nationales et internationales sont à cet égard très peu nombreuses.

Un premier type d'association a une **vocation d'expertise**. L'association est constituée d'amateurs initiés et compétents dans les domaines culturels (histoire, monuments...) ou écologiques (site, espèce...). Elle développe parfois localement une activité pédagogique, touristique et de loisir, lui donnant une dimension économique et une utilité sociale locale.

Un second type d'association a une **vocation d'expression défensive** : créée conjoncturellement en réaction à la décision d'aménagement, sa vocation est d'exprimer le rejet et de susciter la prise de conscience d'une menace. L'activité réelle se limite à la durée de la menace ; son objet est de l'ordre de la sauvegarde, du maintien, de la conservation. Les fondateurs et adhérents reflètent le sentiment d'être *co-propriétaires* du bien menacé ; l'association est par elle-même un acte d'*appropriation collective* de l'objet de la défense : un cadre de vie, un site, etc.

Un troisième type d'association a une **vocation d'intervention**. Elle se veut non apparentée à une organisation politique quelconque, bien que l'élu l'accuse souvent du contraire. Elle est composée d'acteurs sociaux, de *citoyens* de ce nouveau genre qui entendent progressivement agir comme des interlocuteurs officiels de l'exécutif local. Son mode d'action est l'intervention dans le débat local et le contrôle de l'élu. Son champ d'action est en fait politique au sens strict : elle traite de la globalité des problèmes locaux, mais elle est politiquement atypique.

De telles associations occupent en fait un espace laissé vacant. Elles recréent un lien entre la population et la sphère de débat auparavant rigoureusement circonscrite au Conseil municipal ou au

Conseil général ou régional. Elles ont aujourd'hui la capacité d'entrer en résonance avec la population, d'y trouver une écoute et d'acquiescer progressivement en retour un statut : celui d'interlocuteur officiel des autorités publiques.

3. Stratégies évolutives des associations

Les stratégies d'action des associations procédant du syndrome *nimby* évoluent avec le conflit. Une association peut changer de nature et de mode d'action, passer d'une logique d'expertise ou de réaction défensive à une logique d'intervention et de contre-proposition politique.

Cette évolution se manifeste, notamment, par l'émergence d'un leader, par un élargissement de l'audience au-delà des limites du quartier ou de la commune, par le regroupement de plusieurs associations similaires en une seule afin d'acquiescer un poids plus important, etc.

Cette dynamique assez généralement observée, est conditionnée par la réussite ou l'échec de l'association dans l'un des objectifs suivants :

- l'implication compétente soit la mise en jeu de la crédibilité technique ;
- la mobilisation affective soit la mise en jeu de la légitimité symbolique ;
- la validation d'une alternative politique soit la mise en jeu des compétences politiques ;
- la stratégie de prise de pouvoir soit la mise en jeu des compétences tactiques.

Dans les deux premières phases, l' élu ou l'aménageur a peu de prises sur l'association qui utilise au maximum le système des médias pour s'affirmer et faire émerger une opinion publique locale en s'érigeant en acteur du débat public.

Dans les deux dernières phases, l' élu ou l'aménageur retrouve un terrain plus stable où il peut développer ses propres qualités politiques et faire prévaloir sa capacité d'action (logistique) contre des associations souvent inexpérimentées et dotées de peu de moyens financiers.

Cette évolution qui est celle de la dynamique des mouvements sociaux, est fondamentale pour la compréhension des conflits. L' élu ou l'aménageur qui ne la perçoit pas ou l'ignore volontairement s'expose directement à des risques électoraux et de mise en échec de ses projets. Les élections municipales de 1995 ont confirmé ces risques : plusieurs présidents d'association sans ambition politique ne

se sont-ils pas retrouvés candidats, presque à leur insu, puis maires... presque malgré eux ! Par ailleurs, de nombreux projets d'aménagements, projets immobiliers privés ou projets d'équipements publics n'ont-ils pas été les victimes directes de l'échec des élus.

IV. Aux sources du conflit

A quoi s'oppose le *nimby* ? Qu'est-ce qui provoque son apparition ?

Il ne suffit pas de menacer les palombes, les ours ou une forêt, un clocher, un site, un quartier pour déclencher une contestation. Le conflit de type *nimby* requiert trois grandes catégories de facteurs ; il apparaît généralement sur une toile de fonds constituée par des *traumatismes lents* et incrimine généralement des comportements politiques dépassés. Il se cristallise autour de différentes postures adoptées par les autorités publiques : postures révélées et mises en scène par leur politique d'information et de communication.

1. Les toiles de fonds : les traumatismes lents

Il n'y a pas de *nimby* qui ne surviennent si le terrain n'est pas prêt ; celui-ci aura été préparé par les *traumatismes lents*. D'un impact structurel décisif, ces traumatismes sont dilués dans la durée à tel point que les responsables publics les méconnaissent parfois.

Ce sont par exemple :

- les vagues d'accroissement ou de désertification démographique ;
- la modification progressive et continue du paysage urbain accompagnée d'une perte des repères symboliques dans l'univers de vie ;
- la montée progressive de l'insécurité ;
- l'impact social de la récession économique ;
- l'accroissement continu d'une nuisance.

Ainsi, de nombreuses communes ont été fortement urbanisées : il suffit d'une ZAC qui implante progressivement 1 000 habitants supplémentaires sur une commune ou un quartier de 5 à 15 000 habitants, pour que les effets traumatiques en soient perceptibles quelques années plus tard.

Selon le degré d'hétérogénéité socio-culturelle, l'intégration est plus ou moins lente. Si on ne maîtrise pas ces paramètres, on risque de brusquer la "capacité d'accueil", c'est-à-dire l'intégration d'une population, et d'éveiller des formes de réaction négative. Par ailleurs, la crise économique des années 1992-1993 a engendré des réflexes de repli sur soi des populations. Dans ce contexte, toute augmentation de population par de nouveaux résidents a un effet de perturbation accru. Lorsqu'une mutation inévitable est en cours, la population le sent : tout ce qui semble devoir accélérer cette mutation se voit opposer une résistance qui n'a d'autre objet que de différer le changement. Car le groupe refuse la perte brutale de ses repères symboliques dans son *univers de vie*. Lorsque les décisions publiques enterinent cette perte sans permettre l'acquisition de nouveaux repères, l'État s'expose fortement au risque de déclenchement du conflit. L'intervention sur l'espace public est en quelque sorte vécue comme une intrusion dans le paysage "mentale".

La situation est particulièrement complexe, par exemple, pour les barres d'immeubles des années 1970. Accusées de l'échec des banlieues, elles constituent un traumatisme lent dont les effets, largement médiatisés, se font sentir aujourd'hui. Pour autant leur destruction devant les caméras, tentative de chirurgie médiatique, crée à son tour un traumatisme dans l'univers de vie des riverains et des personnes qui les ont habitées. Au lieu des effets thérapeutiques attendus, ces dernières perdent y compris les repères personnels de leur vie passée.

2. Des comportements politiques dépassés

On peut distinguer deux modalités stéréotypées de l'exercice de l'autorité politique incriminées par les associations d'opposant : *l'autocratie* des élus locaux et *l'endocratie* des administrations.

• *l'autocratie des élus locaux*

L'*autocratie* – à prendre ici au sens strict, sans connotation psychologique ni jugement de valeur –, est parfois le fait des maires et présidents de conseils généraux parvenant à leur troisième mandat. Ils "font corps" avec leur commune, il s'identifient avec leur département de sorte qu'ils ne paraissent plus guère avoir de distance critique à l'égard de leur propre mode d'exercice du pouvoir, ni à l'égard de la population. Ils ont incarné pendant des années leur population et leur ville ; ils en viennent inévitablement à créer une certaine "suzeraineté", un certain *caciquat*, au départ sym-

bolique et de plus en plus effectif avec les pouvoirs issus de la décentralisation.

N'est-il pas généralement reconnu que la décennie de la décentralisation a été celle de beaucoup de maladresses sinon d'erreurs stratégiques en urbanisme, en architecture, en gestion et en développement local ? Si l'élu est autocrate, par sa seule manière d'exercer le pouvoir il fera réagir et suscitera des réactions spontanées d'opposition. Le syndrome *nimby* est une réponse des sociétés locales aux excès des élus.

• *l'endocratie des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat*

Cette deuxième modalité d'exercice du pouvoir est surtout le fait des administrations centrales, services déconcentrés de l'Etat et grandes entreprises publiques portant les projets de grands équipements structurants : aéroports, autoroutes et voies express, voies du TGV, centres de traitement et de stockage des déchets industriels ou nucléaires, barrages fluviaux et canaux, lignes et postes électriques à haute et très haute tension, etc.

Nous appelons *endocratie* le mode d'engagement de la décision de l'intérieur sans nulle interface avec l'extérieur, alors même que cette décision a plusieurs niveaux d'implication extérieure vers les destinataires finaux que sont les sociétés locales ; c'est l'exercice d'un pouvoir n'intégrant pas le destinataire de la décision, soit *l'exercice intérieur – endocentré – de l'autorité*.

Ce mode décisionnel est culturellement le fait des élites dirigeantes appelées à concevoir et à décider des grandes politiques d'aménagement ; intrinsèquement lié à l'histoire et à la culture du centralisme français, on pourrait le qualifier de manière caricaturale et rapide de "régalo-jacobino-gaullois". Il associe une structure étatique administrative et technique ayant ses propres objectifs et un pouvoir politique central fort. Au mieux, l'aménageur informe et consulte les autorités locales ; au pire il les ignore. Lorsque survient la contestation, permise comme on l'a vu par le nouveau système des médias et la décentralisation, l'aménageur perd pied. Les élus locaux qui l'avaient jusque-là tacitement soutenu se font à leur tour les relais de la contestation nymbiste. Les associations, souvent soutenues par les élus les plus (électoralement ?) clairvoyants, font bruyamment sauter les verrous du processus décisionnel endocratique. Elles ouvrent ce processus au destinataire final de la décision, à savoir le citoyen ; en lui ouvrant l'accès au débat public, elles lui permettent de devenir acteur de la vie locale.

L'exercice traditionnel de l'autorité publique par les grands aménageurs publics, stimule donc l'émergence d'un *nimby* local ; celui-ci est plus que jamais l'expression du déphasage entre le modèle décisionnel mis en vigueur, généralement endocentré, et les aspirations nouvelles des citoyens visant à mettre en oeuvre un modèle décisionnel ouvert et intégrateur, interactif et itératif, c'est-à-dire exocentré.

Il faut noter que de nombreux efforts d'adaptation à ces contraintes nouvelles ont été réalisés par les aménageurs publics et privés, sous l'effet de l'abondante législation qui détermine les conditions de la concertation ; cependant, nombreux sont les élus et les aménageurs qui s'y soumettent malgré eux et pour qui la concertation est une concession tactique. Imprégnée de la culture endocratique du pouvoir, l'organisation même des administrations et entreprises – et non les dirigeants – tend à limiter la portée des procédures de concertation.

3. La cristallisation des conflits : de la maladresse à la manipulation, la *compétence citoyenne* comme antidote

La formalisation du conflit est liée aux *postures* réelles adoptées par les acteurs ; ces *postures* sont facilement décryptables entre autres dans leurs politiques de communication. Celles-ci ont souvent visé à construire une identité artificielle en méconnaissant les identités réelles. Elles ont créé des "positionnements" peu en phase avec les identités réelles, tant des émetteurs que des récepteurs.

Ces politiques ont eu une certaine efficacité, constatable aux effets d'amélioration de l'image ou de la notoriété ; mais elles n'ont pas su repérer, encore moins compenser le fossé qui se creusait entre les populations réceptrices et les institutions émettrices. De surcroît, les politiques de communication sont directement impliquées dans le déclenchement du conflit. On peut donner sept facteurs de déclenchement ou d'accentuation de la conflictualité, liés aux maladrotes ou aux tactiques d'information et de communication des pouvoirs locaux, des administrations et des entreprises :

1. "l'omission" d'informer le *destinataire final* de la préparation d'un projet, d'une décision : c'est à nouveau le déphasage des modèles décisionnels.
2. la communication d'une décision "imposée" d'en haut, de l'extérieur, de l'*étranger* ;
3. la révélation parallèle du projet ou de la décision non annoncée : sur tout projet important donc sensible, il y a inévitablement des "fuites" ;

4. la crainte d'une manipulation ; le soupçon qu'un projet ait été occulté : les habitants estiment que l'on "prépare des choses dans leur dos" ;

5. l'évidence que le projet est à *risque* : s'il a été occulté, c'est qu'il menace l'équilibre socio-culturel en place, c'est le risque d'un nouveau traumatisme ;

6. la mise en cause directe de l'avenir individuel et collectif par le risque généré ;

7. le sentiment de perdre le contrôle sur l'*univers de vie*, univers sur lequel les individus ont concentré leur investissement matériel et immatériel, de sorte qu'ils s'en considèrent les *co-propriétaires symboliques*. Ces sept points ont un dénominateur commun : le rejet généralisé par les habitants des pratiques et des techniques du marketing. Celui-ci semble avoir perverti les modalités de l'échange entre les pouvoirs publics et les usagers. De la même manière que les entreprises confondent parfois dans un même marketing les études socio-économiques d'amont, c'est-à-dire la mercatique, avec l'action commerciale d'aval, c'est-à-dire le marketing, les administrations et collectivités publiques ont par leur pratiques de communication, réveillé le citoyen chez ceux qu'elles croyaient clients. Il va sans dire qu'avec ce marketing, c'est l'ensemble des pratiques et des outils de communication et de relations publiques qui sont également contestés et rejetés comme relevant par nature d'une logique de *manipulation*.

L'utilisateur de l'espace public n'en est ni le consommateur ni le client, ni même "l'actionnaire", mais le *co-propriétaire symbolique* : cette représentation, compatible selon les régions avec des comportements plus ou moins individualistes ou "communautaristes", fonde justement la *citoyenneté locale* comme état d'esprit, comme comportement et comme pratique.

Ces différents ratés de la communication refoulent le destinataire final de la décision hors de la sphère informationnelle et décisionnelle. Ils mettent en relief l'insuffisance évidente des politiques de communication à satisfaire les nouvelles exigences des citoyens, donc à créer les conditions de l'acceptation de la décision par ces derniers.

Car le problème n'est pas tant celui de la "lisibilité" des politiques publiques, comme on l'a entendu dire durant la décennie 80, mais bien celui de la **légitimité** des projets générateurs de nuisance ou de risque. Le seul moyen de faire admettre ce bien fondé, est de faire entrer les contestataires dans le processus d'élaboration du projet et de prise de décision. Lorsqu'on leur donne le temps de faire tout le cheminement, ils parviennent alors à se

réapproprié les raisons positives du projet en cause. Seul ce processus permettra de remettre en cohérence des niveaux de rationalité qui s'affrontent, celui de l'Etat avec ses logiques et ses intérêts propres, celui des collectivités, celui des maîtres d'ouvrages et maîtres d'oeuvre, celui des communes, des associations et des particuliers. En d'autres termes – et les cas de conflit les plus aigus le montrent – **l'acceptabilité de la décision serait fonction de son "élaboration collective"**.

Il ne s'agit pas de nier la hiérarchie des compétences et des pouvoirs par un propos utopiste ou démagogue. Les nouvelles formes de l'implication des sociétés locales n'indiquent pas leur revendication d'une compétence technique ou politique. Elles affichent en revanche une autre compétence, la *compétence citoyenne*. C'est cette forme de compétence revendiquée par le destinataire final de la décision publique, que celui-ci entend faire valoir. C'est parce que cette forme de compétence spécifique n'est qu'imparfaitement intégrée dans les processus de décision, qu'il réagit.

V. Les phases du conflit

Il est possible de distinguer les phases de l'évolution des controverses et de la conflictualité locale : conflictualité latente ou conflit éclos présentent à cet égard une analogie avec l'évolution des pathologies. A certaines *phases critiques*, les acteurs et les situations peuvent évoluer dans plusieurs sens et selon des schémas différents.

Nous distinguons les quatre grandes phases suivantes :

1. Les déclenchements

On a vu les conditions d'émergence d'un *nimby* ; les facteurs de déclenchement sont fortement liés au paysage public local et aux représentations sociales. La phase des déclenchements est une phase négative de contradictions terme à terme et de débats stériles : le cercle vicieux de la polémique locale peut alors piéger élus et associations.

C'est la phase dans laquelle les acteurs adoptent des attitudes, mettent au point – sciemment ou spontanément – leurs postures, expriment leur individualité. Il n'y a à cette phase pas de solution ni technique ni argumentative possible.

S'ils en restent là, les acteurs pérennisent une conflictualité n'ayant d'autre objet que de neutraliser les antagonistes. Seule l'élection municipale suivante offrira une issue, le plus souvent au détriment des deux parties. Car à cette occasion, on observe que les sociétés locales appellent plutôt à l'apaisement et renvoient dos à dos les antagonistes. Lorsque les systèmes d'action des protagonistes ne sont que négatifs, elles mettent en évidence des comportements positifs expriment l'attente d'une progression dans le débat.

2. Les menaces et les parades

Si la conflictualité évolue "normalement", elle en arrive à une deuxième phase, celle des menaces et parades. C'est une phase pré-active et argumentative. Les facteurs ne sont plus relationnels, ils sont rhétoriques.

La deuxième phase est celle qui voit l'apparition d'une structure, qui va développer une démarche d'opposition et s'organise pour ce faire. Se met en place en même temps que la structure, un discours et un système argumentatif. L'antagoniste devient "rationalisable" quand la controverse devient rationnelle.

Menaces et parades vont dans le sens de la légitimation du *nimby* comme interlocuteur "agréé". En définissant un corp de doctrine, celui-ci fait comprendre au pouvoir qu'il possède le même niveau de compétence que lui. Les associations affichent alors une compétence en matière de gestion publique globale : aménagement, développement économique, urbanisation, transports, gestion des déchets etc.

3. L'épreuve ou la fronde

Lorsque les acteurs sont "positionnés", s'offrent à eux deux solutions : l'épreuve ou la Fronde, d'ailleurs combinables dans l'ordre suivant : la fronde d'abord, l'épreuve ensuite. Ne prédominent plus ni les facteurs psychologiques, ni les facteurs rhétoriques, mais les facteurs tactiques. La phase argumentative cède la place à la phase active.

Le *nimby* identifie deux fronts : le front médiatique et le front judiciaire, simultanés ou successifs, les événements judiciaires étant à leur tour mis en scène au travers des médias.

En phase d'épreuve, donc de combat actif, ou en phase de fronde soit en quelque sorte de "guerre

froide”, le *nimby* est en position de challengeur, il doit réaliser une performance qualifiante.

Dans une ville moyenne importante (80 000 habitants), on a vu une association de quartier obtenir le déplacement d'un collègue en projet, dans le cadre d'une affaire n'intéressant que quelque deux ou trois mille personnes, et ainsi, se qualifier pour affronter le maire aux élections municipales.

A ce niveau-là, les dirigeants de l'association sont d'ailleurs tous devant l'alternative suivante : politiser leur action ou non.

En face, l'élu n'a pas toujours vu le *nimby* évoluer, acquérir une représentativité, structurer son discours. Ne sentant pas sa position menacée, il omet d'établir lui-même une stratégie.

Or, en refusant de constater la représentativité finalement acquise et la crédibilité technique des opposants à sa politique, en ne voyant que des groupuscules d'intérêts particuliers ou des associations “sous-marins” des partis politiques, en dénonçant des tactiques politiciennes, l'élu ne répond pas sur le même plan (celui de la stratégie au sens fort, celui du projet politique local) aux préoccupations des administrés, qui eux sont en phase avec les associations, mais souvent de manière *discrète* au sens strict, c'est-à-dire non encore exprimée mais virtuellement déterminante.

Sans s'en rendre compte, de nombreux maires ont lors des dernières élections municipales de 1995, livré leur fauteuil à leurs opposants.

4. La résolution

Le propre de l'ère des conflits dont on a pu dire qu'elle caractérisait l'époque contemporaine, est sans doute d'être aussi l'ère des contrats. Qui dit contrat dit négociation. La résolution de la conflictualité locale passe par la ré-intégration du destinataire final des politiques publiques, “l'habitant du lieu”, le *citoyen local* dans **la sphère informationnelle et décisionnelle**. Cela paraît une évidence à de nombreux grands aménageurs qui pourtant ne favorisent pas l'évolution culturelle, le changement de posture, que ce constat appelle de leur part.

Les élus dans leur grand majorité admettent que leur mandat équivaut à un contrat ; ils ont découvert en plus, qu'en période d'incertitude et de crise où l'exigence s'accroît en proportion du soupçon, l'élection n'était plus un chèque en blanc, et que leur contrat était re-négociable en permanence.

Leur propre capacité à re-négocier périodiquement, par **l'écoute objective** de leurs “administrés”, le contrat passé avec eux, équivaut à l'oeuvre de re-légitimation permanente que la pression médiatique et sociale leur impose.

Les sociétés locales ont quand à elles découvert que la conflictualité était, au prix de la rupture des équilibres, la condition de leur propre existence face aux systèmes décisionnels locaux, nationaux et même européen. L'absentéisme des habitants aux enquêtes publiques n'est qu'un faux paradoxe : la controverse et l'affrontement restent pour eux la condition nécessaire à l'élaboration des synthèses acceptables par le plus grand nombre ; et les controverses conflictuelles relayées par les médias ou non sont une forme spontanée de prise en compte des positions, d'échanges des arguments et de croisement des rationalités : si chaotique que soit cette confrontation, elle paraît être la condition d'émergence d'une majorité significative.

La résolution des controverses et conflits sur les politiques publiques de développement et d'aménagement, passe donc par la reconnaissance et **l'identification de l'ensemble des rationalités en jeu au sein de situations complexes et par leur mise en débat** : de celui-ci naît, au cours même du processus, l'adhésion mesurée des sociétés locales aux politiques publiques qui se laissent amendées.

Conclusion

La gouvernabilité des sociétés locales

La gouvernabilité des sociétés locales a-t-elle évolué d'une manière telle, qu'il faille changer les comportements managériaux et les modes décisionnels ? Le constat de la situation actuelle indique, que l'adhésion des individus aux décisions publiques est de moins en moins sûre et durable. Cette gouvernabilité est donc de plus en plus relative et aléatoire. On ne peut dire combien de temps doit durer cette période. Peut-être les sociétés locales occidentales adopteront-elles dans les années qui viennent de nouvelles idéologies stables et durables, les rendant ainsi gouvernables pour à nouveau 20, 30, ou 40 ans. Cela ne paraît cependant pas prévisible à court terme. Rappelons que le phénomène des *nouvelles citoyennetés* est l'effet du délitement des grandes idéologies du vingtième siècle et l'indice d'une reconsolidation des groupes sociaux.

Lorsque les structures correspondant à ces grandes idéologies, Partis, Syndicats, Eglises, presse d'opinion, étaient bien en place, elles captaient toute la capacité d'association et de participation des individus. Ce souci de l'adhésion et de l'appartenance au groupe est reporté aujourd'hui au plan local, lequel se voit investi de la dimension idéologique inhérente à tout groupe culturellement défini ; c'est pourquoi, la qualité de vie et les divers écologismes sont devenues des idéologies sociales. Cette dimension confère un autre horizon aux préoccupations par trop repliées ou protectionnistes de ces sociétés. Elles permettent de connecter le plan local à un plan translocal, qui le dépasse : quelque problème environnemental ne touchant effectivement que le cadre de vie de quelques individus, est susceptible d'être relié à la cause écologique planétaire.

Dès lors, le supposé "égoïsme" de la défense des intérêts particuliers, contre des projets d'aménagement ou d'équipement nuisants ou à risque, mais supposés d'intérêt général et déclarés d'utilité publique, n'est l'objet d'aucune "mauvaise conscience" de la part des *nymbistes*. Il s'agit bien d'un affrontement de systèmes de valeur, ayant leur propre mode de rationalisation positive. Les controverses qu'ils suscitent, sont à l'époque actuelle et par excellence, le mode de gestion de la conflictualité, la condition de l'acceptabilité des décisions publiques et de ses équipements. La résolution de cette conflictualité se traduit par un contrat – périodiquement renégociable – entre les populations locales et les pouvoirs publics.

La multiplication des procédures de concertation publique, le foisonnement législatif et régle-

mentaire en la matière depuis la loi Bouchardeau de 1983, jusqu'aux dernières dispositions de la loi Pasqua du 4 février 1995, prévoyant la possibilité d'organiser un référendum local dans les années non électorales, indiquent nettement les hésitations d'une décennie, qui cherche les modes efficaces de prévention et de régulation des conflits et qui ne les trouvent pas. Il y a en cela un double paradoxe : d'une part les concertations proposées par l'aménageur public sont susceptibles d'échouer : elles font l'effet d'être octroyées avec condescendance et d'être purement formelles ; en cela, elles produisent plus d'effets pervers que vertueux ; d'autre part, on l'a vu, parce que la conflictualité est devenue le contexte général et courant de mise en oeuvre des politiques publiques et non plus un climat d'exception ; parce que dès lors la cristallisation dans de nombreux cas n'a plus lieu d'être évitée : il est trop tard pour la prévenir ; parce qu'enfin – si l'on peut dire – **le conflit non encore cristallisé n'est pas encore gérable**.

En l'absence de conflit, la concertation même n'a pas de sens pour les habitants qui n'accordent que peu ou pas d'attention aux débats et consultations organisés par les pouvoirs publics. De la loi Bourchardeau jusqu'à la loi Pasqua, les gouvernements ont passé en revue presque toutes les solutions possibles, et pourtant, nous sommes sans doute plus que jamais dans l'ère des conflits. Il convient donc de comprendre cette conflictualité comme une modalité normale d'existence et d'expression des groupes sociaux, qu'un système démocratique mûr peut prendre en charge et réguler.

Conclusions

**par Monsieur MATHIEU
adjoint au Directeur de l'architecture et de l'urbanisme
et Monsieur GIBLIN
Directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques**

M. Mathieu

Je voudrais d'abord excuser Catherine Bersani, retenue par une réunion interministérielle qui m'a chargé d'exprimer ici les idées de la Direction de l'Urbanisme sur ce sujet si important de la participation.

Il y a une vingtaine d'années, j'ai eu l'occasion d'étudier un projet de 400 km d'autoroute dans un pays lointain. Lorsque j'eus défini le tracé, j'ai demandé aux responsables politiques du pays, ce que je devrai faire en vue de l'acquisition des terrains et l'on m'a répondu "pas de problème on enverra l'armée" !!! Ceci pour dire que la participation, comme je l'ai entendu dire aujourd'hui, n'est pas un problème, mais bien une méthode de travail et une nécessité. Et je voudrais aussi saluer l'intervention qui a précisé que la participation relevait d'une éthique humaniste.

Je ferai deux ou trois constats avant de tenter de tirer quelques conclusions...

Concernant la réalisation des travaux, contrairement à ce que l'on entend dire souvent, la participation, cela marche. Cela marche en ce sens qu'elle ne bloque pas dans la grande majorité des cas, les travaux. Nous avons sept mille kilomètres d'autoroute en France et pourtant depuis une dizaine d'années les processus de concertation se sont fortement développés. Les choses se font... et parfois ne se font pas et c'est tant mieux. Nous avons environ quinze mille plans d'occupation des sols (depuis trente ans) qui demandent chaque fois une enquête publique, qui se fait, et à laquelle la concertation a beaucoup apporté. Quels sont les résultats de cette concertation, c'est très difficile à mesurer. On s'étonne parfois de ce qu'il y ait des conflits ; mais c'est tout à fait normal. Les conflits sont le résultat de l'expression des groupes de pression. Quelqu'un a dit que la décision était une crise, et effectivement la décision est violente. Mais elle aboutit à un compromis à l'issue d'une négociation. Ce que l'on ne sait pas, c'est l'effet sur la qualité du projet de cette négociation et de ce compromis. Comment mesurer, et sur quels critères, cet effet de la concertation ? Là je lance un appel à la recherche pour reprendre ce thème, et étudier les effets physiques sur le projet de la concertation.

Sur la concertation, je dirai de manière assez banale que, bien évidemment, elle nécessite une véritable transparence c'est-à-dire un véritable échange d'information. Je dis souvent que la concertation c'est un peu comme une autoroute, on peut y circuler dans les deux sens. Elle doit permettre l'information, par l'administration ou le maître d'oeuvre, des associations et du public, mais elle doit aussi permettre à ces derniers d'écouter et de faire fonctionner l'information dans les deux sens. Je dois dire qu'il y a souvent une difficulté à faire prendre en compte cette nécessité de l'écoute. Il y a souvent une tendance à faire plutôt de la communication que de la véritable concertation.

La deuxième idée qui ressort de manière assez sensible des discussions de cette après-midi, c'est l'importance du débat à l'amont. Cela signifie que l'on essaye d'avoir le plus tôt possible un processus portant sur le fond et non pas tellement une procédure. L'objectif est de définir les fonctions, (à quoi cela sert-il ?), le programme, (comment va-t-on faire ?), de façon à ce que, lorsque l'on passe à la réalisation concrète, on ait eu l'occasion de sortir de ce que l'on appelle le syndrome Nimby, dont on entend souvent parler et qui amène à limiter le débat aux intérêts particuliers immédiatement touchés par le projet.

Mon troisième constat prendra plutôt la forme d'un souhait et d'une réflexion. Un souhait d'ouvrir le débat. Il ne s'agit pas, comme cela a été dit, de conditionner la réalisation d'une infrastructure à la réalisation d'un schéma directeur préalable... Nous n'en sortirions pas et nous multiplierions encore les procédures ! Il s'agit d'utiliser les projets qui peuvent émerger pour déclencher par ailleurs et en même temps une réflexion globale qui soit nouvelle. Je prendrai un exemple concret : j'ai noté qu'à Strasbourg, l'élaboration d'un plan de déplacement pour le fameux tramway, avait conduit les responsables élus à ouvrir un débat sur les thèmes de l'urbanisation et de la croissance démographique différenciée dans les quartiers. Ce débat a finalement amené les élus à moduler le projet de tramway en fonction d'objectifs de population qui correspondent à des objectifs d'environnement. Partis d'un problème concret, les élus sont arrivés à une réflexion beaucoup plus globale. Autre exemple, à Lyon, un dossier de voirie d'agglomération c'est-à-dire un dossier qui planifie les routes nationales envisageait différentes variantes et amenait à poser le problème de la localisation des zones d'activité (au nord ou au sud), et de l'ensemble de l'urbanisation qui pourrait s'en suivre. Là aussi, il y a une espèce d'effet rétroactif que l'on peut assimiler à une sorte de planification stratégique. Tout à l'heure on nous a cité le cas du T.G.V. à Chambéry : un syndicat intercommunal se monte et réfléchit à un nouveau schéma directeur. C'est une bonne chose. Actuellement nous essayons de réfléchir à ce concept de planification stratégique, qui consiste à partir des projets concrets pour faire monter la réflexion sur des thèmes plus généraux, du type environnement, emploi, transports, etc, parce que l'on peut aboutir à poser concrètement des problèmes qui un jour ou l'autre devront être résolus. La participation du public sur les projets d'infrastructure est une manière de répondre aux inquiétudes de certains (que je partage), qui craignent que l'on pose les problèmes par le petit bout de la loupe sans envisager l'ensemble des problèmes de transport ou d'autres problèmes importants posés pour toute la ville... Cela n'oblige pas, je crois, à mélanger les procédures.

Pour conclure, je dirai, il faut s'inscrire dans la durée, cela tout le monde le sait. Bien sûr il y a des délais de réalisation, mais on sait bien que si l'on va trop vite au départ on arrivera mal à la fin. Je voudrais dire aussi qu'il y a, je crois, trop de réglementation et en tant qu'adjoint au Directeur de l'urbanisme, je le dis très clairement. Ainsi, par exemple, depuis avant-hier nous avons à faire face à trois demandes nouvelles de réglementation ! L'une, sur les autorisations des grandes surfaces commerciales, l'autre, sur l'autorisation des "méga-complexes" de cinéma, la dernière, sur l'autorisation des hôtels : demandes qui viennent toutes de l'extérieur, de professions qui ont plus ou moins intérêt à voir gelé l'état de chose existant. Essayons plutôt d'avoir de meilleures pratiques, de meilleures conditions de dialogue, et je terminerai simplement en disant que bien souvent les demandeurs de réglementation sont des opposants à qui on a refusé le dialogue.

M. Giblin

En tant qu'organisateur de cette manifestation, je voudrais d'abord remercier les intervenants. Les remercier tout particulièrement parce qu'ils sont venus de loin et qu'ils nous ont exposé avec beaucoup de clarté et de pertinence leur expérience, nous éclairant finalement sur ce que nous faisons ou ce que nous voulons faire de mieux. En arrivant ce matin je me disais que nous allions assister à une nouvelle démonstration de ce qu'on appelle l'exception Française, ou de ce que nous pourrions appeler l'utilité publique à la Française. Mais finalement, je n'en suis pas si sûr. En dépit des différences, les problématiques sont relativement semblables. Bien que les institutions, les règles et les lois ne soient pas identiques, j'ai senti malgré tout de grandes convergences. Ce qui ne veut pas dire que nous ne soyons pas en retard et que nous n'ayons pas beaucoup à apprendre de ce que font nos amis Suisses Canadiens ou Néerlandais.

Je crois que nous sommes actuellement ainsi que je l'ai dit en conclusion de la première journée, dans une phase d'apprentissage. Nous sommes en train d'évoluer, et peut être plus vite que certains ne l'ont dit à la dernière table ronde. En l'espace de quelques années, sous l'effet de crises très dures, et le T.G.V. Méditerranée en fut une (qui conduisit à la circulaire Bianco), nous avons progressé même s'il nous reste encore du chemin à faire.

Quelques pistes se dégagent de ce débat, qui me laissent penser que nous sommes dans la bonne voie. De la matinée, je retiendrai l'idée de privilégier le processus, le "fil rouge", l'informel, (car le processus n'est pas que formel), et d'alléger les procédures. Nos amis nous ont expliqué qu'ils avaient des procédures qui étaient peut-être encore plus compliquées sur le plan juridique que les nôtres. Alors ne compliquons pas la législation, ou, si nous sommes amenés à perfectionner notre système que ce soit en essayant d'améliorer les mécanismes de discussion de concertation et de prise de décision et non pas en compliquant par des règles nouvelles les procédures formelles qu'il faut satisfaire. Car c'est souvent la porte ouverte à des contestations qui au lieu de porter sur le fond se contentent de mettre en cause la régularité de la procédure, ce qui n'est satisfaisant pour personne.

Le débat a été riche et ouvert, le ministère des Transports à été largement mis en cause, c'est normal, cela fait partie de la démocratie ; il a été critiqué sur les problèmes de politique des transports, de décision liées aux problèmes des transports... Je dirais que le débat public est nécessaire, mais qu'il existe plusieurs niveaux de débat. Peut-être a-t-on, à certains moments, mélangé différents plans. Il y a le plan de la politique générale des transports au niveau d'un pays, d'une région, d'une agglomération et il y a le niveau des schémas directeurs qui est différent, puis des projets, petits ou grands... Les lieux de débat ne peuvent être les mêmes... Pour moi, dans une démocratie représentative la politique générale des transports se débat

d'abord au parlement. En revanche, il est vrai que les projets d'infrastructures nécessitent plusieurs niveaux de débat et avec les très grands projets nous sommes un peu dans une situation de grand écart. En effet, ils nécessitent un débat national qui soit relié à la politique de transports, et en même temps nous ne pouvons pas échapper au local. C'est pour cette raison que l'idée de segmenter complètement les décisions successives en disant nous allons d'abord traiter le global et ensuite nous nous intéresserons au local, est une illusion. Je suis d'accord avec ce que disait Jacques Tavernier : il y a une interaction entre les deux, et les aller et retour du global au local sont inévitables... n'en déplaise aux amoureux de clarté et de rationalité. En effet, nous voyons bien que dans ces grands projets se mélangent des enjeux économiques à l'échelle de l'Europe et des questions environnementales qui ne sont pas de nature économiques même si elles peuvent également être globales. On a donc à la fois de l'opposition entre du global et du local, et entre différents registres du jugement de l'utilité publique. Il me semble que l'amélioration des processus devrait aller dans le sens d'une clarification des enjeux, des différents registres, afin de ne pas tout mélanger et de traiter à fond les différentes questions. Parler de l'économie de la Hollande, des débouchés de Rotterdam, c'est une chose. Parler de l'impact de la politique de transport sur l'effet de serre, c'est une deuxième chose, parler de la gêne occasionnée aux riverains, c'est une troisième chose. Si l'on mélange tout, on arrive à des coalitions d'intérêt qui n'ont plus rien à voir avec la transparence. Quand j'ai entendu dire ce matin, à propos de la Suisse, que le lobby automobile était d'accord avec les environnementalistes pour barrer la route au projet transalpin, je me dis qu'il y a là quelque chose qui n'est pas clair, et il me semble que l'on a intérêt à séparer les points de débat.

En France, nous sommes à l'évidence handicapés car nous sommes des juristes ; nous aimons bien les lois et les décrets ; nous sommes des rationalistes. A ce rationalisme il faut opposer un certain pragmatisme qui peut jouer dans les processus, comme cela a été dit ce matin. Je m'étonne d'ailleurs de n'avoir pas entendu davantage parler de négociation car je crois que derrière les processus il y a négociation. J'ai entendu dire qu'il y avait une nécessité de renforcer par le processus la qualité de l'adhésion : cela veut dire que l'on négocie les conditions dans lesquelles on va réaliser un projet. La négociation est souvent informelle, et c'est toute la difficulté d'articuler procédure et processus. Un cadre strict, qui permette de vérifier que les choses se font de manière correcte, est nécessaire mais disposer d'une marge de discussion ne l'est pas moins. Et les discussions ne peuvent être ni parfaitement programmées ni toujours transparentes. Il faut donc vivre avec ces contradictions et cela ira dans le bon sens si nous sommes tous convaincus, que, sans aller jusqu'au consensus, nous aurons de plus en plus de chances de faire passer des projets si nous arrivons à un minimum d'adhésion.

Cette journée appelle des suites... Sur le matériel ferroviaire, sur les choix, sur la politique des transports dont on a beaucoup parlé, cela n'était pas tout à fait au coeur de notre sujet mais c'est incontestablement un sujet mobilisateur ! Nous aurions intérêt également - comme le disait Bernard Matthieu - à mobiliser un peu plus de recherche, d'analyse, d'études et de réflexions sur la manière dont se déroulent ces processus de négociation. C'est tout le thème de l'aménagement négocié. Nous avons vraiment besoin de retours qui nous permettent de savoir comment le public vit ces processus et leur évolution. De telles études nous permettrait de mieux organiser la concertation autour des projets. Je souhaiterais que nous lancions très rapidement un petit programme sur ces questions, et il me semble que, l'assistance nombreuse à cette journée, l'intérêt qui est porté à ces sujets méritent que nous investissions en recherche sur ces questions.