

***Programme de recherche***  
***Concertation, Décision et Environnement***  
Réponse à l'appel à propositions 2008

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

***ÉQUIPE DE RECHERCHE***

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR) (Dir.)*

*JEAN-MICHEL VAN COUYGHEM (DEST)*

*JEAN-STÉPHANE BORJA (CESSA)*

*STEPHAN CASTEL (CESSA)*

*PIERRICK CÉZANNE-BERT (CESSA)*

*FRANCIS CHATEAURAYNAUD (GSPR-EHESS)*

*INGRID TAFERE (GSPR-EHESS)*

*SAMUEL BORDREUIL (LAMES)*

*MATHIEU LEBORGNE (LAMES)*

**Rapport final**  
**Volume I.**

**La portée de la participation du public sur un territoire :  
études des transformations de milieux, de  
dispositifs et de représentations**

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**VOLUME I.**

**LA PORTÉE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC SUR UN TERRITOIRE :  
ÉTUDES DES TRANSFORMATIONS DE MILIEUX, DE DISPOSITIFS  
ET DE REPRÉSENTATIONS**

**SOMMAIRE**

<b>Introduction :</b>	<b>Des effets à la portée de la participation .....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie:</b>	<b>La portée territoriale de la concertation .....</b>	<b>33</b>
<b>Chapitre I.</b>	<b>La portée du débat public comme chemin parcouru entre les conflits territoriaux d'un processus d'aménagement .....</b>	<b>35</b>
<b>Chapitre II.</b>	<b>Les dynamiques du tissu associatif régional comme indicateur de la portée des débats .....</b>	<b>49</b>
<b>Chapitre III.</b>	<b>Des questions sanitaires sans réponse aux problématiques publiques de santé-environnement .....</b>	<b>79</b>
<b>Deuxième partie :</b>	<b>La portée de l'institutionnalisation du débat public.....</b>	<b>115</b>
<b>Conclusion :</b>	<b>La portée des dispositifs participatifs face au retour du conflit .</b>	<b>145</b>
<b>Sommaire détaillé</b>	<b>.....</b>	<b>171</b>

# INTRODUCTION : DES EFFETS À LA PORTÉE DE LA PARTICIPATION

JEAN-MICHEL FOURNIAU  
(DEST-IFSTTAR et GSPR-EHESS)

Notre recherche s'inscrit dans le débat, à la fois théorique et politique, sur les effets de la participation du public aux processus décisionnels. Cette question a été revisitée mi-octobre 2011 lors du Congrès du groupement d'intérêt scientifique « Participation du public, décision, démocratie participative » ([Gis Démocratie et Participation](#)) et, plus spécifiquement sur la question des effets sur l'action publique, lors d'une journée d'études du GIS sur « La fabrique participative de l'action publique », en février 2011, ou lors de plusieurs séminaires du programme CDE (juin 2002, janvier 2004, juin 2009, juin 2011 notamment). Nous dressons un rapide bilan des travaux du GIS, qui montre que l'étude des effets de la participation est l'un des domaines les plus actifs dans l'ensemble des travaux conduits sur la participation du public en démocratie. Ainsi, les approches classiques dressent des listes d'effets potentiels, désirables ou pervers, de multiples dispositifs de participation, et s'intéressent aux conditions procédurales ou politiques de leur réalisation. Par construction, de telles approches ne peuvent clore la liste des effets pris en compte qu'en référence aux limitations des cas étudiés ou, quand elles se donnent des ambitions plus vastes, que par un geste normatif. Pour dépasser ces limites, que nous précisons en formalisant les résultats des démarches empiriques centrées sur les effets des dispositifs, un renouvellement des approches des effets de la participation commence à voir le jour. En France, il part d'un argument présenté par Laurent Mermet : « *Il n'y a pas lieu de clore, de figer, l'inventaire des utilités du débat. Il y a tout lieu au contraire de tenir un registre ouvert des utilités (possibles, constatées) du débat – ouvert, c'est-à-dire à la fois où nous soyons prêts à recueillir de nouvelles chaînes d'effets (positifs ou négatifs, d'ailleurs), et où pour chaque nouveau débat, nous ne nous imaginions pas détenir d'avance la cartographie de ses effets possibles : celle-ci reste à découvrir à chaque fois.* »<sup>1</sup>

Pour suivre cette voie, nous avons proposé d'abandonner la terminologie associée à la notion d'*effets*<sup>2</sup>, pour développer la notion alternative de *portée* de la participation<sup>3</sup>, inscrite dans une sociologie pragmatique des transformations formalisée par Francis Chateauraynaud avec sa balistique sociologique<sup>4</sup>. En l'occurrence, il ne s'agit plus de dresser le tableau synoptique des effets potentiels, en dehors de l'expérience des acteurs, mais de décrire comment les acteurs explorent eux-mêmes la « cartographie des effets possibles ». Le suivi de leur activité suppose de dépasser les approches empiriques dressant des listes d'effets et de se doter d'un modèle sociologique de leur exploration prêtant une attention particulière aux moments et aux formes de discussion publique, et à la manière dont celle-ci peut infléchir la trajectoire des problèmes publics.

- 
1. Laurent Mermet (2007), « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Recherches, pp. 369-380. (citation p. 372).
  2. Dans le champ des transports, une controverse scientifique des années 1990 a porté sur la question des « effets structurants » des transports sur le territoire et Jean-Marc Offner (1993) a proposé la notion de congruence pour sortir d'une appréhension trop fonctionnelle de la question. La notion de portée que nous proposons relève d'une même posture intellectuelle nécessaire, quand il s'agit de participation du public, pour affronter le paradoxe entre ses effets constatés et la difficulté à dire son utilité que pointe L. Mermet.
  3. Laurent Mermet emploie le terme de « polychrésie » du débat. Nous préférons à ce néologisme une métaphore musicale ouvrant à l'idée de polyphonie et venant des travaux d'Oswald Ducrot sur l'argumentation.
  4. Francis Chateauraynaud (2011), *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Paris, Petra.

Avant de préciser notre approche de la portée de la participation, nous revenons sur l'état de la question des effets, que l'on peut dégager d'une synthèse des études empiriques, d'une part, et des travaux récents qui ont fait l'objet d'un bilan dans le cadre du GIS, d'autre part. Nous présentons ensuite l'approche de balistique sociologique mise en œuvre pour suivre la trajectoire des différents dossiers analysés, qui ne se résument jamais à des conflits d'implantation. Le choix de nos dossiers sur un même territoire régional permet de croiser l'analyse de la trajectoire de problèmes publics et l'étude approfondie *in situ* de l'expérience territorialisée qu'en font les acteurs. Ce chapitre introductif se conclut par une brève présentation des chapitres de ce volume, chacun se focalisant sur une des dimensions de la portée de la participation, afin de ressaisir le fil de notre démarche collective dont le déroulement est présenté dans le second volume, en introduction des six cas étudiés dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

## I. LES EFFETS DE LA PARTICIPATION DANS LES TRAVAUX SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN DÉMOCRATIE

Le premier [Congrès](#) du [Gis Démocratie et Participation](#), tenu du 18 au 21 octobre 2011 à Paris, a mis en évidence l'ampleur nouvelle dans les sciences humaines et sociales des questions relatives au renouvellement de la démocratie et la vitalité du domaine des études de la participation du public en démocratie. Qu'il s'agisse d'affronter les défis de la crise financière ou de la crise écologique, d'interpréter le sens des transformations des mouvements sociaux et des formes de la critique sociale, d'évaluer ce que font aux institutions les multiples expérimentations en matière de délibération et de participation politique ou encore de statuer sur les effets de la participation du public aux processus décisionnels, il y a là tout un champ de questions qui demandent tout à la fois des bilans, des discussions et des propositions. D'autant que les recherches convoquées se situent au croisement de disciplines très diverses : science politique, sociologie de l'action publique, sociologie des mouvements sociaux, aménagement et urbanisme, droit, sciences de l'information et de la communication, études sociales des sciences, géographie, économie, gestion, psychologie sociale, théories de l'argumentation et sciences du langage... Le Congrès a été l'occasion d'ouvrir ou d'approfondir le dialogue entre les différentes approches, mais aussi de les confronter car le domaine ne s'organise pas autour d'un paradigme partagé mais autour de questionnements traversant l'ensemble des travaux, qu'ils portent sur la démocratie urbaine, les relations sciences-sociétés et la démocratie technique, la démocratie écologique, la démocratie sanitaire, etc., cette floraison d'adjectifs accolés au nom de la démocratie témoignant bien de l'absence d'une théorisation commune.

La coordination du premier numéro de la revue *Participations*, avec Loïc Blondiaux, a permis de poser un bilan d'ensemble des travaux sur la participation en démocratie<sup>5</sup>. La vague actuelle des études de la participation est celle du retour du conflit comme objet central d'analyse, pour dépasser ce qu'Alice Mazeaud a appelé « le tropisme procédural »<sup>6</sup> de la vague précédente d'observation fine du fonctionnement des dispositifs, et l'étude des conflits

---

5. Blondiaux L., J-M. Fourniau (dir.) (2011), [Démocratie et participation : un état des savoirs](#), Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 1. Les huit questions transversales présentées dans la première section sont développées dans l'introduction de ce n°. Blondiaux L., J-M. Fourniau (2011), « [Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?](#) », *Participations* n° 1, pp. 12-36.

6. Mazeaud A. (2009), « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », Communication aux *Journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », ENS Lyon, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495>.

va de pair avec un pluralisme des méthodes et des références. Les discussions du Congrès ont montré la fécondité de lignes de tension qui parcourent et souvent opposent les travaux, par exemple autour des couples conflit / consensus, processus / procédures, délibération / participation. Au-delà du premier constat d'éclatement des références, des concepts et des buts visés par les travaux provenant de champs très divers et appartenant à des disciplines différentes — expliquant que les chercheurs sur la participation travaillent dans des bibliothèques séparées entre lesquelles l'activité du GIS doit favoriser la circulation —, le travail de bilan entrepris pour le Congrès fait ressortir des similitudes de positionnement à l'égard de l'objet, et permet d'identifier quelques problèmes transversaux que les recherches sur la participation ont en partage et autour desquels un véritable débat scientifique peut se nouer. Les discussions du Congrès l'ont largement confirmé, huit questions transversales structurent le domaine des études de la participation du public en démocratie.

## **1. Huit questions transversales aux travaux sur la participation du public en démocratie**

Les trois premières touchent aux effets de la participation du public en démocratie, et appellent à renouveler l'approche des effets : **l'impact sur la décision ; les transformations des individus** (des participants) ; **les effets structuraux et substantiels de la participation**, axes que nous précisons dans la section suivante en synthétisant quelques résultats de la journée d'étude du vendredi 21 octobre 2012 qui était consacrée à ces thématiques. Le renouvellement du regard par rapport à des approches centrant l'analyse sur les dispositifs participatifs et visant à appréhender, à partir de leur déroulement, leurs incidences sur les acteurs et les problèmes soumis à la délibération, conduit à s'interroger notamment sur les conditions qui favorisent ou affaiblissent l'influence des dispositifs, et sur les contextes d'action publique et leurs capacités différenciées à produire une offre de participation. L'approfondissement de ces voies de recherche suppose de développer des enquêtes comparatives, intersectorielles et/ou internationales. Notre recherche sur la portée de la participation s'inscrit explicitement dans cette perspective, en prenant le parti d'une entrée territoriale.

Au-delà des effets structuraux des dispositifs sur les dynamiques sociales et politiques, le questionnement sur les effets substantiels de la participation revient en effet sur le devant de la scène. Y a-t-il une « plus-value environnementale » du recours à la participation ? L'environnement, la ville, l'innovation scientifique et technologique sont-elles transformées par l'instauration d'un ordre participatif, alors que leur production est puissamment travaillée par les mécanismes du marché et les logiques de globalisation ? Ce questionnement sur la substance ne nous semble pas être un simple retour de balancier après une période marquée par un tropisme procédural. Mais travailler à nouveaux frais la problématique des effets substantiels de la participation suppose des innovations méthodologiques, des approches comparatives larges et des protocoles de recherche collectifs. En développant ici la notion de portée de la participation, nous entendons y contribuer.

En dehors de ces questions sur les effets, d'autres questions transversales ressortent du bilan entrepris, qui ne sont pas non plus étrangères à nos orientations de recherche pour formaliser la notion de portée de la participation. Mentionnons-les rapidement avant de préciser les axes de questionnement sur les effets. Les travaux sur la participation consacrent le concept de dispositif pour décrire les agencements aptes à orienter, déterminer, assurer les gestes, les conduites, les opinions et les discours. Deux grandes questions les traversent, celle de **l'influence du dispositif** — fabrication des publics, cadrage des problèmes traités, contraintes imposées à l'expression, pouvoir conféré aux organisateurs... —, celle de **la mise en**

**institution de la participation et sa codification juridique.** L'analyse des processus d'institutionnalisation, de leurs acteurs, de leur différenciation selon les secteurs d'action publique, de leur effectivité et de leurs conséquences suppose là encore des innovations méthodologiques pour saisir notamment les forces et les risques de l'institutionnalisation.

Une question centrale touche à **la place du conflit**, aux rapports entre participation et coopération, aux effets sur les mobilisations collectives. C'est sur cette question que les approches du phénomène participatif se différencient le plus nettement, avec une polarisation entre :

- approche gestionnaire (la participation comme instrument de modernisation de l'action publique et de résolution des conflits) ;
- approche émancipatrice (la participation comme revendication de transformations des rapports sociaux dans les conflits contre les injustices et dans les luttes pour l'égalité),
- ou approche démocratique (la participation comme processus de légitimation des décisions et de dépassement des conflits par le renouvellement de la délibération et des formes de l'accord).

Ces différenciations mettent en jeu des définitions distinctes de l'idéal participatif et doivent conduire à maintenir ouvertes les tensions entre l'idéal normatif de la participation (de la démocratie participative) et l'idéal normatif de la délibération (de la démocratie délibérative)<sup>7</sup>.

Les deux dernières questions touchent aux conséquences de l'extension du mouvement participatif. L'une porte sur **la redéfinition de l'expertise** et demande de croiser les travaux conduits dans les *science studies* sur les profanes (*lay people*) et ceux conduits dans d'autres champs — urbanisme, santé — sur l'expertise d'usage des habitants ou des malades. L'autre porte sur **la professionnalisation de la participation** : les nouvelles asymétries de pouvoir et de savoir entre les acteurs qu'elle engendre ; les contours de la coalition réformatrice pro-participation, et la place qu'y occupent les chercheurs en sciences sociales. Les travaux sur la participation du public en démocratie s'appuient en effet sur une large variété de posture des chercheurs. La posture classique de l'observateur neutre et distant laisse souvent la place à l'engagement dans les dispositifs au titre d'organisateur, de garant ou d'évaluateur. Les recherches-actions, les recherches participatives (avec les dispositifs comme les PICRI ou le programme REPERE) se développent. La recherche en sciences sociales se trouve également directement « embarquée »<sup>8</sup> dans les grands programmes de recherche technologique qui ne se conçoivent plus sans une implication du public, au risque pour les chercheurs de se faire taxer d'« acceptologues »<sup>9</sup>. La participation n'est donc pas sans effets sur la recherche elle-même, et cela mérite également d'être analysé. Mais c'est là un autre programme de recherche...

---

7. Sur cette tension, signalons l'« adresse présidentielle » de Carole Pateman au Congrès de l'Association américaine de science politique (qu'elle préside) fin 2011. Carole Pateman, « Participatory democracy revisited », *Perspectives on Politics*, Volume 10, n° 01, March 2012, pp. 7-19.

8. Voir Mathilde Colin-Detcheverry, « [Quand les programmes “nano” embarquent les sciences humaines et sociales](#) », billet du 1er mars 2011 sur le site *Vivagora.org*.

9. Voir Pièces et Main d'œuvre, « [Les rebelles de l'acceptabilité](#) », billet du 12/10/2009 sur le site *Nanomonde.org*.

## 2. Les études de la participation en quête d'effets<sup>10</sup>

Pour ce qui nous intéresse le plus directement dans ce rapport sur la portée de la participation, le Congrès a consacré spécifiquement une [journée d'études](#) aux « Effets de la participation du public aux processus décisionnels ». L'ambition était de s'interroger à nouveaux frais sur les manières de saisir les effets de la participation, par un décentrement du regard par rapport aux analyses les appréhendant à partir du seul fonctionnement des dispositifs. Ces nouvelles approches inscrivent l'analyse des effets de la participation dans l'étude d'ensemble des processus décisionnels, sans présupposer la prééminence des dispositifs participatifs ou délibératifs sur d'autres modes d'action collective. De telles approches permettent ainsi de reconsidérer l'influence des arènes participatives et délibératives, et donc le discours de leurs promoteurs, voire de mettre en lumière des effets inattendus au regard des objectifs initialement affichés, notamment sur les participants individuels, sur les processus de politisation, les compétences politiques et les savoirs d'usage des citoyens ordinaires, sur les réseaux d'acteurs, les territoires de la participation ou l'émergence de problèmes publics sur des scènes multiples. Examinons quelques-unes des pistes explorées.

### a) Les effets de la participation sur les individus

Des travaux récents, notamment d'histoire de la démocratie participative, tendent à revaloriser le rôle de la participation comme « activité coopérative orientée vers la résolution d'un problème », tout autant que comme « activité conflictuelle visant à faire adopter une décision », pour reprendre des formulations de J. Dewey. Ces approches invitent alors à être attentif à d'autres types d'effets que ceux portant sur la décision : l'éducation des citoyens et la fabrication de conduites politiques conformes à certaines conceptions de la démocratie, les processus de capacitation ou d'*empowerment*, la fabrication de savoirs et de savoir-faire pour l'action collective, les transformations du sens commun, etc. Les transformations contemporaines des pratiques démocratiques invitent donc à dépasser le paradigme de l'opinion informée et à analyser l'écologie des publics et les processus de construction d'une compétence citoyenne élargie, le déploiement d'un pouvoir d'agir.

La majorité des travaux sur les effets individuels de la participation insiste sur la manière dont les acteurs individuels s'approprient les dispositifs, se conforment ou non aux règles qu'ils imposent, et sur les usages variés dont les procédures et les technologies participatives sont l'objet. De tels travaux conduisent notamment à réinterroger diverses dimensions des cultures politiques, la culture démocratique des agents publics, la culture participative des militants ou les pratiques civiques dans les nouvelles cultures numériques. Ces travaux observent notamment que les revendications de légitimité des citoyens ordinaires opèrent un déplacement de l'appréhension abstraite de l'intérêt général vers l'élaboration sensible du commun.

D'autres travaux commencent à s'intéresser à l'activité participative ou délibérative et à la manière dont les individus engagés dans des dispositifs lui donnent sens. Si les dispositifs participatifs, qui sont souvent considérés comme des « écoles de démocratie » mais suscitent des modes d'engagement très différents, offrent en effet un potentiel d'apprentissage, celui-ci est investi de manière très diverse selon les types de participants. Le sensible, la sociabilité, l'appartenance à une communauté apparaissent comme des ressources, particulièrement pour les citoyens les plus éloignés de la vie politique, en manque de légitimité dans les arènes publiques.

---

10. Une version légèrement remaniée de cette section a été publiée dans *M3. Société urbaine et action publique*, n° 2, avril 2012. J-M. Fourniau, « [Effets de la participation, la démocratie à l'étude](#) », pp. 72-77.

Appréhender l'efficacité politique de l'engagement individuel dans les dispositifs participatifs ne peut alors relever des seules approches cognitives des préférences et des apprentissages ou des analyses classiques de la compétence politique, mais nécessitent d'être attentif à l'expression des émotions et de la subjectivité, et de suivre les processus de construction de trajectoires participatives dans la durée desquelles se forment les capacités à la fois individuelles et collectives d'avoir prise sur son environnement politique. Cette nouvelle perspective élargit le regard vers les usages et les acteurs qui s'approprient l'offre de participation, ou qui y opposent des formes de résistance, ou qui combinent diverses pratiques, dans et hors les dispositifs institués. Plusieurs des cas analysés dans le volume 2 de ce rapport (notamment les chapitres 2, 6 et 7) abondent dans ce sens et tentent de dégager les conditions de pérennité des apprentissages observés permettant de faire de l'expérience participative un levier pour agir dans un système décisionnel généralement peu transformé par la participation.

b) Les effets de la participation sur la construction des collectifs et les mobilisations sociales

De nombreux travaux sur les effets de la participation sur les mobilisations et les mouvements sociaux s'interrogent sur les transformations contemporaines de l'espace public, les remaniements des répertoires de l'action collective aux différentes échelles territoriales, du local au mondial, la politisation (ou la dépolitisation) des pratiques des acteurs sociaux et des formes d'engagement civique. Le modèle de la « gouvernance à cinq » promu par le Grenelle de l'environnement conduit de nombreux acteurs à distinguer la « société civile organisée » — les parties prenantes conviées dans les dispositifs de gouvernance concertée — et la société civile atomisée, et à s'interroger sur la capacité des dispositifs participatifs à favoriser le passage d'un état fragmentaire à un état collectif alors même que les stratégies individuelles et les revendications collectives entrent souvent en tension (par exemple les stratégies individuelles de résidence par rapport aux revendications collectives concernant l'habitat dans des quartiers de rénovation urbaine ou dans des zones à risques, les stratégies individuelles de mobilité par rapport aux revendications collectives de maîtrise de l'énergie et des pollutions, etc.).

Une partie des travaux s'intéresse alors au filtrage des revendications opéré par les dispositifs de gouvernance participative, aux règles du jeu portant sur l'accès des parties prenantes, à l'ouverture ou à la fermeture des questions mises en débat. Il s'en dégage un double rôle des épreuves de délibération dans les arènes publiques : d'un côté, elles orientent la connaissance, l'argumentation, la justification à propos des enjeux mis en débat ; de l'autre côté, elles jouent un rôle dans la coordination des acteurs et dans la structuration de l'interaction sociale et des décisions qui en découlent.

Pour une autre partie des travaux, il s'agit alors d'avancer dans la saisie de l'expression des critiques citoyennes, dans l'identification des réseaux d'acteurs, des coalitions, des milieux pour lesquels la participation est un instrument de l'action collective, mais un instrument parmi d'autres dans un répertoire élargi, dans la compréhension des épreuves par lesquelles se constituent les collectifs, dans l'analyse de leurs pratiques. Plusieurs travaux montrent que les associations peuvent imposer leurs savoirs sur la table des négociations quand elles arrivent à saisir des effets d'opportunités politiques (comme le Grenelle de l'environnement), à développer une capacité de contre-expertise et à s'inscrire dans une double dynamique de coopération et de contre-pouvoir.

La construction des territoires de mobilisation collective et les modalités diversifiées d'engagement à différentes échelles territoriales ont également retenu l'attention : le territoire est déterminé à la fois par les nuisances anticipées d'un projet ou les dommages vécus localement et par l'histoire des luttes locales constitutives d'une appartenance collective, mais il est aussi transformé par la participation. Malgré le faible effet direct constaté dans la plupart des processus participatifs, la répétition des expériences participatives modifie les usages et les représentations du territoire, y transformant à terme l'action publique en profondeur. Le chapitre 3 de ce volume comme les différentes études de cas du volume 2 travaillent particulièrement cette piste d'analyse.

c) La fabrique participative de l'action publique

Ce sont sans doute les travaux portant sur les effets de la participation sur l'action publique qui débouchent le plus sur ce type de questionnement, du fait de l'effort entrepris pour renouveler le regard par rapport aux approches séquentielles appréhendant les effets directs sur la décision et constatant régulièrement la faiblesse de ces effets. Partant du constat que tout ne se joue pas dans le moment de la procédure participative, mais bien souvent en amont, dans le choix des enjeux mis en débat, les nouvelles approches s'interrogent sur la « fabrique participative » de l'action publique et sur les capacités de mise en participation du social des différents niveaux de gouvernement. Ce questionnement a été l'un des ressorts de notre recherche sur la portée de la participation, même si nous avons choisi ici d'entrer par le territoire et non par l'action publique.

Les travaux s'intéressent alors au rôle des arènes participatives, d'une part sur la politisation des problèmes publics, et d'autre part sur les technologies de gouvernement, les pratiques des administrations et des acteurs politiques. Quelques travaux commencent également à conduire des comparaisons entre secteurs d'action publique pour analyser leurs capacités différenciées à produire une offre de participation et pour comprendre comment des pans entiers se soustraient ou s'adonnent à ce nouveau régime de gouvernementalité.

La prise en compte de l'encastrement des processus participatifs dans leurs configurations sectorielles et territoriales, donc dans des systèmes d'action plus vastes et des temporalités plus longues, permet de mettre en évidence des effets produits, conformes ou non aux objectifs visés, sur la problématisation des enjeux, les réseaux d'acteurs, les pratiques administratives, etc., dont la réalité contredit le sentiment courant d'inanité de la participation. Il y a certes un décalage entre les effets observables et les effets mis en scène, certains effets étant peu visibles et peu lisibles pour le grand public, voire même invisibilisés. Mais aucun secteur d'action publique n'échappe totalement aujourd'hui à l'impératif participatif, bien que les expériences participatives restent inégalement distribuées.

Ainsi, l'examen détaillé des processus de démocratie participative mis en œuvre à l'échelle locale souligne que, dans beaucoup de cas, la participation, malgré la grande diversité des dispositifs, reste limitée à des objets résiduels de l'action publique : les enjeux forts des finances locales (priorités d'investissements) ou la gestion de la dette (emprunt ou impôts), des modes de gestion des services publics (délégation ou régie), de la sécurité (vidéosurveillance, etc.), qui sont les plus politisés et les plus controversés entre les élus, ne sont que très rarement soumis à la parole citoyenne. La forme très restrictive de mise en œuvre en Europe du modèle du budget participatif en témoigne, relevant plus souvent de la démocratie de proximité que de la démocratie participative.

d) Les effets structureaux de la participation du public sur le système politique : le retour des questionnements substantiels

La place de la démocratie participative ou délibérative dans le fonctionnement de la démocratie représentative, les effets en retour sur l'institutionnalisation différenciée des divers dispositifs, les transformations induites dans les rapports des citoyens à l'élaboration de la loi et à la mise en œuvre du droit sont également des questions interrogées par les travaux de recherche. On assiste plus largement à un retour des questionnements sur les effets substantiels de la participation au-delà des effets structureaux sur les dynamiques sociales et politiques : par quelles voies la démocratie participative ou délibérative peut-elle déboucher sur plus de justice sociale ? L'échelle des grands enjeux pour l'humanité conduit souvent les différents niveaux de gouvernement à considérer que les citoyens n'ont pas leur place dans leur traitement. Les résistances que suscite le retour du tirage au sort en témoignent. Pourtant quelques travaux montrent comment la participation se traduit par une modification profonde de l'économie générale des épreuves de démonstration de la pertinence des projets et des politiques au regard de ces grands enjeux. La montée des questions de santé environnementale dans l'orientation de nombreuses politiques en témoigne, par exemple. Le chapitre 3 de ce volume s'attache à le montrer en analysant cette montée comme la transformation des prises sensibles, territorialisées, que construisent les acteurs à l'échelle d'un bassin (celui de l'Étang de Berre et Fos) par la construction d'épreuves de moins en moins territorialisées afin d'en faire une question régionale puis nationale.

L'approche de la portée de la participation proposée par ce rapport entend se situer dans ce mouvement de renouvellement conceptuel et méthodologique. En effet, ces questionnements substantiels soulèvent deux interrogations distinctes.

D'une part, ils appellent implicitement une alternative :

- D'autres dynamiques sociales que la participation ne permettraient-elles pas d'atteindre plus sûrement les résultats souhaitables pour la société, comme une meilleure articulation des enjeux d'équité et de durabilité, ou vitaux pour l'humanité, comme la maîtrise du changement climatique ?
- Voire, les processus de décision antérieurs ne produisaient-ils pas de meilleurs résultats ?, ou d'autres procédures (comme la gouvernance à cinq) ne produiraient-elles pas de meilleurs résultats ?

Répondre à ce premier volet du questionnement suppose de relier précisément les effets de la participation sur les différents enjeux envisagés ci-dessus, aux caractéristiques des processus participatifs censés produire ces effets mieux que d'autres processus. Nous montrons dans la section suivante les limites des approches empiriques construites jusqu'à présent. Les dimensions transversales de la portée de la participation présentées dans ce premier volume (transversales à nos analyses de terrain présentées dans le second volume) apportent des éléments de réponse à ce volet du questionnement (cf. notamment chapitre 2 et 3).

D'autre part, ce questionnement soulève une question méthodologique préalable :

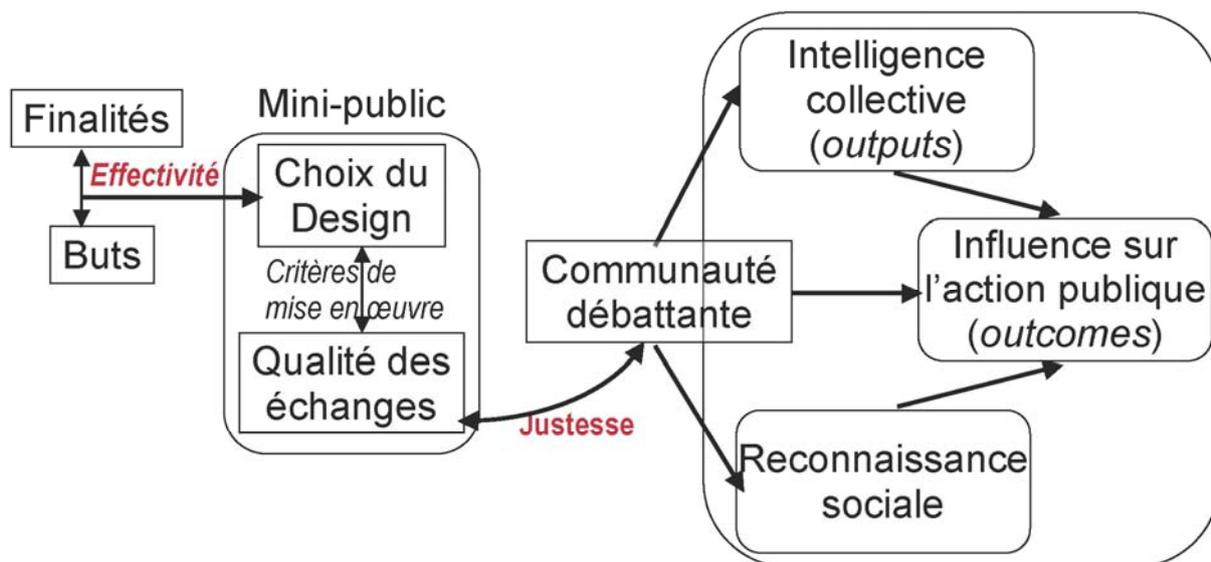
- Comment identifier les effets de la participation, notamment sur l'action publique ?
- S'il y a des effets identifiables sur l'action publique, comment les attribuer précisément aux « détours participatifs » des politiques publiques, plutôt qu'à d'autres phénomènes concomitants ?

Répondre à ce second volet du questionnement suppose de changer le regard porté sur les effets de la participation. C'est l'objet central de notre recherche sur la portée de la participation.

### 3. Les effets de la participation dans les approches empiriques centrées sur les dispositifs

La prolifération des initiatives qui ont donné corps à l'idée de démocratie participative depuis une trentaine d'année a été accompagnée de près par le développement de la recherche en sciences humaines et sociales. Les formes très diverses d'appel à la participation dans de multiples domaines de la vie sociale suscitent ainsi de nombreuses recherches visant à répertorier, classer, voire labelliser les pratiques et les effets des dispositifs délibératifs et participatifs. La détermination de ces effets est également l'un des principaux ressorts critiques des acteurs de la démocratie participative. De multiples propositions de critères de description, de classification et d'évaluation ont été faites tant par les chercheurs que par les acteurs. La masse importante de ces travaux empiriques a une caractéristique commune qu'Alice Mazeaud désigne comme un « tropisme procédural »<sup>11</sup>. La mise en procédure croissante de la participation, sous forme de dispositifs institués plus ou moins standardisés, mais le plus souvent organisés et contrôlés par une autorité politique ou administrative, conduit en effet la plupart des travaux — notamment ceux que nous avons précédemment conduits sur le débat public — à analyser les effets comme les résultats directs attachés à la mise en œuvre des procédures.

Les approches empiriques des effets de la participation produisent des échelles, des listes d'effets, des typologies, ou tentent de construire de grandes matrices reliant les caractéristiques des dispositifs et leurs conséquences puis de les synthétiser en un nombre limité de dimensions. On peut alors tenter de synthétiser l'approche transversale aux travaux empiriques sur les effets de la participation par le schéma suivant, où le dispositif (le mini-public) occupe un rôle charnière entre les finalités et les buts des acteurs qui s'engagent dans le processus de participation et ce que produit ce processus.



Pour expliciter ce schéma, revenons sur les démarches empiriques les plus significatives d'analyse de la prolifération et d'évaluation des dispositifs participatifs et délibératifs. De toutes ces démarches, l'échelle de partage du pouvoir formalisée par Sherry Arnstein en 1969<sup>12</sup> a été la plus diffusée, tant dans la littérature anglo-américaine<sup>13</sup> que française, tant

11. Voir note 6 : Mazeaud A. (2009), <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495>.

12. Arnstein S. R., (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *JAIIP*, Vol. 35, n° 4, juillet, pp. 216-224.

dans les travaux académiques que d'expertise ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage<sup>14</sup>. Cette analyse unidimensionnelle arme les critiques récurrentes qui dénoncent l'inanité des dispositifs de participation. Mais elle donne peu de prises analytiques sur leurs effets (ou leur manque d'effets). Même dans les degrés élevés de son échelle, les effets de la participation ne sont pas listés et leur réalisation dépend de conditions — compétences, ressources — externes au dispositif de participation. Les divers degrés de l'échelle de la participation désignent ainsi un partage des ressources préexistant ou acquis dans le conflit plutôt que le résultat d'un dispositif de participation. L'échelle peut cependant être lue comme une échelle d'*empowerment* sans que l'on puisse pourtant attribuer à la portée de la participation le fait de gravir des échelons dans le pouvoir d'agir. D'autres approches évaluatives ont alors voulu porter attention à ce que produisait le déroulement même de la participation pour en comprendre les effets.

Les travaux d'évaluation des dispositifs de participation initiés par Fiorino, en 1990<sup>15</sup>, développés par Renn, Webler et Wiedemann, en 1995<sup>16</sup>, ont cherché à rompre avec l'approche en termes de pouvoir des échelles de la participation pour s'intéresser plus directement à l'activité des participants et aux conditions de justesse (*fairness*) des dispositifs. À leur suite, les travaux de Gene Rowe et Lynn Frewer<sup>17</sup> (2000 ; 2004 ; 2005) ont mis au centre de l'analyse une autre dimension que celle du pouvoir, celle de la communication entre les participants. Ils s'intéressent alors à l'effectivité des dispositifs selon la nature et la direction du flux d'information réellement engendrés entre citoyens et décideurs (« *According to such an information flow model, the effectiveness of an exercise may be ascertained according to the efficiency with which full and relevant information is elicited from all appropriate recipients, and combined (when this is required)* », 2005, p. 285). Rowe et Frewer (2000 et 2005) construisent une grille de comparaison des dispositifs en portant plus particulièrement attention à l'adéquation de l'objet mis en débat au public sollicité pour en débattre ; à l'adéquation de l'information et de la connaissance dispensées à l'objet mis en débat ; à l'adéquation du mode opératoire à la dynamique de l'argumentation et à la production d'un résultat du processus délibératif. Leurs travaux produisent une typologie des dispositifs pour répondre à la question : *What works best when ?* (« théorie de l'effectivité contingente ») selon que les variables affectant l'effectivité (*efficiency*) et la justesse (*fairness*) des dispositifs sont ou non contrôlées dans leur *design* et leur fonctionnement pour l'atteinte de leurs objectifs (les critères de leur typologie — critères de légitimité et critères de mise en œuvre effective — ont largement inspiré ceux retenus par Callon, Lascoumes et Barthe<sup>18</sup> en 2001).

- 
13. Archon Fung note que l'article d'Arnstein est beaucoup plus cité que les travaux de Benjamin Barber, par exemple. Cf. Fung A. (2006), « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, pp. 66-75.
  14. Voir Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, « [Participation, urbanisme et études urbaines : quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A Ladder of Citizen Participation" de S. R. Arnstein](#) », *Participations*, n° 1, 2011, pp. 36-65.
  15. Fiorino, D. J. (1990), « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 15, n° 2, pp. 226-243.
  16. Renn O., T. Webler et P. Wiedemann (1995), *Fairness and competence in citizen participation*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers
  17. Rowe G. et L. J. Frewer (2000), « Public Participation Methods: A framework for Evaluation », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 25, n° 1, pp. 3-29.  
Rowe G. et L. J. Frewer (2004), « Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 29, n° 4, pp. 512-556.  
Rowe G. et L. J. Frewer (2005), « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30, n° 2, pp. 251-290.
  18. Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Cette typologie est d'abord nécessaire pour pouvoir réellement comparer les dispositifs entre eux, car sous le même nom cohabitent très souvent des dispositifs qui ne fonctionnent pas selon les mêmes variables. Mais les effets sur le processus décisionnel ou sur les compétences des participants ne sont pas étudiés en détail. La comparaison porte sur le fonctionnement réel des dispositifs, les échanges qu'ils permettent, plus que sur leurs résultats sur ce qui est en débat. D'ailleurs Rowe et Frewer (2004) indiquent qu'il faudrait compléter leur typologie des dispositifs par une typologie des contextes décisionnels pour aboutir à une théorie de l'effectivité satisfaisante.

Ainsi, dans l'approche typologique de Rowe et Frewer, la portée de la participation tient, à l'inverse du modèle d'Arnstein, au fonctionnement interne des dispositifs. La participation du public porte si les dispositifs peuvent produire des résultats en rapport avec les finalités et les buts que les participants prêtent à leur engagement dans l'échange.

D'autres approches ont alors cherché à décrire les dimensions les plus pertinentes permettant de saisir la multiplicité des effets empiriquement constatés. Le travail d'Archon Fung (2003 et 2006) est tout à fait remarquable de ce point de vue. Réfléchissant sur les conséquences des choix de *design institutionnel* sur la qualité de la délibération (« *Minipublics, and perhaps the public sphere more broadly, defy generalization precisely because the values they advances and their consequences for democratic governance depend upon the details of their institutional construction* »), Fung<sup>19</sup> identifie en 2003 huit variables du design institutionnel — finalité du dispositif (éducatif, consultatif, de coproduction) ; Qui : sélection et recrutement ; Quoi : sujet et portée ; Comment : modalités délibératives ; Quand : récurrence et itération ; Pourquoi : les enjeux ; *Empowerment* ; Conduite (monitoring) — et quatre ensembles de conséquences fonctionnelles, selon 10 variables : caractère de la participation (Quantité, Biais, Qualité de délibération) ; information et changement individuel (Information des responsables, des citoyens, Compétences démocratiques) ; contrôle populaire (Redevabilité des responsables, Justice de la politique, Effectivité de l'action publique) ; effets politiques : mobilisation populaire. Il construit un tableau croisant ces deux séries de variables, et indiquant les conséquences plus ou moins fortes des choix de design institutionnel sur les dimensions fonctionnelles de la participation. Ce tableau permet de comparer des dispositifs très divers en reliant le design et les effets de la participation.

En 2006, Fung<sup>20</sup> a proposé une version simplifiée de son modèle initial, permettant de décrire la multiplicité des dispositifs participatifs selon seulement trois variables, en fait trois échelles. L'une concerne les méthodes de sélection des participants (en distinguant notamment dispositifs ouverts ou fermés), une autre les modes de communication (donc proche des propositions de Rowe et Frewer), la dernière le partage du pouvoir (l'échelle d'Arnstein). Son « cube de la démocratie » (l'espace construit par le jeu des trois variables) permet alors de comprendre la portée des dispositifs de participation selon les caractéristiques de leur design. Il en ressort qu'un dispositif donné ne peut combiner les valeurs démocratiques associées à chacun des axes du cube (légitimité, justice, effectivité).

Notre schéma tente plus particulièrement de synthétiser ces approches. Nous y distinguons d'abord les finalités et les buts de l'engagement des participants. Les finalités sont les mobiles de leur engagement, tandis que les buts sont relatifs aux résultats attendus. L'on peut ainsi venir à une réunion publique ou s'inscrire sur un forum Internet simplement pour s'informer,

---

19. Fung A. (2003), « Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, pp. 338-367

20. Fung A. (2006), « Varieties of Participation in Complex Governance », *loc. cit.*

ou alors pour partager un moment d'échanges, ou encore pour éprouver sa citoyenneté. Ces mobiles divers se lisent souvent dans les titres à parler mis en avant lors d'une prise de parole. Les buts que l'on assigne à sa participation sont plus directement en rapport avec l'objet du débat et ce que le dispositif offre comme modalités concrètes d'échanges. On peut chercher à réunir de la documentation, mieux comprendre les positions des parties prenantes, faire entendre sa voix, peser sur le projet, etc. L'évaluation que chacun fait de sa participation variera non seulement selon l'atteinte de buts, mais également en fonction du jeu entre les mobiles et les buts, ce jeu ouvrant ou fermant des possibles, ce qui détermine finalement le sens de son engagement<sup>21</sup>.

L'évaluation doit donc nécessairement combiner des critères substantiels, mesurant des productions efficaces et des critères procéduraux décrivant une procédure efficace. La démarche proposée pour le Colloque de Lille sur le débat public<sup>22</sup> allait dans ce sens en proposant d'examiner de nombreux types d'effets. On peut généraliser à l'ensemble des dispositifs de participation et chercher à différencier leurs effets, ainsi que nous l'avons mentionné dans la section précédente, sur les controverses et les mobilisations ; sur les projets et les organisations qui les portent ; sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs ; sur l'institution du débat public elle-même.

Les travaux de Rowe et Frewer d'une part, ceux de Fung d'autre part, convergent cependant vers un résultat important que le schéma veut rendre saillant. Si le choix du design institutionnel permet de garantir une certaine effectivité aux finalités et buts de la participation — c'est-à-dire qu'ils peuvent être effectivement congruents avec ceux des organisateurs et d'une large partie du mini-public rassemblé —, ce que produit réellement le dispositif ainsi choisi dépend de la conduite des échanges, sa justesse (*fairness*) déterminant la qualité des échanges et des résultats du dispositif. Par exemple, le même dispositif de débat public organisé par la CNDP, dont le caractère ouvert permet d'assembler des publics aux finalités et buts très divers, de la simple information au conflit pour s'opposer à un projet, ne produira pas les mêmes résultats selon la conduite des débats, en particulier selon la manière dont la Commission particulière du débat public envisage son rôle. On constatera par exemple la constitution d'une « communauté débattante » dans les cas où les participants peuvent mettre à l'épreuve les règles délibératives<sup>23</sup>. Dans ces cas, la communauté débattante formée se trouve en capacité de porter à la suite du débat ce qu'il a produit (l'intelligence collective, dans notre schéma) et de faire vivre la reconnaissance sociale acquise par certains acteurs, notamment les associations locales de défense<sup>24</sup>. Autrement dit, la conclusion que nous tirons des travaux empiriques mentionnés signifie que : le choix du design d'un dispositif correspondant à certaines finalités et buts assignés à la participation du public ne garantit pas les résultats que produit le dispositif. La variabilité de la conduite de la concertation ouvre une incertitude irréductible dans l'évaluation de son efficacité.

Pour délimiter, voire réduire, cette incertitude, de nombreux travaux s'attachent à produire des ensembles relativement cohérents de critères en distinguant les *outputs* sur l'élaboration des

---

21. On reprend ici, de manière extrêmement simplifiée, la description de l'activité comme « triade » proposée par Yves Clot (2002) : *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF.

22. Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Recherches.

23. Fourniau J-M. (2007), « [L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement](#) », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV, n° 136, février, Genève, Droz, pp. 149-179.

24. Simard, L. et J-M. Fourniau (2007), « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Recherches, pp. 318-331.

projets<sup>25</sup> des *outcomes* sur l'action publique, et des conséquences en termes de reconnaissance sociale. Sur le second plan<sup>26</sup>, de nombreux travaux ont cherché à comprendre comment les mini-publics peuvent affecter la décision politique. Mentionnons plus particulièrement, outre ceux de A. Fung (2003) déjà cités, ceux conduits par Robert Goodin et John Dryzek en 2006<sup>27</sup>. Ils distinguent cinq niveaux : la fabrique directe de l'action publique, quand le minipublic est partie prenante de la décision (cas de l'assemblée de Colombie Britannique) ; la prise en compte dans le processus décisionnel, notamment par la formulation de recommandations ; l'éclairage des débats, qui peut également jouer un rôle d'information des fonctionnaires et des élus ; l'influence des politiques par *Market testing*, par exemple le marketing territorial (on peut penser aux cas du débat sur le 3<sup>ème</sup> aéroport parisien, en 2001, ou aux débats publics conjoints sur trois ports méthaniers, à Dunkerque, à Antifer et au Verdon, en 2007) ; et enfin un effet de légitimation. Ces niveaux recouvrent en partie la distinction proposée par David Guston en 1999<sup>28</sup> qui identifie un impact direct, une action de cadrage général du problème, la formation de nouvelles compétences parmi les élites et l'interaction avec les savoirs profanes. Rendant compte de ces travaux, Alice Mazeaud note :

*« En simplifiant, la littérature donne à voir trois modalités d'influence des dispositifs participatifs sur l'action publique : une influence directe sur le contenu des politiques publiques lorsque la portée décisionnelle du dispositif est institutionnalisée (ce qui ne concerne que les budgets participatifs et les assemblées citoyennes qui articulent délibération et référendum), une influence indirecte sur les idées et la carrière de la controverse (l'évolution de la perception d'un problème, transformation des arguments, apparition de nouvelles connaissances) et une influence indirecte par l'apprentissage des acteurs (une évolution des compétences et des positions au sein de l'administration, les changements de pratiques des maîtres d'ouvrage). »<sup>29</sup>*

Nos travaux sur la portée relèvent ainsi des cas où il s'agit d'explicitier les formes indirectes d'influence des dispositifs participatifs sur l'action publique (voir notamment le chapitre 1 de ce volume et les chapitres 3 et 4 du volume 2). Comme le remarquent Goodin et Dryzek (2006, p. 221) : « *Democratic theory now accords central roles to deliberating citizens, but*

---

25. Par exemple, pour les débats et concertations sur les projets d'aménagement :

- Quelle amélioration de l'information fournie aux citoyens, en particulier dans certains domaines jugés sensibles,
- Quel approfondissement des données et quelle clarification des controverses à travers les possibilités d'investigation que garantit la procédure de concertation,
- Quelle prise en compte, à la suite du débat, des modifications du projet (alternatives, variantes) et du périmètre des problèmes publics que le débat a fait émerger comme étant liés au projets (ce qui implique souvent l'inclusion dans la concertation de nouveaux acteurs),
- Quel élargissement de l'expertise convoquée à la suite du débat pour répondre à ce nouveau périmètre,
- Quels changements dans la préparation et la conception des projets par les maîtres d'ouvrage...

26. Pour une analyse plus approfondie, voir Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Guy-El-Karim Berthomé (2012), « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations* n° 1/2012, pp. 5-29.

27. Goodin R. E. et J. S. Dryzek (2006), « Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics », *Politics & Society*, Vol. 34, n° 2, juin, pp. 219-244.

28. Guston D. (1999), « Evaluating The First US Consensus Conference: The Impact of The Citizens' Panel on Telecommunications and The Future of Democracy », *Science, Technology, & Human Values*, 24(4), p. 451-482.

29. Alice Mazeaud (2012), « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations* n° 1/2012, pp. 53-77 (citation p. 58).

*large questions remain unresolved concerning how citizens deliberation can be consequential in democratic practice* ». Mais la solution qu'ils proposent avec l'idée de catalogue (*“a detailed catalogue is necessary to counter those skeptical of the impact of such innovations, and to illuminate the subtle as well as the obvious ways they can make a difference”*, p. 225), ne nous semble pas être à même de produire cette différenciation. Le scepticisme vis-à-vis des dispositifs de participation (en particulier les « mini-publics ») tient sans doute en partie à ce que les efforts de modélisation rapidement présentés ci-dessus peinent à mettre en rapport la compréhension de ce que font les acteurs et le contexte dans lequel ils agissent.

Contre ces approches empiriques, Yves Sintomer et son équipe<sup>30</sup> ont développé depuis 2007 sur les budgets participatifs en Europe une approche s'appuyant sur la construction d'idéaux-types de la démocratie participative prenant en compte à la fois le type d'État ; le cadre normatif ; le type de procédures ; la dynamique de l'action collective ; les rapports que la participation à ces dispositifs instaure avec la participation politique ; la généalogie du dispositif. Les six idéaux-types construits ordonnent la description des nombreux cas européens étudiés. L'étude envisage alors l'évolution des différents cas au sein de l'hexagone formé par les idéaux-types pour les rattacher aux transformations subies par les variables explicatives des idéaux-types. Anja Röcke<sup>31</sup> a proposé un modèle simplifié référant les principales expériences de budgets participatifs en Europe à trois grands cadres normatifs de la participation : la démocratie participative, la démocratie de proximité et le développement communautaire, dérivé du nouveau management public. On peut sans doute extrapoler et référer la multiplicité des démarches participatives mises en œuvre à l'échelle locale à ces trois grands cadres normatifs. C'est une voie intéressante, mais la construction d'idéaux-types autour de grandes caractéristiques sociopolitiques fait sans doute trop peu de place aux dimensions sensibles de l'expérience. Or dans le cas des projets territorialisés que nous étudions, l'expérience sensible du territoire sert d'appui central aux mobilisations et caractérise un « agir environnemental »<sup>32</sup>.

### **Conclusion : saisir l'expérience démocratique des participants**

Lors de ce rapide parcours dans la littérature considérable consacrée aux effets de la participation, nous avons mentionné quelques-unes des limites attachées aux travaux centrés sur les dispositifs. Ces limites tiennent à l'impossibilité de saisir à partir des seuls dispositifs l'expérience démocratique des participants, son caractère ouvert, toujours en tension entre modèles idéaux de la démocratie qui fournissent des horizons d'action, et contraintes pragmatiques de l'action, indissolublement communicationnelles et stratégiques. Pour les dépasser, des changements de regards sont proposés par différents chercheurs. Une des premières limites rencontrées, qui croise de nombreuses critiques adressées aux formes discursives de rationalité privilégiées par les théories délibératives, part du constat que « tout n'est pas qu'intérêt » dans le débat public. Les échanges publics d'arguments ne visent jamais seulement à la hiérarchisation des valeurs et des intérêts ou à l'imposition d'une vision du monde, mais visent d'abord à exprimer des expériences dans le monde sensible et à partager leur bonne traduction publique, avec les certitudes et les incertitudes attachées à toute

---

30. Sintomer Yves, Carsten Herzberg et Anja Röcke (2008), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, Recherches.

31. Röcke Anja (2011), « Le Budget Participatif des Lycées en Poitou-Charentes au prisme du développement communautaire », in Sintomer Y. et J. Talpin, *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, pp. 43-55.

32. Mormont M. (2006), « Pour une théorie de l'agir environnemental », intervention au 2ème colloque Écocitoyenneté, Marseille 9-10/11/2006.

expérience. Appréhender les modes de traduction publique de l'expérience sensible demande alors à être attentif aux processus d'expression d'un dérèglement éprouvé par un milieu et de sa mise en forme en termes de problème public. Il s'agit donc de partir des milieux pour comprendre comment des dispositifs facilitent, empêchent, cadrent les processus d'expression et de problématisation. Si ces cadrages balisent très fortement les effets que peuvent produire les dispositifs (on parle d'ailleurs d'effets de cadrage), ils contribuent également à configurer l'expérience des acteurs, ce dont on ne peut rendre compte qu'en travaillant sur les transformations des milieux. Plusieurs travaux ont alors adopté une perspective pragmatiste pour rendre compte des processus de politisation des individus par la participation (par ex. Julien Talpin sur les budgets participatifs<sup>33</sup>) ou des « engagements profanes »<sup>34</sup>. Pour notre part, nous avons choisi dans cette recherche une entrée territoriale pour rester au plus près de l'expérience sensible qui sert d'appui central aux mobilisations territorialisées sur des projets d'aménagement.

Mais, à l'autre bout de la chaîne, l'autre limite rencontrée dans les travaux que nous avons parcourus, est que la description du fonctionnement des dispositifs peine à mettre en rapport la compréhension de ce que font les participants, leurs expériences, et la configuration dans laquelle ils agissent. C'est notamment toute la question de l'influence sur la décision. La description fine des échanges au sein d'un dispositif ne nous renseigne guère sur la manière par laquelle le problème traité sera repris dans l'espace médiatique et sur la portée des arguments échangés dans le processus décisionnel. Plusieurs voies s'ouvrent pour affronter cette disjonction entre analyse de la participation et analyse de son influence sur la décision qui, toutes, impliquent de changer de perspective par rapport aux études centrées sur les dispositifs. Nous avons notamment mentionné la fécondité d'une entrée par la fabrique de l'action publique<sup>35</sup>. Dans la perspective pragmatiste qui est la nôtre, nous proposons dans cette recherche de mettre au centre de l'analyse la transformation de problèmes publics territorialisés pour saisir comment dans leur dynamique de longue durée des « détours participatifs » peuvent, en reconfigurant l'expérience des acteurs et les rapports au territoire, infléchir leurs trajectoires.

## II. UNE BALISTIQUE SOCIOLOGIQUE DES PROBLÈMES PUBLICS

*« Ce n'est pas une astuce technique qui a permis de traiter le problème politique, c'était de regarder en face les conclusions du débat public. (...) Quand vous avez un maître d'ouvrage qui était sur une lancée, un débat public qui diverge par rapport à cette lancée, il fallait aussi que RFF fasse sa mue sur le sujet, il n'y avait pas que l'opinion publique qui devait évoluer, RFF aussi, la technostructure devait évoluer. »* Yves Cousquer, verbatim de la réunion du 9 juin 2010, au palais des Congrès de Marseille, de bilan des concertations post-débat public sur la LGV Paca, p. 23 ([http://www.lgvpaca.fr/pdf/Verbatim\\_reunion\\_du\\_9\\_juin2010-01.pdf](http://www.lgvpaca.fr/pdf/Verbatim_reunion_du_9_juin2010-01.pdf))

Ce propos d'Yves Cousquer, revenant sur la mission que le gouvernement lui avait confiée en 2009 avant de décider du choix de l'option de tracé de la LGV Paca, désigne remarquablement l'objet de notre recherche sur la portée de la concertation. Comment un

---

33. Julien Talpin (2011), *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, Colchester, ECPR Press.

34. Mathieu Berger (2008), « Répondre en citoyen ordinaire. Pour une étude ethnopraxmatique des engagements profanes », *Tracés* n° 15, pp. 191-208. Voir également Marion Carrel, Daniel Céfai et Julien Talpin (dir.) (2012), *Ethnographie de la participation*, Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 3/2012.

35. Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Guy-El-Karim Berthomé (dir.) (2012), *Participation et action publique*, Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 1/2012.

moment de concertation – un débat public, ici – avec sa part de jeux d’argumentation peut-il infléchir – faire diverger, ici – la trajectoire d’un dossier « sur sa lancée », en reconfigurant le jeu des acteurs – maître d’ouvrage, Etat, opinion publique, ici ?

Cet extrait, comme beaucoup d’autres que nous pourrions extraire des corpus de documents rassemblés, indique que le vocabulaire d’une balistique des « problèmes politiques » est communément utilisé par les acteurs des dossiers que nous étudions. Il ne s’agit pas pour eux de raisonner en termes d’effets de la participation du public sur les décisions, selon un schéma causal linéaire qui pourrait motiver leur « entrée en concertation », mais de comprendre quelles prises peut leur donner leur implication dans des dispositifs de participation sur un dossier qui les concerne, pour en modifier la trajectoire. La visée de notre recherche est de produire une description de ces prises et un modèle d’intelligibilité des conditions de leur efficacité.

C’est pourquoi nous avons proposé de délaissé l’entrée, classique en matière d’évaluation de la participation, cherchant à dresser la liste de ses effets possibles et à vérifier leur réalisation ou non, dans diverses situations délibératives et selon le type de dispositifs de participation, pour emprunter à nos acteurs leur vision balistique et avancer la notion de *portée de la participation du public*. Pour préciser les hypothèses théoriques et méthodologiques de notre approche, nous la situons d’abord rapidement dans la littérature pragmatiste qui vise à analyser l’expérience des problèmes publics. Nous précisons ensuite l’approche balistique empruntée.

## **1. Une sociologie pragmatique de l’expérience des problèmes publics**

Dans une perspective pragmatiste, celle de J. Dewey, la construction, la stabilisation et l’institutionnalisation des problèmes publics relèvent d’enquêtes au cours desquelles des situations sont problématisées, et se font à travers des expériences par lesquelles des publics se constituent. L’enquête et l’expérience sont deux concepts centraux de la pensée de Dewey, l’enquête étant envisagée « comme forme élaborée et socialisée de l’expérience »<sup>36</sup>. C’est l’engagement d’une enquête, dont le déroulement implique souvent des processus d’association, de délibération, d’expérimentation, mais également des controverses et des conflits, qui permet de circonscrire une situation à maîtriser, d’en déterminer progressivement les composantes et les enjeux, et d’en organiser l’expérience par la constitution de publics, la focalisation de leur attention et l’orientation de leur action pour avoir prise sur la situation. Trois notions, étroitement reliées dans le concept d’enquête, sont donc centrales dans cette perspective, celles de situation problématique, celle de publics et celle d’expérience, que l’on peut très rapidement préciser. En suivant Dewey, nous entendons par « publics », l’ensemble des personnes, organisations et institutions indirectement concernées par des conséquences indésirables d’une situation problématique et qui s’y impliquent pour en construire une perception partagée et tenter de la résoudre. Dans cette perspective, la problématisation d’une situation n’est pas séparable de la constitution de ses publics dans le cours de cette activité collective qu’est l’enquête. Les publics sont un nouveau type de collectifs qui n’existait pas auparavant mais se constitue en engageant l’enquête sur une situation problématique. On ne peut donc les appréhender comme de simples regroupements préconstitués d’intérêts ou d’opinions, ni les caractériser uniquement par les propriétés sociales, professionnelles ou institutionnelles de leurs membres. Une situation problématique émerge quand les choses ne vont plus de soi et que l’équilibre préexistant entre la vie collective, le milieu écologique dans lequel elle s’inscrit, et les univers d’objets et de significations qui articulent les formes de vie

---

36. Voir Jean-Pierre Cometti, *Qu’est-ce que le pragmatisme ?*, Paris, Folio Essais, 2010, p. 34.

est rompu. Les situations problématiques sont donc indissociables des champs d'expériences des diverses communautés qui les identifient, et les caractérisent pour les transformer en problèmes publics.

Ainsi, dans la conception pragmatiste ouverte par Dewey, la définition d'une situation problématique — l'apparition de concernés à l'égard de la situation, le travail pour déterminer en quoi consiste son caractère problématique, le développement de prises et la mise en œuvre d'actions pour y faire face —, et la composition des communautés concernées sont deux aspects d'un seul et même processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées. Sa dynamique, qu'il a été proposé de désigner comme « l'expérience des problèmes publics »<sup>37</sup>, entremêle donc des expériences partagées dans le monde sensible grâce auxquelles les publics font les recoupements assurant l'appartenance des individus et communautés concernés au même monde ; des outils collectifs et des standards qui assurent au cours de l'enquête la mise en équivalence et l'interopérabilité des dispositifs nécessaires pour identifier, caractériser, débattre de, et résoudre la situation problématique ; et, enfin, des biens et des valeurs potentiellement universalisables qui orientent les jeux d'acteurs et d'arguments déployés au cours de l'enquête.

#### a) La pragmatique des transformations

En France, la sociologie pragmatique s'est distribuée en plusieurs branches. Les trois branches les plus frayées à ce jour sont :

- celle qui relie les approches ethnométhodologiques et post-ethnométhodologiques : l'effort porte avant tout sur l'analyse des situations et sur la description fine des actions et des opérations interprétatives développées par les acteurs pour réaliser (« performer ») leurs activités pratiques ;
- la théorie de l'acteur-réseau envisagée dans ses multiples extensions qui mènent de l'« économie de l'innovation » à la « démocratie technique » en passant par l'ouverture des « boîtes noires » de la science la plus dure ;
- la sociologie morale orientée vers la description des appuis critiques et normatifs (cités, principes de justification, appuis conventionnels, formes de légitimité et régimes d'action...) utilisés par les acteurs dans des épreuves marquées par un impératif de justification ou de coordination.

Ces trois courants ont pour caractéristique de rabattre les questions d'argumentation et celles qui concernent la production graduelle des prises sur les processus, soit sur des contraintes de situation (indexicalité radicale), soit sur des logiques de réseau (immanence des arguments, des forces et des temporalités dans le réseau), soit sur des cadres axiologiques forgés par des idéologues visant l'universel (philosophies politiques ou doctrines morales). La stratégie adoptée dans nos travaux ouvre une quatrième branche, celle d'une pragmatique des transformations – dont la balistique sociologique est une dérivation conceptuelle – particulièrement attentive aux modalités temporelles et aux processus de longue durée.

On peut distinguer cinq façons d'attaquer les terrains tout en restant dans une orientation pragmatique.

---

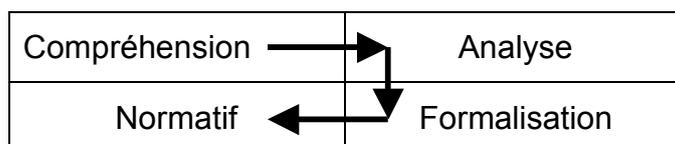
37. Daniel Cefai et Cédric Terzi, *L'expérience des problèmes publics, Raisons pratiques*, n° 22, Éditions de l'EHESS, 2012. On a repris ici des éléments de définition plus largement développées dans leur introduction.

<b>Point d'entrée</b>	<b>Cadre descriptif et analytique</b>	<b>Support théorique</b>
<b>Objets</b>	Dispositifs / milieux, supports, activités	Ethnométhodologie et Action située
<b>Processus</b>	Formes de mobilisation et trajectoires	Balistique
<b>Configurations</b>	Jeux d'acteurs et jeux d'arguments	Acteur-réseau revu par la sociologie argumentative
<b>Arènes et procédures</b>	Dispositifs d'expression et formes de débat public	Sociologie politique de la démocratie
<b>Forces et puissances</b>	Épreuves de forces, relations d'emprise et puissances d'expression	Les asymétries de prise

De l'ethnométhodologie à l'approche quasi-machiavélique par la fabrication des asymétries de prises au sein des réseaux d'acteurs, il y a moyen d'ajuster les logiques d'enquêtes aux dimensions offertes par les terrains ou les dossiers étudiés. Il ne s'agit donc pas tant d'opposer des paradigmes arbitrairement recouverts sous un même label que d'assurer les bonnes prises et l'adéquation des outils d'observation et des catégories d'analyse. On aura l'occasion de revenir sur ces différentes façons de concevoir l'enquête pragmatique et d'articuler les différents niveaux, tous indispensables à l'appréhension de processus complexes et irréductibles. Ce qu'il faut en retenir, pour l'instant, c'est l'enrichissement de l'approche des dispositifs participatifs par le renouvellement des cadres analytiques du pragmatisme, évitant les chausse-trappes d'une académisation forcée qui tend à clore l'invention et la recherche au profit de doctrines toutes apprêtées.

b) Avoir prise sur un processus pour en infléchir la trajectoire et le sens

Sur le plan méthodologique, l'analyse d'une dynamique de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées implique d'adopter une démarche attentive aux différents régimes d'un processus de recherche : la description (ou la compréhension), l'analyse, la formalisation, pour pouvoir, parfois, produire des énoncés normatifs. Beaucoup des travaux sur la participation, notamment les démarches évaluatives, partent au contraire d'un positionnement normatif — pas toujours explicité — ce qui les conduit à des biais de description et d'analyse. Ainsi, rechercher à dresser la liste des effets de la participation revient très souvent à énoncer des effets dans les termes de tel ou tel acteur, à les mettre sur le même plan (plus exactement sur une même liste) alors que leur énonciation et leur qualification sont enjeux de luttes entre les acteurs, luttes qu'il convient de décrire, d'analyser, de formaliser.



L'enjeu est alors de disposer des moyens d'évaluer ce que modifie chaque dispute dans les milieux dans lesquels agissent les personnes et les groupes. Les représentations et les valeurs que portent les différents groupes investis dans une querelle publique sont-elles affectées par le processus de mise en discussion ou de mise en cause ? Les groupes eux-mêmes sortent-ils

affaiblis ou renforcés de la série des épreuves ? Sur le plan méthodologique, une démarche évaluative ne peut en effet être bouclée sans investigation de la façon dont les milieux concernés par (cibles) des mesures ou projets étudiés et les dispositifs ont incorporé, ou non, de nouvelles dispositions et de nouvelles catégories. La notion de portée a précisément pour objectif d'équiper l'analyse de ces processus. Notre question de recherche peut donc se formuler ainsi :

*Comment certains acteurs parviennent-ils à avoir prise sur un problème public et à en infléchir la trajectoire et le sens, et comment des moments de concertation ou de débat public y contribuent-ils ?*

Pour équiper l'analyse permettant de répondre à cette question, nous avons pris le parti méthodologique de maintenir ouvert l'inventaire des utilités de la participation, ainsi que l'a suggéré Laurent Mermet. Parler de sa portée consiste d'abord à décrire, analyser, formaliser comment les acteurs eux-mêmes explorent les effets possibles de la participation au cours d'un processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées sur la situation problématique engageant leur participation. Dans la perspective pragmatiste qui est la nôtre, la modélisation sociologique des activités par lesquelles des publics explorent les utilités possibles de la participation se doit plus précisément d'être vigilante :

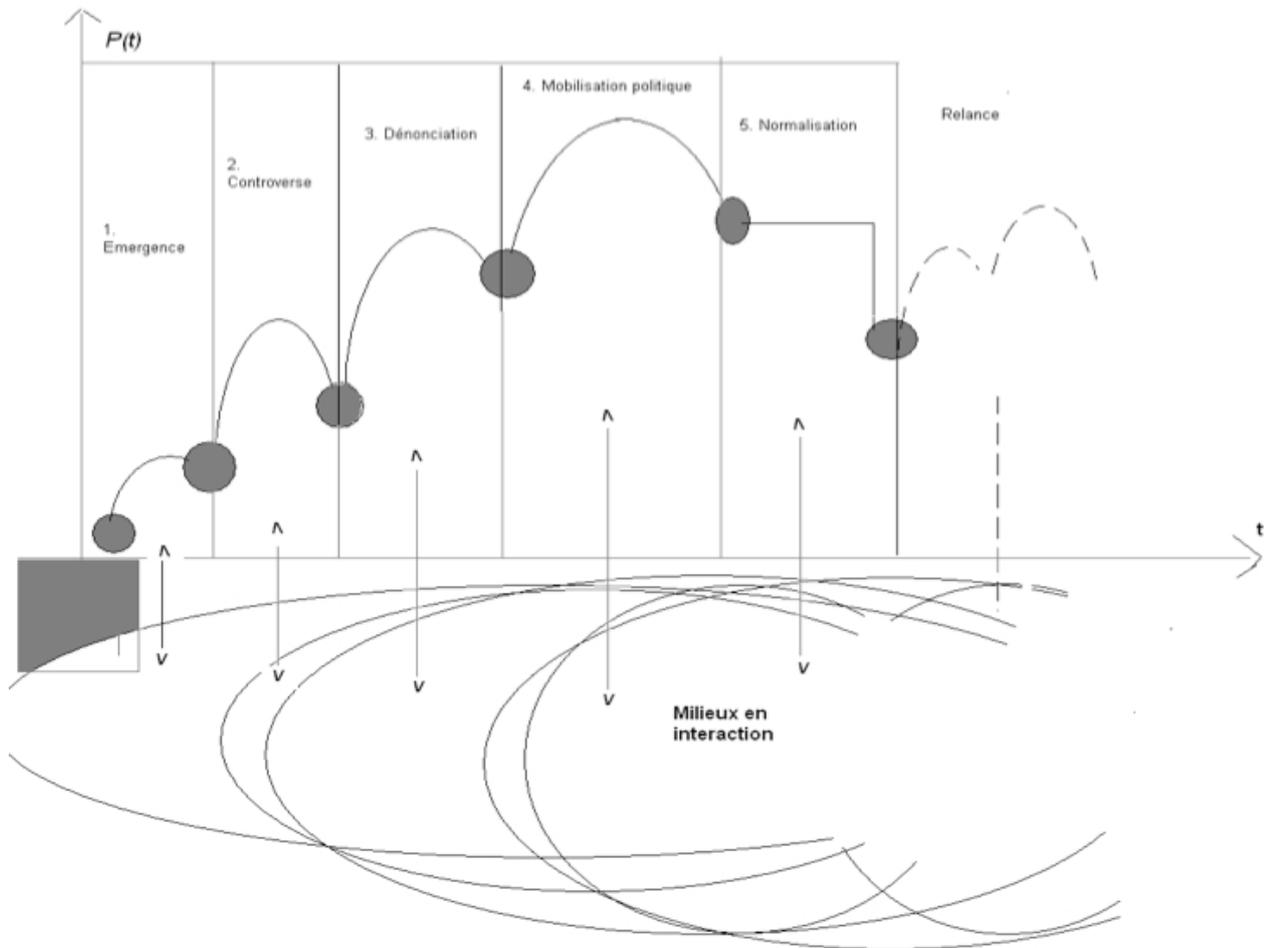
- à la dynamique temporelle des processus,
- à l'élaboration du caractère problématique de la situation pour des publics indirectement concernés (problématisation),
- aux expériences faites dans le monde sensible par les communautés, à leur convergence constitutive d'une expérience partagée dans un milieu, et à la manière dont elles sont acheminées et traduites dans l'espace public (publicisation),
- aux dispositifs, outils collectifs et standards par lesquels les publics concernés relient expériences et jugements, prises perceptuelles et raisonnements pour peser sur la situation (constitution de prises différenciées),
- Aux divers horizons d'attentes et ouvertures de possibles créées au cours des enquêtes.

## **2. Un modèle balistique de la trajectoire des causes**

En effet, l'entrée dans un processus de mobilisation conduit les acteurs dans des situations imprévues ou inédites, la manière dont les différents porte-parole se saisissent, ou non, des alertes et des controverses, des causes et des mises en causes, engage forcément des éléments tactiques et stratégiques. Lorsque le nombre de protagonistes est limité, ou lorsqu'ils sont représentés par des porte-parole non contestés de part et d'autre, il est possible de vider la querelle par la négociation ou de recourir à une forme de médiation. Mais, le plus souvent, la relation entre le point d'origine et le point d'aboutissement d'un conflit passe par la transformation des enjeux. Alors, les stratégies sont contraintes par les formes d'expression publique et par les trajectoires empruntées par les causes. Pour manipuler la trajectoire d'une alerte ou d'une cause, il faut pouvoir croiser deux types de prises : des prises sur les jeux de pouvoirs ou les rapports de force à l'œuvre dans le champ considéré, ce qui suppose en outre une maîtrise des puissances d'expression ; des prises sur le futur supposant une maîtrise des relations entre séries passées, configuration présente et potentialités futures.

*« D'un côté l'inventivité des acteurs est sans borne (...), la protestation engageant une part de jeu et de découverte, de mise à l'épreuve des codes et des cadres de l'expérience dans le déplacement des formes de lutte ; de l'autre, lorsqu'un minimum de calcul politique s'impose, les chances de produire une*

*action optimale, adéquate à la cause et intervenant au bon moment, pertinente pour d'autres acteurs et suffisamment attractive pour produire les effets escomptés, restent faibles — et seule la réitération et la conjonction d'autres forces peuvent modifier la trajectoire de la cause. » (Francis Chateauraynaud, *op. cit.*, p. 45)*



Modèle général de la balistique sociologique des processus collectifs. En abscisse le temps ; en ordonnée la puissance d'expression -  $P(t)$  qui peut être mesurée par différents indices, le meilleur étant le nombre d'auteurs-acteurs qui prennent la parole dans les arènes publiques. Le niveau de l'« indice » est évidemment idéalisé sur ce schéma théorique. Schéma tiré de F. Chateauraynaud (2011), *op. cit.*, p. 189

Un des apports de la balistique sociologique est de fournir un modèle de trajectoire idéal-typique des alertes et des controverses que décrit le schéma ci-dessus. Ce modèle met en rapport une description macroscopique (balistique) de la trajectoire, agençant les différents régimes publics d'un dossier ou d'une cause, et les milieux en interaction qui agissent et réagissent en fonction de ce qui se produit dans les arènes publiques, configurant ainsi les divers régimes publics observés. La compilation itérative de multiples cas de figure saisis dans leur déploiement temporel a permis de formaliser les types de régimes publics d'un dossier, toute trajectoire pouvant alors être décrite comme un agencement d'un nombre limité de régimes publics : Émergence, Controverse, Accusation, Mobilisation politique, Normalisation, selon le schéma général ci-dessus.

La dynamique temporelle des processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées ne peut être réduite à la description d'une succession de phases. Il ne faut donc pas lire le schéma comme un enchaînement de phases allant d'une

étape initiale d'expression ou de révélation médiatique d'un désordre ressenti dans un milieu conduisant à identifier des thèmes partagés de préoccupations, de sensibilisation ou d'indignation, à une étape de routinisation, quand des institutions ont été investies, moyennant un consentement à leur autorité, de la tâche de réguler le problème, après être passé par des étapes de mise en forme du problème public par des institutions diverses qui se disputent alors l'appropriation du problème dans de multiples arènes et s'y renvoient les responsabilités causales ou politiques. Une perspective pragmatiste met l'accent sur toutes les activités ancrées dans des milieux par lesquelles des thèmes y sont partagés et transformés en problèmes publics au cours de l'enquête. Le schéma se lit donc d'abord du bas vers le haut. Les enquêtes débutent avec des conversations informelles autour des premiers indices qui troublent des personnes et va jusqu'aux opérations d'agrégation par des agences administratives, en passant par une gamme infinie d'activités que des habitants, des militants associatifs ou syndicaux, des professionnels, des chercheurs, des agents publics déploient en débattant des points factuels et normatifs pour comprendre les phénomènes qui les perturbent, pour les identifier, les reformuler, pour leur donner une consistance scientifique, juridique et politique sur laquelle ils pourront avoir prise. Ces multiples activités font exister un dossier dans l'espace public sous un nombre limité de régimes publics que la comparaison de multiples cas de figure a permis de caractériser.

La notion de trajectoire pour décrire le processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées souligne l'opérativité de l'enquête, de l'expérimentation et de la discussion : partant d'un trouble indéterminé, l'enquête élabore progressivement une situation problématique en déterminant à la fois les éléments qui la composent et les relations entre ces éléments, notamment les publics concernés. Mais tous les détails des processus ne sont pas également pertinents pour une modélisation sociologique : seuls les moments forts ou les épreuves marquantes, qui ont pour caractéristique d'imposer aux protagonistes eux-mêmes un changement de perspective, présentent suffisamment de saillance pour entrer dans la description formelle des trajectoires.

La dynamique de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées est d'ordre politique, au sens où « la politique est concernée par des *issues* »<sup>38</sup>. Cette dynamique peut être appréhendée comme un processus de politisation, parce que la situation problématique n'est pas seulement saisie par les publics concernés comme un champ d'expériences où sont examinées ses conséquences plausibles ou probables pour la collectivité, mais parce que la traduction publique des expériences partagées par un public lui ouvre un champ d'action et donne prise à la collectivité pour agir sur elle-même, sur son environnement et pour tenter de maîtriser son devenir. La trajectoire de l'enquête ne se résume donc pas à une succession de phases parce que le problème et ses publics ne cessent de se transformer au cours de son effectuation. L'expérience des problèmes publics se transforme et s'accroît à travers leur traduction dans des batailles politiques, des polémiques journalistiques, des controverses métrologiques et scientifiques, des affaires, qui à chaque fois reconfigurent les enjeux, les protagonistes et les termes de leur engagement.

*« S'il y a nécessairement des engagements locaux liés aux formes d'ancrage des acteurs dans leurs milieux, si tout processus se déploie à travers des événements contingents et désordonnés, et si les protagonistes agissent dans des cadres sociaux préétablis qui pèsent sur l'espace des possibles, et en particulier sur leurs*

---

38. Park R. E. (1955), « Sociology and the social sciences », in Park, *Society : collective behavior, news and opinion, sociology and modern society*, Glencoe, The Free Press. Voir également Bruno Latour (2007), « Turning Around Politics: A Note on Gerard de Vries' Paper », *Social Studies of Science*, vol. 35, n° 5, october, pp. 811-820.

*visions du passé, du présent et de l'avenir, l'émergence d'une cause et la trajectoire qu'elle emprunte sont les produits d'un travail politique dont les moments forts peuvent faire l'objet d'une modélisation sociologique.*», Chateauraynaud (2011), *op. cit.*, p. 17-18.

Aussi rendre compte de la trajectoire d'un problème public implique de rendre compte des transformations de l'expérience sensible, pratique et politique qu'en font les publics. La balistique sociologique développée par Francis Chateauraynaud se propose d'équiper ce travail de compte rendu. Il ne s'agit pas de penser des trajectoires selon des coordonnées prédéterminées mais bien d'observer la manière dont les acteurs orientent ou réorientent la cause. Un des ressorts qui permet de donner une direction, ou provoquer une bifurcation, réside dans la *capacité argumentative* des protagonistes, capacité qui n'est pas donnée à priori mais qui se développe à la faveur de configurations favorables à son expression.

Enfin, il faut souligner que l'expérience se joue dans un réseau de perspectives et d'ouvertures de possibles, indissociables des formes de vie, des agencements institutionnels et des cultures publiques dont ces perspectives se nourrissent et qu'elles actualisent. Lorsqu'une situation est reconnue comme revêtant les caractéristiques d'un problème public, c'est qu'elle a été élaborée de manière à être sensible et intelligible pour un public indirectement concerné, au fil d'un travail d'enquête qui engage des perspectives multiples. Pour James Bohman (2004), cette caractéristique est essentielle pour distinguer les publics de l'opinion :

*« In contrast to the single perspective of the social scientific observer, a mode of inquiry is multiperspectival to the extent that it seeks to take into account the positive and negative dimensions of current social conditions as well as to incorporate the various perspectives of relevant social actors in attempting to solve a problem. According to Dewey, such a multiplicity of perspectives distinguishes a "public" from a "mass" opinion (Dewey 1998). Deliberative democracy is a particular way of organizing and institutionalising multiperspectival inquiry, for which social facts are descriptions of problematic situations. »*<sup>39</sup>

### 3. Une modélisation de la portée dans cette approche de balistique sociologique<sup>40</sup>

Notre recherche s'attache à la mise en œuvre de la perspective théorique proposée par Francis Chateauraynaud en croisant l'analyse de la trajectoire des problèmes publics — les dossiers étudiés — et une approche territoriale par le choix des dossiers sur un même territoire régional. L'approche développée consiste à regarder ce qui résiste en s'intéressant aux conditions de possibilité d'**actions visant à dévier, infléchir, modifier la trajectoire d'un problème public**. Il s'agit donc de saisir la formation et l'actualisation d'**asymétries de prises**, c'est-à-dire de capacités différentielles d'action sur des processus. Se centrer sur la **trajectoire d'un problème public** permet de porter une attention particulière aux moments et aux formes de discussion publique, et à la manière dont celle-ci peut infléchir la trajectoire. **L'unité de territoire** de nos dossiers permet de comprendre comment les processus de concertation/débat public ont contribué à faire émerger un certain nombre d'enjeux d'action publique en Région Paca.

---

39. James Bohman (2004), « Realizing deliberative democracy as a mode of inquiry: pragmatism, social facts and normative theory », *Journal of Speculative Philosophy*, n° 18, vol. I, pp. 23-43 (citation p. 24). Cet article a été traduit par Charles Girard dans le n° 15 de *Tracés*, décembre 2008, consacré aux pragmatismes, article disponible en ligne : <http://traces.revues.org/index883.html>

40. Nous reprenons ici des éléments du billet « [La portée de la participation dans une approche de balistique sociologique](#) » Carnet de recherche *Portée de la concertation* (ISSN 2109-9804), mis en ligne le 8/01/2011.

### a) Les sens du mot portée

On peut situer notre approche de la portée de la participation du public en examinant les réseaux sémantiques et les conditions d'emploi de cette notion. Cinq univers distincts, auxquels nous pouvons rapporter les divers travaux de sciences sociales cherchant à modéliser les multiples formes d'engagement du public, peuvent être relevés.

1/ La portée c'est d'abord le ou les points d'impact, comme lorsque l'on dit d'une action qu'elle a porté ou qu'elle a eu une portée manifeste – au sens du « coup qui a porté » (la cible est atteinte). Nous pouvons y rattacher les approches en termes d'échelle de la participation (Arnstein), mesurant ses effets aux transformations produites dans les rapports de pouvoir, pour alimenter en général une veine critique (absence de portée de la participation en termes de redistribution du pouvoir, les coups se portent donc sur d'autres scènes) ;

2/ La portée désigne ensuite la distance ou le chemin parcouru, la notion incorporant l'amplitude de l'effort à fournir pour atteindre une cible ou un but. Nous pouvons rapporter à cette signification les travaux qui, rompant avec l'approche par la redistribution du pouvoir, s'attache plutôt à décrire la communication entre les participants et les conditions de justesse procédurale (*fairness*) de la conduite de la concertation (Rowe et Frewer, notamment) pour comprendre ce que produisent les dispositifs. Le premier chapitre de ce volume illustre également ce sens de la portée.

3/ La portée peut aussi être entendue dans un sens proche de la prise : « avoir quelque chose à portée de main », « être à la portée de » ; l'action est possible car les conditions sont réunies et l'on a prise sur le processus ; cela évoque également le moment opportun (le *kairos*). Nous pouvons rapporter à cet usage de la notion les approches de la multiplicité des dispositifs participatifs existants, qui cherchent à prendre en compte leurs diverses dimensions pour rendre compte de leur dynamique et du différentiel de leurs effets (Archon Fung notamment).

4/ La portée renvoie plus métaphoriquement pour nous, mais plus techniquement dans d'autres champs, à la trame sur laquelle s'écrit une composition musicale ; on peut d'ailleurs imaginer que la polyphonie constitutive des controverses ou des conflits puisse se représenter comme les différentes lignes des partitions pour ensembles ou orchestres, incluant des silences, des ouvertures et des reprises en canon ! Il y a ici une affinité particulière entre l'idée de trace et celle de portée, la reconstitution des trajectoires supposant la mise en série d'indications et de repères prélevés dans un ensemble d'archives. Nous tentons dans cette recherche d'aller au-delà d'un usage métaphorique de cette acception de la notion de portée en montrant qu'elle fournit une heuristique pour la comparaison de nos dossiers.

5/ Enfin, la portée désigne aussi couramment, en matière de reproduction des mammifères, le nombre de naissances issues d'une même femelle ; la notion renvoie alors aux mécanismes d'engendrement, de sorte qu'il n'est pas excessif d'entendre dans certains de ses usages une dimension généalogique liant une action ou un événement aux effets qu'il a littéralement engendrés et, en termes narratifs, que la trajectoire suivie a engendré des choses qui donneront lieu à de nouvelles histoires. L'intérêt que nous portons à la mobilisation de précédents dans l'argumentation des acteurs nous rend attentifs à cet usage de la notion quand il signale la bifurcation d'un dossier, sa séparation d'un autre pour suivre sa propre trajectoire.

À partir de l'idée de portée vient immédiatement une notion dérivée, indispensable au sociologue balisticien, celle de porteur – on remarquera d'ailleurs que cette notion s'est banalisée dans des expressions comme « porteur de projet » ou « porteur d'enjeux ». Si dans les phases d'émergence de nouveaux problèmes publics, on voit surgir des lanceurs, capables d'attirer l'attention d'autres acteurs, pour que la cause soit entendue et relayée, il faut qu'elle

s'inscrive dans la durée, ce qui suppose l'intervention de porteurs – et le langage ordinaire ne dit pas autre chose lorsqu'il désigne des porte-parole. La détermination des porteurs est évidemment centrale pour la suite des événements : soit il s'agit de porte-parole déjà constitués qui vont donc retraduire la cause dans une machine expressive déjà organisée ; soit le porteur émerge avec la cause elle-même et tend à se confondre avec elle ; soit encore il y a une pluralité de porteurs qui consacrent une part importante de leur énergie à balancer entre concurrence et coopération. Cette dernière figure est assez caractéristique de la période contemporaine qui est marquée par la multiplication de coordinations et de collectifs occupés alternativement à la prise de contrôle de la cause ou à la fédération de ses composantes.

b) Partir des arguments plutôt que des acteurs

C'est donc à la description, à l'analyse et à la formalisation de ces diverses formes de l'agir visant à avoir prise sur un processus et à en infléchir la trajectoire et le sens que nous nous attachons. Or, quatre figures de l'action et de la décision dominent les représentations des acteurs des dossiers que l'on suit sur la longue durée, recoupant peu ou prou certaines acceptions de la notion de portée évoquées :

- l'idée qu'une bonne gouvernance passe par une communication publique liant débat public et pluralité des expertises. Ce modèle de la démocratie technique a été équipé par les approches de Rowe et Frewer (2000 et 2005), ou de Callon, Lascoumes et Barthe (2001), avec la notion de forum hybride (Callon et Law, 1997<sup>41</sup>) ;

ou, accordant au contraire peu de place à l'idée de participation du public :

- l'idée que les causes avancent uniquement par la transformation de rapports de force, à laquelle on peut toutefois relier le potentiel critique des échelles de la participation ;
- l'idée que tout se négocie et que les dossiers évoluent au fil de décisions négociées entre peu d'acteurs capables de se concerter et d'élaborer un espace de calcul commun. L'analyse stratégique tend alors à attirer le regard sur les coulisses des processus de participation<sup>42</sup>, où la négociation les articulerait plus sûrement à la décision que les moments de délibération collective ;
- enfin, il y a l'idée que tout dépend du droit et des usages du droit et que c'est à travers le tissu de textes juridiques, de la série des contentieux et des décisions de jurisprudence que se dessinent les orientations d'un domaine. La participation est alors un domaine spécifique, lui-même producteur de contentieux dont la portée juridique pour d'autres domaines de l'action publique est à examiner cas par cas.

Les auteurs qui travaillent sur la démocratie délibérative ou participative s'attachent ainsi aux caractéristiques institutionnelles, aux modalités de la participation du public, à la nature des liens qui se tissent entre acteurs et formes de délibération publique. Se démarquant de ces figures, notre approche propose de partir des arguments plutôt que des acteurs. Précisément parce que la « force des arguments » est au centre des disputes au cours des débats, et des « débats sur le débat », tous les acteurs partagent l'expérience d'une tension extrêmement vive entre exigence d'argumentation et construction de rapports de force. Ce qui nous intéresse

---

41. Callon Michel, John Law (1997), « L'irruption des non-humains dans les sciences humaines : quelques leçons tirées de la sociologie des sciences et des techniques », in J-P. Dupuy, B. Reynaud, P. Livet (dir.), *Les Limites de la rationalité. Tome 2 : Les figures du collectif*, Paris, La Découverte.

42. Claude Gilbert, Emmanuel Henry (2012), « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, 1, pp. 35-59.

avant tout dans l'usage des arguments, c'est alors leur genèse, leurs mises à l'épreuve successives et la manière dont, *in fine*, ils sont rejetés, oubliés, ou incorporés dans la liste des ressources et des méthodes (au sens des ethnométhodologues) que peuvent mobiliser les personnes et les groupes pour traiter leurs affaires courantes. Autrement dit, il s'agit de saisir la production sociale des arguments et le type de principes, de mots d'ordre, d'institutions et de lieux communs qu'ils engendrent, c'est-à-dire ce qui fait leur portée. Ce faisant, on est conduit à décrire assez précisément certains moments argumentatifs pour relier :

- le déploiement des ressorts de toute argumentation (du fait de son caractère dialogique et critique une argumentation crée une mise en variation autour de formules ou de propositions dont les fondements sont en nombre limité) ;
- l'espace des arènes ou des épreuves dans lesquelles naissent, passent, trépassent des arguments est également décisif puisqu'il commande la nature des relations entre les protagonistes (degré de symétrie et de formalisme notamment) ;
- enfin, les points d'articulation entre les modes d'existence des entités qui se déploient dans des espaces qui n'ont pas le même statut ontologique : les corps et les milieux (monde sensible, incorporation, perception, corps à corps, incarnation et ancrage physique) ; les dispositifs et les métrologies (« zone technologique » ou espaces de calcul) ; et enfin les idées ou représentations (les concepts et les doctrines).

Une grande partie des efforts consentis par les protagonistes consiste en effet à lier dans un dispositif cognitif expériences et jugements, prises perceptuelles et raisonnements. Car, nous l'avons dit, l'enjeu des joutes argumentatives n'est pas seulement l'imposition d'une vision du monde ou la hiérarchisation des valeurs et des intérêts, mais la bonne traduction publique des expériences dans le monde sensible, des certitudes et des incertitudes qu'elles drainent.

### c) Milieux, dispositifs et représentations : un modèle articulant trois plans d'épreuves

Pour les acteurs, réduire l'incertitude sur leurs capacités différentielles d'action, passe essentiellement par trois formes d'épreuve dont on retiendra quelques modalités pour caractériser la trajectoire des dossiers :

- Faire surgir ou rendre tangible la présence d'un objet ou d'un phénomène, de sorte que plus personne ne puisse mettre en discussion le caractère problématique de la situation dont il atteste ;
- Recouper les versions de manière à identifier une tendance à la convergence des expériences et des jugements (croiser de multiples sources indépendantes qui conduisent à une convergence de vues, laquelle n'est pas assimilable pour autant à un consensus).

Ces deux types d'épreuves renvoient donc à un plan ontologique : de quelles entités est peuplé le monde des protagonistes ; quelles sont les expériences partagées dans des milieux (une perception commune, des sens communs).

- Imposer un même espace de calcul, des standards de raisonnement, des mises en forme des apprentissages collectifs, de manière à contenir l'incertitude, à pouvoir agir par ajustements progressifs en fonction du degré d'accord ou de désaccord des parties prenantes — comme dans le cas de mesures de précaution ou de l'abaissement de seuils par exemple.

Ce type d'épreuves renvoie à un plan épistémique : de quelles formes de connaissance, de quels outils les acteurs se dotent-ils ; quels standards ou outils collectifs se stabilisent pour une certaine durée.

- Ces épreuves engagent également un plan axiologique : à quels principes et à quelles valeurs les acteurs se réfèrent-ils, quels principes généraux permettent d'ordonner ou de hiérarchiser les valeurs ou les préférences en cas de dispute ou de conflit (des droits de l'homme et des libertés fondamentales au principe de précaution ou aux normes de jugement en matière de sécurité sanitaire par exemple).

La description des transformations produites sur ces trois plans, la formalisation de ce qu'elles nous apprennent sur les formes de dispute et de controverse, les modes d'expression de la critique et les ressorts de mobilisation collective, est donc le cœur de l'analyse de nos dossiers et de la manière dont des moments de concertation peuvent en infléchir la trajectoire.

Parler de la portée de la participation du public pose la question des formes d'évaluation que les acteurs déploient pour caractériser les trajectoires des causes ou des affaires dans lesquelles ils s'engagent, et pour parler de « mobilisation réussie ». Notre approche se veut donc attentive aux parcours des arguments dans les multiples arènes où se fraye une cause, à ce que les disputes produisent sur les milieux, les dispositifs et les institutions, les valeurs et les représentations. La portée des arguments pour les acteurs et leurs pratiques dépend de leur capacité à affecter ces trois plans (ontologique, épistémique et axiologique) en même temps, à constituer durablement des prises individuelles et collectives pour faire face à des situations problématiques. Ainsi, une mobilisation est réussie lorsqu'elle a parcouru un maximum d'arènes de discussion en permettant aux acteurs de lier les trois plans et en donnant à des personnages ou des thèmes, des cas ou des situations, des mots d'ordre ou des formules, une certaine puissance d'expression.

#### **4. La mise en variation par l'enquête sur six terrains d'un territoire métropolitain**

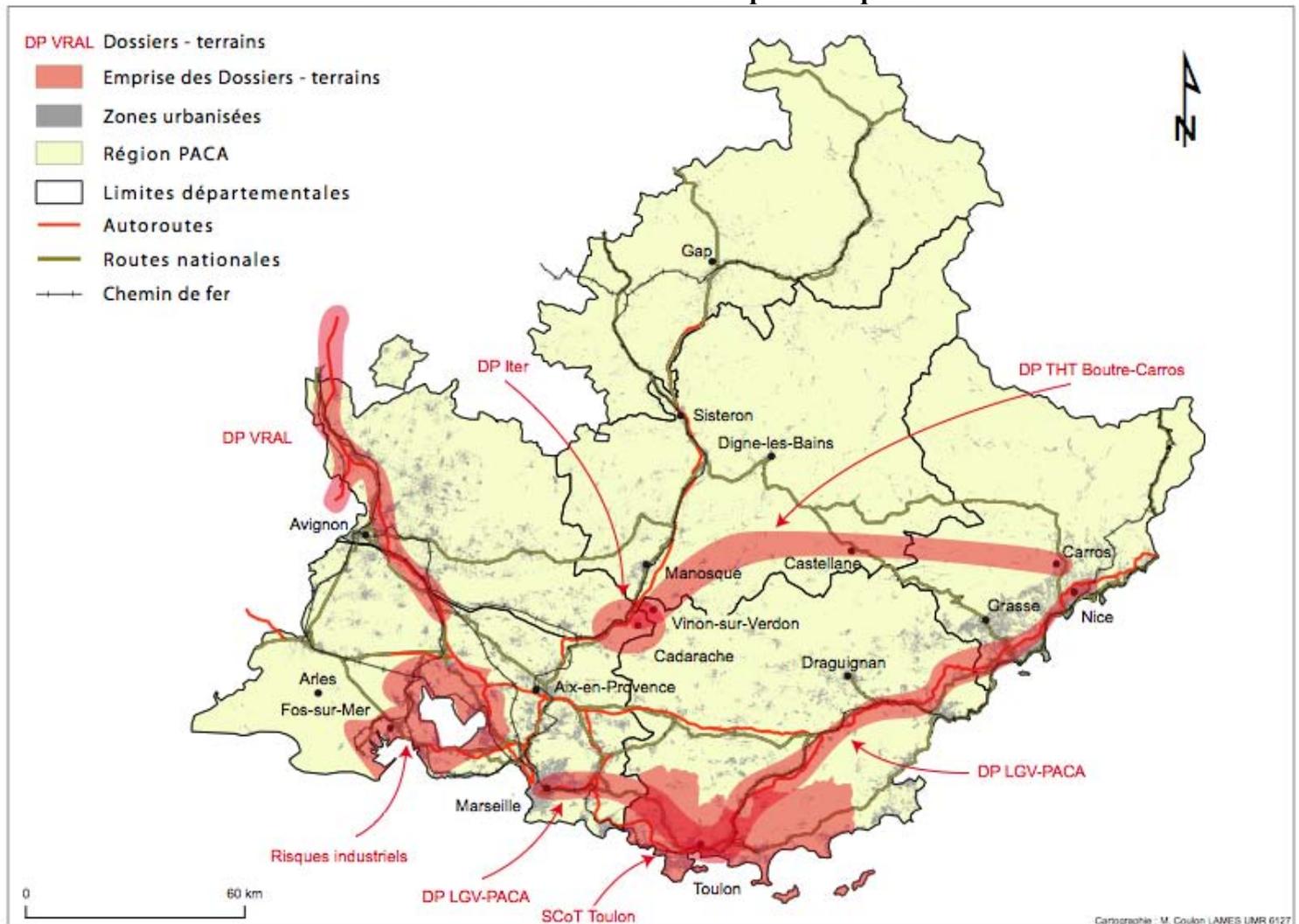
Pour tenir compte de l'incertitude qui pèse sur les conditions de réussite des mobilisations territorialisées, l'option méthodologique de cette recherche est de privilégier une entrée par le territoire, plutôt que d'entreprendre une démarche typologique systématique, qui viserait à construire la cartographie complète des cas envisageables. Il s'agit de nous intéresser à la manière dont les acteurs d'un même territoire font varier l'agencement des trois plans en jeu (milieux, dispositifs et institutions, valeurs et représentations) pour peser sur la trajectoire d'une cause engendrée par des situations à risque auxquelles leur milieu peut être confronté. L'expérience de la variation sur ce territoire renvoie également aux diverses formes d'engagement de membres de l'équipe sur chacun des terrains (cf. introduction du volume 2), depuis assez longtemps pour pouvoir saisir leurs trajectoires sur une longue durée. En effet, notre approche sociologique suppose d'être au plus près de ce que font et disent les acteurs, de leurs expériences, des récits et des argumentaires qu'ils produisent, des points de vue et des causes qu'ils défendent, en évitant les effets de porte-parole qui ne redistribuent pas la parole.

Notre recherche s'intéresse donc à décrire, analyser, formaliser les multiples jeux d'acteurs et d'arguments qui se déploient sur un même territoire au cours de l'histoire de quelques dossiers environnementaux l'affectant. Nous utilisons le modèle de sociologie balistique pour nous donner un cadre de description commun aux différents cas étudiés, permettant de les comparer (l'introduction du volume 2 précise le cadre de comparaison). Le choix des cas sur un territoire délimité vise à pouvoir appréhender les milieux dans lesquels agissent les acteurs alors que nous saisissons d'abord leurs activités dans les arènes publiques. La portée de la

concertation sur ce territoire tient alors à la polyphonie des divers niveaux de perception de l'état du monde, de calcul décisionnel et d'attachement à des valeurs, mis en jeu par un problème environnemental quand il affecte le territoire.

Dans cette recherche, la balistique sociologique est ainsi mise à l'épreuve de six terrains dans la région Paca, terrains concentrés dans la partie provençale du « système urbain du grand delta du Rhône » (cf. volume 2, carte p. 171), c'est-à-dire la grande région métropolitaine de Fos-Aix-Marseille-Toulon.

### Six dossiers entrant dans le champ de l'enquête



Le choix des dossiers répond à un impératif de diversité des situations étudiées pour étayer de manière pertinente le travail de modélisation, tant du point de vue des domaines environnementaux concernés que des types de dispositifs mis en place pour réguler les conflits et controverses. Sur ce dernier plan, il est devenu usuel en France de distinguer trois classes de dispositifs, chacune ayant un dispositif-phare à la fois inscrit dans la série de cette classe mais en renouvelant fortement les caractéristiques : les dispositifs additionnels à la démocratie représentative (conseils de quartiers, formes diverses de l'administration consultative, etc.) avec les budgets participatifs comme dispositif-phare ; les procédures de concertation sur les projets d'aménagement et le débat public ; les dispositifs caractérisés par le recours au tirage au sort, avec les jurys de citoyens. Les cas retenus dans notre recherche

tiennent compte de cette variation, avec un cas lié à la concertation sur un SCOT et un cas de mise en œuvre du tirage au sort, même si le dispositif du débat public y est fortement représenté puisque la région PACA est, en France, celle qui en a accueilli le plus grand nombre.

### Les dispositifs participatifs suivis dans le champ de l'enquête

Domaine concerné Types de dispositif	Planification urbaine	Grandes infrastructures	Risques	Politique publique
Conflit territorial (pas de dispositif spécifique)		LGV Paca BBC	Incinérateur	
Débat public CNDP		<b>LGV Paca</b> <b>ITER</b> <b>BBC</b>		<b>VRAL</b>
Dispositifs locaux de concertation	<b>SCOT</b> de Toulon, sur la question de la nouvelle gare TGV en lien avec la LGV Paca		<b>SPPPI</b> , en lien avec d'autres dispositifs sur les risques industriels et la qualité de l'air	
Tirage au sort	-	-	-	<b>Atelier citoyen VRAL</b>

La méthodologie de description des différentes études de cas est exposée dans l'introduction du volume 2 rassemblant les études monographiques de la trajectoire de chacun des dossiers, en même temps que le dispositif collectif de recherche qui a permis de conduire les enquêtes monographiques sur des durées assez longues (excédant largement celle de cette recherche), d'en construire la comparaison et d'en dégager les caractérisations plus transversales de la portée de la participation présentées dans ce premier volume. Retenons ici que les dossiers choisis, s'ils ont déjà une histoire longue, restent des **dossiers chauds** ! Ainsi, du retour du conflit territorial sur le dossier de la LGV Paca, à l'automne 2011, projet qui justement y perd son caractère de LGV (voir le chapitre 1 de ce volume), et pour lequel la question des gares (dont celle de Toulon étudiée dans le second volume) apparaît être un des nœuds du conflit. Ainsi de l'effort de rénovation du SPPPI entrepris suite à l'important conflit de l'incinérateur de Marseille (voir le chapitre 3 de ce volume). Ainsi du dossier VRAL, où l'approche de l'échéance fixée à l'issue du débat pour réaliser un ensemble d'études sur l'évolution de la mobilité a relancé depuis fin 2010 études et concertations. Ainsi du projet ITER, pour lequel l'enquête d'utilité publique a eu lieu du 15 juin au 4 août 2011. Ainsi également du projet de THT Boutre-Carros, si l'on considère que chaque été, à l'occasion d'incendies de forêt, ou lors des pointes de consommation d'hiver, comme en janvier 2012, la question de la sécurité d'alimentation électrique de l'est Paca est remise à l'agenda et de nouveaux projets de THT évoqués. Les perceptions des états du monde, les calculs stratégiques et l'attachement à des valeurs sur lesquels s'appuient les mobilisations sont donc en permanence retravaillés, et l'enquête relancée. Cela contraint à vérifier la résistance des résultats obtenus à ces nouvelles épreuves et souvent à remettre en cause des analyses qui paraissaient pourtant robustes. En ce sens, ce rapport clôt un engagement contractuel sans mettre un point final à nos enquêtes.

### III. PLAN DU RAPPORT

Comme le soutient John Dewey, l'enquête produit une série d'épreuves marquées par l'expérience de la variation : les propriétés pertinentes des dispositifs, des milieux ou des événements se révèlent graduellement en résistant aux mises en variation. La clôture des disputes comme la réduction des incertitudes dépendent de cette forme d'attestation fondamentale qu'est la résistance à la variation, résistance qui marque en retour les moments de vérité auxquels ne peuvent se soustraire les protagonistes. Une tâche centrale de la recherche consiste donc à comparer les dossiers, ce qui suppose un cadre de comparaison des études de cas présentées dans le volume 2, que nous résumons ci-dessous, et à formaliser l'expérience de la variation que manifeste leur trajectoire, formalisation dont quelques traits sont présentés dans ce premier volume. L'hypothèse faite pour le choix des dossiers était que des acteurs, des arguments, des références, des marques territoriales, etc., étaient susceptibles de circuler d'un dossier à l'autre, et que leur comparaison faisait ainsi sens dans l'expérience des acteurs.

Le rapport est donc composé de deux volumes. Chacun des chapitres du second volume de ce rapport final est consacré à l'un des six dossiers étudiés. L'introduction du second volume précise le cadre commun de description adopté pour caractériser la trajectoire des différents dossiers, expliciter pour chacun d'eux la portée des moments de concertation ou de débat public, et comparer l'ensemble des cas étudiés. Les grandes lignes du cahier des charges peuvent se résumer ainsi, le cadre de commun de description doit permettre :

- de confronter des trajectoires de causes fort différentes ;
- de rendre manifeste tout ce qui résiste, pèse, entre en lice, altère les processus et les mouvements ;
- de regarder comment les protagonistes articulent ou réarticulent leurs visées (leurs cibles) et la trajectoire effective (la portée manifeste) produite au fil des épreuves, en tentant de garder une prise sur le processus ;
- de prendre la mesure du degré d'interaction entre les élaborations publiques et les milieux d'activités ou les formes de vie concernés par la trajectoire de la cause – car les chances de relance et de rebondissement sont liées à la manière dont les milieux entrent, ou non, en interaction avec les porteurs de causes ou d'enjeux.

Concrètement, le travail de comparaison a porté sur les quatre dimensions principales qui ont servi à décrire les dossiers :

- la périodisation des dossiers : reste-t-elle entièrement spécifique à chaque dossier ou y a-t-il des éléments de convergence, et dans ce cas réfèrent-ils à l'échelle territoriale choisie ? Avec deux plans à distinguer, celui d'une temporalité longue qui est celle des transformations lentes du territoire, celui d'une temporalité plus politique, avec la place qu'y occupent les processus de concertation.
- les acteurs engagés : lesquels circulent d'un dossier à l'autre, lesquels non, comment caractériser les uns et les autres ?
- les enjeux et la manière de les qualifier, les arguments les plus marquants sur lesquels les acteurs appuient leur cause : quelle convergence d'un dossier à l'autre ?
- les représentations, et notamment les précédents auxquels les acteurs font référence, les recoupements qu'ils font pour appuyer leur cause, les visions du futur qu'ils y engagent.

Nos dossiers sont inscrits dans une histoire longue et ont été choisis pour cela, et les argumentations sont porteuses d'ouverture d'avenir. Au regard de l'histoire longue dans

laquelle sont inscrits nos dossiers, quelques traits transversaux de transformation des milieux, des dispositifs et des représentations se sont dégagés de leur comparaison, qui font l'objet de ce premier volume du rapport.

### Trajectoire des dispositifs participatifs (chapitre 1 et deuxième partie)

À l'échelle des conflits territoriaux comme à l'échelle de la trajectoire d'institutionnalisation du débat public, une bifurcation essentielle apparaît dans l'expérience des acteurs, qui caractérise la portée du débat public : le passage d'une période où la participation du public est reconnue avoir un intérêt général propre à celle où la concertation est organisée au service du projet du maître d'ouvrage.

Le premier chapitre montre comment ce passage est en général marqué par l'organisation de la concertation selon un zonage géographique répondant aux caractéristiques du projet et non plus au bassin de vie des habitants concernés. Ce passage s'accompagne régulièrement du retour du conflit territorial sur l'une ou plusieurs des zones ainsi découpées. La comparaison des trajectoires des projets de THT Boute-Carros et de LGV Paca fait apparaître ce retour du conflit comme un changement de configuration assez général. Il permet d'appréhender la portée du débat public dans son premier sens de chemin parcouru entre une situation de conflit territorial à laquelle l'organisation d'un débat public entendait répondre et le retour d'une situation de conflit territorial autour d'enjeux transformés par le débat public. Or, si le débat public ne dure que quatre mois, ce chemin parcouru couvre dans les deux cas sept années, montrant bien l'épaisseur temporelle de ce que produit le débat, de ce qu'il engendre comme intelligence collective qui pourtant finit par se déchaîner quand le retour du conflit territorial semble faire table rase des acquis du débat. Ainsi, dans l'évolution de la trajectoire d'un dossier, selon des phases d'amplitude variable (cf. figure p. 20, le schéma pouvant se plier ou se déplier comme un accordéon), la portée de la participation correspond d'abord à la mesure du déploiement de cette phase spécifique de controverse publique réglée par un dispositif de débat. L'amplitude temporelle de ce déploiement fournit une mesure de la portée du débat, un critère de comparaison entre débats publics.

Les instruments de la balistique sociologique permettent également de décrire précisément la trajectoire d'institutionnalisation du débat public sur un mode très différent de l'expansion ordonnée que suggère l'idée d'« impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002). Il s'agit plutôt de décrire les épreuves dans lesquelles le dispositif a pris forme, les acteurs et les arguments qui en expliquent la dynamique et les faiblesses, de caractériser les enjeux autour desquels se sont noués — et pourraient se dénouer — l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de démocratie participative. L'analyse de cette trajectoire montre que l'un de ses enjeux majeurs est bien la reconnaissance de l'intérêt général propre de la participation ou l'affirmation contraire assujettissant la concertation au service des projets. Cette opposition, directement liée à la question de l'indépendance de la CNDP, également analysée dans la seconde partie, conduit à considérer l'institutionnalisation du débat public comme un processus réversible. Là encore, la portée de l'institutionnalisation du débat public est une mesure temporelle du déploiement des conséquences de l'indépendance de la CNDP.

### Transformation des milieux associatifs et des mobilisations territorialisées (chapitre 2)

Nos dossiers sont fortement territorialisés et ont été choisis parce qu'inscrits dans un même grand territoire. L'idée de marque territoriale<sup>43</sup> renvoie à la mémoire des territoires. Nous

---

43. Mathieu Leborgne, « [Les marques territoriales : entre mémoires, communautés et débats](#) », Carnet de recherche *Portée de la concertation*, mis en ligne le 30 mars 2010.

avons donc rassemblé les manières dont il est question des territoires dans nos dossiers : le caractère territorialisé des mobilisations, les marques et les appartenances territoriales, les qualités des territoires (ce qui renvoie souvent à des récits)... sont autant d'éléments de leur description et de leur comparaison. Mais il s'agit d'abord de remettre tous les dossiers dans leur contexte territorial d'ensemble, c'est-à-dire de déspecifier les dossiers pour respécifier le territoire, de formaliser leur structuration par le territoire. Nos acteurs ont en effet besoin de se référer à une logique de territoire plus vaste que le site pour pouvoir tenir compte de contraintes argumentatives liées à tout ce qui est déjà en place sur les scènes locales : des chaînes argumentatives y sont constituées et briser des liens est coûteux. Les monographies du second volume ont donc cherché à identifier les arguments territoriaux, c'est-à-dire les raisonnements dans lequel le territoire fait argument, et à l'illustrer en repérant quelques chaînages argumentatifs caractéristiques de nos dossiers, voire communs à plusieurs, qui constituent les axes d'analyse plus transversaux présentés dans ce premier volume.

Ce rapport à l'ancrage territorial, qu'expriment les chaînages par lesquels le territoire fait argument, apparaît alors caractéristique des formes différenciées de constitution des milieux associatifs de défense de l'environnement et du cadre de vie. Le chapitre 2 revient ainsi sur les transformations du milieu associatif régional au cours des quarante dernières années pour dégager trois grandes manières de fédérer les causes environnementales : la représentation de l'environnement pour être reconnue comme partie prenante du « dialogue environnemental » ; la coalition des conflits territoriaux à l'échelle régionale pour faire émerger des solutions alternatives dans les arènes participatives ; la sociabilité communautaire locale autour de la préservation de son cadre de vie. Le chapitre analyse comment ces trois modes d'existence du milieu associatif en région Paca entretiennent des rapports différents au débat public en particulier, puisque la région en a connu une quinzaine depuis la création de la CNDP, et à la participation du public plus généralement, d'une part, à l'expertise que sollicitent les dispositifs de concertation, d'autre part. L'expertise n'est en effet pas l'apanage d'un mode d'engagement associatif, mais diffère selon les modes d'engagement. La portée de la participation est donc envisagée dans ce chapitre à la manière dont un milieu juge des conditions de félicité de son action, et constitue des prises sur les processus de décision à travers des modes différenciés d'expertise.

### Un exemple de convergence des répertoires argumentatifs : les transformations des représentations des risques par la santé environnementale (chapitre 3)

La comparaison des dossiers permet également d'analyser la convergence des répertoires argumentatifs construits pour expliquer la dynamique propre de chacun d'eux. Dans cette comparaison, nous avons été plus particulièrement attentifs aux enjeux territoriaux, et à la manière dont les acteurs les qualifient, aux arguments les plus marquants sur lesquels les acteurs appuient leur cause pour dégager des convergences argumentatives. On s'est également attaché à dégager la convergence des représentations d'un dossier à l'autre. La comparaison n'est pas simplement une opération analytique externe, faite par les chercheurs. Elle s'appuie sur l'analyse de la façon dont les acteurs calent eux-mêmes leur comparaison : « c'est comme dans tel cas », et pensent le cas comme exemplaire (dans deux sens distincts : singulier ou prototype), ou non.

Au regard des dimensions communes aux différents dossiers — qualification des événements marquants ; représentations et répertoires argumentatifs mobilisés ; précédents ; exemplarité des cas mise en avant —, la transformation de l'appréhension du risque associé à un projet par sa requalification en termes de santé environnementale est apparu comme une reconfiguration majeure de l'agir environnemental. Le troisième chapitre s'attache donc à retracer, en

s'appuyant sur le dossier du SPPPI Paca, comment les pollutions environnementales contre lesquelles se constitue le mouvement environnementaliste dans les années 1970, sont progressivement requalifiées en termes de risque, la gestion locale des risques appelant le développement de diverses formes de concertation avec les habitants, puis assez récemment requalifiés en termes de santé environnementale. Le chapitre montre comment les débats publics, qu'ils aient eu lieu — et la zone de Fos-Étang de Berre en a connu trois — ou qu'ils aient été refusés comme dans le cas de l'incinérateur de Marseille, ont joué un rôle décisif dans cette dernière transformation. Mais celle-ci s'appuie aussi sur l'invention de dispositifs techniques qui permettent de rendre partageable la perception des risques, de passer de ce que l'on peut expérimenter individuellement à des formes de partage d'expérience. La requalification des questions de risque, avec l'appareillage sophistiqué mais peu participatif de l'analyse des risques, en question de santé permet alors un autre passage du registre de l'expérience sensible, territorialisée, au registre de l'expertise, utilisant un « dispositif hybride » de technologies de santé publique et de sens commun transposable quel que soit le territoire. Les acteurs associatifs en opposition à des projets d'aménagement du territoire ont ainsi appris à dé-territorialiser leur cause pour les soutenir dans les arènes publiques où prévaut l'expertise.

La portée de la participation est donc envisagée dans ce chapitre à l'aune des conditions de partage de l'expérience dans un milieu élargi, et des transformations que les dispositifs institutionnels ou hybrides imposent pour faire circuler des expériences et des expertises.

La portée de la participation n'exclut pas le retour du conflit (conclusion générale des deux volumes)

Ce chapitre conclusif synthétise les principaux résultats de la recherche en abordant d'abord ceux qui ont trait aux caractéristiques de la trajectoire des problèmes publics, puis ceux qui ont trait aux transformations de l'expérience des problèmes publics. Sur le premier plan, la formalisation de la trajectoire d'un projet d'aménagement a permis de caractériser la portée de la participation du public. Celle-ci se mesure à la transformation du système d'acteurs préexistant par la formation d'une communauté débattante ; à la durée de la configuration de débat public ; aux transformations du projet pendant la configuration de débat public.

Sur le second plan des transformations du champ de l'expérience des problèmes publics, la portée de la participation se définit dans un triptyque mettant en relation les mobilisations territorialisées de milieux, la coopération que visent la participation et/ou la délibération via des dispositifs *ad hoc* ou institutionnalisés, et les conflits de représentations et d'expertise qui délimitent le champ de partage des savoirs et de l'expérience. Pour les publics qui s'organisent autour d'une cause, l'interaction entre leurs milieux, dans leur diversité, et les arènes publiques met l'expérience sensible en forte tension avec les expertises publiques. Cela se traduit également par des rapports différenciés des associations aux dispositifs de concertation institutionnalisés. Finalement, dans ces tensions, se jouent les rapports entre conflit et coopération puisque l'expérience partagée dans un milieu permet de maintenir la possibilité de variations et de déplacements, en deçà ou à côté des dispositifs et des représentations. La portée de la participation ne peut donc jamais être lue simplement comme le passage du conflit à la coopération.

Pour aller au-delà de ces premiers résultats et contribuer au renouvellement en cours des études de la participation tout en partant des objets dont se saisit l'agir environnemental, il est finalement proposé de constituer de manière collaborative un observatoire des mobilisations territorialisées dont l'objectif serait de rassembler, confronter et développer les travaux sur la portée de la participation.

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**PREMIÈRE PARTIE  
LA PORTÉE TERRITORIALE DE LA  
CONCERTATION**

# **PREMIÈRE PARTIE**

## **LA PORTÉE TERRITORIALE DE LA CONCERTATION**

### **SOMMAIRE**

<b>Chapitre I.</b>	<b>La portée du débat public comme chemin parcouru entre les conflits territoriaux d'un processus d'aménagement ..... 35</b>
<b>Chapitre II.</b>	<b>Les dynamiques du tissu associatif régional comme indicateur de la portée des débats ..... 49</b>
<b>Chapitre III.</b>	<b>Des questions sanitaires sans réponse aux problématiques publiques de santé-environnement ..... 79</b>

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**CHAPITRE I.**

**LA PORTÉE DU DÉBAT PUBLIC  
COMME CHEMIN PARCOURU  
ENTRE LES CONFLITS TERRITORIAUX  
D'UN PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT**

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)*

# **CHAPITRE I. - LA PORTÉE DU DÉBAT PUBLIC COMME CHEMIN PARCOURU ENTRE LES CONFLITS TERRITORIAUX D'UN PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT**

## **SOMMAIRE**

I. ...Trajectoire d'un dossier d'aménagement et conflit territorial	37
1. Les conflits, mode d'existence territoriale des projets d'aménagement	38
2. La trajectoire des projets d'aménagement entre conflits territoriaux et concertation	41
II. ..Le chemin parcouru lors d'un débat public : Mise en parallèle des cas THT Boute- Carros et LGV Paca	43
1. Le débat public : un cadre procédural à l'expression des conflits territoriaux	46
2. Le retour du conflit territorial	47
Conclusion : La portée comme durée d'une configuration de débat public	48

# CHAPITRE I - LA PORTÉE DU DÉBAT PUBLIC COMME CHEMIN PARCOURU ENTRE LES CONFLITS TERRITORIAUX D'UN PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT

JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)

Nous avons, en introduction, situé notre approche de la portée de la participation dans un ensemble de travaux s'intéressant à la diversité des dispositifs de participation et à leurs multiples effets. « À dire vrai, plus qu'un travail sur les effets, c'est un travail sur les objectifs affichés et les conditions de mise en œuvre de la participation qui a mobilisé les énergies »<sup>1</sup>. Précisons la balistique sociologique dans le cas des projets d'aménagement dont le processus décisionnel passe aujourd'hui par des moments institutionnels de débat public et de concertation. Pour cela, nous revenons d'abord sur les rapports entre conflits territoriaux et participation pour spécifier l'idée de trajectoire d'un dossier d'aménagement confronté à des mobilisations territorialisées. Une bifurcation essentielle apparaît dans l'expérience des acteurs : le passage d'une période où la participation du public est reconnue avoir un intérêt général propre, permettant d'enrichir l'approche du problème public à traiter, à une période où la concertation est organisée au service du projet d'un maître d'ouvrage, pour déterminer les conditions de son implantation. La comparaison entre les trajectoires de deux dossiers suivis dans cette recherche — le projet de THT Boute-Verre dont la déclaration d'utilité publique a été annulée par le Conseil d'État en 2006 après un débat public qui avait pourtant fortement transformé le projet initial du maître d'ouvrage ; le projet LGV Pca, qui connaît une nouvelle vague de conflit territorial, depuis cet automne, s'opposant au prochain choix d'un tracé à soumettre à l'enquête d'utilité publique — permet de préciser la bifurcation qu'opère la territorialisation de la concertation, et de caractériser la portée du débat public comme chemin parcouru entre les conflits territoriaux qui balisent la trajectoire d'un processus d'aménagement.

## I. TRAJECTOIRE D'UN DOSSIER D'AMÉNAGEMENT ET CONFLIT TERRITORIAL

Dans le précédent programme CDE, Jean-Eudes Beuret avait conduit une recherche visant à caractériser des « itinéraires de concertation ». À partir de plus de quatre-vingts exemples, il proposait une typologie pour différencier divers processus de concertation, très locaux et le plus souvent informels, et des grilles de lecture pour suivre les itinéraires empruntés par les différents types de processus de concertation<sup>2</sup>.

*« À l'image de l'itinéraire technique d'une culture, marqué par les étapes de croissance de la plante et les interventions effectuées par l'agriculteur, l'itinéraire de la concertation est marqué par la progression dans le dialogue (positive ou négative), des événements extérieurs qui l'influencent et d'éventuelles interventions visant à favoriser son avancée. Il est décomposable en phases qui peuvent soit se superposer pendant un certain temps, soit se succéder à la suite d'un événement « charnière ». Le nombre et la nature des participants, l'objet des*

1. Alice Mazeaud, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Guy-El-Karim Berthomé, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations* n° 1/2012, op. cit., p. 11.
2. Jean-Eudes Beuret, « L'analyse comparative d'itinéraires de concertation : produire des références pour appuyer les dynamiques locales », in Mermet L. et M. Berlan-Darqué, *Environnement : Décider autrement*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 21-44, citation p. 29.

*discussions, l'émergence d'accords et leur portée sont autant d'éléments qui permettent de caractériser chaque étape du processus. Chaque itinéraire est unique et ne peut en aucun cas être assimilé à une procédure, définie dans le cas des processus formalisés comme un ensemble de règles et de formalités qui doivent être observées pour parvenir à un résultat. Une procédure fixe parfois un cadre et une ossature, mais l'itinéraire la dépasse largement en investissant des espaces de concertation multiples et souvent très informels. Cet itinéraire débute bien avant la mise en place d'instances de concertation, lorsque l'objet de la concertation émerge dans l'espace public, sous la forme d'un conflit ou d'une proposition individuelle ou institutionnelle. ».*

Le travail de J-E. Beuret n'enferme pas la concertation dans les seules procédures institutionnalisées, mais accorde au contraire de l'importance aux processus initiés localement. Le cadre adopté pour la description de la trajectoire des six dossiers suivis dans notre recherche n'est, dans la pratique, pas très éloigné de celui qu'il propose, quoique les projets auxquels nous nous sommes intéressés sont de « grands » projets. La principale différence tient à ce que la proposition de J-E. Beuret est centrée sur les processus de concertation, pour en caractériser les itinéraires, alors que la nôtre vise à décrire et formaliser la trajectoire des conflits, ceux-ci étant le mode d'existence territorial d'un projet d'aménagement. Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, nous visons par ce déplacement à sortir des difficultés rencontrées par les approches empiriques de la participation (décrire les objectifs affichés plutôt que les effets, ou privilégier l'attention aux formes de l'accord par rapport à l'expression des dissensus), en explicitant les contraintes d'une description fine des processus. Avant de préciser ces contraintes, revenons à la notion de conflit territorial.

## **1. Les conflits, mode d'existence territoriale des projets d'aménagement**

Les rapports entre conflits et territoires ont fait l'objet de nombreux travaux ces dernières années tant en géographie qu'en aménagement, en sociologie comme en économie. Les thèses de Bruno Charlier en 1999<sup>3</sup>, Jean-Marc Dziedzicki en 2001<sup>4</sup> ou Arnaud Lecourt en 2003<sup>5</sup> ont montré que la gestion des territoires est articulée à la gestion des conflits générés par les projets territoriaux, et donc à la concertation. Jean Ollivro en 1994<sup>6</sup> a modélisé pour les infrastructures linéaires qui traversent un territoire sans forcément le desservir un rapport fonctionnel (une courbe) entre la conflictualité sur le projet et l'usage de l'infrastructure. Leurs analyses de contentieux sur l'utilité publique d'aménagements locaux conduisent en 2005 Kirat et Melot<sup>7</sup>, Jeanneaux et Kirat<sup>8</sup> à souligner la difficulté, voire l'impossibilité

- 
3. Charlier, B. (1999), *La défense de l'environnement entre espace et territoire*, thèse pour le doctorat en géographie, Pau, Université de Pau et des pays d'Adour.
  4. Dziedzicki, J.-M. (2001), *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, Thèse pour le doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Tours, Université François Rabelais.
  5. Lecourt, A. (2003), *Les conflits d'aménagement – Analyse théorique et pratique à partir du cas de Breton*, Thèse pour le doctorat en géographie, Rennes, Université de Rennes II.
  6. Ollivro, J. (1994), *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire. L'exemple du TGV Méditerranée*, thèse pour le doctorat en géographie, Rennes, Université de Haute Bretagne.
  7. Kirat, T., et Melot, R. (2005), « Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux », *Développement Durable et Territoire*, <http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>
  8. Jeanneaux, P., et Kirat, T. (2005), « Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? », *Économie Institutionnelle*, n° 6-7, pp. 221-247.

d'éliminer le conflit par la voie administrative. La géographie de la conflictualité montre, pour Melé et *al.* en 2003<sup>9</sup>, Marc Mormont en 2006<sup>10</sup> ou Ségolène Darly en 2009<sup>11</sup>, que le conflit est également le déclencheur nécessaire pour changer le territoire. Les auteurs défendent l'idée que des dynamiques et la formation d'une nouvelle gestion de l'espace naissent du conflit. Pour certains géographes, les conflits sont révélateurs des ancrages territoriaux interprétés en termes d'appartenance, d'appropriation voire d'identités territoriales (Lecourt, 2003). Patrice Melé considère à l'inverse que les conflits produisent des groupes conscients d'une solidarité de destin, qui s'approprient matériellement et idéellement l'espace. L'action collective révèle une proximité sociale produite à partir de la proximité spatiale. Elle est productrice en retour d'un territoire en lui conférant des valeurs partagées. Ces différences d'analyse se marquent par des différenciations du vocabulaire : conflit de proximité, conflit d'aménagement, conflit environnemental.

Dans sa thèse, Arnaud Lecourt (2003), à la suite de Jean-Marc Dziedzicki (2001), réserve la notion de *conflit d'environnement* à des conflits issus « *du fonctionnement d'un équipement ou d'une activité existante qui induit des pollutions, des nuisances et/ou des risques* ». Le conflit d'environnement peut survenir sur tous les types d'aménagement, mais ne désigne que les conflits liés aux nuisances, risques et pollutions une fois l'aménagement réalisé. Au contraire, le *conflit d'aménagement* est nécessairement lié à un processus de décision qui accompagne l'élaboration et la réalisation d'un projet. Il désigne donc les conflits sur les équipements industriels et les infrastructures linéaires, mais également les projets d'urbanisme, les projets d'aménagement touristique, les projets de remembrement agricole, de planification territoriale, etc., tout types de conflits dont Bruno Charlier a entrepris le recensement dans sa thèse. Dans cette recherche pour CDE, nous croisons sur nos dossiers, si nous adoptons cette distinction, principalement des conflits d'aménagement (THT Boute-Carros, LGV Paca, ITER, VRAL) mais également des conflits d'environnement (SPPPI).

Les travaux de Patrice Melé, de Bruno Charlier (1999), du groupe Manon pour le Commissariat général du Plan en 2005<sup>12</sup> ont largement traité des *conflits d'usage* du territoire, quand il y a concurrence pour un espace ou une ressource. Si cette forme de conflit est distincte des conflits d'aménagement, un conflit d'aménagement est souvent associé à un conflit d'usage (emprise des infrastructures vs maintien des terres agricoles, usage productif vs récréatif d'un cours d'eau, etc.). Le conflit d'aménagement est également très souvent associé à un conflit d'environnement, quand la résolution d'un problème environnemental passe par la construction d'un nouvel équipement (incinérateur pour le traitement des déchets entreposés, par ex.). Dans son travail de prospective des conflits d'usage du territoire, le groupe Manon avait adopté cette définition :

*« Les conflits d'usage mettent aux prises des individus entre eux ou des individus et un groupe plus large. Ils peuvent être provoqués par la coexistence dans un même lieu d'activités identiques ou différentes ou par des projets d'implantation de ces activités. Ils ont souvent pour cause immédiate la concurrence pour l'utilisation d'une ressource, l'accès à cette ressource ou à une voie de*

- 
9. Melé, P., C. Larrue et M. Rosemberg (2003), *Conflits et Territoires*, Tours, Presses de l'Université François Rabelais, MSH Villes et territoires.
  10. Mormont, M. (2006), « Conflit et Territorialisation », *Géographie Économie Société*, Vol. 8, n°3, pp. 299-318.
  11. Darly, S. (2009), *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains. Antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité. Analyse du cas de l'Île-de-France*, Thèse pour le doctorat en géographie, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
  12. Guérin Marc (groupe Manon du Commissariat général du Plan), *Horizon 2020 : Conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ?*, Paris, La Documentation française, 2005.

*communication (chemin, sentier) et enfin l'altération de la qualité de la ressource (air, eau, cadre de vie, paysage) par différentes nuisances (sonores, olfactives, visuelles ou encore liées à la dégradation de la composition physicochimique). On considérera qu'il existe un conflit à partir du moment où l'opposition entre les parties se manifeste sous une forme quelconque telle que plaintes orales ou écrites, altercations physiques, pétitions, campagnes de presse et publications diverses, constitution ou rattachement à un groupe de pression, actes de malveillance, manifestations ou encore assignation en justice. Les conflits d'usage cristallisent sur l'utilisation du sol des insatisfactions individuelles et des tensions qui ont parfois d'autres origines. Ils expriment des divergences d'intérêts mais aussi des différences d'identités professionnelles et territoriales. »*

Cette définition montre bien l'entremêlement dans un conflit d'usage du territoire de plusieurs dimensions de conflit, que Jean-Marc Dziedzicki avait proposé de distinguer dans sa thèse<sup>13</sup> : un *conflit interpersonnel*, un conflit public et un conflit de territoire. Un conflit d'aménagement met d'abord en jeu des relations interpersonnelles propres à tout conflit. Les relations antagonistes ne sont pas liées uniquement à des intérêts divergents, mais résultent également des représentations que chaque individu a d'une situation et des autres protagonistes. L'engagement d'un individu est volontaire dans un conflit interpersonnel, qui se caractérise par la rationalité limitée des protagonistes. Le conflit d'aménagement doit aussi être considéré comme un *conflit public*. Le caractère public est lié à la nature des enjeux territoriaux et à la manière de les traiter. Un conflit d'aménagement provoque en effet l'intervention d'un nombre important d'acteurs en désaccord sur la définition du problème à traiter comme sur les solutions à apporter. Les modes de régulation de cette dimension publique du conflit font largement appel à des dispositifs de participation ou à des procédures de médiation, les deux impliquant l'intervention d'un tiers pour réguler les tensions entre les protagonistes. La troisième dimension du conflit d'aménagement est sa nature de *conflit de territoire*. Les travaux de Bruno Charlier soulignent la composante territoriale des conflits d'aménagement. Pour comprendre l'évolution des mouvements d'opposition, intimement liés à la proximité des projets contestés, Bruno Charlier s'est intéressé au contexte socio-spatial d'implantation des projets contestés plutôt qu'à leur nature pour conclure que « *la survenue des conflits est toujours plus influencée par les caractéristiques de l'espace-support que par les caractéristiques du projet contesté* ». Pour marquer l'importance de cette dimension, Patrice Melé insiste sur la productivité territoriale des « conflits de proximité » (« situations mettant en jeu des résidents mobilisés pour le contrôle de leur espace proche »), à côté de leur productivité juridique et politique : « *Si les conflits peuvent être analysés comme des révélateurs des modalités d'ancrages de groupes locaux, il est aussi possible de les considérer comme une forme de territorialisation parce qu'ils produisent des groupes, conscients d'une solidarité de destin reposant sur leur inscription spatiale. Les collectifs mobilisés s'approprient matériellement, par la vigilance qu'ils proclament, et idéellement, par un travail de nomination et de valorisation, un espace.* »<sup>14</sup> Il y a donc une territorialité spécifique produite par l'action collective. Mais il s'agit aussi d'un processus de territorialisation parce qu'il implique la confrontation des habitants mobilisés aux modes de spatialisation de l'action publique.

---

13. Voir également Dziedzicki J.-M. (2005), « La médiation, un nécessaire mais insuffisant instrument de gestion des conflits d'aménagement », in Louis Simard et al., *Le débat public en apprentissage*, Paris, L'Harmattan, pp. 185-197.

14. Appel à communications pour le n° de *Géocarrefour* consacré à « Conflits de proximité et dynamiques urbaines. Lectures latino-américaines », à paraître : <http://geocarrefour.revues.org/7798>

Nous avons dans nos travaux, en référence à ces dernières analyses, adopté les termes de mobilisations territorialisées et de conflit territorial pour désigner les situations où des groupes se mobilisent pour tenter de peser sur les conditions de coexistence entre différents usages de l'espace, sur la définition de biens communs territorialisés (patrimoine, environnement, espaces publics), sur les modalités de localisation d'activités ou d'infrastructures, sur l'organisation des services urbains (eaux, transports, déchets) et plus généralement pour demander l'amélioration de leur cadre de vie. On retrouve dans la distinction analytique de plusieurs dimensions des conflits d'aménagement de forts échos au triptyque que nous avons mis au centre de l'analyse de la portée : milieux / dispositifs / représentations. Mais ce qui compte dans notre approche plus que les rapports entre conflit de territoire (comme milieu), conflit public (et ses dispositifs de concertation) et conflit interpersonnel (entre représentations), ce sont les points d'articulation entre les arènes où se déploient les relations entre les protagonistes, et les modes d'existence des entités dans ces espaces, puisqu'elles n'ont pas toutes le même statut ontologique. Comment le monde sensible, les corps et les milieux, l'ancrage physique dans un paysage... sont-ils représentés/représentables dans des dispositifs et des espaces de calcul organisés par des métrologies, des modes de circulation de l'information, des tours de parole ? Cette articulation, si elle est contrainte par l'espace géographique, par les formes de solidarité sociale qui y sont ancrées, par des représentations, par des dispositifs, est néanmoins toujours l'objet d'épreuves par lesquelles des acteurs acquièrent des prises différentielles pour influencer sur la trajectoire du projet d'aménagement.

## **2. La trajectoire des projets d'aménagement entre conflits territoriaux et concertation**

Notre travail entend donc s'attacher à la description et à la formalisation de ces épreuves qui font la trajectoire politique des dossiers complexes, notamment du fait de leur territorialité. La description demande en premier lieu la construction d'une périodisation outillée. Il s'agit donc de produire un découpage chronologique mettant en évidence l'expérience des acteurs, du moins restituant la signification que ceux d'entre eux les plus fortement impliqués dans le dossier donnent à leur engagement. C'est l'objet de la notion de configuration qui se caractérise par :

- des définitions du problème public à traiter à partir des expériences partagées dans des milieux, et selon des modes de faire variés ;
- des systèmes d'acteurs pour traiter ce problème et des dispositifs d'expertise et de débat fixant les espaces où se font/se disent telles et telles choses ;
- des systèmes de preuves et d'argumentation, des principes, des normes d'action et des critères de choix faisant varier les modes de dire les solutions pour traiter le problème ;
- des modalités temporelles de l'action et du jugement, notamment des horizons d'action qui différencient des modes d'être.

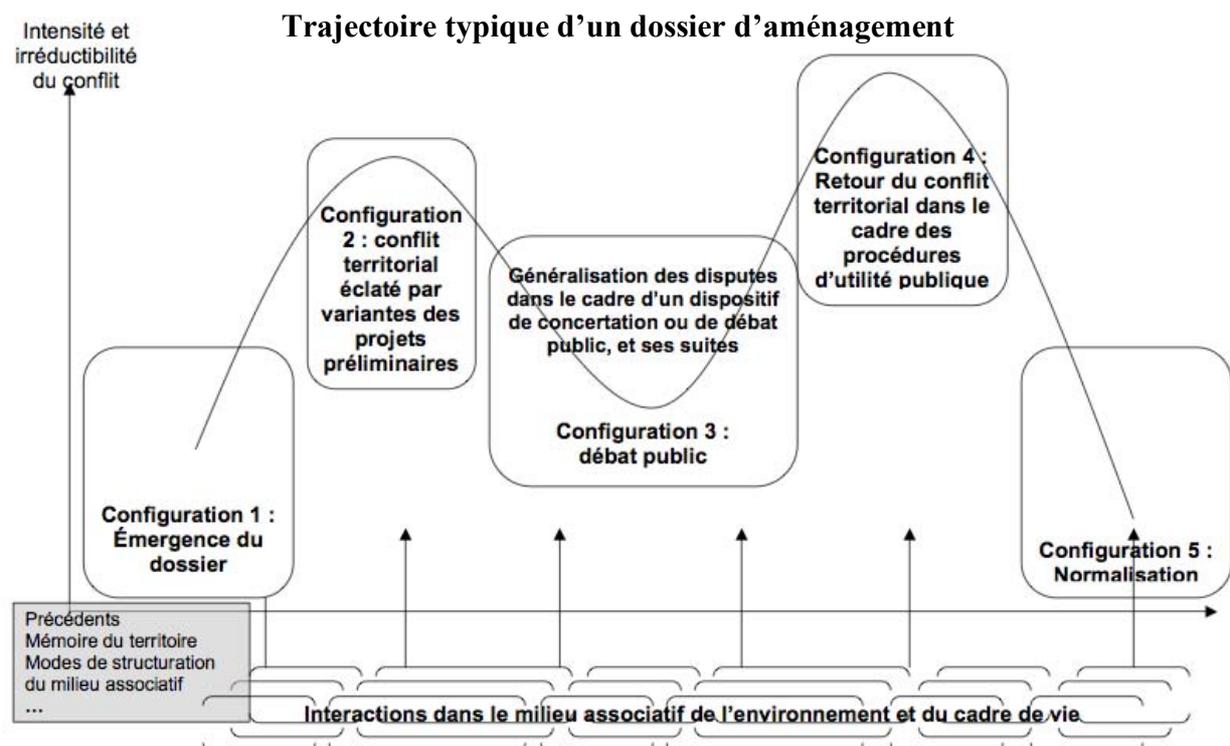
Un régime relativement stabilisé de ces quatre modalités de l'agir en société dessine donc ce que nous appelons une configuration. Celle-ci met à disposition des acteurs des ressources stabilisées qu'ils peuvent engager dans des épreuves publiques, dessine les contours de ce sur quoi l'on peut se mettre d'accord et contraint les formes de l'accord, spécifie également les zones des dissensus pour lesquels aucun compromis n'est possible.

La trajectoire d'un dossier se déploie dans les arènes publiques comme un agencement de configurations distinctes. Sa caractérisation suppose d'identifier les épreuves, les processus qui font passer un dossier d'une configuration à l'autre. Dans la plupart des dossiers, ces

épreuves se jouent dans des localités — territoire local, mais aussi milieu spécialisé, dispositif organisationnel, fussent-ils internationaux — et ce sont des transformations dans ces localités qui peuvent constituer des tournants, provoquer un changement de phase du dossier. Mais la trajectoire est également affectée par des transformations globales. En règle générale, on change de configuration d'action quand changent :

- la manière de définir le problème à traiter et les normes d'action ;
- la topographie des acteurs, avec en particulier l'émergence de nouveaux acteurs, associatifs notamment ; les objets de conflit qui les mobilisent (qui ne se limitent jamais à la défense d'un territoire) ;
- l'articulation des arguments qu'ils déploient dans diverses arènes ;
- l'agencement de ces arènes (dont on sait que l'inégale accessibilité se conjugue avec de fortes différences de visibilité), par exemple quand un nouveau système de gouvernance de l'action publique apparaît et
- l'horizon temporel de l'action, qui se concrétise notamment dans les « feuilles de route » pour le pilotage du projet.

On peut alors représenter plus spécifiquement que sur la figure de la p. 20, la trajectoire typique d'un dossier d'aménagement.



Le schéma donne à voir que la portée d'une cause résulte autant de la manière dont les différents acteurs agissent et réagissent afin d'avoir prise sur la trajectoire d'un dossier (les « boîtes » des configurations), que des épreuves de tangibilité forgées par les multiples interactions dans leurs milieux (ne sont mentionnés dans la ligne de base du schéma que les milieux associatifs, mais d'autres sont également en jeu, les milieux de l'expertise, par exemple). Du même coup, loin de réduire les processus à de purs jeux de forces et de stratégies, notre description s'attache à rendre compte des épreuves de réalité que l'ancrage des acteurs dans leur milieu leur permet de constituer en points d'inflexion ou de basculement des causes et des mobilisations collectives. Précisons ce schéma par la comparaison des dossiers de la THT Boute-Carros et de la LGV Paca.

## **II. LE CHEMIN PARCOURU LORS D'UN DÉBAT PUBLIC : MISE EN PARALLÈLE DES CAS THT BOUTRE-CARROS ET LGV PACA**

Les manifestations actuelles d'opposition frontale au projet de LGV Paca par les « métropoles du sud » — fuseau de passage décidé en juillet 2009 pour renouer avec la « lancée » du débat public de 2005 (voir le chapitre 3 du volume 2) —, semblent faire vaciller le projet. Le comité de pilotage réunissant ses financeurs (État, RFF, Région Paca et ses 3 départements littoraux, Marseille, Toulon, Nice, Aix et Monaco) a ainsi acté le 22 décembre 2011 qu'il ne s'agissait plus d'un projet de ligne à grande vitesse, mais d'un « projet global de mobilité ferroviaire » auquel il faudra trouver un autre nom. Ainsi, la configuration d'action ouverte sept ans plus tôt avec la préparation du débat public se clôt avec ce retour d'un conflit territorial dont les mots d'ordre semblent souvent ignorer ce qui avait été construit par le débat public et les phases de concertation postérieures au débat. Si les revendications portées dans ces manifestations de priorité à donner aux transports de la vie quotidienne ne sont pas sans rapport avec la solution alternative esquissée à ce propos lors du débat public, celle-ci ne semble pas faire précédent pour les acteurs mobilisés aujourd'hui qui, pour beaucoup, n'ont pas participé au débat public.

Ce changement de configuration peut être mis en parallèle avec le basculement qu'avait connu le projet de ligne à très haute tension dans le Verdon quand, pour préparer la déclaration d'utilité publique (prise le 5 décembre 2005) d'un projet qui devait beaucoup au débat public tenu en 1998, la concertation avait été organisée en 2003 par zones territoriales du « plan d'accompagnement de projet », faisant renaître un conflit territorial dans l'une de ces zones, ce qui devait aboutir à l'annulation de la DUP par le Conseil d'État en juillet 2006, mettant fin au projet.

Dans les deux cas, le dossier suit le même type de trajectoire :

- Une configuration de conflit territorial éclaté face aux premiers projets portés au nom de l'intérêt national pour le cas Boutre-Carros, d'émergence politique du dossier LGV Paca après la disparition de tout projet d'Aix-Marseille vers Nice dans le conflit du TGV Méditerranée. Dans ce dernier cas, débutant après l'institutionnalisation de la CNDP, la configuration 2 dans le schéma ci-contre ne s'est pas déployée de manière autonome ;
- Une configuration de débat public, dans laquelle se structure un milieu associatif « participatif », qui globalise le conflit autour des enjeux en amont du projet (la question de l'opportunité) portés par ce milieu, attache au projet de nouvelles dimensions de protection de l'environnement et de développement territorial à long terme, et l'oriente vers de nouvelles solutions en soutenant des alternatives ;
- Le retour du conflit territorial quand la concertation suite au débat public entre dans sa phase territorialisée de choix du tracé du projet modifié par le débat public, préparatoire à la DUP. Ce retour est marqué par l'affirmation des nouveaux acteurs locaux peu présents auparavant dans le débat et le réveil des arguments de refus frontal du projet. Le débat semble alors n'avoir servi à rien, n'avoir plus aucune portée dans les territoires concernés.

Dans ces deux cas, la configuration d'action formée autour du débat public a quasiment la même durée : 7 ans, constituant une mesure de la portée des deux débats publics considérés comme exemplaires. La portée est ici la durée d'une reconfiguration spécifique du champ de forces des conflits territoriaux autour d'un projet transformé.

Les tableaux suivants résument les principaux moments de ces trajectoires, analysés plus en détail dans le volume II de ce rapport final.

## TROIS CONFIGURATIONS SUCCESSIVES COMPARABLES

(configuration : stabilisation dans le temps du jeu des acteurs et des arguments)

### LES CONFIGURATIONS DU CONFLIT BBC

➤ Première alerte : 1983 (début du dossier), même s'il y a une histoire longue d'EDF dans le Verdon

---

➤ **Une configuration de conflit territorial éclaté (1983-1997) :**

- ✓ problème posé par EDF : la sécurisation de l'alimentation électrique de l'est de la région (Nice), une des seules presque îles électriques d'Europe (selon norme européenne du « n-1 »)
  - ✓ solution EDF : construction d'une ligne 2\*400 kvolts entre les postes de Boutre (83) et Carros (06) soit 120 km de ligne nouvelle
  - ✓ le conflit éclate donc comme conflit territorial autour de la recherche des tracés de la ligne nouvelle : 6 tracés proposés par EDF à partir de 1990
- 

➤ **La configuration de débat public (mars 1997-juillet 2003)**

- ✓ La période du débat public (mars 1998-fin 2000) : unification des oppositions autour du mot d'ordre « Ni ici ni ailleurs » et articulation d'un double cadrage : sécurisation électrique et protection/développement territorial.
- ✓ Septembre 2001 : signature du protocole de poursuite de la concertation (et du protocole MDE) entre EDF, le Préfet et la coordination associations-élus.
- ✓ Jusqu'à fin 2002, concertation territoriale conduite en vertu du protocole.

Ces périodes mobilisent les mêmes acteurs autour de l'approfondissement d'une nouvelle solution « à paysage amélioré »

---

➤ **Une configuration d'utilité publique ou le retour du conflit territorial (2004-2006)**

➤ **Une configuration d'opportunités en attente (2006 -...)**

### LES CONFIGURATIONS DU CONFLIT LGV PACA

➤ **La mémoire du conflit du TGV Méditerranée**

- ✓ Abandon de la branche vers Nice en 1991
- 

➤ **Une configuration d'émergence politique (1998-2003)**

- ✓ La structuration du pilotage institutionnel du projet ne suscite pas de conflits. Mais la mobilisation territoriale en faveur du projet, recherchée par la Région, suscite une vigilance puisant dans la mémoire du conflit du TGV Méditerranée.
- 

➤ **La configuration de débat public (2004-2011)**

- ✓ La période du débat public (décembre 2003-décembre 2005) : unification des oppositions autour de la formulation d'un projet alternatif (priorité au TER) et d'une vision à long terme de l'aménagement du territoire préservant l'environnement et le cadre de vie.
- ✓ La période des études complémentaires (1ère concertation post-débat : 2006-2008)
- ✓ La période de la mission Cousquer (février 2009-juillet 2009)
- ✓ La préparation de la seconde phase de la concertation (automne 2009-automne 2011) : élaboration collaborative d'une charte de la concertation et mise en place d'un dispositif pour encadrer la concertation territorialisée qui démarre à l'automne 2011.

Ces 4 périodes mobilisent les mêmes acteurs autour de l'approfondissement de la vision d'aménagement du territoire

---

➤ **Le retour du conflit territorial (automne 2011-...) à l'occasion de la concertation par groupes territoriaux autour du choix d'un tracé.**

## LES MARQUES DE FIN DE LA CONFIGURATION OUVERTE PAR LE DÉBAT PUBLIC

### LE CAS DU DÉBAT PUBLIC BBC (VERDON)

- 10 juillet 2006 : décision du Conseil d'État d'annuler la DUP de la ligne à très haute tension entre Boute (83) et Carros (06), projet pourtant le fruit de 10 ans de concertation.
- Cette annulation est fêtée par de nombreux « défenseurs du Verdon » comme une victoire, avec les mêmes arguments qui motivaient leur entrée dans le conflit et leur demande d'un débat public 8 ans auparavant (1997) :
  - ✓ Confirmation du caractère exceptionnel du site (PNR) ;
  - ✓ Reconnaissance d'atteintes à l'environnement ruinant l'utilité publique des protections existantes, et donc supérieures à la nécessité de sécuriser l'alimentation électrique de l'est de Paca ;
  - ✓ Désaveu de la logique commerciale qui sous-tendait le projet.

Ce débat, pourtant considéré comme exemplaire tant pour sa construction partagée des règles du débat que pour la discussion sur les alternatives et la transformation du projet initial, semble alors n'avoir servi à rien, n'avoir eu aucune portée dans le territoire concerné.

### LE CAS DU DÉBAT PUBLIC LGV PACA

- 22/12/2011 : le comité de pilotage du projet LGV Paca acte qu'il ne s'agit plus d'un projet de ligne à grande vitesse, mais d'un « projet global de mobilité ferroviaire » auquel il faudra trouver un autre nom.
- 25/11/2011 : le préfet du Var suspend la concertation, suspension étendue aux Bouches-du-Rhône le 30/11 par le préfet de Région parce que « les conditions d'un échange serein et constructif ne sont plus réunies ».
- Depuis le lancement de la 2<sup>nd</sup>e phase de concertation, territorialisée, en septembre 2011, recrudescence des manifestations et constitution d'un nouveau front des oppositions (associations locales, élus locaux de tous bords).
- Ce « front du refus » balaye les arguments construits pendant le débat public (2005) et la première phase de concertation (2007-2009), qui portaient sur :
  - ✓ L'aménagement du territoire,
  - ✓ l'environnement,
  - ✓ Les besoins de capacités ferroviaires nouvelles,au profit d'un refus pur et simple du projet, quel que soit le tracé : « J'aime mon terroir, je dis non à la LGV »
- Le débat, considéré comme exemplaire (9.000 participants, 55 cahiers d'acteurs, une reformulation du projet l'engageant sur une nouvelle trajectoire plus soucieuse de l'aménagement régional), semble alors n'avoir servi à rien, n'avoir plus aucune portée dans les territoires concernés.

## **1. Le débat public : un cadre procédural à l'expression des conflits territoriaux**

La compréhension du retour du conflit territorial après une la configuration de débat public ne doit pas être comprise comme un échec du débat public et de la concertation qui l'a suivi. Au contraire, elle délimite précisément pour nous le premier sens que l'on peut attacher à l'idée de portée du débat : la force propulsive qu'il a insufflé à l'action de protagonistes très divers finit par retomber. Le retour du conflit renvoie à l'irréductibilité du territoire entendu comme milieu où se partagent des expériences ancrées dans une histoire parfois longue. Ainsi, la configuration de débat public, structurée par le moment très court du débat public, est-elle toujours à mettre en relation avec les phases précédentes de conflit territorial éclaté ou d'émergence politique du dossier, mais aussi avec l'histoire longue du territoire et de son aménagement sans ménagement.

Ainsi, dans le cas de la THT, l'expérience historique de la population est faite des rapports conflictuels avec EDF concernant l'aménagement hydroélectrique du Verdon, et plus généralement des conflits avec l'État liés à la mise en place du camp militaire de Canjuers, transformant une partie du Verdon en non-lieu. Il s'agit donc d'une mémoire meurtrie, dont le débat public entendra de nombreux échos, s'y structurant autour d'une thématique : ce territoire a déjà beaucoup donné à l'intérêt général. Il s'agit également d'une histoire politique longue, notamment autour du projet de Parc naturel régional du Verdon qui aboutit au moment où le gouvernement décide, en 1997, la réalisation de la THT, projet qui s'est développé dans des rapports complexes avec le Syndicat mixte des pays du Verdon (SMPV) créé auparavant par Maurice Janetti, grande figure politique du « Var rouge ». Les rapports politiques locaux, les rapports à l'État, expliquent ainsi une grande part des jeux d'acteurs que le débat public enregistre sans les transformer, par exemple la non-présence du PNR dans la concertation : la coordination élus-associations constituée dans le débat et qui signe avec EDF et le préfet le protocole entérinant les résultats du débat est portée par le SMPV qui accueillera ensuite le point info-énergie pour la mise en œuvre du protocole sur la maîtrise de la demande d'électricité et les énergies renouvelables. Mais l'ouverture et la forme égalitaire du débat lissent ces rivalités locales qui resurgissent au premier plan quand la concertation se territorialise autour du « plan d'accompagnement de projet » de RTE. Le PNR sera ainsi l'une des organisations signataires du recours contre la DUP devant le Conseil d'État.

De même, dans le cas LGV Paca, la mémoire du conflit du TGV Méditerranée, quinze avant le débat public, est fréquemment mobilisée. Les associations du Var les plus actives dans le débat public s'étaient d'ailleurs constituées quinze ans plus tôt contre le TGV Méditerranée dont la branche vers Nice a été abandonnée en 1991. Le débat enregistre également les transformations des rapports entre le cœur historique du Var (le centre Var) et le littoral (Toulon) devenu le moteur économique du département, et les remaniements en conséquence du personnel politique (le maire actuel de Toulon était quinze ans plus tôt maire d'une commune du centre Var, et alors opposé au TGV Méditerranée).

Dans tous les cas, le débat public n'a pas suspendu les différentes dimensions du conflit d'aménagement, il leur a donné un nouveau cadre, avec la possibilité d'élaborer des règles partagées de discussion, une ouverture à tous les acteurs souhaitant s'impliquer, un réexamen des projets à partir des enjeux en amont, concernant l'aménagement du territoire, le développement local, la mobilité, l'énergie, etc. Le moment du débat public, avec son tiers-garant, permet alors d'instaurer de nouvelles interactions autour du projet qui perdurent après le débat : la coordination associations-élus dans le cas de la THT Boutre-carros, ce que nous avons appelé une arène régionale de discussion sur le projet dans le cas de la LGV Paca. La portée du débat se mesure alors au maintien de ces interactions. Celles-ci déplacent également

l'objet de la discussion par rapport à ce que le maître d'ouvrage propose à l'ouverture du débat. Même si le dossier du débat public distingue très explicitement dans nos deux cas le pourquoi du projet du comment le réaliser, le débat public permet toujours de remonter plus en amont pour aborder les enjeux les plus globaux liés à l'opportunité du projet : l'aménagement du territoire à long terme (arc méditerranéen, approvisionnement et consommation énergétique), l'environnement et le cadre de vie (que le franchissement de certains seuils, par exemple en matière de surfaces consacrées à l'agriculture, remettrait vitalement en cause), la valeur paysagère du territoire, la conservation d'un patrimoine naturel, l'attachement à des modes de vie, etc.

Ces interactions ouvertes sur des thématiques larges permettent la construction partagée d'un problème commun et des épreuves auxquelles soumettre sa résolution, au moment du débat public et dans des phases ultérieures de concertation (rôle de la mission Cousquer pour la LGV Paca, des protocoles Concertation et MDE pour la THT Boute-Carros). Cette construction est partagée dans la mesure où elle relie l'enjeu pour le maître d'ouvrage de la réalisation d'un projet répondant au problème diagnostiqué aux enjeux de protection et de développement territorial mis en avant dans le débat public.

Mais les interactions ouvertes sur ces thématiques n'ont pas résisté dans nos deux cas à l'entrée dans une phase de concertation territorialisée où sont en négociation entre les acteurs le positionnement du tracé de la LGV ou des pylônes de la THT et les compensations financières qui peuvent y être attachées.

## **2. Le retour du conflit territorial**

Dans le cas d'un projet d'infrastructure linéaire, la question du choix d'un tracé précis structure peu les échanges au moment du débat public, même si elle constitue pour beaucoup le premier mobile d'engagement. La concertation qui suit le débat peut, comme cela a été le cas pour la LGV Paca, rester thématique. Mais la logique d'implantation du projet comme celle des procédures d'utilité publique conduit à resserrer progressivement les études, et donc la concertation qui les accompagne, pour déterminer le tracé qui sera soumis à l'enquête d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique qui s'ensuit étant toujours considérée comme la décision finale de réalisation du projet, cette phase de concertation, nécessairement conduite de manière territorialisée, cristallise les enjeux les plus locaux que les phases précédentes avaient masqué. Cette phase de concertation fait notamment apparaître qu'il y aura des gagnants et des perdants sur le territoire. D'ailleurs beaucoup des associations dont le territoire d'ancrage n'est plus concerné par l'implantation du projet se retirent, voire se démobilisent. Pour les associations des territoires qui seront directement impactés, qui craignent de plus l'opacité ou la duplicité des négociations entre le maître d'ouvrage et les élus locaux, le plus efficace pour conserver voie au chapitre est de revenir aux motifs premiers de leur mobilisation et d'exprimer l'inquiétude vis-à-vis des bouleversements du cadre de vie qu'implique la réalisation du projet par une opposition résolue à celle-ci.

Le retour du conflit territorial est dans la logique des procédures d'utilité publique. D'une part, il se joue à l'échelle du territoire l'opposition également repérée au niveau national, dans la trajectoire d'institutionnalisation du débat public (voir 2<sup>ème</sup> partie du rapport), entre intérêt général propre de la participation (avec des finalités partagées dans la configuration de débat public) et concertation au service des projets (qui doit être « sereine et constructive »). D'autre part, le cadre donné à la concertation sur les tracés est défini par les impacts territoriaux du projet et ne permet plus de poser le problème de la mutualisation des pertes et des profits. On assiste donc au dé-chaînement des interactions forgées dans le débat public et

à sa suite, qui avaient réussi à mêler territoire et énergie, dans le cas de la THT Boute-Carros, à prendre en compte l'aménagement du territoire et les besoins de transports régionaux dans le cas LGV Paca. Le retour du conflit territorial dans les territoires les plus impactés, c'est-à-dire, en général, dans des territoires limités, marque alors le terme de la configuration de débat public.

Un des enseignements forts qui ressort de la comparaison de nos deux cas et auquel nous prêtons volontiers une portée plus générale, est donc ce paradoxe de la concertation territoriale. C'est lorsque la concertation vient au plus près du terrain qu'elle apparaît trop près du terrain pour ne pas déchaîner à nouveau les dissensions, les conflits les plus locaux qui en marquent l'histoire et sont constitutifs de son identité territoriale. Ce retour du conflit est dans nos deux cas facilité par le fait que la territorialisation de la concertation s'opère selon la logique fonctionnelle du projet, avec un découpage par secteurs géographiques liés aux enjeux d'implantation du projet, et non aux projets de territoire préexistants localement. L'unité des territoires d'appartenance ou des territoires vécus est souvent disloquée dans ces découpages<sup>1</sup>. En conséquence, on assiste au retour d'un individualisme communal dans la négociation avec le maître d'ouvrage et à des scissions internes au milieu associatif local, ce qui atteste le changement de configuration. Celui-ci se marque également par la remise en cause des acquis du débat et le délitement du rapport de confiance construit entre maître d'ouvrage et l'ensemble du tissu associatif local. Les rapports basculent vers la défiance entre le maître d'ouvrage et les associations les plus généralistes qui restent dans une attitude de proposition, et de nouveaux noyaux associatifs locaux affirmant leur opposition à tout projet.

## **CONCLUSION : LA PORTÉE COMME DURÉE D'UNE CONFIGURATION DE DÉBAT PUBLIC**

La comparaison des trajectoires des dossiers de débat public sur le projet de THT Boute-Carros et sur le projet de LGV Paca proposée par ce chapitre fait apparaître le retour du conflit comme un changement de configuration assez général. Ce passage est marqué — de manière plus générale que dans les deux cas étudiés dans ce chapitre, nous en proposons l'hypothèse du moins pour les infrastructures linéaires — par l'organisation de la concertation selon un zonage géographique répondant aux caractéristiques du projet et non au bassin de vie des habitants concernés. Ce passage s'accompagne régulièrement du retour du conflit territorial sur l'une ou plusieurs des zones ainsi découpées. Il permet d'appréhender la portée du débat public dans son premier sens de chemin parcouru entre une situation de conflit territorial, au moins potentiel, à laquelle l'organisation du débat entendait répondre et le retour à une situation de conflit territorial souvent mieux délimité autour de quelques « points durs » d'insertion du projet. Or, si le débat public ne dure que 4 mois, ce chemin parcouru couvre dans les deux cas sept années, montrant bien l'épaisseur temporelle des interactions que produit le débat, de ce qu'il engendre comme intelligence collective qui pourtant finit par se déchaîner quand le retour du conflit territorial semble faire table rase des acquis du débat. Ainsi, dans l'évolution de la trajectoire d'un dossier, la portée du débat correspond d'abord à la mesure du déploiement de cette phase spécifique de controverse publique réglée par un dispositif de participation. L'amplitude temporelle de ce déploiement fournit une mesure de la portée du débat, un critère de comparaison entre débats publics.

---

1. Face à l'approche trop fonctionnelle du territoire par le maître d'ouvrage, la Commission particulière du débat public LGV Paca avait d'ailleurs ressenti le besoin de faire réaliser par un bureau d'études paysagères une autre approche du territoire pour alimenter la discussion sur le passage de la ligne et la localisation des gares ([http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-lgvpac/document/autres\\_documents.html](http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-lgvpac/document/autres_documents.html)), approche dont la suite à montrer qu'elle collait de beaucoup plus près à la réalité des conflits territoriaux.

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**CHAPITRE II.**

**LES DYNAMIQUES DU TISSU ASSOCIATIF  
RÉGIONAL COMME INDICATEUR DE LA PORTÉE  
DES DÉBATS**

*MATHIEU LEBORGNE (LAMES)*

## **CHAPITRE II - LES DYNAMIQUES DU TISSU ASSOCIATIF RÉGIONAL COMME INDICATEUR DE LA PORTÉE DES DÉBATS**

### **SOMMAIRE**

I. ...Les dynamiques du tissu associatif régional depuis les années 1970	53
1.1. Un milieu associatif régional environnementaliste quadragénaire	54
1.2. Vers une tri-partition associative	59
1.3. Le rôle des procédures participatives dans la structuration associative	63
II. ..Le nouveau visage du monde associatif régional face au débat public	69
2.1. Un échelon local qui monte en expertise	69
2.2. L'émergence et l'évolution de l'écologie politique	71
2.3. L'effacement du territoire au profit de nouvelles thématiques : l'exemple de la santé	75
En conclusion	77

## CHAPITRE II. - LES DYNAMIQUES DU TISSU ASSOCIATIF RÉGIONAL COMME INDICATEUR DE LA PORTÉE DES DÉBATS

Le mode d'existence d'un problème public pose de manière cruciale l'exigence d'une attention à la manière dont il fait sens dans l'expérience des acteurs, puisqu'on ne peut maintenir longtemps, sous la référence idéalisée à une "démocratie écologique" ou une "démocratie technique", l'idée que tous les acteurs ont les mêmes prises sur les processus et les phénomènes. L'enjeu est alors de disposer des moyens d'évaluer ce que modifie chaque dispute dans les milieux dans lesquels agissent les personnes et les groupes. Une des hypothèses sur laquelle nous avons basé cette recherche consistait alors à penser que l'échelle de pertinence choisie pour nos travaux — la région PACA — éclairaient les dynamiques repérées au cours et après les débats étudiés (qu'elles concernent la circulation des personnes comme des arguments), et faisait sens dans l'expérience des acteurs. Cette hypothèse de travail repose sur un postulat fort, relatif à la dimension irréductible de la question territoriale dans le type de dossiers suivis dans cette recherche. En d'autres termes, il ne nous semblait pas impossible qu'au fil de nos recherches, des noms d'associations (ou de coordinations associatives) ou de responsables associatifs se retrouvent d'un dossier à l'autre, d'une période à une autre aussi, et cela pour deux raisons :

- la première est liée au simple fait de la proximité géographique des dossiers en débat (aux « impacts » territoriaux importants) et donc de leur interconnexion potentielle ; on pense ici par exemple au SCOT de Toulon et à la LGV Paca.
- la seconde concerne les arguments convoqués au cours des débats, qui se forgent à l'occasion de tel ou tel dossier et peuvent être remobilisés dans tel ou tel autre dès lors que les périmètres de concernement s'entrecroisent ; les questions de santé environnementale, par exemple, font partie de ces enjeux trans-dossiers.

Nous reprenons ci-dessous les termes de notre proposition de recherche :

*« L'échelle régionale est la plus pertinente pour appréhender la notion de portée de la concertation telle que nous souhaitons la développer, en nous inspirant des démarches de zones ateliers qui guident de nombreux programmes de recherche environnementale. La modélisation que nous visons doit en effet reposer sur une description fine de chaque dossier dans la longue durée, ce qui impose une double contrainte : avoir pu suivre (et pouvoir continuer de le faire) les dossiers sur la durée, pouvoir conduire l'enquête dans les milieux affectés.*

*Cela justifie à nos yeux le choix des terrains dans une même Région (la région PACA), permettant d'analyser ce qui se partage dans les milieux étudiés concernés par de multiples dispositifs de production d'information et de concertation. La Région PACA apparaît comme un espace pertinent d'analyse. En effet, elle ne joue pas un rôle spécifique dans la diffusion et l'instrumentation de la démocratie participative, ni dans les politiques de développement durable (contrairement à d'autres régions comme Rhône-Alpes). Les terrains ne relèvent donc pas de politiques spécifiquement régionales, mais portent sur de grands dossiers qui affectent le devenir de la région :*

*. d'une part, la prise en compte d'un certain nombre de projets d'envergure ouverts à discussion dans l'espace public (depuis que la CNDP a été mise en place, sept débats publics ont été menés en Région PACA),*

. d'autre part, et dans un souci méthodologique comparatiste, l'échelle régionale permet de mettre en évidence des réseaux d'acteurs (politiques, gestionnaires mais aussi associatifs) amenés à être présents sur différents dossiers en débat. À travers eux, c'est à l'histoire régionale des débats qu'on accède afin d'éclairer notamment les ressorts territoriaux de la portée des processus participatifs. »

On l'a souvent dit, la Région Paca n'incarne pas aujourd'hui un aiguillon d'instrumentation de la démocratie participative, en comparaison de ce qu'a pu et ce que représente encore maintenant la région Rhône-Alpes par exemple ; ce constat mérite toutefois d'être nuancé si l'on observe deux points :

- la région PACA reste un des foyers importants de réception d'un grand nombre de débats publics (et parmi eux, les premiers mis en place par la CNDP : projet EDF Boutre-Carros en 1998, l'extension du Port de Nice en 2001, le conditionnement et l'entreposage des déchets radioactifs de Cadarache en 2002, ...) qui contribuèrent à structurer et à asseoir méthodologiquement la procédure de débat public en France.
- par ailleurs, comment expliquer que c'est au sein même du milieu associatif régional de Provence-Côte-d'Azur qu'on trouve des personnalités considérées comme « les inventeurs en France de la procédure de débat public »<sup>1</sup> et dont le terrain d'expérimentation fut le projet de TGV Méditerranée au début des années 1990 ? De la même manière, les acteurs du territoire régional apparurent comme les fers de lance de la concertation en matière industrielle avec, en 1971, la création du premier SPPPI de France.

Y a-t-il là quelque chose à voir avec une spécificité territoriale ? Si oui, quelles en sont les racines et quels peuvent en être les effets sur les débats qu'on observe aujourd'hui ?

Le premier élément de réponse, intuitif, concerne la dimension historique de la structuration du monde associatif régional, dont les fondements furent mis en place il y a 40 ans<sup>2</sup>. En d'autres termes, ce qu'on observe aujourd'hui à propos du milieu associatif régional est, pour partie, la fin d'une longue période d'engagement de la part d'un noyau de leaders associatifs qui a largement contribué à structurer les rapports de la société civile provençale aux dossiers publics. L'heure de gloire de l'implication associative régionale aurait-elle sonné ?

L'histoire du développement économique régional<sup>3</sup> et de ses conséquences en termes d'urbanisation semble constituer un facteur explicatif de la présence de groupements de défense locaux dont les revendications reposent sur la protection de hauts lieux régionaux : la montagne Ste Victoire à côté d'Aix-en-Provence, les Calanques de Marseille, la Côte entre Cannes et Menton... Il s'agissait alors, au début des années 1970, de revendications en faveur de la préservation d'un cadre de vie (privilegié), revendications portées par les classes supérieures qui avaient les arguments (immobiliers notamment) de cette indignation : le syndicat de défense du Cap d'Antibes a fêté en 2009 ses 40 ans d'existence, le Groupement

- 
1. Founiau J-M. (2011) cite nommément Éric Pourchier, un des fondateurs du réseau associatif régional Fare Sud, comme étant précisément un de ceux-là, sinon celui-là.
  2. On met ici volontairement de côté la filiation issue des associations de pratique de nature, dont les racines remontent au premier quart du XX<sup>ème</sup> siècle et qui, pour partie, intégrèrent par la suite des préoccupations de type « défense environnementale » dans leurs objets (sur le sujet, voir Péraldi M., Parisi J-L., 1981, *La mise au vert. Des rapports de l'État et du mouvement associatif dans l'institutionnalisation des loisirs de nature*, thèse de troisième cycle (Ramognino N., dir.), Aix-en-Provence, 299 p.)
  3. Voir Garnier J., 2011, *Un appareil productif en mutation. Les 50 ans qui ont tout changé en Provence-Alpes-Côte-d'Azur*, Economica, 230 p.

des Associations de Défense des Sites et de l'Environnement de la Côte d'Azur (GADSECA ou UDVN 06) a été fondé en 1970, il est membre de l'Union Régionale Vie et Nature (URVN) créé en 1971...

Quel est l'héritage actuel issu de ce foyer associatif à tendance nimbyste devenu expert ? Comment sont prises en charge par le monde associatif de nouvelles thématiques (la santé par exemple) qui circulent aujourd'hui dans l'espace public ? Comment est-on passé de la défense de causes locales à la montée en puissance d'un discours expert capable de contrecarrer un projet de ligne très haute tension ou de proposer des solutions alternatives à un projet autoroutier ?

Un élément de compréhension réside sans doute dans le fait que la mise en débat ouverte de projets d'envergure régionale est récente (fin des années 1990). L'autre élément a à voir avec la construction progressive d'une expertise associative régionale basée sur la circulation des hommes et des savoirs à cette échelle-là, voire au-delà (cf. l'émergence dans les années 1990 de la question du transport transalpin par exemple, à l'échelle européenne donc, problématique prise en charge notamment par une fédération d'associations européennes regroupée sous la bannière « ITE » (Initiative Transport Europe) et dans laquelle on retrouve certaines des associations régionales expertes rencontrées sur nos dossiers)<sup>4</sup>.

Les quelques dossiers que nous avons suivis dans le cadre de cette recherche sont ainsi l'occasion de s'interroger sur l'existence ou non d'une « communauté associative régionale », son étendue mais aussi ses effets sur la trajectoire des dossiers. Deux questions structureront ainsi nos propos :

1. Sur nos terrains, peut-on décrire la formation d'une communauté débattante concomitante à l'entrée d'un dossier (projet) dans une séquence participative ? Si oui, dans quelle mesure et comment cette constitution — et les déplacements qu'elle implique — offre-t-elle des prises susceptibles d'impacter la trajectoire d'un dossier (projet) ?
2. La circulation entre les dossiers suscite-t-elle un concernement « géographique » plus large : quels sont par exemple les acteurs impliqués à ce niveau supérieur, autour de quels objets transversaux, avec quels arguments ?

Pour apporter des éléments de réponse, dans une première partie, nous reviendrons sur les grandes dynamiques de transformation du monde associatif régional depuis le début des années 1970, années de sa première véritable structuration. Nous verrons ensuite en quoi cette structuration a des effets sur « la manière de pratiquer le débat » et en quoi les avancées dans le domaine de la concertation relative à nos dossiers ont une part de responsabilité dans le panorama actuel de la composante associative environnementale régionale.

## **I. LES DYNAMIQUES DU TISSU ASSOCIATIF RÉGIONAL DEPUIS LES ANNÉES 1970**

*« L'arène (associative régionale) est fortement composite, le soutien des divers mouvements associatifs au dispositif spécifique du débat public étant toujours sujet à renégociation au profit d'autres modalités de réalisation d'un objectif partagé de démocratisation de la décision. »* ; ainsi s'exprime J-M.Fourniau (2011)<sup>5</sup> dans une description rapide de la

4. Voir à ce sujet, Lolive J., Tricot A., 2000, *La constitution d'une expertise environnementale transalpine et sa portée sur la conduite des projets en France*, rapport PREDIT, 66 p.

5. Fourniau J-M., 2011, « Amateurs de l'intérêt général. L'activité délibérative dans les dispositifs de participation citoyenne » in Piriou O., Lenel P., *Les états de la démocratie. Comprendre la démocratie au-delà de son utopie*, Paris, Éditions Hermann, pp. 219-242.

nébuleuse associative régionale provençale aux prises avec les procédures de mise en débat en région. À la fin des années 1990, André Micoud dirigeait une recherche collective, à l'échelon national, sur la dynamique des associations de défense de nature et de protection de l'environnement. Dans ce cadre, nous (Leborgne, 1999)<sup>6</sup> avons alors opéré un focus sur la partie bas-alpine et haut-varoise de la Région puisqu'alors le dossier Boute-Carros était en pleine lumière (le débat public « officiel » s'est clos en septembre 1998). Près de quinze années après, l'occasion nous est donnée de constater les évolutions qui se sont opérées au sein du monde associatif régional (motivations, moyens mis en œuvre, types de mobilisation, socles d'argumentation...) et de manière plus précise encore puisqu'à l'échelle de six situations de débat. L'objet de cette première partie sera de pointer les constantes mais aussi les décalages observés, avec en tête l'idée que la succession des débats qui s'est déroulée sur cet espace régional depuis presque 20 ans maintenant n'est pas sans avoir joué un rôle dans ces reconfigurations : on aurait là une autre manière d'atteindre la portée des concertations locales.

### 1.1. Un milieu associatif régional environnementaliste quadragénaire

#### L'URVN : les racines nymbistes de l'expertise associative

La Région PACA n'échappe pas, comme beaucoup d'autres, à la montée des préoccupations environnementales à la fin des années 1960. Certaines de ses caractéristiques l'amènent même à faire partie de celles les plus concernées par ces questions : le déclencheur est d'ordre identitaire en Bretagne, lié à d'importants projets d'infrastructure en région parisienne, favorisé par « le bétonnage de la Côte » en PACA. Dans sa thèse en 2009, Céline Caro<sup>7</sup> décrit ainsi la situation d'alors : « Dans les zones touristiques, à l'exemple de la Provence et de la Côte d'Azur, nombreux sont les citoyens qui tentent de s'opposer au bétonnage de leur région livrée aux spéculateurs suite à l'explosion du tourisme et au développement du phénomène des résidences secondaires qui touche en premier lieu les régions côtières françaises. Ils s'opposent aux élus et à l'administration auxquels ils reprochent une attitude laxiste et intéressée vis-à-vis d'un urbanisme sauvage, clandestin et souvent dérogatoire. Ils reprochent ainsi aux municipalités leur absence de volonté pour élaborer un véritable plan d'urbanisme cohérent qui canalise les projets et les intègre dans l'espace. Ils fustigent le triomphe de l'utilitarisme, de la recherche du rapport immédiat et du meilleur marché. » (p.165). Le décor régional est planté. Les « nombreux citoyens » qui se mobilisent alors méritent qu'on s'y arrête puisqu'on trouve là les racines du mouvement environnementaliste régional qui jetèrent les bases de celui qui existe encore aujourd'hui. On pourrait même avancer, nous le verrons, que les évolutions qu'il a connues étaient déjà en germe à cette époque là.

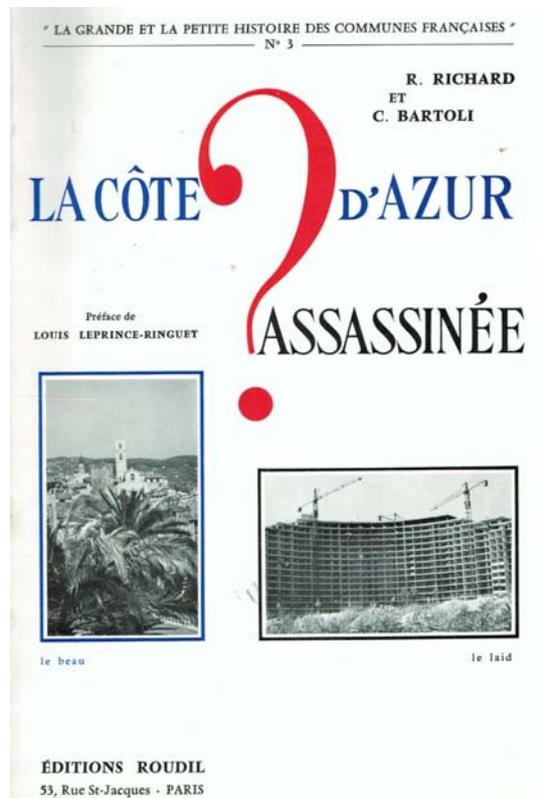
Pourquoi parler de racines nymbistes d'un tel mouvement ? L'héliotropisme régional est sans aucun doute l'élément structurant dans l'argumentaire de la mobilisation : extravagance des projets, urbanisation sauvage, spéculation immobilière sont les ingrédients d'un cocktail qui commence alors à devenir explosif entre les résidents à l'année et ce qui est pensé (par les aménageurs) pour les usagers temporaires des lieux, qu'ils soient touristes ou résidents secondaires. *Préserver le cadre de vie* constitue en effet l'argument-pilier de la mobilisation

---

6. Leborgne M., 1999, « De quelques caractères associatifs : la mobilisation associative entre l'élu local et le citoyen lors du débat public relatif au projet de ligne THT entre Boute (Var) et Carros (Alpes Maritimes) », contribution au rapport de recherche *Fonctionnement et dynamisme des associations de protection de la nature et de défense de l'environnement*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, n°27598, janvier.

7. Caro C., 2009, *Le développement de la conscience environnementale et l'émergence de l'écologie politique dans l'espace public en France et en Allemagne, 1960-1990*, Thèse Sorbonne Paris 3, 541p.

associative première : en 1971, un pamphlet intitulé « La Côte d'Azur assassinée ? »<sup>8</sup> représente l'acte de naissance de l'Union Régionale pour la sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement (URVN).



Il est rédigé par son président, René Richard, ancien vice-président du conseil économique et social et Camille Bartoli, professeur d'histoire, ancien président de la jeune chambre économique de Golfe-Juan-Vallauris. L'ouvrage, préfacé par Louis Leprince-Ringuet, membre de l'Académie des sciences, fait suite au colloque fondateur de la structuration du réseau associatif régional le 14 février 1971 au Palais des Festivals à Cannes. Près de 2000 personnes y sont présentes et rassemblées sous une double bannière, qu'on considérerait aujourd'hui comme peu opérante voire peu mobilisatrice : « Pour le beau contre le laid » et « Pour le bien contre le mal » : « Une préoccupation devrait être constamment présente à l'esprit de nos aménageurs : La Beauté ! À notre époque, avec les moyens matériels existants, la laideur est inexcusable » (p.102). Globalement, l'attention esthétique et l'accès au paysage et à la mer<sup>9</sup> sont les deux ressorts de l'argumentaire. La défense du cadre de vie s'affiche nettement ; un article du quotidien *Le Monde* datant du 22 novembre 1977 relatif à René Richard titre même « René Richard : le syndicaliste du cadre de vie »<sup>10</sup>.

Stopper la densification de la bande côtière doit passer par l'urbanisation de l'arrière-pays : tel est le message adressé aux aménageurs et aux élus locaux par l'URVN. Les paysages d'arrière-pays n'en seront pas affectés puisque qu'il s'agirait de « créer des paysages-parcs » (p.106).

8. Richard R., Bartoli C., 1971, *La Côte d'Azur assassinée ?*, coll. « La grande et la petite histoire des communes françaises », n° 3, éditions Roudil, 132 p.

9. Sous-entendu « depuis les espaces publics mais aussi depuis nos propres habitations » (ndla).

10. Ou encore, pour un portrait de René Richard, voir « René Richard : un écologiste modèle » in Péricard M., Nosari J., 1978, *Les écologistes. Pourquoi f... ?*, Paris, Éditions Mengès, p. 127-129 (cité par Caro C., 2009).

À cette époque (1971), l'URVN regroupe 110 comités de défense, répartis sur toute la Côte d'Azur, tous présents à Cannes en février 1971. Cinq ans après, ce sont plus de 230 comités de défense qui constituent la fédération régionale URVN, soit près de 80.000 adhérents : « Cela en fait, à cette époque, le plus puissant mouvement régional de protection de l'environnement en France, et le mieux organisé aussi, avec des commissions scientifiques regroupant 170 experts ainsi qu'un comité juridique » (C.Caro, p.165). Là encore, à cette époque, les acteurs régionaux firent la preuve de la présence forte d'une vitalité du *corps social* quant aux questions environnementales ou de pollution. La création du premier SPPPI de France, à l'autre extrémité de la Région, à Martigues, en 1971, illustre en effet la prise au sérieux par l'administration déconcentrée des problèmes de pollution autour de la zone de Fos/Berre. La prise en compte des risques industriels ne viendra que plus tard, à la fin des années 1980 ; quant à la manière de penser les impacts sur la zone en termes de santé/environnement, ce n'est que récemment que, sous l'influence de groupes de pression associatifs, cette dimension-là existe pour le *corps social* dans l'espace public local (voir chapitre sur le sujet dans ce rapport).

Pour autant, de quel *corps social* parle-t-on ? Le nombre de personnes présentes au colloque de Cannes en 1971 pourrait faire penser à l'existence d'un mouvement populaire environnementaliste, dont la masse serait le premier argument. En fait, la nature des revendications qui s'expriment (et des conclusions qui seront publiées) relève beaucoup plus du registre d'une véritable expertise associative en gestation, masquée pour l'heure par une forte empreinte nymbiste déjà mentionnée. Cette expertise s'ancre sur trois points :

- le premier modère précisément le nymbisme du mouvement : s'il s'agit bien de la défense du cadre de vie, celui-ci est d'entrée de jeu envisagé non pas comme le cadre privé mais comme le *cadre collectif d'une portion de l'espace régional à défendre* : la Côte d'Azur, de Menton à Marseille. Et c'est finalement la revendication première du mouvement : « *Plus généralement, l'URVN demande (au Président de la République mais aussi au récent Ministère de l'Environnement, ndla) le classement de la Côte d'Azur à l'inventaire des sites.* » (p.125)
- le deuxième point concerne le positionnement pris par le mouvement sur un aspect particulier de ce type de revendication : l'aspect juridique. L'annexe II du pamphlet « La Côte d'Azur assassinée ? » s'intitule « Notre thèse » et précise un certain nombre de points technique et juridique relatifs à la loi du 28 novembre 1963 (dite « loi littoral ») et à son application.
- enfin, le dernier domaine dans lequel l'expertise de l'URVN s'exprime alors est celui de la *dimension démocratique de la décision publique*. La revendication, sous la forme de deux motions prises à l'issue de la réunion de Cannes, concerne la lutte contre le pouvoir jugé discrétionnaire de l'administration et la mise en place d'instances intermédiaires entre le citoyen et la décision publique locale :

« (Nous exigeons) des candidats aux élections municipales des engagements écrits pour :

- 1) *créer des commissions paramunicipales comprenant obligatoirement des délégués de nos associations afin que ceux-ci puissent être informés de tous les projets d'urbanisme et d'aménagement et de toute action concernant l'environnement,*
- 2) *affirmer leur volonté de soutenir nos efforts pour la défense des sites et de l'environnement par la désignation au sein de chaque conseil municipal d'un responsable qualifié des problèmes d'environnement.* » (p.125).

C. Caro (2009) précise : « l'URVN, volontairement apolitique, se bat devant les tribunaux plus que lors de manifestations publiques, pour la préservation du littoral grâce à une modification et un renforcement de la législation. Elle participe ainsi à l'interdiction de projets tels que les « Marinas », complexes immobiliers aménagés sur des terrains gagnés sur la mer ou sur des fleuves – autrement dit le plus souvent sur le domaine maritime ou fluvial – qui sont interdits à partir de janvier 1973 et contribuent à rendre célèbre l'organisation » (p. 125).

L'hégémonie régionale de l'URVN durera une vingtaine d'années, sur ce mode d'intervention publique, jusqu'à la création, fin 1991, d'une autre fédération régionale : Fare Sud (Fédération d'Action Régionale pour l'Environnement Sud).

#### La création de Fare Sud : une autre manière d'éclairer les débats

Le contexte médiatique d'alors n'est plus le bétonnage de la Côte d'Azur mais plutôt le chantier du TGV Méditerranée ou encore le projet de l'A8bis dans les Alpes-Maritimes. Fare Sud incarne alors rapidement l'aiguillon associatif régional, composé de militants soucieux de la « chose publique », que ce soit dans le cadre régional ou plus tard, national, non seulement en termes de compétences techniques ou juridiques mais aussi en termes de méthodes de travail. On verra comment, rapidement, sur ce terreau d'abord militant, viendra se greffer un noyau d'experts, en alerte continue sur un grand nombre de dossiers régionaux, qu'ils soient exclusivement « environnementaux » (défense de sites ou d'espèces) ou non.

Ainsi, de la même manière que l'URVN avait pu demander en 1971 la création de commissions extra-municipales sur les questions environnementales et urbanistiques, Fare Sud en 1992 représente l'origine citoyenne de la procédure aujourd'hui connue sous le terme de « débat public ». Nous reviendrons plus loin sur cette dimension participative dans la posture associative, en lien avec la question du pouvoir.

Comme si, dans le monde associatif régional, la création d'un mouvement passait par la rédaction puis la diffusion d'un acte de naissance (« La Côte d'Azur assassinée ? » pour l'URVN), l'avènement de Fare Sud sur la scène régionale fut annoncé (au monde politique local surtout) par la publication d'un « livre blanc de l'environnement régional », en 1992. Il est signé « Fare Sud, réseau de 150 associations indépendant de tout parti politique en Provence, Alpes, Côte d'Azur ». C'est peut-être là sa première « action régionale » : elle est notamment tournée vers les candidats aux élections régionales d'alors. De la même manière aussi que pour la création de l'URVN, un colloque « fondateur » est organisé par Fare Sud en juin 1992 intitulé « Écologie, Économie, Démocratie » ; l'interpellation du politique fait partie de la stratégie de positionnement de Fare Sud dans l'espace public régional :

*« Des signes multiples (...) nous encouragent à persévérer : comme les adhésions d'associations locales qui se multiplient au réseau régional de Fare Sud, constituant un vrai contre-pouvoir de simples citoyens attachés à leur terre, attachés à la démocratie, c'est à dire révoltés par les diktats des technocrates, l'aveuglement des aménageurs, la courte vue de la plupart des hommes politiques. »* (Livre blanc de l'environnement, p. 2).

Cette interpellation du politique est renforcée par une interpellation faite au citoyen de s'engager dans l'arène publique pour débattre des questions publiques. Le conflit du TGV Méditerranée, épreuve fondatrice de Fare Sud, illustre ce qu'on pourrait, au départ, définir comme une action démocratique plus que comme une action experte. C'est d'ailleurs ainsi que Fare Sud définit elle-même son positionnement :

*« L'opposition au projet du TGV Méditerranée, commencée il y a deux années, n'était ni un feu de paille, ni la seule protestation des « pas de ça chez moi ». Son ampleur, sa pugnacité, ses modes d'organisation en réseaux locaux, son souci de la démocratie et son contre-projet (les couloirs ferroviaires existants) ont constitué une sorte de signal pour la région, celui de la constitution d'un réseau régional capable d'actions coordonnées, d'échanges d'informations, d'élaboration commune de contre-propositions. (...) Et si cette révolte devenait une nouvelle citoyenneté : celle qui ajouterait un nouveau droit de l'homme ? Celui de la souveraineté des citoyens sur l'utilisation des richesses de la nature, sur leur protection, au nom de l'intérêt général, sur ceux qui les dilapident. Les révoltes sont momentanées, l'émergence d'un contre-pouvoir associatif durable : quand les riverains excédés ici se résignent ou triomphent, la mobilisation décroît mais se reforme ailleurs... » (Livre blanc de l'environnement, p. 56).*

J-M. Fourniau<sup>11</sup>, s'intéressant alors au conflit du TGV Méditerranée, analyse ainsi la position de Fare Sud :

*« Plusieurs responsables associatifs qui ont animé ce conflit pendant six ans (1990-1995) ont eux-mêmes fortement insisté<sup>12</sup> sur la nouveauté de cette pratique et sur l'importance de la notion d'espace public pour comprendre le déclenchement et le déroulement du conflit. Celui-ci a été, selon l'un des responsables de Fare Sud, « avant tout un exercice pratique de vie démocratique » : « la Coordination née à cette occasion a permis la rencontre de gens qui ne se fréquentaient jamais : cadres ou techniciens vivant dans des lotissements, villageois, agriculteurs. (...) Tout ce monde-là, très hétérogène, a délaissé son poste de télévision le soir pour rejoindre les salles des fêtes et débattre (...) Le travail de la CARDE consistait à orchestrer ces débats, organiser les montées en pression, porter la synthèse des revendications devant les élus et devant les pouvoirs publics. Il s'agissait au fond de les aider à mieux faire leur travail, en attirant leur attention sur les changements de notre époque » (Pourchier<sup>13</sup>). Ces forums ouvrent un espace d'argumentation contradictoire là où s'impose généralement l'autorité d'une expertise unique. Ils permettent la confrontation publique des points de vue des élus, du maître d'ouvrage et des associations là où la négociation discrète est habituellement la règle. Cette pratique d'organisation du débat public constitue même un axe stratégique de la fédération Fare Sud qui se crée durant le conflit, en regroupant « des collectifs du type CARDE, tous confrontés au même mur de la décision publique, tous désireux de participer à la définition de l'intérêt général » (idem). Elle constitue l'originalité de ce réseau par rapport aux réseaux environnementalistes plus anciens existant dans la région. »*

J-M. Fourniau fait ici référence notamment au réseau URVN qui, en effet, ne puise pas dans les mêmes ressorts de l'action associative régionale. Ces distinctions sur lesquelles nous

- 
11. Fourniau J-M., 2007, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XLV-136 | 2007, mis en ligne le 01 février 2010, consulté le 15 mars 2012. URL : <http://ress.revues.org/95> ; DOI : 10.4000/ress.95
  12. Dont Jeanne Meunier, une des responsables de Fare Sud à cette période. Elle relate le conflit du TGV dans son mémoire de DEA en sciences politiques soutenu en 1994 : *Un train peut en cacher un autre : émergence d'un mouvement social pour une démocratie participative*, mémoire de DEA de science politique comparative, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.
  13. Pourchier É., 1994, « De la CARDE à la FARE-Sud : le mouvement de contestation du TGV Méditerranée », in Alain Hayot (dir.), *Ville et citoyenneté*, Montpellier, Villes et territoires méditerranéens.

reviendrons nous donnent la possibilité d'aborder la réflexion en termes de typologie associative régionale avec la mise en évidence de trois grands modèles d'engagement dans l'espace public environnemental régional.

## 1.2. Vers une tri-partition associative

Les caractéristiques bicéphales (territoriales et expertes) des racines de l'URVN jouent un rôle important dans la dynamique de son destin et des évolutions qui vont l'affecter, elle et le milieu associatif régional, dans les années et décennies qui suivront. On peut en effet considérer qu'entre des racines nymbistes et le développement de compétences expertes, le milieu associatif régional tel qu'il s'est construit alors contenait en lui une faiblesse structurelle quant à son unité sur la longue durée. Les manières d'être présent (modes d'engagement) dans les dossiers d'aménagement ou environnementaux ces quinze dernières années révèlent clairement d'abord une bi-partition associative<sup>14</sup>. Pourtant, un autre élément structurant est venu rebattre les cartes de la partition associative régionale, élément travaillé par Fare Sud depuis sa création, repris par la suite par l'ensemble du monde associatif régional et qui nous pousse à parler de tri-partition : le rapport à la dimension démocratique de l'action permet en effet de mettre en évidence trois postures associatives particulières :

- . celle syndicale du « dialogue environnemental »,
- . celle politique du « débat public »,
- . celle territoriale de « la défense des lieux ».

### 1.2.1. L'associationnisme du dialogue environnemental

On se souvient de certaines revendications de l'URVN naissante au début des années 1970 :

*« (Nous exigeons) des candidats aux élections municipales des engagements écrits pour :*

- 1. créer des commissions para-municipales comprenant obligatoirement des délégués de nos associations afin que ceux-ci puissent être informés de tous les projets d'urbanisme et d'aménagement et de toute action concernant l'environnement,*
- 2. affirmer leur volonté de soutenir nos efforts pour la défense des sites et de l'environnement par la désignation au sein de chaque conseil municipal d'un responsable qualifié des problèmes d'environnement. »*

On est en janvier 1971. En janvier 2012, en prévision des élections présidentielles et législatives, une revendication émanant du réseau national FNE lui fait écho : « l'appel des 3000 »<sup>15</sup> et plus particulièrement le point relatif à la mise en place d'une démocratie environnementale : « au-delà du Grenelle, rénover la démocratie grâce au dialogue environnemental ». La proposition faite par FNE de créer le statut de « délégué environnemental »<sup>16</sup> n'est pas sans rappeler les « commissions para-municipales » ou encore

---

14. Mathieu Leborgne, « Les effets du débat public sur le milieu associatif : vers le renforcement de deux modèles d'engagement », *Faire savoirs* n° 4, mai 2004 (n° en ligne : <http://www.amares.org/index.php/les-sommaires/16-fsnd4-amenagement-et-debat-public-des-pratiques-en-construction>).

15. [http://www.fne.asso.fr/fr/l-appel-des-3000-pour-un-contrat-environnemental.html?cmp\\_id=37&news\\_id=12577](http://www.fne.asso.fr/fr/l-appel-des-3000-pour-un-contrat-environnemental.html?cmp_id=37&news_id=12577)

16. « Donner aux défenseurs de l'environnement la capacité de porter efficacement objectivement leur parole au sein du dialogue environnemental. Les représentants des associations de protection de la nature et de l'environnement présents dans les différentes instances officielles doivent pouvoir disposer des outils nécessaires à l'exercice de leur mission : formations, indemnités, souplesse professionnelle, prise en charge des frais induits. Nous proposons donc qu'ils puissent bénéficier d'un statut de "délégué environnemental" »

«la nomination d'un responsable environnement au sein de chaque conseil municipal» demandées par l'URVN quarante et un ans plus tôt.

Ainsi, le modèle d'engagement revendiqué dès l'origine par l'URVN comme aujourd'hui par FNE, c'est celui de leur reconnaissance par l'État comme représentants légitimes de l'environnement auxquels l'État peut confier d'une part la gestion des certaines ressources naturelles, et d'autre part s'appuyer sur les « délégués environnementaux » dans les multiples instances de concertation des politiques environnementales. Le Grenelle de l'environnement et la « gouvernance à 5 » est venu parachever ce modèle, dans lequel le réseau FNE a joué un rôle important, en proposant notamment de l'institutionnaliser de manière plus pérenne autour du vocable de « dialogue environnemental »<sup>17</sup> et d'instruments comme le statut de « délégué environnemental ». Dans les faits (mais sans les indemnités demandées), le délégué environnemental existe déjà à FNE, que ce soit dans les instances nationales ou locales : commissions départementales des sites, mission d'évaluation et de suivi des épandages (MESE), ... Ils prennent place dans ces instances dédiées au dialogue, « entre pairs », et cette place est même parfois une place de choix : ainsi, Jean Houlgatte, ancien président du GADSECA-UDVN06 a-t-il été par la suite (2003) et jusque peu président du Conseil de développement la communauté d'agglomération de Sofia-Antipolis. Le dialogue « entre pairs » n'est pas anodin : il sous-entend un rapport particulier dans l'instrumentation de l'action démocratique ; le maître mot est celui de *concertation*, dans le cadre d'un dialogue environnemental, qui ne suppose pas nécessairement un débat public ouvert, mais surtout un objectif gestionnaire. En effet, à propos de la CNDP par exemple, FNE préconise « *l'élargissement du champ d'action et des compétences de la CNDP afin qu'elle puisse donner un avis sur le fond d'un projet et sur les politiques publiques nationales et régionales* »<sup>18</sup>. Cette demande d'avis sur le fond constitue *in fine* le signe distinctif des tenants de cet associativisme syndical : le mode d'engagement est expert, et dédié aux experts qui seront capables de donner un avis sur le fond. Cet engagement expert ne correspond pas à la deuxième posture associative, issue (et à l'origine) des principes régissant le débat public tel que défini dans la loi Barnier de 1995, puis la loi Vaillant de 2002. En forçant le trait, on pourrait même dire qu'il s'y oppose : l'expertise se confronte ici au principe politique de l'ouverture.

### 1.2.2. Ouvrir l'acte démocratique aux citoyens comme politique associative

Le deuxième modèle d'engagement, représenté par Fare Sud, a une référence plus politique que syndicale : il s'agit de créer un « mouvement de citoyens »<sup>19</sup>, moins pour s'engager dans la *gestion* de l'environnement que pour porter des solutions alternatives dans des conflits territoriaux contre les projets de l'État. Le rapport à l'action reste très différent de celui de l'URVN/FNE, même si sur certains dossiers URVN et Fare Sud travaillent ensemble<sup>20</sup>. Ce rapport à l'action marie expertise et débat public ouvert, depuis l'origine avec le Collège des experts du TGV Méditerranée mis en place au moment du débat au début des années 1990. Le

---

facilitant l'exercice de leur mission aux différents niveaux territoriaux. Ce statut devra être encadré (durée, conditions de désignation par les associations, nombre d'équivalents temps-plein...). Le coût d'une telle mesure est estimé à 50 millions d'euros, qui pourraient être issus des éco-contributions, taxes ou redevances environnementales », p. 5.

17. Le dialogue environnemental comme le dialogue social font tous deux partie du registre syndical.

18. FNE, 2012, « Appel des 3000 », p. 4

19. C'est ainsi que Fare Sud se présentait à sa création, en 1992.

20. À partir du tournant des années 2000, après la phase de création de Fare Sud et la maturation de ses rapports avec l'URVN, on retrouve certains membres de l'une au comité scientifique et technique de l'autre. C'est encore le cas aujourd'hui.

débat public est privilégié par rapport à la concertation parce qu'il n'y a pas la revendication d'être des délégués environnementaux, mais plutôt une logique de mobilisation territoriale autour de solutions alternatives. Le conflit du TGV Méditerranée a inauguré le modèle, et d'autres sont venus le renforcer : plus à l'Est et peu de temps après, c'est celui de l'A8bis (contournement de Nice et doublement de l'A8 existante). Il contribue à poursuivre l'implication du réseau dans la problématique des transports (ce qui le rendra légitime à intégrer plus tard le réseau européen déjà mentionné ITE), il contribue surtout à étendre son action à l'autre extrémité de la Région, légitimant là encore pleinement son titre de fédération « d'Action régionale ». Cette action régionale, dans la partie Est de la région à ce moment-là prend la forme d'une coordination relativement inédite entre élus et associations pour défendre (et financer) une expertise alternative au projet en débat. Cette coordination élus-associations se fonde sur l'existence d'un personnel politique local particulier<sup>21</sup> acquis à la cause citoyenne d'un débat public en acte. André Aschiéri devient maire de Mouans-Sartoux en 1993, puis député Vert en 1997. Jean-Raymond Vinciguerra, conseiller général du canton de Grasse-Sud depuis 1998 (et, de 1997 à 2002, suppléant d'André Aschiéri, député Vert), est, depuis cette période, administrateur de Fare Sud.

Cette manière de faire se reproduira, quelque temps plus tard, en 1998, dans la partie centrale de la Région, au cœur du nouveau Parc naturel régional du Verdon (et jusqu'à Nice), à l'occasion du débat public Boutre-Carros déjà abordé par ailleurs. En 5 ans, le réseau Fare Sud réussit ainsi à atteindre l'objectif de la mise en pratique de ses convictions : l'ouverture (qu'elle soit géographique, ou participative) des dossiers environnementaux et d'aménagement dans l'espace public. Ce modèle d'engagement reste hostile à l'institutionnalisation de l'environnement, même si ses représentants associatifs participent comme les autres aux instances de concertation des politiques environnementales : Fare Sud était restée circonspecte sur la mécanique du Grenelle de l'environnement, et s'était opposée au mode de désignation des représentants associatifs au Grenelle, comme elle s'oppose aujourd'hui au décret sur la représentativité des associations qui reprend largement les propositions de FNE. En revanche, les militants de ce modèle se sont engagés fortement pour l'institutionnalisation du débat public sous la forme ouverte qu'ils avaient inventée dans le conflit du TGV Méditerranée. Cette forme-là peine d'ailleurs à faire venir à elle les tenants du troisième modèle d'engagement qu'on peut mettre en évidence et qu'on appellera d'« attachement territorial ».

### 1.2.3. La défense des lieux au nom de l'attachement territorial

« *Je suis le Verdon* » : c'est dans ces termes que s'exprimait un habitant des territoires du Verdon, souvent présenté comme « seul membre-président » d'une association de défense des sites et de pratiques de nature, lors de la réunion de clôture du débat public Boutre-Carros en 1998 à Brignoles. Personnalisation de l'action (pouvant aller, on le voit, jusqu'à la personnification des lieux) sur la base de revendications fortes d'ancrage territorial, le troisième modèle d'engagement rassemble des profils d'actions caractérisés par :

- un mode de défense et de protection des sites basé sur une expertise qui peut être relativement variée : de la « connaissance intime des lieux » (expertise d'usage) à l'expertise juridique (la forme du recours au tribunal administratif est souvent usitée),

---

21. Dans le département des Alpes-Maritimes où les courants politiques de gauche et écologistes ne sont pas majoritaires, une « mini vague de gauche » consécutive au « vendredi noir » des élections régionales de 1998 a contribué à construire les bases de ce type de coordination relativement contre-intuitive.

en passant par des compétences ciblées, de type naturaliste. Ce mode de la défense et de l'opposition empêche souvent l'avènement de postures de « proposition »,

- un rapport à l'ancrage territorial fort qui exclut *de facto* les possibilités de fédération de causes environnementales similaires sur d'autres territoires. On se rapprocherait ici d'un modèle *communautaire sociabilisant*, issu d'un positionnement de défense individualisée du « Propre » (NIMBY), dont la motivation d'entrée en débat serait liée à la capacité de s'opposer pour exister. Le débat est suivi en pointillés mais donne l'occasion de se rassembler à intervalles plus ou moins réguliers, l'émotion première est un des ressorts de l'action : « Nous, on est prêt pour que la ligne n'existe pas et chaque fois qu'il faudra faire péter quelque chose, on fera péter quelque chose. » nous affirme un responsable associatif local. S'associer correspondrait ainsi à la renaissance d'un mode de sociabilité de type communautaire dans lequel la communauté *locale* (ou villageoise) notamment joue un rôle central. Cette posture qu'on pourrait envisager comme disqualifiante dans des situations de débat peut toutefois être à l'origine d'une figure nouvelle d'implication citoyenne dans l'espace public qui mêle intérêt propre et préoccupation collective : nous verrons dans la dernière partie de ce chapitre à quelles conditions peut émerger la figure de ce que Jean-Michel Fourniau<sup>22</sup> appelle « le citoyen en tant que riverain ».

La posture d'opposition ne la rend pas compatible avec le « modèle syndical » puisque c'est précisément contre les acteurs et instances institutionnels que l'action est ici tournée. Participer à ces instances reviendrait à « vendre son âme ». De la même manière, l'ancrage territorial fort, axé sur la poursuite d'une somme de « mini-causes » constitutives des enjeux environnementaux locaux, le rend peu compatible avec une implication sur la longueur dans les actions d'ouverture politique dans le cadre, par exemple, de débats publics ; ou alors, si présence il y a, c'est que stratégiquement, elle peut servir la cause défendue.

Le dossier Boute-Carros est en cela exemplaire. En effet, si à l'entrée du débat public, une bannière commune ("Ni ici, ni ailleurs") rassemble les riverains et associations des territoires concernés par le projet de ligne THT, rapidement au cours du débat, une distinction forte se fait jour entre deux grandes composantes associatives : un petit groupe leader (très impliqué dans le débat, pour l'avoir d'ailleurs demandé) et l'ensemble du monde associatif local voir localiste. Comment alors une bannière commune a pu au départ les fédérer ? L'ambiguïté provient du fait, qu'en apparence, leur combat est similaire : ne pas voir le projet initial débattu (une ligne THT dans un Parc naturel régional) se réaliser. Pourtant, les arguments diffèrent profondément. L'expression "Ni ici, ni ailleurs" peut en effet se lire de deux manières. Pour les uns (localistes), elle signifie "Préservez nos paysages, pas de ligne électrique dans le Parc du Verdon", le "ailleurs" désigne alors les autres territoires de la région Verdon potentiellement touchés par les alternatives de tracé. Pour les autres (leaders), l'expression serait l'équivalent de "Ni ici, ni d'ailleurs" sous-entendu "pas de ligne électrique notamment dans le Verdon mais de manière générale, car elles sont synonymes d'une politique énergétique nucléaire centralisée contre laquelle nous nous battons en mettant en avant le potentiel énergies renouvelables et la production décentralisée d'énergie". On est d'un côté dans une posture oppositionnelle stricte (la forme de la manifestation, de la non-présence dans le débat public ou de « l'intervention-éclair » en sont les expressions les plus caractéristiques), de l'autre dans un schéma d'ordre propositionnel (la présence et le travail en réunions techniques du seul groupe associatif leader aux côtés du maître d'ouvrage l'illustre).

---

22. Fourniau J.-M., 2007, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne de sciences sociales*, XLV-136, pp.149-179.

Cette distinction, qui se fit jour nettement au cours du débat public, illustre en partie le fonctionnement de ces deux modèles d'engagement.

En conclusion de ces trois modèles d'engagement, on pourra avancer :

- d'une part, que ce qui oppose les deux premiers modèles d'engagement, c'est la façon d'envisager la manière de fédérer les causes environnementales : sur le mode de la représentation de l'environnement pour l'un, en étant reconnu comme partie prenante du « dialogue environnemental » ; sur le mode de la coalition de conflits territoriaux pour l'autre, en investissant les arènes publiques, notamment le débat public, pour y faire émerger des solutions alternatives. Cela se traduit par des modèles d'organisation très différents : modèle fédératif classique pour l'un, proche de celui du syndicalisme, avec une forte délégation interne de la base vers le sommet et une forte autonomie d'action du sommet ; sur un mode plus horizontal pour l'autre, chaque cause gardant son autonomie mais se renforçant, notamment en expertise, de sa mise en commun avec d'autres<sup>23</sup>.
- d'autre part, que l'expertise personnalisée est présente dans les trois modèles et donc que cette dimension qui avait pu jusqu'alors tenir lieu d'élément discriminant dans les modes d'engagement s'efface au profit du rapport à l'espace démocratique mis en jeu dans les dossiers.

Les trois modèles d'engagement ainsi mis en évidence reposent *in fine* sur un critère relatif à la manière d'être (ou non) en situation de débat. L'hypothèse sous-jacente consiste à penser que les procédures participatives, en ce qu'elles créent des espaces particuliers d'échanges parce que normés, datés, etc., ont une portée sur la structuration du monde associatif qui les fréquente.

### **1.3. Le rôle des procédures participatives dans la structuration associative**

Le moment du débat constitue pour nous un prisme révélateur des postures associatives : participer à un débat signifie en effet se conformer à un certain nombre de règles, plus ou moins formalisées, mises en place en partie par les acteurs eux-mêmes du débat<sup>24</sup>, et dont le but est tourné vers la constitution d'un socle commun de compréhension des enjeux et des positions de chacun. Dès lors, le fait de suivre les règles du débat contribue à créer un espace artefactuel d'interactions entre des acteurs pas forcément habitués à se rencontrer. Nous avons ailleurs<sup>25</sup> qualifié cet espace social artefactuel de « communauté débattante ». Le contour de ces communautés débattantes dépend de la nature des procédures qui les initient mais de manière générale, on peut mettre en évidence, quelle que soit la procédure concernée, un certain nombre de constantes qui affectent, façonnent ou marquent le milieu associatif qui y est engagé. Elles concernent :

- les échelles territoriales de l'objet en débat,
- l'institutionnalisation d'une partie du monde associatif,

---

23. Mise en commun qui peut d'ailleurs parfois aller jusqu'au conflit interpersonnel sur des dossiers localisés déjà fortement investis par d'autres associations.

24. On parle ici des « débats sur le débat » qui rythment inmanquablement tout commencement de débat public.

25. Leborgne M., 2005, « De la communauté débattante à la communauté de risque territorialisée », Les journées de l'ICSI *Pratiques de la concertation sur les risques industriels*, 20 mai, Toulouse (article en ligne, site de l'ICSI).

- l'évolution dans le temps du débat de la mobilisation associative.

### 1.3.1. Les échelles territoriales de l'objet en débat

Les textes qui régissent la procédure de débat public en France insistent sur une dimension particulière que doivent revêtir les débats : leur périmètre, strictement restreint au projet débattu (fut-il d'intérêt national). En d'autres termes, la procédure porte sur un projet (sous-entendu circonscrit spatialement) et pas sur une politique générale (sauf exception). Mais la voie est ténue entre une discussion qui n'intégrerait pas le projet dans un contexte plus large (politique énergétique, de transport ou autre) et celle qui ne se focaliserait que sur des choix politiques généraux en utilisant le projet comme simple exemple d'une démonstration générale. Cette ambiguïté, qui a toujours traversé les débats publics en France depuis qu'ils existent, a des effets qualifiants (ou disqualifiants) sur la parole des acteurs engagés dans le débat. Dans ce contexte, et bien que le législateur ait pris les précautions nécessaires pour que « tous les arguments soient entendus pendant le débat », les intérêts locaux défendus par les associations locales mettent ces dernières devant deux écueils potentiellement disqualifiants :

- le premier concerne la capacité demandée aux acteurs des débats de pouvoir, tout en restant collé au projet débattu, le replacer dans un contexte plus large (stratégiquement et donc géographiquement). Très souvent, si cet entre-deux là n'est pas maîtrisé, la disqualification soit pour cause de « trop grande échelle du propos » (nimbyisme), soit pour cause de discussion désindexée du territoire, intervient (soit de la part du maître d'ouvrage, soit de la part des garants du débat, type CPDP...).
- l'autre écueil qui concerne les associations poursuivant des objets locaux (type défense du cadre de vie, ...) intervient lorsque le projet présente des *caractéristiques linéaires* (ligne THT, voie ferrée, autoroute, ...). Dans ce cas, la silhouette même du projet contraint le monde associatif local à s'associer dans le but de gagner à la fois en crédibilité et en efficacité (en évitant des « poches de résistances » comme on a pu par exemple les voir dans le dossier LGV Paca, concentrées dans le centre Var). Des coalitions associatives *ad hoc* peuvent ainsi voir le jour, s'affranchissant des découpages classiques, qu'ils soient administratifs ou même géographiques en tant qu'ils sont devenus territoires de vie (bassins, vallée, ...).

Les associations de défense de l'environnement généralistes ont moins de mal à éviter ces deux écueils puisque, par nature, leur activité, leurs pratiques voire leurs réflexes associatifs les conduisent à adopter ce type de posture attendue par la procédure de débat : il n'est pas rare que certaines d'entre elles jouent le rôle de « services déconcentrés du Ministère de l'environnement » et de ce fait, sont informées des enjeux ou débats d'ordre général ; elles sont aussi souvent des fédérations d'associations et sont donc habituées à s'associer à d'autres associations en fonction des dossiers investis. Outre le périmètre de concernement du projet, le périmètre des acteurs dans lequel l'association s'engage constitue un autre des effets de la procédure de débat sur le monde associatif.

### 1.3.2. L'association face à l'institutionnalisation des débats

Depuis une quinzaine d'années, le mouvement général auquel on assiste en matière de concertation se caractérise d'abord par une ouverture importante dans la nature des dispositifs mis en place pour permettre les échanges, que ce soit en termes de périmètre de concernement des objets en débat (du micro-local au national) ou en termes de degré d'autonomie des dispositifs (du spontané via internet par exemple au plus cadré type débat public). Dans ce

mouvement général très diversifié, une tendance émerge toutefois : celle de l'institutionnalisation croissante<sup>26</sup> desdits dispositifs (qu'ils soient pérennes ou ponctuels). Ce que nous pointons ici est le lien qui se tisse dès lors entre institutionnalisation des procédures et institutionnalisation d'une partie du monde associatif qui participe à ces procédures.

Le cas des débats sur la question des risques industriels est révélateur, en négatif, de ce mouvement. Le dossier « risque » de cette recherche, sur le terrain de l'industrie pétrochimique autour de l'Étang de Berre a révélé des positionnements particuliers quant aux motifs de la participation (ou de la non-participation) associative dans le domaine. Depuis la loi Bachelot de 2003, des instances de concertation sur les risques technologiques ont été mises en place, par l'État déconcentré, dans les bassins industriels français composés d'industries classées Seveso 2 dites aussi « seuil haut » : les comités locaux d'information et de concertation (CLIC). Le bassin pétrochimique de Fos-Berre n'a pas échappé à cette norme nationale ; il n'a pas échappé non plus, comme dans une majorité de sites en France concernés par ce dispositif, à la laborieuse mise en place de ces instances nouvelles de concertation sur le risque. De nombreux travaux ont été menés sur la question<sup>27</sup> et plusieurs pistes d'interprétation mises en avant. L'une d'entre elles concerne précisément la manière dont le monde associatif est inclus et/ou s'inclut lui-même dans le dispositif. Les travaux menés par le CESSA sur le territoire des pourtours de l'Étang de Berre relatifs au rôle des acteurs associatifs ont montré une posture récurrente de méfiance (parfois défiance) de cette part des acteurs locaux du risque vis-à-vis de l'administration en général (DREAL). Étonnamment, une plus grande confiance est accordée aux industriels avec lesquels les relations sont souvent décrites comme plus directes, plus en prise avec les questions de terrain (odeurs ou fumées suspectes...) et donc leur possibles résolutions. C'est une des raisons pour lesquelles les acteurs associatifs locaux peinent à entrer dans le jeu institutionnel des CLIC, ces derniers étant chapeautés par l'État, via la préfecture. En d'autres termes, l'institutionnalisation de la concertation sur les risques industriels a eu jusqu'alors pour conséquence la structuration progressive de deux arènes de débat : l'une « In » et l'autre « Off ». La première ne semble pas, malgré les promesses qu'elle a pu porter, en mesure de bousculer les ordres locaux établis entre élu, industriels et État (Fournier, Leborgne, 2012). Dans cette configuration-là, les associations locales restent les « empêcheurs de tourner en rond », et leur place à la table de la concertation ressemble plus à un strapontin vers qui les acteurs en charge de la question des risques acceptent (de plus en plus, il est vrai) de partager de l'information.

Le cas des rapports industries/État/associations sur le territoire de Berre ne résume pas toutes les configurations possibles de présence associative à la concertation institutionnalisée. Si dans cet exemple, la majeure partie du milieu associatif local déserte les instances de concertation mises à leur disposition, dans d'autres cas, on assiste à une véritable scission des acteurs associatifs entre ceux qui participent et ceux qui refusent de participer. Ici, ce n'est pas l'État qui est mis en cause mais deux autres acteurs :

- le maître d'ouvrage d'abord,

---

26. Sans doute en lien avec leur systématisation.

27. Voir par exemple, Martinais E., Bonnaud L., 2010, « Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970 », in Bérard Y. et Crespin R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, PUR, 2010, pp. 123-137 ; Nonjon M. et al., 2007, *Ouvrir la concertation sur les risques industriels. La constitution du CLIC de Feyzin (69)*, Rapport final, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Programme Risques, décisions, territoires/RIVES ; Fournier P., Leborgne M., 2012, *Imposer la concertation locale sur un territoire mono-industriel à risques : pour compenser l'emprise de l'établissement sur son environnement ou pour en étendre les formes ?*, à paraître.

- l'organe garant de la concertation (commission particulière du débat public par exemple) ensuite.

La méfiance vis à vis de l'institutionnalisation des cadres des échanges pousse une des composantes du monde associatif (généralement la composante locale, de défense du cadre de vie et de l'environnement local) à ne pas (ou peu) participer aux débats qui peuvent être organisés. Ce boycott est justifié par le fait de penser qu'il s'agit là (débat public) « d'une mascarade de démocratie », où « tout est joué d'avance » : ce fut le cas lors du débat public ITER, dans une moindre mesure dans le débat public Boutre-Carros. Dans le même temps et à l'inverse, l'autre composante du monde associatif environnemental s'engage dans les débats. Elle le fait d'autant plus que ses compétences techniques font d'elle un interlocuteur jugé crédible par le maître d'ouvrage qui peut ne plus appliquer le qualificatif de « NIMBY » à ces interlocuteurs-là : les discussions qui s'engagent (publiquement au moment des réunions publiques de débat mais aussi en coulisse après les débats) constituent les bases d'une co-construction entre le maître d'ouvrage et cette partie du milieu associatif. Une telle organisation des échanges ne peut qu'être bénéfique au projet débattu (échanges des points de vue, améliorations techniques, appropriation réciproque,...) ; elle a par contre pour effet de scinder le monde associatif en deux catégories : ceux qui refusent la participation aux dispositifs, et ceux qui la pratiquent. Cette scission peut être profonde au point qu'il n'est pas rare de voir les uns qualifier les autres de « collabos » ; on peut penser que de telles interactions associatives ne seront pas sans conséquences, à l'avenir, au sein même des réseaux associatifs régionaux quand, à telle ou telle autre occasion, les « associations expertes » auront à recroiser les militants locaux.

Dès lors, et c'est une des hypothèses que nous pouvons formuler, les associations expertes se rapprochent progressivement d'autres types d'interlocuteurs (maîtres d'ouvrages, élus ou grands élus, administrations) trouvant auprès d'eux une place non négligeable, non seulement dans les discussions mais aussi dans les choix qui pourront être faits. De ce fait, elles se coupent d'une base associative locale qui joue le rôle de veille environnementale sur le terrain mais aussi qui peut avoir la possibilité, en jouant sur sa capacité d'indignation locale, de rassembler en nombre des militants mais surtout des « simples riverains » dans des formes d'actions d'autre nature comme la manifestation par exemple. Celles-ci cohabitent d'ailleurs au moment des débats publics institutionnalisés où l'on voit, en marge des moments officiels du débat, d'autres modes de discussions ou d'expression se mettre en place. Ces produits des débats et en marge d'eux posent alors pour le garant de la concertation la question de leur prise en compte à l'heure d'en faire le bilan. On peut considérer que c'est là une des faiblesses structurelles de la procédure de débat public, parfois « sourde » aux territoires qu'elle investit. Dès lors, la période post-débat acquiert une grande importance pour la composante associative locale qui, non contrainte par telle ou telle procédure, va pouvoir exprimer librement ses postures, sur le fond comme sur la forme.

### 1.3.3. La période post-débat

La période qui suit la phase formelle des échanges (« période post-débat ») est importante pour notre réflexion sur la « portée d'une concertation ». Cette dernière se juge à l'aune de ce que le format institutionnalisé de la discussion a pu créer. Le format « débat public » (qu'il soit cadré par une procédure type CNDP ou qu'il s'en inspire) se donne en effet pour objectif d'ouvrir le plus possible l'arène des échanges ; on pourra parler de communauté ouverte de débat puisque tous les arguments doivent pouvoir s'y exprimer. On a vu en quoi, pour une composante associative, cette arène là n'était pas valide. C'est la raison pour laquelle, très classiquement, lorsqu'un débat public se clôt et laisse la place à une concertation plus fine,

plus ancrée aussi, donc plus près du terrain (puisque'on ne discute alors plus de questions d'opportunité mais bien de modalités), on assiste à une reterritorialisation non pas de la discussion mais du conflit. La préfecture joue traditionnellement le rôle de garant de ces périodes ex-post de concertation ; avec le maître d'ouvrage, les modalités d'organisation des échanges sont mises en place (par sous-territoires qui suivent le projet). Ces sous-comités locaux de concertation sont alors l'occasion pour les associations locales de ré-investir le processus de concertation avec la légitimité revendiquée de ceux qui « connaissent leur territoire ». Ce n'est plus ici le *lieu de l'expertise* comme ce que l'attente d'arguments dans un débat public peut créer, mais bien plutôt le *lieu de l'expérience*. Ce que nous appelons ici expérience mêle indistinctement plusieurs dimensions : connaissance des lieux d'abord (au sens physique, géographique), mais aussi sentiment d'appartenance, défense d'un patrimoine local, pugnacité du pot de terre contre le pot de fer, sentiment que si le débat public avait pu être le terrain de l'adversaire (y compris l'expert associatif), la re-territorialisation des débats redevient le terrain associatif local... C'est la raison pour laquelle ces périodes post-débat prennent souvent la forme d'oppositions assez violentes ou radicales, comme une reprise en mains locales du dossier. On l'a vu à l'issue du débat public Boute-Carros, on le voit aussi aujourd'hui à l'occasion de la période post-débat du dossier LGV Paca ; on pense ici par exemple à la constitution, après le débat public LGV Paca, d'un collectif local « Stop TGV Coudon ». Cette reprise en main par le local n'est pas seulement le fait d'associations locales mais aussi celui d'élus locaux qui se mobilisent pour créer un « front du non à la LGV », en opposition frontale avec les groupes de travail issus de la concertation officielle et auxquels d'autres associations (considérées comme « collabos ») participent. La radicalité de ces phases post-débat, liée on l'a dit à une re-territorialisation du conflit, peut aller jusqu'à la remise en question du travail accompli lors de la concertation formalisée ; c'est ce qui se passe aujourd'hui dans le dossier LGV Paca où les groupes de travail ont dû s'interrompre suite à une fronde territoriale massive qui remet en cause non seulement la légitimité des choix pris dans le dossier mais aussi la légitimité de la méthode utilisée et donc des acteurs en présence.

Enfin, une autre des conséquences que la tenue d'un débat public peut avoir sur le monde associatif (mais pas seulement) est en lien avec le fait même d'avoir ou non participé aux divers moments du débat. Si la procédure de débat permet la cristallisation d'une communauté débattante, c'est qu'elle a pu créer des moments privilégiés d'échanges entre acteurs (maître d'ouvrage, élus, associations surtout), notamment dans la possibilité qui leur est donnée de se rencontrer à plusieurs reprises sur une période donnée (4 ou 6 mois pour un débat public). Dit autrement, ces acteurs ont eu l'occasion d'apprendre à se connaître, de pouvoir exposer étape par étape leur argumentation, de la voir éventuellement être partagée par d'autres ou de la faire évoluer : ils entrent dans un processus d'apprentissage collectif (Simard) qui élague progressivement les argumentaires pour aller en s'affinant au fur et à mesure de l'avancée des débats. Mais là encore, si le débat ne peut être que profitable au projet dans cette dimension débattue, il crée *de facto* une situation clivée entre ceux parmi les acteurs qui ont suivi les échanges et ceux qui ne les ont pas suivis. On pense notamment au contenu des échanges qui auront lieu après le débat, dans la phase de concertation re-territorialisée, dans laquelle il n'est pas rare de voir certains arguments mis en avant par des acteurs locaux qui n'avaient pas participé au débat, arguments collectivement disqualifiés par la communauté débattante. Si la procédure de débat public peut être considérée comme efficace et pertinente pour la qualité du projet en général, *c'est bien qu'elle convient d'abord à la frange associative experte*. Elle reste relativement étrangère aux associations militantes locales qui, au mieux y voient un espace d'échanges qui ne peut leur convenir puisque trop expert, au pire, la considère comme un outil de plus du pouvoir qui lui permet, sous couvert de concertation, de faire passer ses projets, quelles que soient les avis des territoires concernés.

Par ailleurs, un des effets de la présence de multiples débats sur un même espace géographique régional permet une remobilisation, par les acteurs associatifs qui s'y engagent, de postures ou d'arguments déjà éprouvés dans d'autres situations de débat. Dans ce cas, les acteurs associatifs experts, qui se donnent les moyens de suivre les différents moments de débat dans l'espace régional, incarnent les vecteurs, sur le fond, d'une argumentation basée sur « le précédent », soit sur la forme, de manières d'être en débat. Une mémoire collective des débats régionaux se construit ainsi progressivement, les cadres sociaux de cette mémoire (Halbwachs) étant les moments de débat eux-mêmes, lieux qui appellent à une remobilisation des arguments et des acteurs qui les ont portés précédemment. Ainsi, le débat de la LGV Paca ne s'est pas déroulé sans que de constants rappels n'aient été faits au débat qui, 15 ans plus tôt, avait consacré le milieu associatif local expert comme inventeur de la procédure de débat public : le dossier du TGV Méditerranée. Ainsi, la coordination qui s'est créée au moment du débat public LGV Paca s'est-elle appelée la CAPRE (coordination associative provençale de défense de l'environnement, collectif d'une vingtaine d'associations anti-TGV) en souvenir de la CARDE (Coordination associative régionale de défense de l'environnement) qui était la coordination à l'œuvre en 1990 lors du débat sur le projet de TGV Méditerranée, et dont on retrouve certains leaders quinze ans après.

Véritables professionnels du débat public, ces associatifs experts, qu'ils appartiennent à la catégorie « du syndicalisme environnemental » ou à celle « de l'action politique », sont pour une bonne part à l'origine des changements qui se font jour au sein des équipes des maîtres d'ouvrage qui ont à s'y confronter, changements qui passent par exemple par des formations internes à la concertation.

En conclusion, et pour revenir à l'influence de la procédure de débat sur l'organisation des participants associatifs, la coopération observée entre certains élus et certaines associations d'une part (voir coordination élus-associations dans le cas du débat Boute-Carros) et entre certains membres associatifs et le maître d'ouvrage d'autre part (voir par exemple la gestion des risques autour de l'étang de Berre), a comme conséquence le développement, au sein de la sphère associative, d'une forte réaction de méfiance (pouvant parfois aller jusqu'à la scission) émanant d'une partie du monde associatif à l'égard de sa composante experte. Coopération et méfiance formeraient ainsi les deux pôles d'un même enjeu : la participation citoyenne aux débats ouvrant à une décision publique. En d'autres termes, le législateur, tout en souhaitant organiser une plus grande transparence dans les processus de prise de décision publique, a du même coup contribué à renforcer deux formes, par ailleurs connues (voir notamment Lascoumes, 1994, Micoud, 2000)<sup>28</sup>, d'engagement associatif : le modèle de l'expertise et celui de la communauté locale. Ainsi, la distinction qu'on voyait s'estomper entre défense d'intérêts localisés (du type NIMBY) et investissement dans la lutte entre différents intérêts généraux, serait ainsi largement réactivée. Le témoignage d'un responsable d'une association locale concernée par le projet de ligne THT Boute Carros l'illustre : « Il y a des associations, dont on ne sait pas exactement comment elles se situent par rapport à la ligne. Personne ne sait si elles sont pour ou contre et ce n'est pas beaucoup plus clair pour les autres, je parle des associations d'une certaine importance [*i.e.* expertes (ndla)] ».

Outre les effets mentionnés des dispositifs de concertation sur le milieu associatif, le visage des associations régionales environnementales a évolué depuis les premiers pas de l'URVN à Cannes. Les grandes dynamiques que nous avons abordées laissent aujourd'hui voir un monde associatif régional qui a opéré certaines mutations dans ses manières d'intervenir dans

---

28. Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, 317 p. ; Micoud A. (avec la collaboration de Charvolin F. et Regazzola T.), 2000, *La dynamique des associations de nature et d'environnement*, Ministère de l'Environnement, rapport de synthèse, CRESAL, 52 pages.

l'espace public, en faisant par exemple appel à d'autres types de ressources ou en entretenant de nouveaux rapports au pouvoir. C'est ce que nous voyons dans la partie qui suit.

## **II. LE NOUVEAU VISAGE DU MONDE ASSOCIATIF RÉGIONAL FACE À LA PRATIQUE DU DÉBAT PUBLIC**

Les dynamiques internes au monde associatif régional ont contribué à mettre aujourd'hui en évidence certains traits qui nous poussent à revoir les caractéristiques classiques de définition de ces acteurs-là. Ainsi, les lignes de partage concernant l'expertise ont évolué, les thématiques présentes dans l'espace public ont, elles aussi, changé, de même que la manière de les appréhender. Cette nouvelle cartographie des acteurs et des ressources mobilisées n'est, nous semble-t-il, pas sans lien avec un contexte déjà abordé qu'est celui des effets de l'institutionnalisation des dispositifs de participation. La portée de nos débats voit sans doute là une de ses manifestations que nous détaillons dans les paragraphes qui suivent. Ils éclairent ce que sont aujourd'hui les nouvelles pratiques du débat public dans le monde associatif régional.

### **2.1. Un échelon local qui monte en expertise**

C'est peut-être le changement le plus remarquable dans ce que donne à voir le monde associatif régional provençal aujourd'hui. On l'a montré, en Région Paca comme ailleurs, les associations expertes ont jusqu'alors répondu aux canons de la typologie de Pierre Lascoumes : associations généralistes qui poursuivent comme objet la défense d'intérêts d'ordres généraux. C'est ainsi que ce sont fondées les grandes fédérations associatives régionales que sont l'URVN ou plus tardivement Fare Sud. C'est cette caractéristique propre (l'expertise) qui a fait qu'elles ont pu avoir la place dont elles jouissent aujourd'hui auprès des instances régionales ou même des services déconcentrés de l'État, relativement proches donc des sphères décisionnelles. On pense ici plus particulièrement à la composante « syndicale environnementaliste » ; en tant qu'associations agréées, leur présence dans les différentes instances de gestion environnementale (comme la commission des sites par exemple au niveau départemental) en a fait des acteurs incontournables dans le paysage environnemental régional. Pourtant, leur pratique du débat public, à l'échelle régionale, de par cette insertion dans les dispositifs existants, peut être considérée comme modérée (voir notamment le débat LGV Paca). Les cénacles d'experts dans lesquels elles trouvent une place reconnue, fonctionnent sur des formats relativement éloignés des principes du débat public, pour lesquels par exemple, tous les arguments (y compris les non-experts) doivent pouvoir s'exprimer.

Pour la composante liée à « l'action politique », parfois actrice de la contestation, souvent de la construction de solutions alternatives techniquement élaborées, elle est plus présente aux débats. Cette place les a aussi, on l'a vu, éloignées d'une base associative locale, aux préoccupations davantage tournées vers la défense du cadre de vie.

L'une comme l'autre avaient en commun la maîtrise d'un fond commun d'expertise, mobilisable en fonction des sujets, voire partageable entre elles. C'est en cela qu'elles se distinguaient d'abord de l'autre vaste part du monde associatif.

Pourtant, l'observation de certains des débats qui se sont déroulés en Région ces dernières années nous pousse aujourd'hui à revoir cette partition-là (entre experts et non-experts), au moins à la modérer. Le cas du débat LGV Paca est une bonne illustration de ce changement.

Alors que dans les débats qui se sont déroulés avant les associations expertes (ou les représentants experts des fédérations régionales) tenaient leur rôle, une des particularités du débat LGV Paca fut la quasi-absence ou au moins la sous-représentation de ces réseaux associatifs régionaux (URVN, Fare Sud, MNLE...) au profit d'associations locales. Ces dernières ne sont pas situées n'importe où : elles restent des associations de défense du cadre de vie local ; dans le cas du dossier LGV Paca, ce sont notamment les associations situées dans des zones où est envisagée la construction de gares (Cuers<sup>29</sup>, Cagnes-sur-mer<sup>30</sup> ou encore Antibes avec l'association ADECHAntibes<sup>31</sup>). Ces associations combinent donc, de manière relativement inédite, deux registres jusqu'alors étanches : celui de la défense du cadre de vie et celui de l'expertise. Mais il ne s'agit pas là de n'importe quelle expertise. En effet, le dossier LGV a cette particularité par rapport aux autres dossiers étudiés qu'il met en scène à la fois la discussion sur un objet technique (une ligne à grande vitesse à construire, des fréquences, des cadencements à calculer...) et aussi la discussion sur les effets possibles du projet sur le *développement des territoires* qu'il traversera. On pourrait parler d'*expertise territorialiste*<sup>32</sup>. On comprend en quoi la thématique des gares et de leur implantation a pu être un vecteur d'implication pour ces associations locales : par la gare, c'est le territoire local dans son ensemble qui se déploie. On pourrait même avancer que c'est « par la gare » que ces associations locales ont opéré le pas d'un *registre strictement local au registre territorial*. Nous reviendrons sur ce couplage du local et du territorial, déclinaison spatialisée de la figure mise en évidence par J-M. Fourniau qu'est le « citoyen en tant que riverain ». Quoiqu'il en soit, c'est bien par ces associations locales que les contours d'une solution alternative au projet de LGV Paca ont émergé.

Qu'en est-il dès lors du rôle historique dévolu aux réseaux régionaux, qui incarnaient jusqu'alors cette expertise-là ? On l'a dit, leur sous-représentation (au moment du débat LGV Paca) fait partie des changements qui affectent le monde associatif régional dans les pratiques de débat public. Il semble qu'à ce niveau, les modes d'engagement aient changé : dans les débats, les grands réseaux associatifs régionaux délèguent l'expertise à certaines associations (membres de leur réseau) spécialisées sur les thématiques abordées. L'expertise territoriale des associations locales trouve ainsi un autre relai d'expertise (plus technique) : le moment du débat est la seule période qui permet leur rencontre, dédiée exclusivement à la construction de leur argumentaire qu'on pourrait qualifier de complet. Ainsi par exemple, toujours dans le dossier LGV et qu'on retrouve de la même manière dans le dossier VRAL, on voit se mettre en place deux pôles relativement visibles concernant l'expertise transport et aménagement du territoire :

- d'un côté, la présence forte d'associations thématiques expertes sur les transports (la FNAUT<sup>33</sup> par exemple) à laquelle viennent se greffer on l'a vu des associations locales qui montent en expertise (sur la question des gares ou de la ré-ouverture de lignes par exemple),

---

29. Association Stop nuisances Cuers.

30. Association cagnoise des grands plans (ACGP) ou l'association de défense des habitants de l'Est du Cros (ADHEC).

31. Association pour le développement environnemental et culturel à vocation humanitaire.

32. Du nom d'un courant de pensée très présent en Italie notamment sous la houlette de l'urbaniste Alberto Magnaghi : l'école territorialiste met au centre de sa pensée la question du « local » comme ressort premier du développement à la fois économique et social. Voir Magnaghi A., 2003, *Le projet local*, Ed. Mardaga, 124 p.

33. Fédération nationale d'associations des usagers des transports. En région PACA, le vice-président de la FNAUT est aussi membre du conseil d'administration de Fare Sud.

- de l'autre, dans une optique plus large territorialement mais tout autant experte dans le domaine, le GIR Maralpin (Groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud alpines et l'aménagement du territoire maralpin) dont les réflexions englobent non seulement les conséquences régionales du projet (LGV) mais aussi plus largement, la manière dont le projet joue ou non un rôle dans la problématique générale de la traversée alpine ; ce qui explique les liens étroits qui lient le GIR à ses homologues italiens.

Cette « délégation d'expertise » de la part des réseaux associatifs régionaux leur permet de s'investir plus fortement dans d'autres types d'engagements (que ceux de l'expertise en situation de débat) : leur présence au sein de réseaux institutionnels comme signe d'une maturité associative, historiquement vrai pour la composante « syndicale » et de plus en plus pour la composante « politique ». Les modalités du rapport au pouvoir deviennent ainsi un autre élément du nouveau visage associatif régional.

## **2.2. L'émergence et l'évolution de l'écologie politique**

### 2.2.1. De l'action citoyenne au réseau d'experts

Un des points de rupture dans l'évolution du monde associatif régional depuis le début des années 1970 a été, on l'a vu, la création de Fare Sud (en 1992) dans un paysage alors largement balisé par la fédération régionale mère, l'URVN. Le projet de Fare Sud est alors, sur la base d'un mouvement citoyen que le conflit du TGV Méditerranée a contribué à faire émerger, d'apparaître comme l'interlocuteur qui incarne ce mouvement citoyen dont la visée est l'action associative (permise par la mobilisation du nombre). Le mode de fonctionnement pourrait s'apparenter à, d'un côté, la présence d'une veille associative sur les territoires, laquelle veille ferait remonter l'information à la tête de réseau (Fare Sud) qui d'un autre côté, en collaboration avec les associations locales concernées, prendrait en main le dossier sur un mode expert, légitimé par une mobilisation locale. Les différentes mises à l'épreuve (depuis le milieu des années 1990 surtout) de ce mode de fonctionnement aboutirent à un double modèle d'engagement (voir 2.2.2.) dans lequel, au lieu de mettre en actions les revendications d'un mouvement citoyen, la fédération d'associations a évolué vers un réseau d'experts individualisés. Il est intéressant de noter que, s'étant détournée du militantisme associatif local, une fédération régionale comme Fare Sud va, entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, se tourner vers d'autres types de fédérations, à l'échelle européenne cette fois ; on pense notamment à la présence de Fare Sud au sein du réseau associatif européen ITE (Initiative transport Europe). La problématique centrale d'ITE concerne la question des transports transalpins et dans l'arc méditerranéen (de l'Espagne à l'Autriche) et chacune des fédérations adhérentes à ITE joue le rôle de l'associations locale, chargée de la veille sur son territoire national (partie Sud concernant la France). La présence de Fare Sud au sein d'ITE élargit plus encore son périmètre d'intervention, y compris en France, avec notamment, pendant cette période, sa proximité avec une autre grosse fédération associative : la Cojam (Coordination Jura-Alpes-Méditerranée). La déconnection d'avec une base associative militante pourrait être pensée comme n'étant le fait que de l'échelon régional expert ; il semble pourtant que les modes d'implication associative, au niveau local, aient eux-aussi évolué.

### 2.2.2. Du terrain aux dossiers

Le conflit du TGV Méditerranée au début des années 1990 s'était caractérisé par une forte capacité de mobilisation de la part des acteurs associatifs locaux, notamment sur la partie sud

du tracé : manifestations, banderoles, associations locales, riverains sont sortis dans les rues des villes et villages concernés pour montrer leur opposition au projet. C'est peut-être dans ces mouvements de nombre qu'on trouvera les racines de ce qui deviendra la procédure de débat public en France, le législateur sentant qu'un vide institutionnel se devait d'être comblé face à la récurrence de ce mode d'expression populaire (face aussi au retard qu'il pouvait faire prendre aux projets et aux coûts supplémentaires qu'il générait). Quelques années après, dans le cadre d'une procédure de débat public cette fois, le conflit autour de la ligne THT dans le Verdon sera aussi générateur de mouvements d'oppositions ; ils seront toutefois moins nombreux et plus circonscrits : une première manifestation a lieu à Marseille, devant la Préfecture, avant l'ouverture du débat public ; d'autres s'organisent pendant le débat dans un secteur géographique particulier (autour du pays de Fayence), à l'initiative d'un mouvement de citoyens (le CIC de Fayence, comité d'initiatives citoyennes) qui préexistait au débat et dont un des ressorts de mobilisation repose sur l'organisation d'un mode de sociabilité de type communautaire (banquets dans les champs, moments festifs, stands de vente de produits locaux, ...). Ce type de réunions eut lieu à plusieurs reprises à Fayence, pendant la période de débat public. Considérés comme des moments « off » du débat, ce qu'il s'y dit ne fut pas pris en compte dans le bilan que la CPDP fit après le débat. Hors cadres du débat<sup>34</sup>, leur signification semble petit à petit se marginaliser, comme si une mise en conformité des postures en débat était à l'œuvre dans le mouvement d'institutionnalisation des échanges. En d'autres termes, *l'hypothèse que nous avançons consiste à penser que les matrices d'organisation des débats telles qu'elles se mettent en place depuis l'avènement de la procédure de débat public notamment, ont une influence sur la manière dont le monde associatif agit ; une part importante du milieu associatif local semble ne pas vouloir intégrer les cadres proposés des débats, avec l'argument d'une instrumentalisation de leur parole. Dans ce cas, des scènes « off » de débat peuvent alors se mettre en place. Une autre part, moins nombreuse, choisit une autre manière d'agir, non pas en « off » des débats mais après les débats : on pense à l'action en justice.*

Les éléments de contexte s'ajoutent les uns aux autres :

- la non-prise en compte dans les débats de certaines formes d'expression (type manifestations),
- une baisse du nombre de militants au sein des associations locales,
- une montée en expertise de certaines de ces associations locales.

Une des conséquences de ces évolutions est la montée en compétences juridiques d'une partie de ces associations locales. Cette voie procédurière peut avoir des effets importants sur les processus de concertation, y compris ceux parmi les plus solidement ancrés, comme le cas du débat THT Boutre-Carros qui mérite qu'on s'y arrête. Entre octobre et novembre 2004, l'enquête publique (qui fait suite au débat public) a lieu dans les territoires du projet de ligne. Cette re-territorialisation du dossier réactive les oppositions locales, dont une association connue dans les territoires du Verdon pour sa combativité en faveur de la défense des sites : l'association interdépartementale pour la défenses des lacs et des sites du Verdon (AIDLSV). Un an plus tard, en décembre 2005, l'arrêté de déclaration d'utilité publique (DUP) est signé par les ministères de l'industrie et de l'équipement ; les ministères de l'écologie et de l'industrie signent dans le même temps une dérogation à l'obligation d'enfouissement d'une ligne en site classé (une partie du territoire de la future ligne, dans les gorges du Verdon). Un

---

34. Certaines actions ont même pu fortement s'éloigner des cadres du débat ; ainsi par exemple, des autodafés des dossiers du débat (réalisés par le maître d'ouvrage EDF) furent commis par les militants de ces associations locales.

certain nombre de recours en annulation sont émis de la part d'associations locales, dont l'AIDLSV en janvier 2006. Cette dernière fédère derrière elle d'autres petites associations locales et peut ainsi se permettre de solliciter la médiatique avocate de l'environnement, Corinne Lepage. Le 2 mai 2006, contre toute attente, quatre magistrats du Conseil d'État se déplacent dans le Verdon et, à bord de l'hélicoptère de RTE, en compagnie du chef de projet et du président de l'AIDLSV, survolent les Gorges du Verdon et les territoires du futur tracé de la ligne THT, avant de statuer sur le recours déposé par l'association qui se base sur deux points forts : la fait qu'il s'agit là d'un site classé d'une part, et qu'une partie du territoire est concerné par l'application de la loi littoral<sup>35</sup>. Le 21 juin 2006 le commissaire du gouvernement demande au Conseil d'État l'annulation de la DUP<sup>36</sup> et de la dérogation à l'enfouissement, ce qui est accepté par ce dernier le 10 juillet 2006. Le Conseil d'État validera toutefois la DUP relative aux transformateurs, signe de reconnaissance de l'utilité publique de la ligne projetée. En d'autres termes, si dans certaines situations (cf. 3.1.) la prégnance du local se décline dans une expertise territoriale, elle peut aussi s'incarner dans une judiciarisation territoriale qui fait appel à d'autres ressorts mais qui, in fine, peut constituer un contrepoids d'envergure face aux procédures institutionnalisées de mise en débat. Aujourd'hui encore, près de six années après la décision du Conseil d'État, on peut considérer que le dossier Boutre-Carros n'est pas clos et que la sécurisation électrique de l'Est de la région Paca n'est pas réalisée.

La montée en compétences juridiques d'un certain nombre d'associations locales a notamment comme conséquence d'une part un défaut d'implication de ces associations dans ce qui pourrait être un travail de co-construction entre acteurs, d'autre part et à l'inverse, l'entrée dans une logique de la déconstruction ou de la dénonciation dans laquelle la posture propositive n'a que peu de place. Cette posture incarne la négation des instances pérennes ou *ad hoc* de mise en débat qui peuvent se mettre en place sur les territoires. À l'autre extrême de l'échiquier associatif, d'autres acteurs choisissent de s'impliquer durablement dans les dispositifs participatifs. Ce phénomène d'institutionnalisation du monde associatif via les dispositifs participatifs révèle ainsi de nouveaux rapports au pouvoir. On pense ici aux conseils de développement, aux CESR qui voient s'impliquer certaines associations locales et d'autres généralistes ; elles trouvent là un échelon accessible, promu par le Grenelle de l'environnement, d'une gouvernance à cinq ; on peut avancer l'hypothèse selon laquelle c'est aussi, pour les instances du Grenelle, une manière de contourner une forme atypique de coopération, parfois rencontrée sur les territoires concernés par des conflits d'aménagement : les coordinations « élus/associations », prônées par la fédération Fare Sud par exemple. Poussée par l'urgence et/ou l'importance de certains projets, l'alliance de l'association et du pouvoir représentatif local, dans le but d'avoir plus de poids et de porter le territoire d'une seule voix, n'est en effet pas durable par nature.

Pourtant, si le principe d'une « gouvernance à cinq » est censé renforcer la concertation entre acteurs, la manière dont elle se met en place ne laisse pas indifférent nombre d'associations non seulement locales mais aussi expertes, impliquées depuis longtemps dans les instances gestionnaires de l'environnement. La polémique concerne, à la suite du Grenelle, les nouvelles règles de représentativité associative et d'actions (juridiques notamment) auprès des instances nationales et locales de concertation. Dans un article paru à l'été 2011, l'avocate

---

35. La loi littoral concerne aussi les lacs de plus de 2.000 hectares : le lac de Ste Croix à l'aval des Gorges est-il ainsi inclus dans le périmètre de la loi.

36. Il s'agit en fait de deux DUP, l'une concernant la ligne, l'autre concernant les transformateurs nécessaires à la nouvelle ligne.

Corinne Lepage alerte la première de ce qu'elle appelle « le décret scélérat »<sup>37</sup> (décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances) qui stipule en substance que :

*« Pour pouvoir participer, une association devra désormais compter au moins 2 000 adhérents. Quant aux associations d'utilité publique, elles devraient exercer leur action sur la moitié des régions au moins, et disposer d'un minimum de 5 000 donateurs, pour pouvoir se faire entendre. Les seuls organismes ayant le droit de le faire entendre leur voix sur les politiques environnementales sont des organismes publics au sein desquels seules ces grandes associations ont le droit d'être représentées. De plus, l'État s'octroie le droit de vérifier les conditions de financement des associations pour s'assurer « de leur indépendance ». ».*

Corinne Lepage poursuit :

*« Ce texte est liberticide au regard de la liberté d'association ou plus précisément du droit des associations à se faire entendre. Il exclut en particulier toutes les associations d'experts qui ont fait l'essentiel du travail en termes d'alerte au cours des dernières années. Mouvement des générations futures – Criirad, Criigen, réseau santé environnement, Inf'OGM, pour n'en citer que quelques-uns – n'auront aux termes de ce texte plus le droit de participer, voire plus le droit d'être agréés puisque c'est l'agrément au titre de l'environnement lui-même qui est touché par ce décret scélérat. (...) C'est la capacité des associations les plus dérangeantes pour les lobbies défendus par le gouvernement qui est ici mise en cause. En effet, sans agrément, la capacité de porter plainte avec constitution de partie civile reste très réduite. Dans ces conditions, les procès mettant en cause ces lobbies deviennent beaucoup plus difficiles. De la même manière, le fait que les agréments soient conditionnés par le nombre de personnes rendra très difficile la tâche des associations locales, constituées contre tel ou tel projet, telle ou telle infrastructure. Les préfets pourront toujours soutenir qu'elles ne remplissent pas les conditions. ».*

Le décret incriminé fait suite à un premier rapport sur la représentativité des associations (rapport Pancher du 30 juillet 2008) puis à un second, en avril 2011, du même député, sur les modalités de concertation « au service de la démocratie environnementale ». Ces deux travaux dressent, à la suite du Grenelle, les nouveaux cadres de ce à quoi devra ressembler la matrice participative sur les questions environnementales. Une partie du monde associatif environnemental (qu'il soit local ou expert généraliste) s'est ému de cette évolution qui, pour beaucoup, encadre trop strictement un milieu qui se définit justement par son hétérogénéité et sa diversité. Par ailleurs, les critères mis en avant par le décret de juillet 2011 aboutiraient effectivement à délégitimer un nombre important d'associations dont la force repose non pas sur le nombre mais sur l'expertise. Qui plus est, nous avons vu à quoi pouvait ressembler l'évolution du monde associatif régional, tout à la fois dans le sens d'une montée en expertise et d'une perte en termes d'adhérents. En Région Paca par exemple, Fare Sud se sent visée par l'application du décret. À l'ordre du jour d'une de ses assemblées générales, on pouvait lire :

*« Le concept aberrant de "représentativité associative" inventé, en toute connivence, par le gouvernement et certaines grandes associations nationales pour leur en assurer le monopole. Faudrait-il se préparer à la disparition de Fare*

---

37. <http://blogs.rue89.com/corinne-lepage/2011/07/19/les-assos-pour-lenvironnement-se-font-entuber-en-douce-214879>

*Sud de toutes les commissions consultatives réservées aux “grands représentatifs” et, donc, envisager soit notre disparition à terme, soit notre allégeance à un “grand machin associatif” ayant l’onction du pouvoir. Corrélativement, comment renforcer la vitalité, le financement sans perte de liberté d’agir, et l’efficacité de nos associations, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de la réforme des collectivités territoriales et de leurs finances et de la suppression de la clause de compétence générale de ces collectivités. »*

En filigrane, c’est un autre débat qui a lieu, intra-associatif, entre le niveau national et le niveau local. L’organisation du Grenelle de l’environnement fut l’élément déclencheur du conflit aujourd’hui encore ouvert entre les tenants d’une institutionnalisation du monde associatif et les autres (voir nos deux premiers modèles d’engagement). En d’autres termes, les uns reprochent aux autres de vendre leur âme au pouvoir<sup>38</sup>, et les autres de dire aux uns que leur non-organisation au niveau local a des effets contre-productifs sur les combats menés. La place de FNE dans cette redistribution des rôles est l’objet de vives querelles intra-associatives au niveau régional. En Paca, les relations entre Fare Sud et l’URVN n’en sont que plus complexes, depuis que l’URVN est rebaptisée « URVN-FNE ».

Ainsi, au sein du monde associatif régional expert, deux ensembles distincts se dessinent : les uns (type URVN/UDVN-FNE) vont être amenés à siéger dans les instances de concertation pérennes régionales, les autres (type Fare Sud) s’impliquant au cas par cas sur les dossiers locaux (via les associations locales) et jouant *in fine* le rôle d’agitateur autonome dans l’espace public. Faut-il voir un lien entre l’institutionnalisation croissante des espaces de paroles et l’institutionnalisation en cours des acteurs associatifs amenés à y participer ? De la même manière, faut-il voir dans l’émergence de la figure du « citoyen en tant que riverain » une forme de résistance ou de réponse à cette tendance ? Quoiqu’il en soit, les nouvelles caractéristiques à la fois du contexte d’action associative et de la structure associative elle-même questionnent la pérennité d’un système plus de centenaire dans sa nature même d’institutions *intermédiaires*.

Dans ces changements à l’œuvre, d’autres dimensions de la mobilisation sont affectées dont celle, considérée jusqu’alors comme irréductible : la dimension territoriale.

### **2.3. L’effacement du territoire au profit de nouvelles thématiques : l’exemple de la santé**

On a vu en quoi le recours aux arguments territoriaux (en termes d’attachement territorial) était une constante dans les différents débats analysés. La composante territoriale se décline alors en plusieurs registres : celui de l’expérience quotidienne (le vécu) comme support de témoignages en situation de débat ; celui de l’expertise territoriale aussi, avec une implication des associations locales dans des argumentaires basés sur la défense, la promotion ou l’amélioration des dynamiques territoriales en lien avec le projet débattu (cas du débat LGV avec l’implantation des gares, cas des débats sur les liens entre risques industriels et urbanisation autour de l’étang de Berre, cas du projet ITER et de l’aménagement du Val de Durance...).

---

38. La question nucléaire, par exemple, n’a pas fait l’objet d’un groupe de travail particulier, ce qu’auraient souhaité nombre d’associations locales militantes. France Nature Environnement (FNE), la plus grosse fédération nationale d’associations environnementales, très impliquée dans l’organisation du Grenelle, n’est pas allée à l’encontre du gouvernement sur ce point.

Dans un certain nombre de ces débats pourtant, à cette « prégnance du milieu » viennent se greffer d'autres thématiques dont la nature même a tendance à reléguer les questions territoriales ou d'attachement à des combats local-locaux, trop éloignés des *nouveaux* enjeux ou n'ayant pas la capacité des les intégrer.

Le terme de « nouveaux enjeux » mérite d'être précisé. Il ne s'agit en effet pas forcément de thématiques nouvelles dues aux avancées technologiques récentes et dont on ne parlait pas il y a 10 ou 15 ans (le développement des nanotechnologies par exemple), mais de thématiques qui étaient relativement absentes ou invisibles dans l'espace public.

Nous nous arrêterons plus particulièrement sur l'une d'entre elles, celle de la *santé* (qu'elle soit qualifiée de publique ou d'environnementale). La raison de ce focus réside d'abord dans le fait que la thématique santé est commune à l'ensemble de nos dossiers et ensuite qu'elle laisse voir une montée en attention de la question depuis une dizaine d'années. Débattre d'une ligne électrique et ce sont les réunions publiques thématiques sur les effets des champs électromagnétiques qui rassemblent le plus de citoyens, débattre des transports dans la vallée du Rhône, ce sont les questions de pollution et de mode de vie qui préoccupent le plus le panel de citoyens de l'atelier organisé pour l'occasion. Le chapitre du présent rapport consacré exclusivement à cette question notamment à partir de contextes de risques et de pollutions industriels suffit pour clore le constat d'une thématique aujourd'hui très présente notamment au sein du monde associatif.

Il n'en a pas toujours été le cas ; le travail de Jacques Lolive et Anne Tricot en 2000 sur l'émergence de l'expertise associative dans le domaine des transports<sup>39</sup> n'aborde par exemple pas la question : elle semble absente des débats. Les préoccupations associatives d'alors sont d'abord de se construire une expertise technique solide des trafics, une maîtrise des outils de prévision... Le réseau européen déjà mentionné ITE sera d'ailleurs reconnu pour ces compétences-là. Comment alors comprendre la montée en puissance, par la suite, de la thématique santé dans l'espace public ? On peut penser que le terrain se prépare depuis longtemps avec l'ensemble des scandales ou affaires qui lui sont liés : amiante, sang contaminé, vache folle, plus récemment Médiator... Sur ce terreau-là, il nous semble qu'on peut déceler deux origines conjointes de cette montée en attention de la santé comme dossier transverse. Ces deux origines n'ont pas, nous le verrons, les mêmes rapports à la territorialité.

L'une trouve ses origines « par le bas » : les signes de cette attention se décèlent notamment dans le cadre des réunions publiques thématiques des débats étudiés où l'on voit bien comment ce type de préoccupations est en germe dans les discours, les questions posées, la forte fréquentation de ce type de rencontres. L'impression que laissent ces moments de débat est celle d'un public (grand public) relativement démuni devant la technicité croissante des dossiers discutés ; dans ce contexte, les motivations à intervenir (ou simplement à être présent) sont relatives à des préoccupations du « soi », du « propre », du concernement individuel ou du proche : ici, c'est sa propre santé qui est potentiellement engagée. Du propre au proche, cette première origine de la préoccupation santé a pour conséquences de préserver le caractère ancré des revendications qui peuvent s'exprimer : « *Notre santé est potentiellement en jeu parce que c'est sur notre territoire que les choses se passent* » (on pense ici par exemple au cas de certains discours de riverains recueillis autour de l'étang de Berre). Une autre illustration de cette présence citoyenne sur le sujet est le résultat des discussions qui eurent lieu dans le cadre de l'atelier citoyen du débat VRAL : elles eurent en effet pour

---

39. Lolive J., Tricot A., 2000, *La constitution d'une expertise environnementale transalpine et sa portée sur la conduite des projets en France*, Rapport final, programme Prédit.

résultat de revoir l'ordre de priorité d'un certain nombre de thématiques présentes dans le débat et de placer la thématique santé comme une priorité dans les choix que la puissance publique aura à faire.

L'autre origine se trouve plutôt du côté de l'expertise : elle est le fait de spécialistes du domaine (médecins notamment), qui, par le biais d'une démarche militante, structurent la cause « santé/environnement » sans prendre appui sur la dimension territoriale de la question. Dans ce cas de figure, le territoire d'assise des statistiques épidémiologiques n'est que le support de circonstance d'un argumentaire a-territorial, il ne sert ici que d'exemple. Car si au départ c'est bien sur le territoire que se mettent en place les cadres de l'action (création d'une association par exemple, échantillons statistiques, enquêtes sur le terrain), très vite l'échelon local est dépassé pour porter la cause à un niveau national. C'est ce qu'on observe autour de l'étang de Berre avec la création de l'ASEP (Association Santé Environnement Provence) par une équipe de médecins locaux, en 2006. L'élément déclencheur est l'observation d'une augmentation de certaines pathologies (asthme notamment) dans la population de leur patients, et la suspicion que celle-ci pouvait être en lien avec l'environnement particulièrement pollué du territoire local. Puis les dossiers se succèdent (incinérateur de Fos et dioxines) et en 2008, une action médiatique de l'ASEP (contre la pollution aux PCB du Rhône) la fait connaître au niveau national. Considérant que le niveau régional n'est plus l'échelon territorial pertinent pour porter sa (ses) cause(s), l'ASEP est créée en 2008, avec deux objectifs :

- de sensibiliser les populations aux risques sanitaires et mener des actions de prévention,
- de faire entendre le point de vue des patients auprès des instances décisionnelles en participant par exemple au Grenelle des Ondes, au groupe de suivi du Plan National Santé Environnement 2...

Le dossier santé-environnement fait partie des éléments qui jouent un rôle important pour la portée des débats régionaux qui nous retiennent ici. Sa (rare) nature trans-dossier permet tout d'abord une circulation des attentions d'un dossier à l'autre et ainsi de structurer des relations d'acteurs plus difficiles à établir quand les objets en débat n'ont pas de segments communs d'intérêts. Que ce soit au sein de la composante « syndicale » ou celle « politique », des compétences internes thématiques se construisent et sont mobilisées en fonction des dossiers. C'est un premier aspect de la déterritorialisation opérée par la thématique santé-environnement, celui de la *personnification* des causes, au sein du milieu associatif. Le second aspect a trait à la nature même de l'objet qui, on l'a vu, met le territoire à distance par le canal de la *personnalisation* des causes : c'est l'individu en propre qui est potentiellement touché par les effets des activités sur la santé. Ce deuxième mouvement, qui déborde de loin le strict milieu associatif, contribue à ouvrir largement ce type de dossier dans l'espace public. En d'autres termes, à le rendre politique.

## **En conclusion**

Le monde associatif environnemental régional aujourd'hui montre un visage largement transformé depuis les premières mobilisations centrées sur le cadre de vie. Ces changements concernent à la fois la forme et la manière d'être présent dans le débat mais aussi le fond des revendications. Il nous semble que, en lien avec nos préoccupations, le mouvement général d'institutionnalisation des espaces de débat initié depuis une quinzaine d'années maintenant a un rôle non négligeable dans ces changements. Dans ce sens, on peut parler de portée de la

concertation sur le milieu associatif régional : comme si à une institutionnalisation des cadres de la discussion correspondaient deux mouvements généraux, révélateurs de postures de fond du monde associatif :

- l'une, considérant que c'est en se conformant à ces cadres que leurs messages ont le plus d'impact,
- l'autre, rétive à ce qu'elle considère comme une instrumentalisation de sa parole, préfère rester en marge des instances mises à disposition, considérant qu'elles jouent vraiment là leur rôle de contre-pouvoir.

Surfant sur l'une et l'autre des stratégies, le citoyen-riverain impose dans ce paysage argumentaire une troisième manière d'être : intermittente et souvent experte, elle incarne une vigilance sur les territoires, que les acteurs des débats ne peuvent aujourd'hui plus ignorer.

La portée de la concertation sur la pratique associative des débats se joue aujourd'hui sur deux plans :

- l'effacement du critère discriminant de l'expertise dans la manière de structurer le milieu associatif régional. Sa diffusion dans l'ensemble du tissu associatif ne permet plus aujourd'hui de lire aussi clairement qu'il y a une dizaine d'années (voir la typologie de P.Lascoumes, 1994) les grandes postures associatives. Celles-ci sont en effet affectées par deux dimensions fortement présentes dans l'espace public régional : le rapport au territoire et le rapport au pouvoir. Rapport au territoire dans la transformation des préoccupations *locales* en implications dans des logiques plus structurelles d'aménagement du territoire ; rapport au pouvoir dans l'implication plus ou moins profonde au sein des structures gestionnaires (de la « gouvernance à 5 » prônée par le Grenelle à la posture de conseil extérieur ou d'aiguillon pour solutions alternatives). C'est peut-être cette question de la proximité/dépendance ou non au pouvoir qui, dans un avenir proche, permettra le mieux de lire les restructurations en cours du monde associatif régional.
- le deuxième plan qui affecte la portée de la concertation sur la pratique associative des débats a trait à la nature des objets concernés : l'exemple de la santé/environnement l'illustre le mieux ; dans ce cadre, la portée de la concertation voit ses canaux de diffusion se déterritorialiser et atteindre à la fois d'autres types d'acteurs (le grand public) et d'autres échelles de concernement. Le local sert d'étincelle de lancement pour une trajectoire de dossier qui, comme par essence est déterritorialisé, se diffuse rapidement au niveau national (voire au-delà), mettant de côté au passage, l'assise régionale.

Portées élargies, portées non linéaires, sauts des échelles et éclatement des acteurs porteurs de causes : c'est dans ce paysage-là, chaotique et mouvant, que les dossiers qui nous intéressent évoluent aujourd'hui. Nous avons ici tenté d'en montrer quelques principes, du point de vue associatif au moins.

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**CHAPITRE III.**

**DES QUESTIONS SANITAIRES SANS RÉPONSE  
AUX PROBLÉMATIQUES PUBLIQUES  
DE SANTÉ-ENVIRONNEMENT**

*STEPHAN CASTEL (CESSA)  
PIERRICK CÉZANNE-BERT (CESSA)*

# CHAPITRE III - DES QUESTIONS SANITAIRES SANS RÉPONSE AUX PROBLÉMATIQUES PUBLIQUES DE SANTÉ-ENVIRONNEMENT

## SOMMAIRE

I. ...Le SPPPI Paca, l'incinérateur et l'étrange convergence locale et nationale de la montée des questions de santé-environnement	81
II. ...Les questions sanitaires sans réponses comme une attention portée à des questions de santé	88
III. L'expression de questions sanitaires dans des dispositifs de concertation officiels	89
3.1. Le débat Fos 2XL et la demande d'état sanitaire zéro	90
3.2. La demande associative d'élargir le cadre du Clic de Martigues aux risques sanitaires	92
IV. ...Les dispositifs « non orthodoxes » de signalement d'alertes sanitaires	94
4.1. L'étude d'imprégnation aux PCB des riverains du Rhône	95
4.2. L'air intérieur pollué des crèches	96
4.3. L'étude « Poussettes »	97
4.4. « La preuve par le sang »	99
V. ...Des arguments de santé-environnement au cadrage par les risques	100
VI. La Santé Environnement comme problématique publique : participation et logique de projets	101
6.1. L'Institut Écocitoyen pour la Connaissance des Pollutions, un dispositif local créé par une intercommunalité	103
6.2. Le Plan Régional Santé Environnement PACA, déclinaison locale du plan national	104
6.3. Les <i>Health Impact Assessment</i> (Étude d'Impacts Sanitaires), un modèle d'évaluation promu par la communauté internationale	105
6.4. La portée des arguments n'est pas l'épuisement des controverses	107
VII. De la difficile articulation entre l'expérience et l'expertise dans la nouvelle configuration	109

# DES QUESTIONS SANITAIRES SANS RÉPONSE AUX PROBLÉMATIQUES PUBLIQUES DE SANTÉ-ENVIRONNEMENT

*STEPHAN CASTEL (CESSA)*

*PIERRICK CÉZANNE-BERT (CESSA)*

La thématique santé-environnement traverse les différents dossiers de ce rapport avec des trajectoires très différentes, et les arguments sanitaires y restent souvent périphériques. Lors du débat THT Boutre-Carros, un atelier est consacré aux nuisances électromagnétiques, mais ces questions ne seront pas reprises. Dans les débats autour de la LGV Paca, la question des nuisances sonores est évoquée, ainsi que la pollution de l'air induite par le trafic routier, permettant d'aborder le thème du transfert modal du routier vers le ferré : mais aucune de ces deux questions ne conduit les acteurs à faire de la question sanitaire un problème en soit. Concernant le projet ITER, là encore les arguments de la thématique santé-environnement cèdent le pas devant l'importance de la question du nucléaire. Lors du débat VRAL, des réunions thématiques sont consacrées aux risques et nuisances, et une plus spécifiquement à la santé-environnement, sans que les arguments aient une forte portée. En revanche, lors de l'audience publique organisée par l'atelier citoyen, l'audition de Mme Chiron, chercheur à l'INRETS (UMR UMRESTTE avec Lyon 1 et l'Institut de Veille Sanitaire), suscite de nombreuses interrogations chez les participants : en s'appuyant sur les études épidémiologiques d'ERPURS, elle montre aux membres de l'atelier citoyen que la mortalité liée à la pollution de l'air a maintenant dépassé celle des accidents de la route.

Un dossier du rapport fait exception à cette description : il s'agit de celui étudiant l'évolution de la concertation sur les risques industriels autour de l'étang de Berre et dans le bassin de Fos. La trajectoire des arguments sur la santé-environnement s'y inscrit dans une temporalité plus longue, et la thématique y est mieux constituée en tant qu'objet de débat et de controverses. Un évènement particulier joue un rôle décisif et participe de la forte montée en attention des questions sanitaires sur le territoire : le projet de la Communauté Urbaine de Marseille d'implanter un incinérateur d'ordures ménagères sur le territoire administratif du Port Autonome de Marseille, à proximité de la plage du Cavaou, très fréquentée par les Fosséens. Ce projet est suivi d'une reconfiguration du dossier de la gestion des risques sur le territoire : les jeux d'acteurs sont modifiés, et se traduisent par de forts changements dans le positionnement des acteurs locaux et une évolution de leurs répertoires argumentatifs ; parallèlement, de nouveaux dispositifs voient le jour et s'emparent des questions de santé-environnement.

Nous proposons, dans la suite de cette partie, d'exposer la mise en place de cette nouvelle configuration, c'est-à-dire de décrire comment des acteurs locaux se sont emparés de la thématique santé-environnement, comment des questions sanitaires jusqu'ici ignorées finissent par devenir des problématiques publiques de santé-environnement. Nous considérons en effet que cette reconfiguration structure le problème public de la santé-environnement et influe sur la trajectoire ultérieure de tous les dossiers que nous étudions en région Paca.

## **I. LE SPPPI PACA, L'INCINÉRATEUR ET L'ÉTRANGE CONVERGENCE LOCALE ET NATIONALE DE LA MONTÉE DES QUESTIONS DE SANTÉ- ENVIRONNEMENT**

Nous avons, dans le chapitre II du volume II, détaillé et découpé en trois périodes l'évolution du SPPPI PACA comme un territoire d'expérimentation pour la concertation sur les risques industriels. Nous avons mené avec le CESSA, depuis 2003, plusieurs recherches sur ce

territoire<sup>1</sup> et conduit des actions et des missions d'assistance auprès des acteurs locaux<sup>2</sup> qui nous ont permis de voir l'apparition de questionnements sanitaires sur le territoire, une montée en attention sur les questions d'environnement et sur les questions de santé que nous ne rencontrons pas avant dans nos enquêtes. Les luttes autour de l'incinérateur semblent avoir provoqué un changement dans le positionnement des acteurs locaux sur la question de la santé-environnement

Si nous reprenons notre découpage en trois périodes, le rapport à cette question de la santé est assez différent dans chacune des trois périodes.

Durant la première période, qui nécessite des documentations supplémentaires de notre part, la question de la santé n'est pas traitée par les instances officielles, la préoccupation est centrée sur l'environnement.

Durant la deuxième période, notamment à partir des années 1990, des demandes apparaissent par rapport à la santé, et la réponse des pouvoirs publics, des gestionnaires — que cela soit l'État, les autorités sanitaires ou les collectivités territoriales —, est de renvoyer les questions posées à la sphère privée. Un exemple dans le débat public Fos 2XL, à une personne qui s'inquiète de l'impact des fumées des usines sur son bébé, est demandé si elle fume. Comme elle répond que oui, on lui dit que la cigarette est une cause plus sûre de maladie et qu'elle ferait mieux d'arrêter de fumer si elle s'inquiète pour sa santé. Il nous semble que cette anecdote, est la figure exemplaire des réponses apportées à ce questionnement sanitaire. Derrière cette non-réponse aux inquiétudes sur la santé, on peut aussi voir une impossibilité technique de répondre aux questions, souvent mise en avant par les gestionnaires : « *On ne peut pas répondre, on n'est pas équipé, on ne peut pas faire d'études épidémiologiques, il n'y a pas assez de monde* ». Les services de l'État ne sont effectivement pas encore organisés pour répondre à ces questions-là. De nouvelles associations voient le jour dont l'ASEP, (association santé environnement Provence) qui deviendra vite l'ASEF (France). Les membres de cette association, médecins et praticiens de santé vont lancer des alertes en santé

1. *Concertner pour territorialiser les risques : un atout pour la réduction des vulnérabilités locales ?*, Ministère de l'écologie et du développement durable, programme Risque Décision Territoire 1, Recherche, sous la direction de Frédéric Rychen (IDEP), 2005. ; *Concertation et construction d'une communauté de gestion de la pollution atmosphérique comme risque territorialisé. Le cas des dispositifs des Bouches-du-Rhône*, Ministère de l'écologie et du développement durable, programme Primequal 2, sous la direction de Jean-Michel Fourniau (INRETS) 2007/2008 ; *Le partage social du risque comme impératif de gestion ? Le cas de l'industrie du risque aux portes de Marseille*, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, 2007-2009 ; deux autres projets commencent : *La construction de compromis locaux dans la gestion des risques industriels : le cas du complexe de Fos*, Fondation Culture de Sécurité Industrielle et Volontaires pour l'Observation Citoyenne de l'Environnement, CESSA, Institut Écocitoyen pour la Connaissance des Pollutions (Fos/Mer), le Laboratoire Chimie Provence de l'Université de Provence, Ministère de l'Écologie (Programme REPERE)
2. Assistance à la concertation auprès du Groupe de Travail Perception Communication sur les dioxines du SPPPI Paca, DRIRE Paca, janvier à juin 2006 ; Animation d'un séminaire interne à la DERS Paca en vue de la rénovation du SPPPI Paca, DRIRE Paca, février 2008 ; Animation d'un séminaire interne sur les relations entre Groupes de Subdivisions et Division Environnement industriel, Risques et Sous-sol au sein de la DRIRE Paca, DRIRE Paca, octobre 2008 ; Organisation de la journée " Concertation et Risques " dans le cadre des Journées Régionales de la Concertation (JRC) Paca, CESSA, Arènes, avec le soutien du SAN Ouest-Provence, de la DREAL Paca et du Pôle Gestion des Risques et Vulnérabilités des territoires, le 27 avril 2010 à Fos-sur-mer ; " Quelles opportunités pour des formations sur les métiers de la concertation sur le risque ? ", Pôle Gestion des Risques et Vulnérabilités des territoires, 2009- 2010 ; deux autres missions sont en cours : " Élaboration et mise en place de sessions tests de formation sur la concertation sur le risque à l'échelle de la région Paca ", CESSA, Arènes, Pôle Gestion des Risques et Vulnérabilités des territoires ; Mise en place d'une veille socio-informatique sur les alertes santé-environnement en Paca, CESSA, association Doxa, Agence Régionale de Santé Paca (ARS Paca), Projet labellisé PRSE.

environnement, ils vont faire des liens entre les observations faites dans leurs cabinets comme l'augmentation du nombre d'enfants allergiques et l'environnement au sens des pollutions urbaines et industrielles. Ils vont s'intéresser aussi aux cancers dans la région. C'est une des premières associations à remettre en cause le contrôle des émissions industrielles. Toutes les autres associations environnementales locales que nous avons rencontrées répondaient à nos interrogations sur la pollution et les risques : « *nous on ne veut pas le départ des industries* ». L'ASEP dit clairement dès le départ : « *si vous faites un excès de vitesse vous avez un PV, on peut vous retirer votre véhicule, certains industriels ont dépassé pendant 5 à 10 ans les émissions autorisées et il n'y a que des avertissements et on travaille avec eux pour qu'ils réduisent. Il n'y a pas de raison légitime à cette différence de traitement* »<sup>3</sup>.

Durant la troisième phase, nous avons pu observer une réorganisation des différents gestionnaires pour traiter cette question de la santé environnement, avec des dispositifs participatifs et sur un modèle similaire aux risques majeurs. L'opposition qui était faite entre la sphère privée et la sphère publique s'atténue, les problèmes de santé entrent dans le domaine public et deviennent des objets potentiels des politiques publiques. Les travaux de F. Boutaric<sup>4</sup> sur l'évaluation des risques sanitaires documentent très clairement cette appropriation de nouvelles méthodes d'évaluations sanitaires, d'abord par les praticiens, puis difficilement par les institutions.

Nous avons pu observer localement comment le conflit de l'incinérateur a joué un rôle central dans le changement de positionnement des associations, voire de la population et, plus généralement, un changement de la perception de l'environnement, qu'il s'agisse aussi bien de l'environnement fortement industrialisé sur les pourtours de l'étang de Berre et du Golfe de Fos, que de l'environnement urbanisé dans les zones plus citadines comme Marseille ou Aix-en-Provence, où le soleil et le mistral semblaient suffire à chasser les préoccupations sur les conséquences des pollutions atmosphériques (pics d'ozone, micro-particules). Là où les techniciens des intercommunalités, les ingénieurs et dirigeants des AASQA<sup>5</sup> nous disaient que les élus locaux étaient difficiles à mobiliser sur les problématiques de pollutions atmosphériques<sup>6</sup>, les positionnements changent avec le conflit sur l'incinérateur de la Communauté Urbaine de Marseille. Les changements ont pu aussi être ceux des personnes représentant les institutions. Ainsi, le représentant de la CUMPM au sein du Conseil d'administration d'AtmoPaca<sup>7</sup> était Robert Assante, qui par ailleurs portait le projet d'incinérateur. Après les élections municipales de 2008 et le paradoxal changement de présidence de l'intercommunalité marseillaise (la majorité des maires est restée à droite, mais c'est le socialiste Eugène Caselli qui accède à la présidence à la faveur d'une opposition des maires des « petites communes » à la ville-centre Marseille), ce représentant est Victor-Hugo Espinosa, par ailleurs représentant d'une association environnementaliste très active ÉcoForum. L'ASEP (l'association de médecins) prend une ampleur nationale et devient l'ASEF qui participe au Grenelle de l'Environnement. Certaines associations créées contre l'incinérateur de la CUMPM font évoluer leur objet pour s'intéresser à la santé-environnement comme le Collectif Citoyen Contre l'Incinération de Port Saint-Louis du Rhône qui devient le Collectif Citoyen Santé Environnement de Port Saint-Louis du Rhône.

---

3. Entretien avec P. Halimi de l'ASEP le 27/01/2008 à Aix-en-Provence

4. Franck Boutaric, « L'appropriation de la méthode de l'évaluation des risques sanitaires », *Écologie & Politique*, n° 40, juin 2010, pp. 117-135.

5. Association Agréée de Surveillance de la Qualité de l'Air

6. Ingénieur Atmo Paca, le 07/11/06 à Marseille ; Responsable Atmo Paca le 20/03/07 à Marseille ; Chef du service expertise de la Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole, le 03/01/08 à Marseille ; Chef du service écologie urbaine de la Communauté du Pays d'Aix, le 07/01/08 à Aix-en-Provence

7. Association Agréée de Surveillance de la Qualité de l'Air

### Trois phases du SPPPI : trois configurations par rapport à la question de la Santé Environnement

Phasage dispositif S3PI	1 <sup>ère</sup> phase 1971-86 : diminution des émissions polluantes industrielles	2 <sup>ème</sup> phase 1987-2002 : gestion des risques	3 <sup>ème</sup> phase 2002-... : rénovation et formalisation
<b>Qualification de la période / concertation</b>	Négociation bipartite (État-Industries) puis tripartite (élus locaux)	Concertation réduite aux experts : des groupes de travail produisent des réglementations locales et des guides de bonnes pratiques	Concertation formelle et charte : le S3PI se dote de statuts en consultations avec les acteurs locaux
<b>Objet(s) du S3PI</b>	Répondre aux protestations des élus locaux et de la population face aux nuisances environnementales, réduire les émissions polluantes des industries	Relayer localement les directives du ministère de l'industrie, gérer localement le risque technologique, produire de l'information sur le risque technologique à destination du public	« traiter des questions d'environnement <b>industriel</b> , c'est-à-dire de toutes les activités générées par l'industrie pouvant être facteurs de risques et de nuisances pour les hommes, les biens et les milieux naturels, qu'il s'agisse de risques à court, moyen ou long terme » Mise en place d'une commission santé environnement ; coordination du PRSE Paca
<b>Acteurs dans le S3PI</b>	État (Préfet, DRIRE...) Industriels (création de l'association Environnement et Industrie) Maires, élus locaux	État Industries Collectivités locales et EPCI Experts (type INERIS) participation occasionnelle de syndicats participation d'association comme « spectateurs » ou intermédiaires vers le public	Organisation autour de 5 collèges : industriels, collectivités locales et territoriales, associations, services de l'État, syndicats, et un Conseil Scientifique
<b>Acteurs hors S3PI</b>	Rôles des syndicats dans la protestation contre les pollutions Création du MNLE Associations et syndicats restent principalement à l'extérieur du S3PI	Création d'associations contre les projets de terminal méthanier et d'incinérateur (ADPGF, Collectif citoyen anti-incinération Port-Saint-Louis du Rhône) Création d'Écoforum : réseau associatif sur l'environnement la santé et le cadre de vie	Création de l'ASEP puis ASEF (asso de médecins) projet puis construction de l'UOIM de la CUMPM (agent de mobilisation)

**Trois phases du SPPPI : trois configurations par rapport à la question de la Santé Environnement (suite)**

<p><b>Dispositifs</b></p>	<p>S3PI (sans structure formelle)  Airfobep (qualité de l'air) association indépendante mais principalement financée par les industriels</p>	<p>GIPREB (qualité de l'étang)  Cyprès (information sur les risques) association financée par État, collectivités et industriels</p>	<p>Débats Publics (Fos 2XL, etc.)  Programme Aigrette sur un un état environnemental zéro par le SAN OP  Actions d'Écoforum et le WWF avec les prises de sang,  Actions de l'ASEP sur l'air intérieur des crèches  SPPPI rénové  Institut Écocitoyen sur la Connaissance des Pollutions par le SAN OP  PRSE Paca</p>
<p><b>Configurations par rapport à la santé-environnement</b></p>	<p>Territoire souillé, bouleversements politiques démographique, économique  Négociations, S3PI  Actions rapides de réductions des pollutions  Les acteurs agissent sur l'environnement pour réduire l'impact des nouvelles installations en réduisant les émissions polluantes  Pas de constitution de la question santé-environnement</p>	<p>Émergence de questions sur la santé des habitants à cause des pollutions (industrielles sur Étang, des transports sur Marseille, des deux sur l'ensemble de la région avec le programme Escompte)  Les gestionnaires (pouvoirs publics État et collectivités, et les autorités sanitaires) renvoient ces questions à la sphère privée à la responsabilité individuelle : une cigarette est une cause plus sûre de cancer que la présence d'une usine (responsabilité individuelle des comportements délétères mise en avant face aux facteurs environnementaux) ; l'impossibilité technique de répondre aux questions est souvent mise en avant.  Apparition d'associations qui dénoncent, lancement des alertes en santé-environnement</p>	<p>Réorganisation des gestionnaires qui mettent en place des dispositifs participatifs. Ils traitent alors la question santé-environnement comme une problématique publique relevant de politiques publiques.  La santé environnement est gérée sur le modèle des risques majeurs.  La communauté européenne et l'OMS prônent un nouveau modèle de gestion de la SE depuis 1999 avec les <i>Health Impact Assessment</i>. Ce modèle n'est pas encore repris par les acteurs français</p>

En même temps, on observe à l'échelle nationale une montée de la thématique santé-environnement, or il n'y a pas des incinérateurs partout ! Malgré cela, dans d'autres débats public que nous avons suivi, l'argument ne prend pas, la thématique n'est pas développée alors qu'elle aurait pu entrer en jeu. Par exemple, le débat public VRAL est un double dispositif participatif : un débat public et un atelier citoyen. Dans ce dernier, la question est posée, dans le débat public elle ne sera pas développée et ne sera pas un point d'accroche important. Dans le débat sur la ligne à très haute tension Boutres Carros, si les questions des nuisances électromagnétiques font l'objet d'une réunion publique très suivie, elles n'en deviennent pas pour autant un enjeu fort du dossier. Lors du débat public sur le contournement routier de Nice (2005-2006), la question des conséquences sur la santé d'une nouvelle autoroute n'est pas du tout posée, les AASQA ne sont pas invitées au débat organisé par la CNDP.

Cette variation importante de la manière de saisir localement la thématique qui acquiert, par ailleurs, une audience médiatique nationale, nous a conduit à réfléchir à la manière dont les acteurs s'emparent de cette question en situation, et en font quelque chose « d'opérable », de manipulable, plutôt que de nous centrer sur l'émergence de la question santé-environnement de manière plus globale. Comment des arguments irrecevables sont-ils devenus « porteurs » d'actions publiques, ou en tout cas des éléments mis en avant pour les légitimer ? Par quel cheminement passe-t-on des questions sanitaires sans réponse à l'émergence de thématiques santé-environnement ? Comment des acteurs s'emparent-ils de ces questions pour les traiter ?

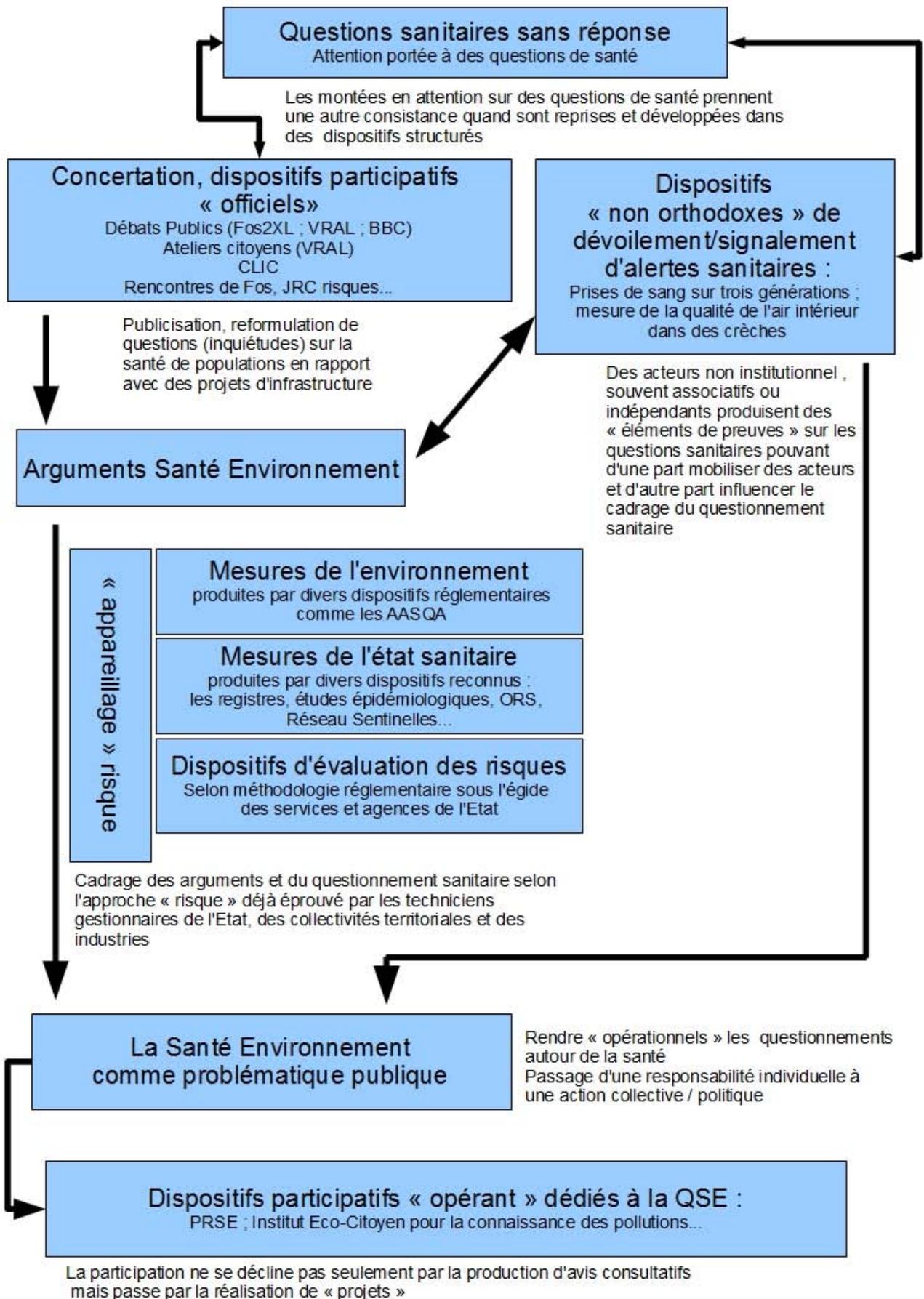
La portée de la concertation est ici vue comme une question de convergence de répertoires argumentatifs, prise dans la trajectoire de la gestion des risques, de la gestion des questions de pollution et des questions de santé environnementale. Une portée qui affecte les milieux, les dispositifs et les représentations des acteurs sur les plans ontologique (émergence et reconnaissance mutuelle des protagonistes, partage d'expériences au travers de différents dispositifs), épistémique (partage toujours problématique de mode d'affirmation de la preuve) et axiologique (avec la mise en avant de la valeur santé mais aussi l'affirmation de la participation comme une valeur en soi).

Le schéma ci-après retrace la circulation des questions de santé-environnement, en s'inspirant du modèle proposé par Andrew Barry, sous l'appellation « zone technologique »<sup>2</sup>, pour décrire la circulation de l'information scientifique. S'appuyant sur le philosophe britannique Alfred North Whitehead, pour qui l'identité et la propriété d'un objet ne sont pas données mais dépendantes de l'environnement dont ils sont une composante, l'endurance de cet objet dépendant de la durée et de la force de ses relations avec d'autres entités, Andrew Barry développe une théorie de l'information scientifique (par exemple les données produites sur la qualité de l'air) comme ne reflétant pas le monde tel qu'il est, mais forgeant quelque chose de nouveau, avec plus ou moins d'innovations, multipliant les réalités. Nous ne nous intéressons pas ici à la circulation de l'information scientifique proprement dite, mais plutôt à la manière dont différentes formes de discours circulent et (re)façonnent l'identité et la propriété des objets, les liens entre les acteurs, les dispositifs et leur environnement, et parviennent à constituer un argument.

---

2. Barry A, 2001, *Political Machines : Governing a Technological Society*, London, The Athlone Press

**Des questions sanitaires sans réponse aux questions de santé-environnement :  
Trajectoire d'un problème public**



## II. LES QUESTIONS SANITAIRES SANS RÉPONSES COMME UNE ATTENTION PORTÉE À DES QUESTIONS DE SANTÉ

Au « commencement » : des questions sanitaires sans réponses, des formes d'inquiétude, une attention portée à des impacts sanitaires potentiels de technologies (nouvelles ou pas, et plus largement à des procédés de fabrication ou de traitement), d'infrastructures, de matériaux, etc. L'attention peut aussi être portée sur la survenue de maladies et plus généralement de troubles de la santé (fatigue, stress, dépression ou autres symptômes) reliés à un milieu, un environnement, que cela soit au travail ou dans le cadre de vie plus général. Cette attention, ces questionnements d'individus, de groupes, d'associations peuvent s'exprimer dans de nombreuses sphères, privées ou publiques, de manière informelle, sous la forme de conversations par exemple. Nous les qualifions de « sans réponse » dans la mesure où, au moment où elles circulent, le corps médical et les autorités sanitaires ne proposent pas de diagnostic, comme un médecin pourrait expliquer une irruption cutanée par la varicelle<sup>3</sup>.

Ces questions sanitaires sans réponse, nous les avons rencontrées lors de nos travaux sur le bassin de Fos-sur-Mer et les pourtours de l'étang de Berre. Dans la discussion, dans le cadre familial ou des conversations de bars, ou dans d'autres lieux semi-privés, semi-publics, est évoquée une relation entre une maladie et l'environnement. Lors de nos recherches en 2004, dans le cadre du programme Risque, Décision et Territoire, nous avons rencontré plusieurs responsables d'associations de protection de l'environnement et du cadre de vie, qui s'étaient engagés dans leur association suite à des problèmes de santé de leurs enfants, sans que cela soit décrit par eux-mêmes comme central, ces éléments nous sont rapportés en marge des entretiens, une fois l'entretien formel terminé.

En 2007, nous avons interrogé une responsable associative impliquée dans l'élaboration du Plan de Prévention Atmosphérique des Bouches-du-Rhône, qui avait en 2001 co-créé un dispositif d'échange d'information sur le site de Shell à Berre, avec le directeur du site industriel. Elle était alors préoccupée par l'environnement, mais voulait alors arriver à une bonne cohabitation avec les industries. Son discours était très critique vis-à-vis des opposants à l'incinérateur : « *C'est une histoire politique, c'est tout* ». Au cours de l'entretien, notre interlocuteur évoque des cas de cancers parmi ses proches et une corrélation possible avec l'environnement industriel :

*« Moi, j'ai la copine de mon fils, sa copine, en décembre 2005, son père est mort d'une tumeur au cerveau. Après je peux vous dire que ça a été très dur. En mars, donc trois mois après, son frère, leucémie, quinze ans son frère. Voilà. Vous trouvez ça normal ? Là, à Rognac ; ça ne s'arrête pas, c'est tout le temps comme ça. Et je dis que la sécurité sociale, ils ont le nombre de cas de cancers sur une zone donnée. Ils le savent, puisque ce sont des imprimés spéciaux, donc c'est facile à recenser. Seulement c'est black-out complet. Les industriels étaient tenus de faire les études d'impact santé. Ils devaient donner les résultats en septembre 2005. On les attend toujours. Elles sont toujours dans les tiroirs à la Préfecture, ce n'est toujours pas publié. Pourtant c'est une obligation légale. »<sup>4</sup>*

---

3. On peut aussi penser à des situations où les réponses ne satisfont pas ceux qui les posent ou encore elles sont sans réponses parce que les questions ne sortent pas de la sphère privée, ne sont pas posées à des personnes en mesure d'y répondre.

4. Responsable du Collectif Air VIE (Velaux Initiative Environnement), le 22/11/07 à Rognac

Un certain nombre de rapports sont faits entre les cancers, l'environnement industriel et un manque de réaction des services de l'État (sécurité sociale et préfecture), le non-respect de la loi. Au fil de la discussion, cette conversation que F. Chateauraynaud qualifie de « premier cadre social à l'argumentation »<sup>5</sup>, qui « favorise la naissance de nouveaux arguments, encore faiblement contraints par des règles formelles, et surtout dégagés de leurs effets potentiels sur un public anonyme », apparaissent ces questions sanitaires sans réponse. La structure argumentative d'une discussion ne tiendrait pas dans un espace public, ce type de rapprochement n'est pas structuré pour pouvoir être exprimé dans un débat public par exemple, ou dans les médias, il y serait rapidement discrédité. On fait attention à quelque chose qui jusque-là n'attirait pas notre attention, parce que cela nous touche, parce qu'on en parle. L'attention portée à ces questions sanitaires sans réponse semble être restée peu visible pendant plusieurs années avant de gagner progressivement en force.

Nous avons pu observer que les questions sanitaires ont pris de la consistance en passant au travers de différents dispositifs, où elles vont s'exprimer différemment, répondre à d'autres besoins et être formulées différemment. Certaines de ces questions vont se retrouver dans deux types de dispositifs :

- des concertations « officielles » dédiées à des projets d'infrastructures (comme les débats publics), à la gestion des risques technologiques (comme les Comités Locaux d'Information et de Concertation) ;
- des dispositifs « non orthodoxes » de signalement d'alertes sanitaires (comme les initiatives associatives de prise de sang sur des riverains du Rhône, ou la mesure de la qualité de l'air intérieur dans des crèches).

### **III. L'EXPRESSION DE QUESTIONS SANITAIRES DANS DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION OFFICIELS**

Nous avons observé le surgissement de questions sanitaires sans réponse dans divers dispositifs participatifs officiels non directement consacrés aux questions de santé, tout au moins dans leur cadrage initial. Nous avons évoqué précédemment la présence de cette thématique dans nos différents dossiers, mais cela concerne aussi les dispositifs de gestion du risque industriel comme le SPPPI Paca ou les CLICs. Ces dispositifs participatifs que nous qualifions « d'officiels » peuvent être des dispositifs réglementaires ou des dispositifs portés ou financés par l'État, ou les collectivités territoriales. Ils ont pour objets de débattre, exposer des points de vue, décider ou aider à la prise de décisions sur des questions de projet d'infrastructures, de gestion de problématiques publiques (déchets, risques majeurs, etc.). Nous avons pu observer que ces questions sanitaires émergentes sont traitées différemment selon les circonstances et selon les animateurs de ces dispositifs. Nous exposerons ici deux exemples, le cas de la demande d'un état sanitaire et environnemental zéro formulée lors du débat public Fos 2XL en 2004, et une demande associative adressée au Clic de Martigues en 2007, pour que le comité élargisse son objet aux risques sanitaires en lien avec l'environnement industriel. La première demande a été actée et est devenue une référence sur le territoire, la seconde a été écartée, l'argument réglementaire restant infranchissable.

---

5. F. Chateauraynaud, *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Paris, Édition PÉTRA, Collection Pragmatismes, 2011.

### 3.1. Le débat Fos 2XL et la demande d'état sanitaire zéro

En 2004, se déroule, sur le territoire de Fos et de l'étang de Berre, un débat public organisé par la CNDP, sur l'agrandissement du Port Autonome de Marseille pour accueillir des navires porte-conteneurs, Fos 2XL (prononcée en anglais « Fos to excel ») l'intitulé du débat place les échanges vers l'excellence visée par le Port).

Lors de l'audition de l'Association Agréée de Surveillance de la Qualité de l'Air Airfobep (à Port-de-Bouc, le 17 juin 2004), des associations locales et le président de la Commission Particulière du Débat Public, G. Mercadal, vont s'entendre sur la nécessité d'établir un état sanitaire et environnemental zéro. Le président, lors de cette séance, enjoint les services de l'État à s'organiser pour pouvoir répondre à cette demande et fait suivre le compte-rendu au Préfet.

*« Je vous propose deux conclusions, alors que la densité du travail est énorme. La première est à propos de cette idée que nous avons appelée "état sanitaire zéro", dont M. Garans nous a donné le fil conducteur. ... Cette demande est assez complexe. J'en dis quelques mots-clefs : utiliser les bases de données que vous nous avez signalées, les registres du cancer mais aussi l'Observatoire régional des pathologies. En utilisant ces données, rechercher des corrélations ; tout cela en vue d'établir cette photographie de l'état sanitaire de la région. **Y a-t-il des maladies spécifiques qui apparaissent d'une manière anormale à tel endroit et que l'on peut corrélérer avec l'existence de ceci ou cela ?** Bien entendu, ce travail, avant de se faire, à partir des données brutes, doit faire la synthèse (et ceci pour reprendre un des messages de M. Estela) des études antérieures.*

*La demande adressée au Préfet est la suivante : comment faire cette étude ? Vous, Préfet, pouvez-vous la faire ? Si tel n'est pas le cas, qui peut la mener ? Cette étude une fois réalisée, c'est dans une instance comme celle d'aujourd'hui que les gens ont envie de la discuter pour en voir les conclusions et les conséquences. Ce n'est pas seulement un travail d'élaboration de données mais aussi un travail de discussion sur ces données dans un groupe constitué dans la même forme qu'aujourd'hui. »*

Le président de la CPDP en actant cette demande va l'inscrire dans la logique et la légitimité du débat public. Les questions : « Y a-t-il des maladies spécifiques qui apparaissent d'une manière anormale à tel endroit et que l'on peut corrélérer avec l'existence de ceci ou cela ? » doivent trouver des réponses.

À la suite du débat, les associations présentes rédigent un projet pour la mise en place d'un comité de concertation permanent pour suivre l'ensemble des projets sur territoire de la zone industrialo-portuaire de Fos et de l'étang de Berre. La version du 10 août 2004 est signée par les élus locaux, mais l'État ne signera pas ce document<sup>6</sup>. Les demandes concernant un « état sanitaire zéro » ne seront pas non plus reprises par les services de l'État, mais elles seront reprises par d'autres acteurs.

En 2006, le SAN Ouest Provence lance le programme Aigrette (Approche intégrée de la gestion des risques environnementaux à l'échelle d'un territoire). L'étude Aigrette fait référence à la demande formulée lors du débat public Fos2XL, et s'inscrit dans le contexte fortement polémique des combats contre l'implantation de « l'incinérateur de Marseille ». Le

---

6. L'appellation proposée par les associations est « Pacte de Concertation sur le développement durable de la Zone industrialo-Portuaire de Fos et ses conséquences sur le territoire des communes riveraines ».

dispositif comporte des phases d'études environnementales menées par des bureaux d'études (principalement le BRGM), des groupes de travail et des réunions publiques. Il s'agit de récolter des données sur les sols, l'eau, la qualité de l'air, la faune et la flore sur tout le territoire de l'intercommunalité. La synthèse est publiée en juin 2009. L'étude Aigrette trouve un prolongement et une pérennisation dans la mise place, début 2010, de l'Institut Ecocitoyen pour la Connaissance des Pollutions : il s'agit d'une instance formalisée sous un statut associatif, financée par le SAN Ouest Provence, ayant pour vocation d'être un « *institut sentinelle* » assurant le suivi de l'étude Aigrette. Pour René Raimondi, maire de Fos-sur-Mer et premier vice-président d'Ouest-Provence, l'Institut :

*« traduit la volonté politique forte de notre intercommunalité de mieux connaître ce qui se passe sur notre territoire. Cette structure pourrait être un aiguillon capable de contribuer, arguments scientifiques à l'appui, à la modification de certains arrêtés préfectoraux relatifs aux émissions de polluants. L'économie si elle doit nous faire vivre, ne doit pas nous faire mourir. Cet Institut transforme nos luttes en connaissances ».* Site officiel de San Ouest Provence<sup>7</sup>.

Il est, là encore, fait référence au renforcement des arguments pour protéger la santé. En 2010, se déroule un double débat public sur le même territoire, autour du « Terminal méthanier Fos Faster » et du « Prolongement de l'exploitation du terminal méthanier Fos Tonkin », deux projets de grande ampleur. Un collectif d'associations, vient à la première réunion publique du 9 septembre 2010, se présente et annonce sa non-participation aux débats en lisant un texte qui sera ensuite diffusé à la presse<sup>8</sup> :

*« Après l'expérience partagée du Débat Public Fos 2XL, les associations (CCSE, NACICCA, ADPLGF, Esperen, Amis des Marais du Vigueirat, LPO) reconnaissent la qualité des débats publics et souhaitent leur élargissement. Elles saluent l'intégrité morale de la commission particulière chargée de conduire le débat mais tiennent à faire savoir qu'elles ne participeront pas à ce nouveau débat public.*

*Le débat public permet de recueillir des avis, mais n'oblige en rien les industriels à mettre en œuvre les décisions communes. Malgré l'investissement considérable en temps des bénévoles, ce débat ne répond pas **aux aspirations légitimes de participation dès l'élaboration des projets susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement, la santé et les orientations économiques et sociales de ce territoire** :*

- ✦ Les dossiers présentés par les pétitionnaires manquent de précision, donnent des informations incomplètes, orientées ou minimisent sciemment les conséquences des aménagements.*
- ✦ **Les nombreux engagements pris ensemble lors du précédent débat public sur 2XL en 2004 n'ont pas été tenus.***
- ✦ Un nouveau projet de terminal méthanier présente des risques majeurs pour la sécurité, l'environnement et va nuire considérablement à l'attrait touristique et à l'économie de la pêche et de la conchyliculture*
- ✦ Ce projet s'appuie sur une fausse vérité quant aux besoins énergétiques de la France et à son aspect "non polluants". Il est en contradiction avec les engagements du Grenelle. »*

---

7. [http://www.ouestprovence.fr/index.php?id=825&no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3157&cHash=430cea0432](http://www.ouestprovence.fr/index.php?id=825&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=3157&cHash=430cea0432)

8. Le communiqué de presse est en annexe à ce chapitre.

Les engagements pris lors du débat public Fos 2XL font office de précédent, et les acteurs locaux demandent que les nouveaux débats en prennent acte. L'argumentation autour de la santé-environnement se renforce sur ces précédents, en prenant appui sur des engagements locaux, mais aussi nationaux, comme le Grenelle de l'environnement.

Le rappel de l'importance des enjeux environnementaux, sanitaires et économiques permet dans le même mouvement de mettre les autorités publiques face à leurs engagements passés (aux deux sens du terme) et les enjoint à les respecter. Le défi est principalement lancé vers l'État (qui porte les politiques sanitaires) et le Grand Port Maritime de Marseille (qui est sous l'autorité de l'État), mais aussi vers les politiques locales : « *nous arrêterons de participer si cela n'a pas d'effets* ».

### **3.2. La demande associative d'élargir le cadre du Clic de Martigues aux risques sanitaires**

Un autre exemple d'irruption de la thématique santé-environnement dans des instances participatives officielles dédiées à d'autres objets est la demande portée par un collectif d'associations martégales d'inclure la question des risques sanitaires à l'ordre du jour des Comités Locaux d'Information et de Concertation. Les Clic ont été mis en place, après 2005, dans le cadre de l'élaboration des Plans de Prévention des Risques Technologiques, nouvel outil de gestion des risques industriels. Ils concernent les sites industriels classés Seveso, c'est-à-dire potentiellement dangereux au-delà du périmètre de l'usine. Dans les Clic, cinq collèges sont présents<sup>9</sup>, chaque collège ne pouvant être représenté par plus de 5 personnes. L'objet du Clic tel que le définit la loi est sa participation à l'élaboration du PPRT, dans lequel il n'est pas question de risques sanitaires.

Dans un courrier daté du 9 février 2007, adressé au président du Clic de Martigues (l'appellation officielle est Clic de Caronte, Lavéra et La Mède), un collectif d'association<sup>10</sup> demande à ce que les risques sanitaires soient pris en compte par le Comité.

*« Monsieur le PRESIDENT du Clic,  
Messieurs les Membres du Bureau du Clic,  
Les associations susnommées non pas pour objectif de remettre en cause  
l'existence des établissements industriels ce qui serait inconséquent et rendrait  
notre instance non crédible.*

*Nous avons besoin d'industries, fussent-elles reconnues dangereuses car elles  
sont de nécessité dans notre vie sociale, mais ne pouvons admettre que leurs  
activités se fassent délibérément à l'encontre de la sécurité et santé des  
populations environnantes. Ces contraintes doivent être prioritaires à toutes  
autres.*

Les Clic ont été créés suite à des accidents importants comme celui d'AZF. Mais il apparaît que les textes, et documents grand public tendent à limiter le domaine de compétence aux seuls risques technologiques de type accidentel, se produisant dans un laps de temps limité.

**Ce qui a pour conséquence de mettre de côté les problèmes moins visibles, plus sournois comme les nuisances, pollutions qui attentent journallement à notre environnement, notre santé.** » (la mise en forme (gras et italique) est celle de la lettre originale)

---

9. Il s'agit des services de l'État, des collectivités locales, des industriels, des CHSCT et des représentants des riverains

10. Associations des Locataires de Lavéra ; Associations des copropriétaires de Lavéra ; UFC-Que Choisir ; A.T.T.A.C. ; Patrimoine Cote Bleue ; C.I.Q des Laurons.

La forme argumentative se place dès le début de la lettre dans une recherche de crédibilité par l'affirmation de la prise en compte des intérêts économiques que représentent les industries sur le mode de l'évidence (le contraire étant inconséquent) ; suivent des arguments de « bon sens » : les activités industrielles ne peuvent délibérément porter atteinte à la santé et à l'environnement, il faut aller au-delà du temps court et de ce qui est le plus visible pour tenir compte de ce qui est le plus nocif.

Les arguments déployés demandent une plus grande implication des populations, plus de transparence de la part des industriels (« *Recevoir la copie des rapports incidents mineurs pouvant déboucher sur un accident* » ; « *Avoir connaissance de tous les rapports sur tous les incidents graves* »), il est fait ensuite référence aux articles de loi qui justifient la prise en compte des risques sanitaires par les Clic (La Charte de l'Environnement de 2004, incluse en 2005 dans notre Constitution ; l'article L515-15 du code de l'environnement, etc.). Des raisonnements sous forme de syllogisme sont mobilisés :

*« Il est notoire qu'une pollution est un accident (car pas une situation normale), qui entraîne des dommages vis-à-vis de nombreuses personnes avec des conséquences parfois graves. Sans cette industrie, qui est du fait de l'homme, cette pollution n'existerait pas. La définition de risque technologique s'applique bien à la pollution »*

et l'argument central est rappelé :

*« Les risques sanitaires sont un des aspects des risques technologiques Au même titre que les risques technologiques majeurs (Explosions, incendies.) »*

Cette lettre ne parvient pas à inscrire la question des risques sanitaires à l'ordre du jour du Clic de Martigues. Pourtant, cette demande est traitée lors de la réunion du Clic du 15 mars 2007, avec le soutien du président du Clic, l'élu en charges des risques majeurs de la ville de Martigues. La demande est abordée en fin de réunion, après plusieurs rappels des associations :

*« La loi de juillet 2003 parle de salubrité. Il faut que la santé publique soit prise en compte au même titre que l'accident majeur. »*

Le responsable associatif porteur de la lettre évoque les problèmes respiratoires de sa femme qui les ont incités à déménager et s'éloigner du site de Lavéra :

*« Peut-être qu'elle est plus sensible mais... »*

Après un moment de gêne, l'élu de Martigues réitère son soutien :

*« Il faut qu'on aborde la question du risque sanitaire »*

Une autre association insiste sur la nécessité de prendre en compte les risques sanitaires dans l'élaboration des PPRT :

*« Dans les études de danger, il faut que ces risques sanitaires soient pris en compte »*

Pour le responsable départemental de la DRIRE, il n'y a pas de commune mesure entre l'accident, dont s'empare le PPRT, et le risque chronique, auquel fait référence le risque sanitaire :

*« Le PPRT c'est pour les risques accidentels. S'il y a un accident grave, on va compter les morts. Ce ne sont pas les mêmes enjeux. »*

Les responsables associatifs s'indignent de la relativisation du risque sanitaire, qui représente pour les habitants un danger au moins aussi important que l'accident industriel :

*« Ah si ! On a plus de risques d'être pollués que de mourir du risque industriel. »*

Les arguments avancés par les représentants associatifs du Clic de Martigues ne parviendront pas à convaincre, et le cadrage réglementaire primera. Le Clic de Martigues reste donc une instance traitant des seuls risques technologiques, tels que définis par les services de l'État.

Quel que soit le devenir des demandes exprimées ou des questions formulées dans ces dispositifs de concertation officiels, les acteurs locaux, et notamment les responsables associatifs, parviennent à y développer leur argumentaire et trouvent un espace pour réitérer leurs requêtes aux autorités administratives, maintenir une publicisation de leurs demandes, et contraindre à porter une attention aux questions sanitaires jusqu'ici restées sans réponse.

Il est à noter que le décret n°2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site modifie la dénomination des Clic, qui deviennent des commissions de suivi de site, avec des compétences élargies ne se limitant plus seulement au suivi de l'élaboration des Plans de Préventions des Risques Technologiques.

#### **IV. LES DISPOSITIFS « NON ORTHODOXES » DE SIGNALEMENT D'ALERTE SANITAIRES**

Contrairement aux dispositifs précédents, les dispositifs que nous appelons « non orthodoxes » sont pensés, dès leur constitution et leur mise en place, pour traiter de questions sanitaires et produire des preuves attestant de la réalité des alertes lancées.

Sur le territoire étudié, ces dispositifs sont mis en place par des acteurs non agréés au titre du Code de la santé par les gestionnaires sanitaires, comme l'association de médecins ASEF (Association Santé Environnement France), le WWF (World Wild Found) ou ÉcoForum. Ils font appel à des technologies ou des instrumentations reconnues, comme la recherche de toxiques dans le sang avec une prise de sang ou la recherche de toxiques dans l'air intérieur de crèches au moyen de capteurs. L'information produite est souvent critiquée par les gestionnaires institués, principalement du fait d'une incapacité à apporter une solution ou une réponse aux questions soulevées.

Les acteurs non institutionnels, souvent associatifs, quelquefois des personnes indépendantes ou des francs-tireurs issus du milieu de la recherche ou des agences d'État chargées de la veille sanitaire, produisent des « éléments de preuves » sur les questions sanitaires qui alimentent l'argumentation sur la santé-environnement. Les dispositifs mis en place cherchent aussi explicitement la mobilisation d'autres acteurs, d'un public indifférencié ou d'une catégorie particulière de la population. Dispositifs, arguments et mobilisations y sont en interaction. Il s'agit de dévoiler, d'alerter pour mobiliser et « pousser les pouvoirs publics à réagir ». Là où les questions sanitaires ne parviennent pas à faire réagir les pouvoirs publics, et restent sans réponse, ces dispositifs produisent des éléments tangibles fournissant des appuis plus solides pour interpeller les pouvoirs publics.

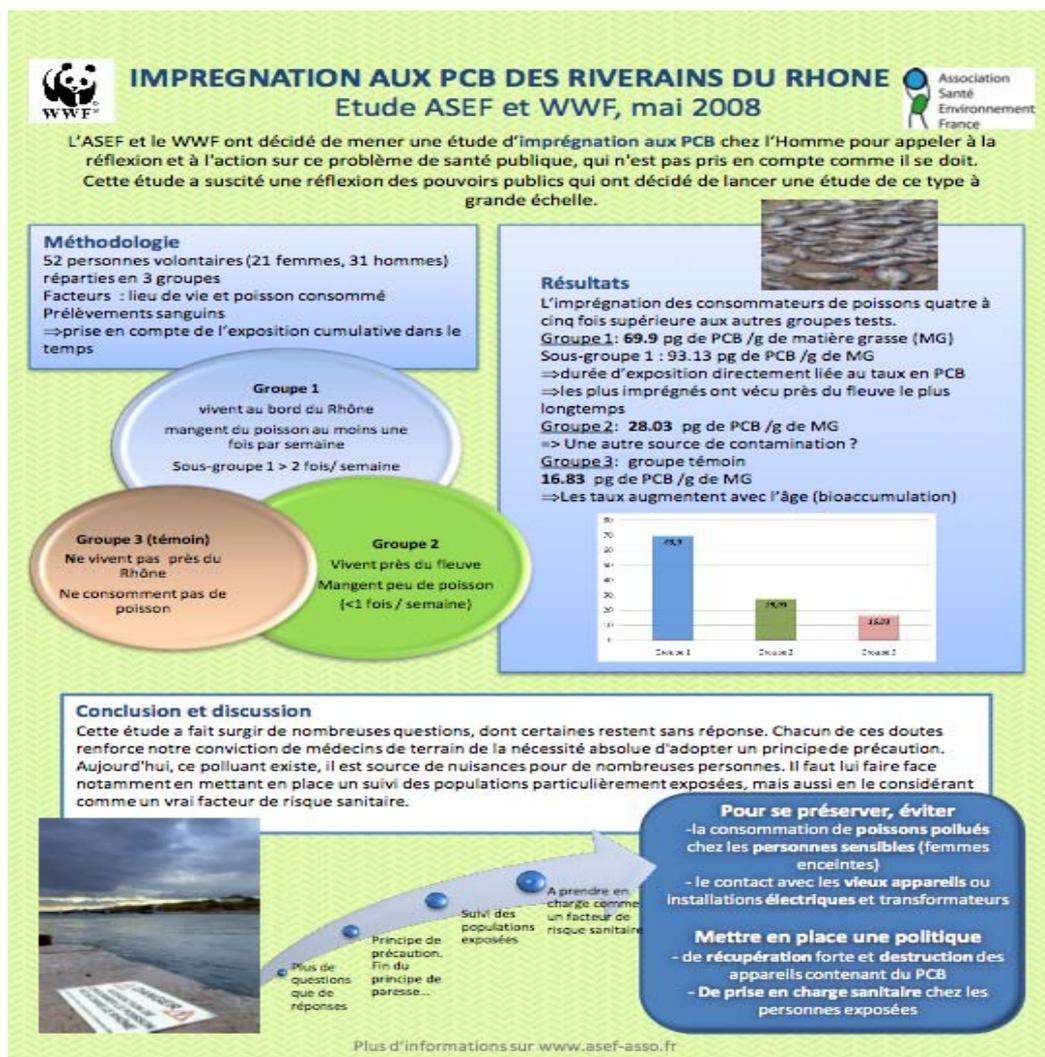
Les exemples que nous avons pris pour illustrer ces dispositifs viennent principalement de l'ASEF (Association Santé Environnement France), un collectif de médecins, qui a organisé plusieurs actions remarquables. Nous présentons ci-dessous trois de ces opérations de publicisation d'enjeu de santé environnement : en mai 2008 (en partenariat avec WWF), une étude d'imprégnation des riverains du Rhône aux PCB ; de février à mars 2009, des mesures de la pollution de l'air intérieur dans des crèches ; en mars 2011, l'étude « poussettes » sur l'exposition des enfants aux microparticules.

#### 4.1. L'étude d'imprégnation aux PCB des riverains du Rhône

Les PCB (polychlorobiphényles et polychloroterphényles), sont des produits qui ont été fabriqués industriellement de 1930 jusqu'aux années 80. Ils sont toxiques, très peu biodégradables et s'accumulent dans la chaîne alimentaire. Une étude conduite par les réseaux de surveillance des milieux aquatiques du ministère de l'écologie et des Agences de l'eau en 2007 révèlent leur présence dans de nombreux fleuves et rivières en France, dont le Rhône.

En mai 2008, l'ASEF et le WWF organisent des prélèvements sanguins sur 52 volontaires riverains du Rhône et sur un groupe témoin (ne consommant pas de poisson et ne vivant pas près du Rhône). Cette étude n'a pas de reconnaissance scientifique comparable à une étude épidémiologique plus classique, mais elle parvient à mobiliser l'opinion en présentant plusieurs cas d'habitants ou de consommateurs réguliers de poissons contaminés aux PCB, ce qui constitue sa véritable finalité. L'étude prône dans ses conclusions la mise en place de mesures préventives, tant au niveau des comportements individuels que des politiques publiques.

Quelques temps après, l'ANSES mène à son tour une étude d'imprégnation qui peut apparaître, et est présentée par l'ASEF et le WWF, comme une conséquence de l'alerte lancée par les deux associations. Un des objectifs qui étaient pointés est donc atteint : faire réagir les pouvoirs publics pour améliorer la sécurité sanitaire.



## 4.2 L'air intérieur pollué des crèches

De février à mars 2009, l'ASEF mène une étude sur la qualité de l'air intérieur dans neuf crèches, implantées à Paris, Lille, Toulouse, Marseille, Mulhouse, et Aix-en-Provence : il s'agit d'évaluer la présence de trois polluants (les Phtalates, le Benzène et le Formaldéhyde) dans l'air respiré par les bébés. Les analyses (confiées au laboratoire Tera Environnement) montrent que l'on trouve des taux préoccupants pour le benzène ainsi que pour le formaldéhyde ; les taux de phtalates sont en revanche en dessous des seuils préconisés par l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé), ce qui constitue « une bonne surprise » pour l'ASEF.

### L'air des crèches trop pollué pour les enfants

Publiée le 27 mars 2009 à 07:08 dans Actualité de la pollution et des accidents d'entreprises

**Une étude sur la pollution de l'air dans 10 crèches situées aux quatre coins de la France révèle que des substances nocives pour la santé des enfants sont présentes, et supérieures au seuil limite fixé par l'Union Européenne.**

L'Association Santé Environnement en France (ASEF) a mené pendant une semaine au mois de février une étude sur la [qualité de l'air intérieur](#) dans des crèches situées à Paris, Lille, Toulouse, Marseille, Mulhouse, Nice et Aix-en-Provence.

Les résultats sont préoccupants : 2/3 des crèches ont un taux de benzène dans l'air qui dépasse le seuil de référence fixé par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Le **benzène** provient essentiellement des gaz d'échappement d'automobiles, mais également de pigments de peinture et de vernis. C'est une substance cancérigène dont la nocivité croît avec l'augmentation de sa concentration dans l'air. Plus la crèche est éloignée d'un axe routier, moins la concentration en benzène est élevée.

Le **formaldéhyde**, substance cancérigène et puissant irritant des muqueuses, est un produit utilisé dans les linoléums et certaines colles. Son taux dépasse dans les 10 crèches étudiées le seuil maximal préconisé par l'Union Européenne (1 microgramme par mètre cube), et dans 4 crèches le seuil de l'OMS fixé à 10 µg par m3.

Les **phtalates** ont également été mesurés par l'ASEF et n'ont été retrouvés que dans une seule crèche. Ils sont présents dans certains jouets en plastiques, PVC, colles... "mais les enfants les mangent plus qu'ils ne les respirent. Il faut toutefois rester vigilant" explique M. Halimi de l'ASEF.

La secrétaire d'État à l'écologie [Chantal Jouanno](#) estime qu'il y a "un vrai sujet sur la qualité de l'air intérieur". Elle a déclaré qu'une étude de plus grande ampleur serait lancée prochainement dans 300 crèches et écoles en France.



#### **Salaire aide à domicile**

Emploi d'1 aide à domicile ou d'1 garde d'enfant? La Fepem vous guide

[www.fepem.fr](http://www.fepem.fr)

Annonces Google

Comme dans l'étude précédente sur l'imprégnation des riverains du Rhône aux PCB, la méthodologie de l'ASEF ne fait pas l'unanimité : il lui est notamment reproché de prendre le risque de créer un mouvement de panique chez les parents d'enfants en crèches. Les pouvoirs publics font quant à eux valoir que les crèches utilisent des produits réglementaires dont, si on ne connaît pas les effets de chacun d'eux, il n'y a pas de preuve qu'ils puissent provoquer des cancers aux concentrations observées. Cependant l'ASEF, fait valoir dans son communiqué de presse que les trois molécules cancérigènes mesurées sont classées comme « hautement préoccupantes » par l'Observatoire de la Qualité de l'Air Intérieur . De plus, les médecins de l'ASEF se positionnent à nouveau en lanceurs d'alerte tentant d'influer les pouvoirs publics plutôt qu'en experts scientifiques. Patrice Halimi, secrétaire général de l'ASEF, déclare ainsi :

*« cette étude n'a pas pour but de se substituer au rôle de l'État mais bien de l'alerter sur l'intérêt croissant que portent les Français au lien entre leur santé et leur environnement. »<sup>11</sup>*

De ce point de vue, l'ASEF considère que la médiatisation porte ses fruits, puisque Chantal Jouanno, secrétaire d'État à l'écologie, annonce le 11 septembre 2009 le lancement d'une étude sur la qualité de l'air dans 300 crèches et écoles. Mais la réaction du gouvernement n'est pas suffisante pour l'ASEF, qui ne réclame pas une multiplication des études, mais l'application de mesures sanitaires pour réduire la présence de polluants dont la toxicité est avérée. La déclaration de Patrice Halimi, sur le site Internet de l'ASEF, illustre ce positionnement :

*« Nous regrettons qu'il faille attendre 2012 pour que des mesures soient mises en place de façon globale... Il n'est pas question ici d'appliquer un principe de précaution — les effets toxiques de ces produits sont largement prouvés. Il est question d'appliquer dès maintenant une mesure sanitaire simple. Combien de temps va-t-il falloir pour que nous arrêtions de mesurer et pour qu'enfin nous nous décidions à agir ? »*

#### **4.3. L'étude « Poussettes »**

En mars 2011, l'ASEF lance une nouvelle étude prenant pour objet l'air respiré par les bébés, au fort potentiel mobilisateur. Cette action de l'ASEF trouve son origine dans une étude officielle rendue publique par l'InVS, l'étude « Aphekom », qui avait établi un lien entre la mortalité et la quantité de microparticules dans l'air. L'ASEF équipe deux poussettes de capteurs à microparticules 2,5 (ou PM 2,5), qui suivent le « *parcours type de parents déposant leurs enfants à l'école et au collège le matin, puis les récupérant le soir* »<sup>12</sup>.

À nouveau, l'objectif ne relève pas de l'expertise scientifique. Il s'agit de montrer quel air les bébés aixois respiraient le 10 mars 2011 lorsque leurs parents les menaient ou les ramenaient de la crèche :

*« Loin des moyennes abstraites sur les taux de pollution éditées par les grands organismes internationaux, cette étude se veut locale et concrète. L'objectif est de « faire une photo » permettant d'observer et de montrer ce que respirent les bébés aixois en poussette lorsqu'ils sont promenés dans la rue, lorsqu'ils vont à l'école, lorsqu'ils font les courses ou lorsqu'ils attendent leurs bus »<sup>13</sup>.*

L'ASEF parvient ainsi à montrer que ce jeudi 10 mars, la concentration en PM 2,5 n'est jamais descendue en-dessous de 20 µg/m<sup>3</sup><sup>14</sup> sur les deux parcours choisis, au moment de l'entrée ou de la sortie en crèche des enfants. Dans la présentation de son étude, l'ASEF rappelle les risques connus liés à une exposition chronique aux PM 2,5 :

---

11 Sur le site Internet des professionnels de l'environnement *Actu-Environnement*, le 3 février 2009 : [http://www.actu-environnement.com/ae/news/asef\\_etude\\_qualite\\_air\\_interieur\\_creches\\_6642.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/news/asef_etude_qualite_air_interieur_creches_6642.php4)

12. Site Internet de l'ASEF :

[http://www.asef-asso.fr/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=292](http://www.asef-asso.fr/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=292)

13. Idem

14. Il n'existe pas de seuil réglementaire pour les PM 2,5. Mais l'Union européenne a fixé son objectif de qualité à 20µg/m<sup>3</sup> en moyenne sur l'année, le Grenelle de l'environnement a fixé un objectif de 15µg/m<sup>3</sup>, et l'OMS recommande une valeur de 10 µg/m<sup>3</sup>.

### Quel impact sur la santé ?

Les microparticules sont reconnues comme cancérigènes, mais elles ont de nombreuses autres incidences sur la santé, elles favorisent entre autres :

- L'asthme
- Les infections ORL
- Les rhumes et gripes
- L'hypersensibilité aux allergènes alimentaires
- L'obstruction des coronaires
- L'infarctus du myocarde (augmentation du risque multiplié par 3 après exposition au trafic)
- L'obstruction des artères carotides (+4.1% obstruction / 10 µg/m<sup>3</sup>)
- Le risque d'événements cardio-vasculaires (+ 24% / 10µg/m<sup>3</sup>)
- Le risque d'AVC (+35 % en zone de forte densité routière)
- Le risque d'accoucher d'un bébé de faible corpulence

L'« étude poussettes » parvient ainsi à obtenir un relais médiatique (interview de Patrice Halimi dans le journal de France 3 Provence-Alpes ou publication d'un article dans *Le Monde* par exemple), relais indispensable dans la démarche de l'ASEF pour parvenir à faire pression sur les pouvoirs publics.

## Pourquoi cette étude ?

Le mois dernier, l'Institut de Veille Sanitaire a rendu public les résultats d'une étude démontrant, une fois de plus, l'impact néfaste de la pollution de l'air sur la santé. Menée dans 12 pays européens, l'étude « Aphekom » prouve qu'une diminution des microparticules dans l'air augmenterait notre espérance de vie et surtout réduirait le nombre de maladies chroniques. Ces **microparticules** émises principalement par les véhicules roulant au diesel (et par nos industries) sont à l'origine de 15 % des asthmes chez l'enfant ! Toutes les villes françaises ayant été analysées sont largement au-dessus du seuil de particules recommandées par l'Organisation Mondiale de la Santé – Marseille étant la plus polluée d'entre elles devant Paris et Lyon....

Aix-en-Provence, voisine de Marseille, est-elle épargnée par ces pollutions ? Certainement pas ! La ville fait régulièrement partie du cartel des villes les plus polluées de France. Ce phénomène est lié au « tout voiture », les microparticules 2,5 (PM 2,5) sont à 85% émises par les transports routiers! A Aix, cela est encore accentué par la proximité avec la zone industrielle de l'étang de Berre.

C'est pour cette raison que l'Association Santé Environnement France, qui réunit plus de 2 500 médecins en France, a décidé de mener une étude sur la qualité de l'air à Aix-en-Provence – et notamment sur les PM 2,5 dont on connaît mal les taux – la ville ne possédant qu'un seul capteur situé à l'Ecole d'Art. Loin des moyennes abstraites sur les taux de pollution éditées par les grands organismes internationaux, cette étude se veut locale et concrète.

L'objectif est de « faire une photo » permettant d'observer et de montrer ce que respirent les bébés aixois en poussette lorsqu'ils sont promenés dans la rue, lorsqu'ils vont à l'école, lorsqu'ils font les courses ou lorsqu'ils attendent leurs bus. Pour se faire, deux poussettes ont été équipées de capteur à PM 2,5. Ces dernières ont suivi deux parcours différents : l'un dans les quartiers du Jas de Bouffan et d'Encagnane, l'autre en centre-ville.

*«De nombreuses études scientifiques ont montré que les enfants étant exposés aux pollutions automobiles, et notamment aux microparticules développaient plus facilement asthme, infections ORL et allergies respiratoires. Or, en poussette nos enfants sont aux premières loges pour inhaler les pots d'échappement des véhicules –forts nombreux à Aix-en-Provence où les transports collectifs sont sous-développés... »* affirme le Dr Patrice Halimi, Secrétaire Général de l'Association Santé Environnement France.

L'objectif est d'interpeller sur ce que respirent vraiment les Aixois, notamment les plus jeunes et donc les plus sensibles d'entre eux, pour inciter les futurs décideurs à prendre des mesures concrètes pour préserver la santé des citoyens.

### Quel impact sur la santé ?

Les microparticules sont reconnues comme **cancérigènes**, mais elles ont de nombreuses autres incidences sur la santé, elles favorisent entre autres :

- L'asthme
- Les infections ORL
- Les rhumes et gripes
- L'hypersensibilité aux allergènes alimentaires
- L'obstruction des coronaires
- L'infarctus du myocarde (augmentation du risque multiplié par 3 après exposition au trafic)
- L'obstruction des artères carotides (+4.1% obstruction / 10 µg/m<sup>3</sup>)
- Le risque d'événements cardio-vasculaires (+ 24% / 10µg/m<sup>3</sup>)
- Le risque d'AVC (+35 % en zone de forte densité routière)
- Le risque d'accoucher d'un bébé de faible corpulence



#### 4.4. « La preuve par le sang »

La dernière étude que nous évoquons est plus ancienne. Elle a été menée en 2005 par WWF en Bretagne, sur trois générations, et montre que chaque génération est contaminée. Là encore, les alertes sont traduites dans des situations concrètes destinées à produire des preuves, et dans cette étude c'est la « preuve par le sang » de cette contamination transgénérationnelle.



D'une part, ces tests révèlent que des substances de chaque groupe de produits chimiques ont été retrouvés chez les trois générations, d'autre part, qu'il s'agit le plus souvent de substances identiques. (voir tableau au dos, entre parenthèse figure le nombre de produits détectés pour chaque groupe).

- **les OCP** ou pesticides organochlorés (bien que la plupart d'entre eux tels le DDT, le chlordane et le lindane, soient interdits depuis plusieurs années au sein de l'Union européenne),
- **les PCB** ou polychloro-biphényles, servant dans les équipements électriques et interdits depuis 1985, mais qui sont persistants,
- **les retardateurs de flammes bromés**, parmi lesquels les PBDE, HBCD et TBBP-A utilisés dans les meubles, les tapis et les équipements électriques,
- **les PFC**, ou composés perfluorés, employés dans les poêles anti-adhésives, et les traitements anti-tâches des tissus,
- **les muscs synthétiques**, les désodorisants d'intérieurs et les détergents,
- **le BPA**, ou bisphénol-A, que l'on retrouve dans les boîtes de conserves, les bouteilles et bacs de stockage et même certaines tétines de biberons en plastique polycarbonaté,
- **le triclosan et le méthyl de triclosan**, qui sont des anti-bactériens retrouvés par exemple dans certains dentifrices.

## V. DES ARGUMENTS DE SANTÉ-ENVIRONNEMENT AU CADRAGE PAR LES RISQUES

L'idée que nous avons voulu développer en exposant ces deux types de dispositifs est que là où il y avait des questions sanitaires sans réponses, il y a « en sortie » de ces enquêtes ou de ces concertations des arguments sur la santé-environnement. Le passage des « simples » attentions portées à des questions sanitaires au travers de nos deux types de dispositifs les transforme (pour certaines d'entre elles) en des arguments, c'est-à-dire en quelque chose de plus solide, plus à même de circuler dans l'espace public, d'être repris par des acteurs en charge de la gestion des affaires publiques.

Mais comme nous avons pu le voir, il n'y pas une progression constante et linéaire des Mais comme nous avons pu le voir, il n'y pas une progression constante et linéaire des arguments sur la santé-environnement. La demande d'un état sanitaire zéro exprimée lors du débat Fos 2X a paru un temps obtenir un écho favorable<sup>15</sup> mais n'a pas connue de réponse effective des services de l'Etat ; la demande d'intégrer les risques sanitaires dans un dispositif réglementaire de gestion des risques technologiques en 2007 est écartée. On voit quand même qu'en 2009, la nouvelle charte du SPPPI intègre la santé environnement comme un de ses objets. Ce qui était écarté avant ne peut plus l'être de la même manière après que les arguments aient circulé, aient été repris, aient gagné en consistance.

Cette montée en attention sur les problématiques de santé environnementale que nous observons localement autour de l'étang de Berre est documenté, à l'échelle nationale, par plusieurs auteurs, que ce soit dans les milieux scientifiques ou les sphères gouvernementales.

Le rapport dirigé par Lionel Charles sur les liens entre les pollutions atmosphériques et la santé environnementale<sup>16</sup> montre comment la LAURE (loi sur l'utilisation rationnelle de l'énergie) votée en 1996 a bouleversé la tradition française de séparation de l'environnement des problématiques de santé, la surveillance de la qualité de l'air ouvrant la voie à de nouvelles études épidémiologiques sur les conséquences sanitaires des pollutions atmosphériques (avec l'étude ERPURS). Olivier Borraz a finement décrit la constitution d'un nouveau cadre de sécurité sanitaire au travers de l'approche par le risque<sup>17</sup>. Franck Boutaric a précisément montré le rôle de la « *puissance mobilisatrice des milieux scientifiques* » dans la diffusion des méthodes d'évaluation des risques sanitaires ainsi que les résistances institutionnelles à l'appropriation de ces nouveaux outils<sup>18</sup>.

Nous avons aussi pu observer, à partir de nos terrains, la réponse des acteurs institutionnels à l'émergence de ces arguments avec un cadrage par l'approche risque, un appareillage éprouvé. Cela fait longtemps que sur les risques industriels, mais aussi naturels (les risques majeurs), il y a tout un dispositif avec des mesures de l'environnement, avec des dispositifs d'évaluation. On a à disposition des méthodes de calculs, des façons de faire, des ingénieurs qui savent calculer et mesurer les risques et qui vont cadrer ces arguments pour les faire rentrer dans des politiques publiques. Ce cadrage n'est pas neutre, il pointe certaines problématiques, en écarte d'autres. Mais là encore, l'adaptation des gestionnaires locaux à ces nouvelles problématiques et aux nouveaux outils n'est pas linéaire. Les outils, à savoir les

---

15. Georges Mercadal, qui présidait la CPDP, a transmis cette demande à la préfecture.

16. Lionel Charles (dir.), *Pollutions atmosphériques et santé environnementale. Quels enjeux ? Quels acteurs ? Quelles préventions ?* Convention PRIMEQUAL-PREDIT, Rapport final, Juillet 2009, Groupe de recherche sous la responsabilité de L. Charles : Cyril Bayet, Isabelle Roussel, Bernard Festy, Valérie Rozec.

17. O. Borraz, *Les politiques du risque*, Presses de la Fondation nationale de Sciences Po, 2008.

18. F. Boutaric, *opus cit.*

dispositifs de mesures de l'environnement comme les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air, les outils de mesure de l'état sanitaire comme les Observatoires Régionaux de la Santé et, enfin, les dispositifs d'évaluation des risques sanitaires, ne sont pas tous coordonnées et pas tous au même niveau. Aux demandes sur les risques pour la santé de la proximité des usines sur la zone industrielle répondent des évaluations de risques sanitaires qui font un inventaire des émissions, une identification de la relation dose-réponse, une évaluation des expositions (par métrologie et/ou modélisation) et une caractérisation du risque (calcul de risques) avec analyse des incertitudes. Il n'est pas encore question de mettre en place d'études épidémiologiques « à l'anglo-saxonne ». Néanmoins l'appareillage se met en place sur la question sanitaire et de nouvelles méthodes se font jour. L'Agence Régionale de Santé Paca est ouverte le 1er avril 2010, et plus généralement les questions sur la santé environnementale sont devenues un objet de politiques publiques.

L'approche classique de la maîtrise du risque consiste à passer d'un problème mal structuré, du fait des incertitudes sur la caractérisation objective du risque (causes, probabilités d'occurrence, effets), à un problème sur lequel il est possible d'agir, la science et la technique permettant de réduire l'aléa :

*« Le processus de qualification [en risque] a pour objectif de faire accéder une activité à l'agenda public, au sens d'un espace dans lequel des alternatives sont discutées et des décisions sont prises » (Borraz, 2008).*

Mais la gestion des risques (et des catastrophes) montre que les acteurs s'affrontent sur les incertitudes liées à leurs activités, leurs modes d'habiter, etc. En ce sens, les arguments autour de la santé environnement sont les arguments qui permettent de transformer, en prenant appui sur les dispositifs, les inquiétudes (liées à l'incertitude) en risque, c'est-à-dire en un problème public sur lequel il est possible d'agir. Il y a donc un double processus : celui qui permet de rendre indiscutable l'existence d'un problème public ; et celui qui consiste à le qualifier en termes de risque, pour agir dessus grâce à la moulinette de l'appareillage risque. Finalement, c'est ce second processus qui retient l'attention dans le schéma car il apparaît nouveau. Ce qui aurait été traité auparavant comme un problème d'aménagement ou un problème de pollution est maintenant traité comme un problème de santé environnementale. Plus exactement, la dimension santé environnementale, qui n'aurait pas pu être prise en compte dans le traitement classique d'un problème d'aménagement ou de pollution, est le cadrage qui s'impose maintenant

## **VI. LA SANTÉ ENVIRONNEMENT COMME PROBLÉMATIQUE PUBLIQUE : PARTICIPATION ET LOGIQUE DE PROJETS**

Le passage des arguments de santé-environnement dans les politiques publiques se fait par les « nouvelles » méthodes de mesures mises à dispositions des instances spécialisées. Nous l'avons déjà évoqué à propos des études épidémiologiques sur les conséquences de la pollution de l'air. Sur notre terrain d'étude, la visibilité de ce passage est assuré par différents dispositifs : la portée des arguments santé-environnement se perçoit notamment au travers de la mise en place de nouveaux outils (ou d'outils rénovés) pour traiter la question de la santé environnementale comme problématique publique.

Grenelle de l'environnement, Plan National Santé Environnement et ses déclinaisons régionales, le SPPPI Paca rénové avec sa commission santé-environnement, ou encore l'Institut Écocitoyen pour la Connaissance des Pollutions (IECP) mettent les (ou tout au

moins certaines) questions sanitaires sans réponse dans l'agenda des politiques publiques. Il n'est plus question de renvoyer ces problématiques à la seule responsabilité individuelle des citoyens, mais des mesures à mettre en œuvre, des plans d'actions, des projets sont envisagés, fussent-ils des actions de « sensibilisation » ou « d'éducation » du public ou de publics.

Ces dispositifs mêlent associations, représentants du public, éventuellement des représentants syndicaux ou de CHSCT<sup>19</sup>, des scientifiques et experts sur la santé et l'environnement et enfin des gestionnaires des services de l'Etat et des collectivités territoriales. Même si les rôles ne sont pas figés, en règle générale, la première catégorie (associatifs et habitants) a vocation à apporter les questions (ou incarner les problèmes), la deuxième (experts et scientifiques) à trouver des réponses et la troisième (services de l'Etat et collectivités) à les mettre en œuvre.

Les éléments récurrents de ces dispositifs de traduction ou de prise en main des questions de santé environnementales dans la sphère publique sont leur dimension participative (collégialité des conseils d'administration et des comités de pilotage, consultation régulière des acteurs), leur rhétorique de l'action (les dispositifs visent à agir pour changer les situations, réduire les risques) et une légitimité à agir qui se réfère à la Science (les comités scientifiques et les experts attestent de la scientificité des actions entreprises, des choix faits).

Pour un certain nombre d'acteurs, ces dispositifs ont aussi vocation à éteindre les controverses à l'aune de la Science, mais (nous reviendrons sur ce point), il nous semble que la circulation des questions et des arguments ne sont pas captés par les seuls dispositifs. Les événements, les milieux, les acteurs interagissent autant à l'extérieur qu'à l'intérieur des outils et dispositifs mis en place, à des niveaux multiples.

Pour éclairer les points communs et les variations de ces dispositifs qui traitent des questions de Santé environnement, nous proposons de décrire brièvement trois dispositifs promus par trois acteurs différents :

- a) l'IECP (Institut Écocitoyen pour la Connaissance des Pollutions) dispositif local et original mis en place par une intercommunalité,
- b) le PRSE PACA (Plan Régional Santé Environnement de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur), mis en place par l'Etat, conformément à la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004,
- c) les HIA (*Health Impact Assessment*), qui sont un modèle (un standard) d'études d'impacts sanitaires promues par des acteurs internationaux, comme l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) ou le ECHP (European Centre for Health Policy).

Ces trois dispositifs ont en commun d'aborder la thématique santé environnement comme une problématique relevant d'une politique publique. Les trois mettent en avant une dimension participative dans leur démarche, et orientent leurs travaux vers l'action, en ce sens que les mesures proposées ont vocation à être intégrées aux politiques publiques.

---

19. Comité Hygiène de Sécurité et des Conditions de Travail : des instances représentatives des salariés en charge de l'amélioration des conditions de travail.

## 6.1. L'Institut Écociroyen pour la Connaissance des Pollutions, un dispositif local créé par une intercommunalité

Nous avons déjà vu que l'IECP a été créé par le SAN Ouest Provence en 2010, dans le prolongement du programme Aigrette (Approche Intégrée de la Gestion des Risques Environnementaux à l'échelle d'un TerriToirE). Le programme Aigrette était constitué d'un ensemble d'études et visait à établir un point zéro sur la situation environnementale du territoire du SAN Ouest Provence. L'IECP s'est constitué en association dotée d'un conseil d'administration pluriel et d'un conseil scientifique, et se donne pour ambition de réunir citoyens, élus, industriels et scientifiques pour collaborer à un projet commun à l'échelle du territoire de Ouest Provence. D'une certaine façon, le programme Aigrette et l'IECP cherchaient à répondre à deux requêtes ayant émergées du milieu associatif local lors du Débat Public Fos 2XL : la demande de réalisation d'un état sanitaire zéro sur le territoire ; l'instauration d'un Pacte de concertation pour les projets d'implantation concernant ce même territoire.

Dans le conseil d'administration de l'IECP sont représentés les collectivités territoriales, les associations de défense de l'environnement, les acteurs économiques et les scientifiques ; les services de l'État sont invités à toutes les réunions du conseil d'administration, mais ne sont pas membres à part entière de l'IECP. Dans le conseil scientifique sont présents 15 scientifiques et médecins locaux.

L'ambition de l'institut est participative :

*« Pour la première fois, citoyens, élus, industriels et scientifiques collaborent à un projet commun à l'échelle d'un territoire. »<sup>20</sup>,*

et veut répondre « scientifiquement » aux questions « concrètes » de la population locale :  
*« permettre à la recherche de se développer sur des demandes concrètes du territoire en lien direct avec la société, et de traiter les besoins territoriaux dans un cadre scientifique défini et partagé, au travers de différents axes d'acquisition des connaissances ».*

Plusieurs projets sont en cours comme la poursuite des études sur la qualité de l'air et des sols, la mise en place d'un réseau d'observation citoyenne de l'environnement<sup>21</sup> ou le recueil de témoignage de santé environnementale :

*« Le témoignage de santé environnementale est une action individuelle qui entre dans le cadre de l'observation des effets de l'environnement sur la santé.*

*Il s'adresse aux personnes présentant une pathologie aux origines environnementales probables, et dont le médecin - participant au réseau médical MILES - a indiqué la possibilité de suivre un entretien dans le but d'établir un profil d'exposition aux polluants.*

*L'entretien est confidentiel, réalisé au sein des locaux de l'Institut Écociroyen, et porte sur les différentes situations d'exposition aux polluants qu'une personne peut connaître dans son milieu de vie professionnelle ou privée. »*

La structure accorde une place importante aux associations locales et aux scientifiques des sciences « dures » voulant combiner la légitimité des demandes associatives avec celle des

---

20. extrait du site de l'IECP, <http://www.institut-ecociroyen.fr>, comme les citations suivantes

21. Le CESSA est associé à l'IECP dans le projet VOCE (Volontaires pour l'Observation Citoyenne de l'Environnement) qui est financé par le programme Repères du Ministère de l'environnement.

universitaires dans un contexte certes apaisé avec l'État mais toujours tendu sur le plan politique, les services de l'État ayant appuyé le projet d'incinérateur de la Communauté Urbaine de Marseille.

## 6.2. Le Plan Régional Santé Environnement PACA, déclinaison locale du plan national

Le PRSE PACA a été élaboré d'octobre 2009 à mars 2010 en faisant le choix d'un ancrage territorial en commençant par des consultations dans les 6 départements de la région associant 6 collèges ( l'État, les agences et les établissements publics ; les collectivités territoriales ; les associations ; les salariés ; les employeurs et le monde économique ; les personnes qualifiées). La phase d'élaboration a produit une liste de priorités régionales pour la santé environnement à partir de laquelle le GRSE ( Groupe Régional Santé Environnement) a sélectionné 3 enjeux prioritaires qui ont été déclinés en plans d'actions au cours des ateliers thématiques.

Ces trois enjeux sont :

*Enjeu Air « Sécuriser et garantir l'accès de tous à une ressource de qualité afin de réduire les effets sanitaires liés aux différents usages de l'eau »*

*Enjeu Eau « Réduire et contrôler les expositions à la pollution atmosphérique ayant un impact sur la santé »*

*Enjeu Connaissance « Favoriser la connaissance, la recherche, l'information et l'éducation sur les risques sanitaires actuels et émergents liés à l'environnement »*

On peut noter que l'enjeu Eau se décline en 5 actions, 10 sous-actions, 22 mesures et 50 « projets concrets et opérationnels » ; l'enjeu Air se décline en 4 actions, 9 sous-actions, 22 mesures et 68 « projets concrets et opérationnels » et enfin l'enjeu Connaissance se décline en 3 actions, 9 sous-actions, 13 mesures et 54 « projets concrets et opérationnels ».

Action 1 : Réduire l'exposition de la population aux agents présents dans l'eau ayant un fort impact sur la santé					
SOUS-ACTION	MESURE	PROJET	PORTEUR	%	Loc.
1.1 - Améliorer la protection de la ressource en eau destinée à la consommation humaine (EDCH)	1.1.1 - Protection des captages prioritaires du point de vue sanitaire	1.1.1.1 : Accompagner les collectivités dans l'amélioration de la protection des captages prioritaires « Grenelle » de la région	ARS	25	R
		1.1.1.2 : Accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des périmètres de protection sur les captages ayant des priorités sanitaires (hors « Grenelle »)	ARS	25	R
	1.1.2 - Protection des canaux	1.1.2.1 : Mettre en œuvre les périmètres de protection du canal de Marseille	ARS DTD 13	50	13
		1.1.2.2 : Mettre en œuvre les périmètres de protection du canal de Provence	ARS DTD 05 - SCP	0	04 13 83 84
1.2 - Lutter contre les contaminations des ressources en EDCH	1.2.1 - Contaminations par les produits phytopharmaceutiques, les matières fertilisantes et les supports de culture	1.2.1.1 : Mettre en œuvre le plan Ecophyto 2018 de réduction de l'usage des pesticides en région PACA, afin de contribuer à réduire l'impact sanitaire de ces substances sur la qualité de l'eau distribuée	DRAAF	25	R
		1.2.1.2 : Communiquer auprès du public et notamment des collectivités territoriales sur les alternatives à l'utilisation des pesticides dans les Alpes de Haute-Provence	CG 04	75	04
		1.2.1.3 : Identifier une action à présenter lors du prochain congrès France Nature Environnement	URVN	100	R
	1.2.2 - Contaminations bactériologiques chroniques	1.2.2.1 : Améliorer la qualité bactériologique des « eaux brutes » des captages alpins	ARS DTD 05	0	04 05 06

Un extrait du PRSE Paca 2009-2013 Plan d'actions de l'enjeu Eau : « Sécuriser et garantir l'accès de tous à une ressource de qualité afin de réduire les effets sanitaires liés aux différents usages de l'eau ».

La démarche participative et collégiale se poursuit avec la mise en place de Comités de Suivi de Projet se réunissant deux fois par an, le Comité Enjeu Eau est dirigé par un associatif, le Comité Enjeu Air par un élu, Vice-président d'une intercommunalité et le Comité Enjeu Connaissance par un professeur de médecine.

On peut noter que l'Agence Régionale de Santé qui pilote le Plan et la DREAL ont financé de nombreux projets associatifs et des collectivités<sup>22</sup> et la longue liste des projets, actions, sous-actions et mesures laissent difficilement entrevoir une planification générale.

### **6.3. Les *Health Impact Assessment* (Étude d'Impacts Sanitaires), un modèle d'évaluation promu par la communauté internationale**

La montée des problématiques de Santé Environnement ne se limite pas à l'échelle locale et nationale. En 1999, un colloque organisé par le ECHP (European Centre for Health Policy) et l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) pose le cadre d'une nouvelle forme d'évaluation des impacts sanitaires les *Health Impact Assessment* (HIA) ou Étude d'Impact Sanitaire. Ce type d'étude d'impact, née en Angleterre, a été repris dans de nombreux pays, mais n'a pas été expérimenté à ce jour en France. Aujourd'hui, avec l'OMS et la IAIA<sup>23</sup>, des colloques internationaux sont organisés régulièrement, des sites, des revues prônent la méthodologie des HIA<sup>24</sup>, et une communauté de gestionnaires de santé publique s'est constituée autour de cette procédure pour la standardiser et la reproduire avec un militantisme certain<sup>25</sup>.

La procédure est ainsi découpée en 5 étapes, chacune incluant une forme de participation :

1. La sélection ;
2. La délimitation du domaine d'application et des méthodes ;
3. L'évaluation d'impact sanitaire proprement dite ;
4. La soumission de propositions aux décideurs (avec prise éventuelle de décision) ;
5. Le suivi et l'évaluation de la procédure.

La procédure est encadrée par les TOR (*terms of reference*) qui sont des règles du jeu, explicites et publiques, possiblement décidées par l'ensemble des parties prenantes impliquées, qui engagent aussi les promoteurs du dispositif.

Le consensus de Göteborg de 1999 qui fixe les objectifs des HIA, pointe l'importance de la participation dans l'applicabilité des évaluations sanitaires, il assigne au dispositif d'évaluation des risques la nécessité de porter des valeurs dans un souci d'efficacité :

*« Il est essentiel que certaines valeurs soient prises en compte sinon l'Étude d'Impact Sanitaire court le danger d'être une procédure artificielle coupée de la réalité de l'environnement politique dans laquelle elle sera appliquée ».*

Ces valeurs sont la démocratie, avec le droit de la population à participer à une démarche transparente, la justice sociale, le développement durable et l'aspect éthique des preuves avérées, traduction de l'anglais « evidence based », littéralement fondé sur des preuves.

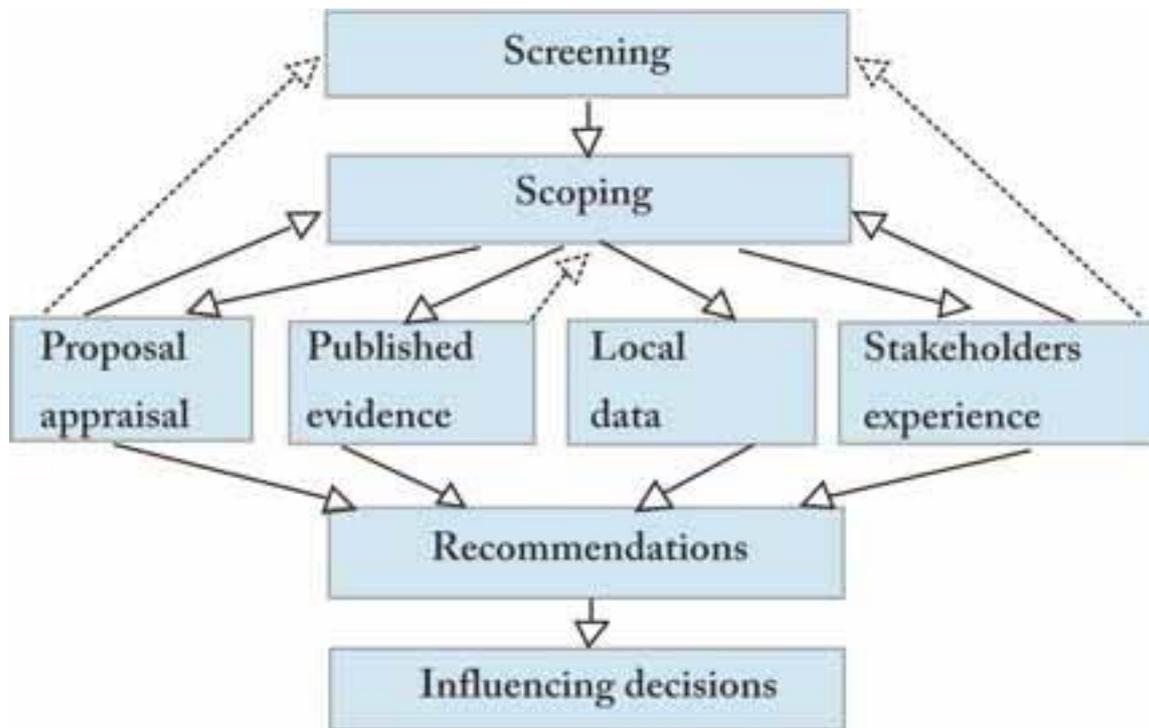
---

22. Les subventions ont été nombreuses, l'ARS ayant attribué 5000Euros à plusieurs projets, à charges aux structures de trouver des financements complémentaires pour réaliser l'action, le CESSA est partie prenante du PRSE avec un projet d'observatoire des alertes en Santé Environnement.

23. International Association for Impact Assessment

24. Le rapport produit par le CESSA pour le Haut Conseil de la Santé Publique sur l'apport des parties prenantes dans les évaluations quantitatives de risques sanitaires traite largement de cette procédure ; [http://www.hcsp.fr/docspdf/avisrapports/hcspr20101221\\_ersaz\\_6.pdf](http://www.hcsp.fr/docspdf/avisrapports/hcspr20101221_ersaz_6.pdf)

25. Les sites de l'OMS et le blog des HIA en sont des exemples éclairants: <http://www.who.int/hia/en/>; <http://healthimpactassessment.blogspot.fr/>



### *Use of evidence in an HIA framework*

Dans l'Institut Écocitoyen et le PRSE PACA, que nous avons présentés plus haut, les actions mises en œuvre trouvent une légitimité dans une démarche qui se veut participative, mais aussi dans leur rapport aux connaissances scientifiques, sur lesquelles les deux dispositifs prennent appui. Conseil scientifique, techniciens, personnalités qualifiées semblent y jouer une fonction de légitimation des projets entrepris. Le dispositif HIA théorise ce rapport autour du concept « *evidence based* », articulant participation et caution scientifique. Le dispositif peut apparaître comme une machine à produire des arguments de santé environnement partagés, pour influencer les politiques publiques. Les HIA veulent être des évaluations des risques sanitaires qui ne restent pas sans autre effet que le constat du dépassement d'un seuil.

Dans nos trois dispositifs, la question de la participation se décline sur une articulation à la décision bien différente de la consultation sur le modèle de la Commission Nationale du Débat Public, ou encore de la participation dans des procédures comme les Plans de Prévention des Risques, où dans les deux cas le maître d'œuvre (aménageur ou représentant de l'Etat) reste seul décideur *in fine*. Ces dispositifs ont en commun une rhétorique et un positionnement particuliers. Le positionnement, c'est la participation. PRSE, SPPPI, IECP sont pluripartites, multiacteurs et participatifs. Le comité de pilotage pour le PRSE, les conseils d'administration pour le SPPPI et l'IECP sont composés de représentants des administrations, des collectivités territoriales<sup>26</sup>, des associations, des syndicats et d'experts. La direction des groupes de travail ou des commissions est répartie entre les différentes catégories d'acteurs. Les procédures de désignation des représentants se font par le vote, et la participation aux groupes de travail et commissions est ouverte à tous. La rhétorique, c'est celle du projet et de l'action qui s'inscrit dans le positionnement participatif : on ne participe pas seulement pour donner son avis, être consulté avant une prise de décision, mais pour mettre en place des projets, réaliser des actions.

26. Ou/et d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale

#### 6.4. La portée des arguments n'est pas l'épuisement des controverses

Les dispositifs décrits se donnent pour ambition de répondre à des questions sanitaires initialement sans réponse. Ils peuvent parfois atteindre leur objectif, ne serait-ce que par le changement de posture des acteurs qui s'y impliquent, mais ils n'épuisent pas pour autant les alertes sanitaires et environnementales, ni ne mettent un terme définitif aux différentes remises en causes des autorités sanitaires que nous avons pu observées. Des acteurs continuent de critiquer les procédures officielles, avec plus ou moins de véhémence.

Nous l'avons déjà évoqué, sur le territoire de l'étang de Berre et du Golfe de Fos, le conflit autour de l'incinérateur a été propice aux maladroites, voire à la mauvaise foi, dans l'usage des évaluations de risques, dans les études environnementales, avant de faire place à un certain apaisement. Il y a eu des batailles de chiffres, des usages de données allant bien au-delà des cahiers de charges de leur production. La mise en balance de la nocivité de l'incinérateur avec l'usage des barbecues n'a pas servi la crédibilité des acteurs locaux<sup>27</sup>. La trajectoire des arguments ne peut s'abstraire des histoires locales et nationales, des contextes, du milieu, de tous ces éléments qui, du point de vue des techniciens et des spécialistes, viennent parasiter leur objet.

Mais au-delà de l'impact de ce conflit local sur les relations entre les acteurs, certains auteurs expliquent que c'est le domaine propre de la santé-environnement qui est propice à cette conflictualité.

*« le caractère multidimensionnel et non stabilisé de la santé environnementale qui voit s'affronter et coexister une pluralité de définitions et de controverses ayant pour point commun de participer à la requalification environnementale d'un nombre de plus en plus important de maladies (cancers, maladies cardiovasculaires, allergies, asthme, obésité, maladies neurologiques, baisse de la fertilité, hypersensibilités aux ondes électromagnétiques, aux substances chimiques) et de questionner les limites des politiques de santé publique contemporaines. » R. Boutrais<sup>28</sup>*

Pour continuer à interroger ces antagonismes, comparons rapidement la situation de la circulation de l'information dans le domaine de la santé-environnementale avec celle sur la qualité de l'air. Nous avons, il y a quelques années, dans le cadre du programme Primequal, travaillé sur les deux Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air des Bouches-du-Rhône. Nous avons pu observer comment, au-delà des conflits locaux, qui n'étaient pas sans conséquence sur les relations entre l'AASQA en charge de la zone de l'étang de Berre, Airfobep, et l'AASQA, en charge de la surveillance du reste de la région et basée à Marseille, la circulation de l'information sur la qualité de l'air ouvrait un nouvel espace de l'action publique, ce qu'A. Barry appelle une zone technologique :

*« Une zone formée (dessinée) par la circulation et l'uniformisation (standardisation) des dispositifs et pratiques techniques (technologiques) » (Barry, 2001).*

---

27. Dans une publicité sur un journal gratuit, la communauté urbaine de Marseille annonçait que l'incinérateur produirait moins de dioxine qu'un barbecue. Un astérisque, renvoyant à une note en petits caractères sur le côté de la page, donnait une quantité énorme de dioxine qui serait émise (cette quantité correspondait en fait à une faute d'impression : oubli du signe négatif de l'exposant).

28. Régine Boutrais, *Dynamiques associatives et santé environnementale : Vers un nouveau mode de développement ?*, Thèse de sociologie, soutenue le 21 novembre 2011 à l'université de Paris Dauphine. Extrait rapporté par C. Guilleux sur <http://effetdeser.hypotheses.org/152>

Depuis le début 2012, les deux associations ont fusionné, et les actions des deux AASQA ont étendu les réseaux de circulation de l'information sur la qualité de l'air, impliqué les acteurs locaux industriels et collectivités territoriales pour que les mesures se traduisent dans des actions (le programme Sterne implique les industriels dans la réduction des émissions de dioxyde de soufre, le programme de modélisation des territoires permet la réalisation de scénarios pour la réduction des émissions à destination des intercommunalités). A. Barry qualifie les données produites et mise en circulation par les AASQA d'information scientifique, qu'il définit comme :

- ♣ n'étant pas réductible à des données scientifiques comme des chiffres. Elle est pensée pour transformer la conduite de ceux à qui elle s'adresse.
- ♣ ayant des implications complexes et souvent inattendues pour ceux qui la produisent.
- ♣ provoquant une transformation de ce sur quoi on informe. Elle ne représente pas un objet qui lui préexiste indépendamment.

Les données produites et mises en circulation sur la santé-environnement correspondent à la définition de l'information scientifique : elles ont clairement une visée performative avec une dimension axiologique des recommandations sanitaires, elles enjoignent à des changements de comportements, le passage de « *faire ce qui est bon pour la santé* » à « *faire ce qui est bien* » est très souvent franchi. Ces informations transforment l'objet concerné, soit dans sa perception ou sa représentation (le Rhône devenu source de PCB par exemple) ou même dans sa matérialité physique (ainsi, les biberons sont maintenant sans bisphénol A<sup>29</sup>). L'expertise scientifique, par le biais de mesures ou de calculs, parvient à objectiver l'évaluation de la qualité de l'air, de sorte que la qualité de l'air devient un objet de discussion. Il n'en va pas de même dans la sphère santé-environnement, où l'expertise scientifique ne parvient pas à cadrer les objets à mettre en discussion dans ses propres champs de représentation. Les tentatives positivistes de « rationaliser » la santé-environnement ne nous paraissent ni très convaincantes, ni un point de départ vers une vision commune. On peut consulter sur ce registre les pages « *ArguSanté, Votre santé mérite des arguments scientifiques* » du site Canal Académie qui proposent un argumentaire sous forme de questions réponses, argumentaire visant visiblement à clore toute controverse. Actuellement, deux sujets sont traités : « *Accouchement 'sous X', 'dans la clandestinité' ou 'dans la discrétion'* » et « *Les antennes de téléphonie mobile : pourquoi elles ne sont pas dangereuses pour la santé* »<sup>30</sup>.

La définition de la santé, complexe en elle-même, rend difficile et pas forcément souhaitable une approche technico-scientifique à l'image de la qualité de l'air. L'OMS propose de définir la santé comme « *un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* »<sup>31</sup>, définissant la santé comme un objet politique et un objet de politique. Les désaccords entre les acteurs autour de la santé pourraient être qualifiés d'ontologiques, les modes de faire, de surveiller, de mesurer, d'agir sont l'objet de controverses ; la prise en compte des « faibles doses », par exemple, montre des désaccords sur l'ensemble des processus, des manières de faire réglementaires.

*« Mais dans quels contextes les acteurs ont-ils intérêt à jouer pleinement le jeu de l'argumentation et à argumenter sincèrement ? La notion de sincérité étant un*

---

29. La production d'études, la circulation de ces informations dans le grand public et auprès des parlementaires n'est pas étrangère à ce changement. Le Réseau Environnement Santé envoyait aux parlementaires français très régulièrement une revue de l'information disponible sur le BPA.

30. <http://www.canalacademie.com/idr217-ArguSante-.html>

31. Cette définition est celle du préambule de 1946 à la Constitution de l'organisation mondiale de la santé

*peu compliquée, posons la question autrement : est-ce que le fait d'argumenter engage nécessairement dans une épreuve de vérité? Et de quel régime de vérité s'agit-il ? » (F. Chateauraynaud, 2011)*

Un des points de désaccord entre les acteurs réside dans cette attestation de la vérité, le régime de vérité des preuves. Les dispositifs mis en place travaillent chacun à leur manière la question de manière plus ou moins explicite, et si les gestionnaires de la santé publique peuvent désirer mettre tout le monde d'accord, il est plus probable que les dispositifs puissent au mieux mettre les participants d'accord sur leurs désaccords.

## **VII. DE LA DIFFICILE ARTICULATION ENTRE L'EXPÉRIENCE ET L'EXPERTISE DANS LA NOUVELLE CONFIGURATION**

Les questions autour de la santé environnementale perturbent les dispositifs institutionnels de débat ; pour reprendre l'expression d'un agent de la DRIRE à propos de l'incinérateur, elles viennent « *polluer le débat* ». La circulation de ces questions, leur structuration en arguments, les perturbations qu'elles semblent engendrer, tout comme les dispositifs qui se mettent en place autour d'elles, pointent la difficile articulation des régimes de l'expérience avec ceux de l'expertise. Les dispositifs que nous avons qualifiés de « *non orthodoxes* » travaillent au recueil de cette expérience vécue et de ces perceptions et tentent de les articuler avec des prises de décision orientées vers l'action. Sans doute peut-on voir l'« *étude poussettes* » de l'ASEF comme une manière de rendre partageable la perception, en passant de ce qu'on peut expérimenter individuellement à des formes de partage d'expérience, utilisant un « *dispositif hybride* » de technologie et de sens commun.

L'échec de la requête pour changer le cadrage des échanges au sein du CLIC de Martigues<sup>32</sup>, la non reprise à leur compte par les services de l'État de la demande d'état sanitaire zéro de Fos 2XL, nous semblent témoigner de cette difficile articulation entre l'expérience et l'expertise, deux régimes de discours différents dont le premier n'est pas familier à l'administration, pour ne pas dire étranger.

Dans cette configuration qui se dessine, où les arguments de santé environnement ont pris du poids auprès des différents acteurs, où les problématiques de l'action publique intègrent de différentes manières (ou de manière différente) cette question sanitaire, certains acteurs disparaissent.

Les difficultés décrites dans l'adaptation à l'émergence des problématiques de santé environnement ne sont pas l'apanage des dispositifs administratifs mais existent aussi dans le milieu associatif. Nous avons évoqué plus haut la montée en puissance de l'Association Santé Environnement Provence, devenue nationale<sup>33</sup> ; nous présentons ci-dessous succinctement le parcours d'une autre association locale, qui a fini par prononcer sa dissolution (sans que pour autant ses membres cessent leur activité).

Le Collectif Citoyen Anti-Incinération de Port-Saint-Louis-du-Rhône a été créé en 2002 par des habitants et des responsables d'associations de la ville, pour s'opposer à la construction de l'incinérateur de la CUM à Fos-sur-Mer sur la zone industrielle. L'association a été très active

---

32. Les représentants associatifs ont tenté sans succès d'inclure les questions sanitaires à l'ordre du jour du Clic, alors que le Clic a pour vocation réglementaire à traiter des questions relevant du risque technologique.

33. L'ASEP a été rebaptisée ASEF (Association Santé Environnement France).

dans les manifestations et les procédures judiciaires contre l'incinérateur. Après la construction et la mise en service de l'usine d'incinération, les membres de l'association reconsidèrent leur objet associatif et décident d'élargir leur action : le collectif est alors renommé et devient le Collectif Citoyen Santé Environnement de Port-Saint-Louis-du-Rhône<sup>34</sup>. L'association reste très présente après cette réorientation de ses activités, notamment dans les CLIS et les CLIé, dans les débats publics, ou encore l'élaboration du PRSE PACA. Elle par ailleurs partie prenante de la création de l'institut Ecocitoyen. Pourtant, fin 2011, le collectif annonce sa dissolution :

*Bonjour,*

*merci de bien vouloir noter :*

*Lundi 17 octobre le Collectif Citoyen Santé Environnement de Port Saint Louis du Rhône a voté sa dissolution. Pourtant plusieurs menaces pèsent sur l'avenir. L'industrialisation de la zone humide du Caban, étonnamment soutenue par les collectivités locales, pourrait isoler un peu plus Port Saint Louis du Rhône, augmenter le risque d'inondation et créer de nouvelles sources de pollution dans le couloir des vents dominants. La poursuite et le développement, au sein de la commune, d'une activité industrielle classée Seveso seuil haut, maintiendra le risque technologique aux portes du futur centre-ville, hypothéquant la mise en place d'un urbanisme moderne et raisonné. **L'absence d'évaluation des conséquences sanitaires des projets d'aménagements de la zone industrialo portuaire, alors que ses riverains sont soumis à des concentrations de polluants, notamment de particules fines, largement au-dessus des limites imposées et que les rares données de santé publique disponibles font état d'un nombre d'hospitalisations pour infarctus du myocarde et leucémies, supérieur au reste de la Région. Le désengagement des habitants et le manque de réel intérêt de la quasi-totalité des élus du territoire pour les problèmes de santé environnement qui ne permettent plus au Collectif de présenter une emprise suffisante pour être reconnu, ont largement contribué à la décision de dissolution.***

*Le CCSE remercie ses adhérents et sympathisants pour leur engagement et les invite à ne pas abandonner le combat en renforçant les structures et associations existantes ou à venir.*

*Le Collectif*

La question de l'articulation entre expérience et expertise est donc aussi posée aux associations : faire circuler les perceptions n'est pas chose aisée, la disqualification d'un récit personnel peut même être violente. La stratégie et les moyens à mettre en œuvre pour déployer un discours relevant du régime de l'expérience ne sont pas non plus évidents. La figure du médecin généraliste ou du médecin de ville qui émerge avec l'ASEF, paraît mieux armée pour la collecte, le recueil des perceptions, des symptômes, pour mettre ces informations en rapport avec les données scientifiques tout en connaissant les limites des connaissances médicales, et en ayant une certaine légitimité à relativiser « *l'état actuel des connaissances* ».

Les mobilisations et les rapports entre les différents acteurs changent. La structure qui ne parvient plus à mobiliser disparaît. La question du positionnement du collectif par rapport

---

34. Au passage, la trajectoire du collectif de Port-Saint-Louis-du-Rhône témoigne du rôle de reconfigurateur joué par le conflit autour de l'incinérateur : le dossier SPPPI, sur le territoire du bassin de Fos-sur-Mer et des pourtours de l'étang de Berre, est restructuré autour des questions de santé environnement plutôt que des questions de risques technologiques.

l'Institut Écocitoyen a aussi joué avec des désaccords entre ses membres sur l'implication de l'association dans ce dispositif lié à l'intercommunalité du SAN Ouest Provence. La reconfiguration des jeux d'acteurs autour de la thématique santé environnement change le milieu et le territoire. Porter des arguments de santé-environnement peut devenir un enjeu de légitimité locale, un objet de concurrence.

Le registre et la communauté épistémique de cette nouvelle configuration ne nous semblent pas encore stabilisés, le rapport du politique à la science, la question des régimes de vérité sont en suspend. Des associations comme l'ASEF sont prêtes à recueillir des perceptions en émergences qui posent problème aux scientifiques (la question des effets des antennes téléphoniques, ou encore l'hypersensibilité chimique multiple), alors que les dispositifs participatifs que nous avons décrits comme traitant la question de la santé environnement comme une problématique publique (SPPPI, PRSE, IECF) s'appuient sur des conseils scientifiques ou sur des procédures qui peuvent ne pas reconnaître ces questions comme scientifiquement fondées. Le comment s'entendre sur ce qui est vrai reste masqué par l'invocation de la vérité scientifique.

Comme nous l'avons dit, la portée des arguments de santé environnement ne signifie pas la clôture des controverses sur le sujet, et si nous avons porté notre attention sur une scène locale, d'autres scènes dans les instituts de veille sanitaire, dans les ministères, dans les institutions européennes, internationales constituent des chambres d'échos de ces arguments, des lieux de déploiement où ces mêmes arguments peuvent être éventuellement portés par d'autres acteurs. Cette circulation, les effets que nous avons pu discerner avec la mise en place de dispositifs pour prendre en charge les questions de santé environnement, les enquêtes productrice de preuves ou et les dispositifs producteurs de politiques publiques, l'apparition ou la disparition d'acteurs sur la scène publique, la cristallisation autour de certains événements plutôt que d'autres, tracent les contours de ce que nous avons appelé une configuration, un agencement entre acteurs, milieu et représentations. En suivant le fil des questions sanitaires sans réponse et en analysant leur appropriation par les dispositifs de mise en politique de la problématique santé-environnement, nous avons retracé une partie de la portée de ces arguments, qui ne limite pas à la portée de notre observation.

## ANNEXES

### **Pacte de concertation sur le développement durable de la Zone Industriale Portuaire de Fos et ses conséquences sur le territoire des communes riveraines**

Version après accord des élus sur leur mode de représentation

Le 10 août 2004

#### **Préambule**

Le débat public sur le projet Fos 2XL, conduit par la Commission Particulière du Débat Public, mérite d'être suivi par la mise en place d'une concertation durable.

L'ensemble des acteurs (élus, associations, industriels et Port Autonome de Marseille), réunis le 24 juin 2004, a souhaité la mise au point d'un pacte de concertation sur le développement industriel de la ZIP de Fos et des communes riveraines et sur ses conséquences. Ce développement, souhaité par tous, est devenu incontournable, à condition de respecter les règles du développement durable, et, en particulier, le respect de l'environnement, la protection de la santé publique et la réalisation d'un aménagement harmonieux du territoire.

Ce pacte de concertation et la structure qui devrait en découler ne sont pas exclusifs des autres concertations qui sont ou seraient mises en œuvre par les parties.

#### **1 - Objet**

Le but de ce pacte est de créer les conditions d'une concertation continue et régulière sur les questions relatives au développement économique, industriel et commercial, de la ZIP de Fos et à ses conséquences sur le territoire des communes riveraines.

Cette démarche, faite de confiance et de responsabilité, vise la transparence et la concertation sur tout projet porté par les maîtres d'ouvrage publics et privés envisagé sur la ZIP ou sur les territoires des communes de Fos sur Mer, Port de Bouc et Port Saint Louis du Rhône. Elle devra s'assurer que les projets soumis à son examen sont présentés de manière complète et non "saucissonnée".

Elle vise en conséquence à :

- identifier les problèmes posés,
- dégager et exprimer une volonté commune des participants sur la manière de les traiter,
- décider de les porter auprès de toute instance compétente pour en traiter.

Les parties signataires ne se considèrent pas comme des arbitres, mais comme des médiateurs et acteurs du développement durable de leur territoire.

Associatifs du Comité de Pilotage sur le développement durable de la ZIP de Fos et ses conséquences sur le territoire des communes riveraines

Fos-sur-Mer le 13 juin 2005

Monsieur le Préfet de la région  
Provence-Alpes-Côte d'Azur  
Préfet des Bouches-du-Rhône  
Boulevard Paul Peytral  
13282 MARSEILLE CEDEX 20

Objet : Signature du Pacte de Concertation sur le développement durable de la Zone Industriale-Portuaire de Fos et ses conséquences sur le territoire des communes riveraines.

*GOPPE*  
conforme à l'original

Monsieur le Préfet,

Dès le mois de novembre 2004, nous avons l'honneur de vous demander de bien vouloir faire procéder à la signature solennelle, en votre préfecture, du pacte de concertation qui devrait réunir les Élus du Golfe de Fos, le Port Autonome de Marseille, les représentants des industriels et du monde maritime et les associations (voir pièce jointe n°1).

Nous attendons toujours une réponse de vos services, à cette demande.

Toutes les parties constituant ce Comité de Pilotage des Concertations se sont à nouveau réunies le 3 février 2005, en présence de représentants de la Commission Nationale du Débat Public. Elles ont réaffirmé leur volonté de signer ce pacte.

Aujourd'hui, avec l'approbation de nombreuses autres associations qui se joignent à nous, nous considérons qu'il est impératif d'officialiser la concertation continue lancée par la Commission particulière du "Débat Public Fos 2XL".

Nous avons donc l'honneur de vous demander, à nouveau, de bien vouloir proposer, au Comité de Pilotage des Concertations (élus, Port Autonome de Marseille, industriels et associations), une date pour la signature solennelle du Pacte de Concertation, en votre présence et en votre préfecture ou en tout autre lieu symbolique à votre convenance.

Dans cette attente, nous vous prions de croire, Monsieur le Préfet, à notre plus profond respect et à notre plus parfaite considération.

*Jean Gonella*

- Copie à tous les intervenants ayant participé aux précédentes réunions du pacte (voir détail).
- Copie à toutes les associations soutenant notre demande

Adresse provisoire pour l'ensemble des signataires : Jean Gonella, 80 cours Julien, F-13006 MARSEILLE -  
tel/fax : 33 (0) 491 10 62 29 - mail : [jgonella@up.univ-mrs.fr](mailto:jgonella@up.univ-mrs.fr)

## Communiqué de presse

9 septembre 2010

### **Débat public Fos faster Elengy : Les associations se retirent et dénoncent un débat orienté et inutile**

**Après l'expérience partagée du débat public Fos 2XL, les associations (CCSE, NACICCA, ADPLGF, Esperen, Amis des Marais du Vigueirat, LPO) reconnaissent la qualité des débats publics et souhaitent leur élargissement. Elles saluent l'intégrité morale de la commission particulière chargée de conduire le débat mais tiennent à faire savoir qu'elles ne participeront pas à ce nouveau débat public .**

Le débat public permet de recueillir des avis, mais n'oblige en rien les industriels à mettre en œuvre les décisions communes. Malgré l'investissement considérable en temps des bénévoles, ce débat ne répond pas aux aspirations légitimes de participation dès l'élaboration des projets susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement, la santé et les orientations économiques et sociales de ce territoire :

- Les dossiers présentés par les pétitionnaires manquent de précision, donnent des informations incomplètes, orientées ou minimisent sciemment les conséquences des aménagements.
- Les nombreux engagements pris ensemble lors du précédent débat public sur 2XL en 2004 n'ont pas été tenus.
- Un nouveau projet de terminal méthanier présente des risques majeurs pour la sécurité, l'environnement et va nuire considérablement à l'attrait touristique et à l'économie de la pêche et de la conchyliculture
- Ce projet s'appuie sur une fausse vérité quant aux besoins énergétiques de la France et à son aspect « non polluants ». Il est en contradiction avec les engagements du Grenelle.

L'organisation de ce nouveau débat confirme la volonté de l'aménageur et de l'autorité publique, de ne conserver qu'une approche fragmentaire, volontairement ignorante des impacts cumulés des activités industrielles sur le territoire et ses habitants.

Il y a également récupération par l'aménageur et l'autorité publique de la démocratie participative, ces derniers occupent les citoyens avec des débats qui n'aboutissent pas à des décisions concrètes et qui ne modifient jamais les projets initiaux. Pourtant la communication faite autour de ces débats laisse l'impression fautive d'une collaboration constructive.

Ailleurs en France, dans l'estuaire de la Gironde comme à Dunkerque, les citoyens, les associations et les élus ont fait bloc ensemble contre des projets méthaniers du même type.

Les associations invitent donc tous les citoyens et leurs représentants élus, à se joindre à elles pour faire ensemble, de la réalisation des engagements pris lors des derniers débats, un préalable à toute nouvelle participation.



**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**DEUXIÈME PARTIE**

**LA PORTÉE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU  
DÉBAT PUBLIC**

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)*

# **DEUXIÈME PARTIE**

## **LA PORTÉE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT PUBLIC**

### **SOMMAIRE**

I. ...La trajectoire d'une institutionnalisation controversée du débat public	117
1. Trois scènes de l'institutionnalisation	118
2. Cinq configurations rythmant la trajectoire d'institutionnalisation	122
II. ...La construction d'un modèle français de débat public	127
1. De l'acceptabilité sociale à la critique sociale des projets : l'ouverture du débat	128
2. ...L'indépendance du tiers garant : la reconnaissance de la participation du public comme nouvel intérêt général	132
3. La place du débat public dans la décision : de la transparence en amont à la gouvernance d'après-débat	137
Conclusion : un modèle français du débat public en attente de rebond	140

# LA PORTÉE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT PUBLIC<sup>1</sup>

JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)

L'institutionnalisation d'un débat public ouvert<sup>2</sup> a été initiée, en France, il y a près de 20 ans et s'est approfondie depuis la création de la Commission nationale du débat public (CNDP, lois de 1995, 2002 et 2010) bien que les formes, l'intérêt et les limites de cette institution n'aient cessé depuis d'être discutés, notamment à l'aune de la capacité de la participation du public à transformer les processus décisionnels. Des interrogations sur reconnaissance de la participation comme nouvel intérêt général, et des mises en cause réaffirmant au contraire que la concertation est au service des projets, et allant jusqu'à une proposition parlementaire de suppression de la CNDP, se sont fait jour récemment, faisant apparaître les risques que comporte vis-à-vis de la vitalité initiale de l'expérimentation démocratique l'inscription d'un dispositif participatif dans un système décisionnel complexe. Ces débats et mises en cause invitent le chercheur à décrire précisément la trajectoire d'institutionnalisation, — très éloignée de l'expansion ordonnée que suggère l'idée d'« impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) —, les épreuves dans lesquelles le dispositif a pris forme, les acteurs et les arguments qui en expliquent la dynamique et les faiblesses. En empruntant les instruments d'une balistique sociologique (Chateauraynaud, 2011), ce papier se propose ainsi de caractériser les enjeux autour desquels se sont noués — et pourraient se dénouer — l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public.

Après avoir mentionné les grandes étapes d'une trajectoire qui conduit des grands conflits d'aménagement du début des années 1990 à la première mise en place de la CNDP (1997), puis de l'extension de son activité aux mises en cause récentes (2009 et 2010), le papier revient sur la manière dont quelques grands enjeux — la nature du débat public par rapport à la tradition consultative de l'administration, l'indépendance de la Commission, le rapport du débat public à la décision — ont été mis en forme dans chacune de ces étapes et ont structuré l'ensemble de la trajectoire. La dynamique de l'institutionnalisation tient finalement à la congruence des jeux d'acteurs et d'arguments dans trois arènes publiques principales : la scène des conflits d'aménagement sur laquelle se renouvelle sans cesse la revendication d'un droit à la participation, comme le montre les cas étudiés dans ce rapport ; la scène politico-administrative de mise en forme institutionnelle de ce droit ; les scènes de débat public où la réalité des nouveaux droits est soumise à vérification. Quand les logiques d'action propres à chaque arène divergent, l'institution est mise en cause et le processus régresse. Ainsi, la portée de l'institutionnalisation du débat public est-elle toujours réversible.

## I. LA TRAJECTOIRE D'UNE INSTITUTIONNALISATION CONTROVERSÉE DU DÉBAT PUBLIC

La question de la participation du public à un stade des processus décisionnels où celle-ci peut avoir une influence sur la réalisation de l'action publique projetée se constitue comme problème public dans le champ de l'aménagement et de l'environnement au tournant des années 1980/1990, avec de grands conflits sur des projets d'infrastructure. Ces conflits

- 
1. Une première version, plus ramassée, de ce chapitre a été publiée : Fourniau J-M. (2011), « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, pp. 70-93
  2. Ouvert au sens où il n'y a pas de procédés de sélection préalable des publics, contrairement aux comités de concertation dont les membres sont désignés, ou aux conférences et jurys de citoyens dont les participants sont tirés au sort.

remettent en effet en cause, au-delà du contenu des projets, la manière de les conduire et d'en décider.

L'histoire de ce problème public, les modalités de sa construction peuvent alors être décrites sous la forme d'une trajectoire. La référence à une « trajectoire » consiste généralement à évoquer le chemin suivi par une affaire sans élaboration plus formelle que le récit des événements marquants auxquels on impute, plus ou moins explicitement, un pouvoir de reconfiguration, décrivant sa montée en puissance dans l'espace public puis sa résolution et sa disparition (Hilgartner & Bosk, 1988). Chateauraynaud (2011) a introduit de nouvelles catégories d'analyse pour équiper la description. La trajectoire d'un dossier n'est jamais le produit d'un groupe d'acteurs déterminé, mais résulte des transformations successives engendrées par les confrontations répétées d'acteurs et d'arguments, lesquelles dessinent des configurations d'amplitude variable. À chaque moment-clé de la série d'épreuves, il s'agit pour les différents protagonistes d'éprouver leur capacité à orienter ou infléchir la trajectoire du problème public : évaluer les points saillants de la situation, apprécier les points de rupture ou d'irréversibilité que les événements récents introduisent par rapport aux périodes antérieures, examiner enfin les ouvertures d'avenir et les bifurcations ou les dérivations qui s'annoncent. Ce travail d'analyse et d'évaluation interprétative des cadres déjà disponibles peut motiver de nouvelles actions et l'invention de nouvelles formes. Le débat public a ainsi été inventé en 1990 par des associations locales pour démontrer publiquement que leur contestation du projet de TGV Méditerranée s'appuyait sur une conception exigeante de l'intérêt général et ne relevait pas de la seule défense d'intérêts particuliers. Cette invention opérait une bifurcation par rapport à la tradition consultative de l'administration, et initiait la trajectoire d'institutionnalisation du débat public.

## **1. Trois scènes de l'institutionnalisation**

Pour décrire la trajectoire d'institutionnalisation du débat public, nous focaliserons l'attention sur trois scènes publiques principales, les conflits d'aménagement servant de trame de fond commune à ces trois scènes. Différents travaux (Charlier, 1999, Guérin, 2005) ont en effet souligné la reprise de la conflictualité autour des usages du territoire à la fin des années 1980 (alors qu'elle avait régressé au début de la décennie avec l'arrivée de la gauche au pouvoir) et son maintien à un niveau élevé depuis. D'autres travaux (OIP, 1994) ont montré que ces conflits mettaient en cause la logique traditionnelle de l'utilité publique — l'État garantit le caractère d'intérêt général des projets et négocie la compensation des préjudices portés à des intérêts privés par leur réalisation —, les citoyens refusant d'être traités seulement comme des riverains et réclamant leur part à l'élaboration des décisions (Fourniau, 2007). Cette revendication sans cesse renouvelée alimente depuis vingt ans un ensemble d'activités pour y répondre. L'invention du débat public a ouvert une première scène sur laquelle des associations locales ou régionales de défense, ensuite relayées par des fédérations environnementalistes nationales, acheminent dans l'espace public des propositions d'institutionnalisation du débat public. Dans l'ensemble de l'action associative autour des conflits d'aménagement, on retiendra donc spécifiquement ces activités comme étant constitutives de la première scène où se joue l'institution du débat public. La seconde scène est la scène politico-administrative de mise en forme du droit au débat public revendiqué dans les conflits. Il s'agit d'une scène sectorielle, plus technocratique que partisane, tant est fort le poids de l'État dans l'élaboration des politiques d'aménagement. Ainsi, depuis le début des années 1990, la réponse aux conflits a suscité une série continue de groupes de travail internes au ministère de l'Équipement et des Transports d'un côté, au ministère de l'Environnement de l'autre, qui ont préparé les décisions ministérielles, les lois instituant le débat public et leurs directives d'application. On associera à cette scène politico-administrative, la scène

législative, les débats parlementaires infléchissant toujours les projets préparés par les ministres et leur administration. Enfin, la troisième scène est celle qu'ouvre la pratique de la Commission nationale du débat public après sa création. Sur cette scène, le débat public n'est plus seulement une revendication de divers groupements associatifs à l'échelle locale, régionale ou nationale, ou une norme destinée à orienter l'action publique, il est une expérience partagée par l'ensemble des acteurs des conflits d'aménagement, un apprentissage collectif (Simard et Fourniau, 2007). Sur cette scène, le dispositif du débat public tend à s'autonomiser par rapport à ses conditions initiales d'institutionnalisation (y compris par la jurisprudence du Conseil d'État qui en précise les conditions d'exercice), et se constitue comme une « expérience française de démocratie participative » (Revel et *al.*, 2007).

Chaque période de la trajectoire se distingue par un agencement spécifique de ces diverses scènes d'action permettant de faire avancer ou de mettre en cause certains éléments de l'institutionnalisation. Avant de revenir plus précisément sur le traitement de quelques grands enjeux de l'institutionnalisation à chacun des moments-clés de la trajectoire, précisons de manière synthétique la nature des activités spécifiquement dédiées à l'institutionnalisation du débat sur les trois scènes publiques envisagées.

### La scène des mobilisations associatives

On distinguera en premier lieu trois modes d'engagement associatif dans le processus d'institutionnalisation du débat public (voir également chapitre II). Les projets d'aménagement donnent lieu à des mobilisations territorialisées. S'y engagent essentiellement des associations locales de défense (des habitants, d'un site, etc.) qui cherchent à faire valoir le préjudice que porterait la réalisation du projet au cadre de vie pour la défense duquel elles se constituent. De nombreux travaux ont montré les transformations de leurs mobiles (Lascoumes, 1994) qui ne sont pas réductibles au « syndrome NIMBY » par lequel les aménageurs ont d'abord tenté de les stigmatiser (Jobert, 1998). Cette évolution accompagne la montée des problèmes environnementaux et de leur nécessaire mise en débat dans la société (Deléage, 1994). Mais, très souvent, les associations s'engagent dans la contestation des projets sur un mode principalement critique, manifestant une grande méfiance vis-à-vis des formes instituées de concertation, pouvant aller jusqu'au refus de participer<sup>3</sup>. Cet engagement critique entretient une tension interdisant de considérer trop vite le processus d'institutionnalisation comme étant stabilisé. D'autres associations locales mettent au contraire à profit les conflits d'aménagement et les débats publics auxquels ils donnent lieu pour s'y investir fortement et y porter, à partir de leur expérience du débat, des propositions de démocratisation plus poussée de la décision. C'est le cas d'une « élite associative » (Leborgne, 2005) s'engageant en faveur de l'institutionnalisation du débat public sur un mode collaboratif, par exemple des groupements régionaux comme Fare Sud (dont les fondateurs avaient été les inventeurs du débat public dans le conflit du TGV Méditerranée) ou le GIR Maralpin, en Provence-Alpes-Côte d'Azur (cf. chapitre 2). Enfin les grands réseaux associatifs nationaux, en général favorables à l'institutionnalisation de la participation du public, impliquent peu leurs instances nationales dans le déroulement des conflits et des débats, mais pèsent sur le devenir du débat public dans les négociations institutionnelles qui marquent chaque grande étape de la trajectoire. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs ou France Nature Environnement illustrent cet engagement en faveur de

---

3. Nous l'avons illustré sur les terrains de cette recherche au chapitre 2. On peut également mentionner l'ambivalence du Réseau « Sortir du nucléaire » face aux débats publics CNDP de 2005 sur le réacteur EPR et les déchets nucléaires, et de manière plus radicale encore, les actions d'empêchement du débat public sur les nanotechnologies conduites par Pièces et Main d'Œuvre en 2009-2010.

l'institutionnalisation du débat public sur un mode plus expert. Ainsi, cette première scène est-elle fortement composite, son soutien au dispositif spécifique du débat public étant toujours sujet à renégociation au profit d'autres modalités de réalisation d'un objectif partagé de démocratisation de la décision et de gouvernance concertée de l'environnement.

### La scène politico-administrative

La scène politico-administrative est également une articulation fragile entre les routines bureaucratiques des directions opérationnelles des administrations concernées, l'approche transversale de groupes de travail de hauts fonctionnaires chargés d'une tâche d'administration de mission<sup>4</sup>, et les ministres. Trois logiques contradictoires composent ainsi la réponse procédurale apportée au problème public que pose la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. En premier lieu, quelques grands commis de l'État, notamment autour des vice-présidents successifs du Conseil général des ponts et chaussées, perçoivent que ce problème public impose une profonde réforme de la conduite des projets. Leur logique corporative associe la question de la participation du public au développement des études économiques et de la planification territoriale dans un ensemble de réformes visant à affermir l'autorité de l'État et de ses services territoriaux dans l'exercice de leurs responsabilités publiques en matière d'aménagement (Ollivier-Trigalo et Piechaczyk, 2001) alors que se met en place la décentralisation. L'institutionnalisation de formes de consultation plus ouvertes doit favoriser la constitution de nouveaux interlocuteurs de l'administration et des maîtres d'ouvrage, notamment associatifs (via les procédures d'agrément), pour sortir l'action publique de l'ancien système de régulation croisée avec des collectivités disposant maintenant de nouvelles compétences politiques. Dans cette logique, la forme débat public n'est pas essentielle, elle est même largement improbable par rapport à des formes de concertation fermées plus classiques dans la tradition consultative de l'administration.

Mais ces grands commis sont dépourvus de réels pouvoirs, autres que de proposition. Les réformes qu'ils élaborent subissent alors deux torsions contradictoires. D'une part, quelques ministres sensibles à la démocratie locale et à l'implication directe des citoyens (Huguette Bouchardeau, Jean-Louis Bianco, Michel Barnier, Corinne Lepage), ont donné un style plus participatif à la conception technocratique initiale des textes. Ces personnalités à l'écoute des revendications portées dans les conflits accordent de l'importance au débat public comme forme générale de la participation politique. D'autre part, les directions d'administration centrale produisent, *in fine*, les instructions de mise en œuvre qui fixent le contenu et la portée réels des réformes : la création d'une nouvelle phase — « l'amont » — doit modifier le moins possible les processus d'instruction des projets qu'elles pilotent au moyen de routines spécifiques et préserver les monopoles d'expertise des services. Cette mise en forme impose des limites au débat public : mentionnons, lors de la préparation du projet de loi de démocratie de proximité, le refus de l'administration centrale concernée d'étendre le champ du débat public à la planification urbaine, à l'encontre de la Convention d'Århus pourtant ratifiée au même moment par la France et partiellement transcrite par cette loi. Ainsi pour les modalités réglementaires d'assujettissement, qui ne prennent en compte que le coûts des bâtiments afin de soustraire au débat public les projets industriels... La loi Grenelle 2 de juillet 2010 a, en partie, corrigé ces anomalies en étendant le champ d'application du débat public.

---

4. Mentionnons que l'auteur a personnellement participé de 1994 à 2006 aux travaux des groupes de travail successifs constitués au Conseil général des Ponts et chaussées pour réfléchir d'une part, au débat public et, d'autre part, à la modernisation du calcul économique.

## La scène du débat public

Malgré ces limites, les premiers débats organisés par la CNDP ont fixé les grands principes de la conduite du débat public. La place donnée dès le premier débat public à une solution alternative portée par une association contestant le projet Port 2000, place équivalente à celle du projet du Port autonome du Havre, a attaché la crédibilité du débat public, dès sa première édition, à sa capacité à créer un dialogue équilibré entre les acteurs. La mise à l'épreuve des principes du débat dans le dossier suivant, le projet très conflictuel de ligne électrique à très haute tension traversant le Verdon, a permis leur formulation plus systématique, adoptée depuis par la CNDP : la transparence de l'information, l'équivalence des participants et l'argumentation des échanges (CNDP, 2004). Le troisième débat, sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, a créé les « cahiers d'acteurs » qui matérialisent les nouvelles possibilités d'expression ouvertes par le débat public et l'égalité de traitement des différents participants.

Mais, c'est moins l'énoncé de principes qui structure le déroulement d'un débat que les épreuves auxquelles les participants les soumettent dans un « débat sur le débat » toujours intense<sup>5</sup>. Ces principes font donc l'objet d'une construction locale, tant dans la préparation du débat qu'au cours de son déroulement. La « théorie des trois acteurs du débat », énoncée lors du débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône, organise le débat en partageant préalablement les rôles : le public est là pour poser des questions au maître d'ouvrage, la commission garantissant l'obtention de réponses. Cette logique consultative fait du débat un instrument d'information du maître d'ouvrage et du décideur final et son rôle est de faciliter l'expression des différentes positions existant dans l'opinion. La logique dialogique mise en pratique dès les deux précédents débats installe un autre rôle : instaurer un régime de parole permettant la confrontation des points de vue en concurrence et leur évolution par la discussion. L'exercice du débat public varie alors notablement entre ces deux logiques opposées. La diversité des pratiques des commissions organisatrices ne converge pas vers un modèle unique du « bon » débat, qu'il conviendrait d'ériger en norme, mais définit seulement l'espace de variation des choix d'organisation du débat public, c'est-à-dire un espace d'expérimentation collective de ce qu'est un « bon » débat.

Les débats conduits depuis par la CNDP ont précisé les contours de cet espace d'expérimentation. L'expérience accumulée démontre que le statut d'autorité indépendante acquis par la CNDP légitime ses membres à se positionner comme des magistrats, et à être reconnus comme neutres et indépendants. Le débat sur l'opportunité du projet, en amont de toute décision, place les participants en position d'égalité avec les autorités. Les possibilités de contre-expertises permettent une clarification du débat et sont nécessaires pour construire la confiance du public. La mise en œuvre de règles du débat s'appuyant sur l'expérience acquise au cours des débats précédents, s'avère également nécessaire pour créer la confiance du public. Enfin, l'expérience de la CNDP, qui ne donne pas d'avis sur les projets mis en débat, a montré la fécondité d'une procédure délibérative, c'est-à-dire centrée sur le débat argumenté, contradictoire et pluraliste, quand un garant neutre et loyal facilite les échanges ouverts et l'inclusion de tous les participants.

La CNDP, devenue autorité administrative indépendante, s'impose ainsi progressivement comme la référence en matière de participation du public parce que sa pratique devient génératrice de l'apprentissage des autres acteurs. Tous les grands maîtres d'ouvrage (ceux susceptibles d'avoir plusieurs débats publics sur quelques années) constituent des structures

---

5 Fourniau, Jean-Michel, 2001, « Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé », in Ion, J., C. Gillio et J-P. Blais (dir.), *Dynamiques associatives, environnement et cadre de vie*, Paris, Mellet-PUCA, pp. 261-301.

d'appui à leurs directeurs de projets pour opérer le changement culturel qu'impose un débat public ouvert piloté par un tiers indépendant : en premier lieu EDF dès 1997, avec une mission d'appui aux directeurs de projet bientôt transférée à Réseau de transport d'électricité à sa création, et qui s'y est transformée fin 2011 en véritable service Environnement et concertation ; puis Réseau ferré de France en 2000, avec une Unité Concertation et débat public ; puis le ministère de l'Équipement en 2001 avec une mission Débat public au sein du Conseil général des Ponts et chaussées (CGPC), qui a disparu lors de la fusion avec le ministère de l'Écologie. Chacune de ces structures conçoit des formations internes, rédige des guides de bonnes pratiques à l'attention des équipes en charge des projets et organise des retours d'expérience des débats publics. Ces structures échangent également entre elles et avec la CNDP leurs expériences<sup>6</sup>. La CNDP rédige des cahiers méthodologiques (CNDP, 2004, 2007, 2012) qu'elle diffuse à l'ensemble des acteurs et autour desquels elle met progressivement en place un apprentissage avec les grands réseaux associatifs. La CNDP tente, avec moins de succès, quelques initiatives en direction des élus.

Par sa pratique, la CNDP infléchit ainsi durablement un processus d'institutionnalisation par ailleurs fortement contraint par des logiques corporatives et partisans adverses. Mais la formalisation même de ces apprentissages risque de réduire progressivement l'ancrage initial de la CNDP dans la critique sociale pour transformer le débat public en moment routinisé des procédures d'instruction des projets. Ainsi, l'effet de la loi de démocratie de proximité qui rend obligatoire la saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage pour les plus gros projets est ambivalent : plus systématique, le recours au débat public l'insère dans la temporalité de l'instruction des projets. Paradoxalement, le déclenchement du processus de participation du public échoit aux maîtres d'ouvrage alors que l'initiative du débat public revenait auparavant aux acteurs, principalement les associations de protection de l'environnement. Il existe donc un risque sérieux de voir le débat public devenir une procédure administrative parmi d'autres auxquelles ont à se soumettre les maîtres d'ouvrage, et non plus un moment de mobilisation des acteurs.

## **2. Cinq configurations rythmant la trajectoire d'institutionnalisation**

Ayant rapidement délimité ces différentes scènes sur lesquelles les acteurs concernés par les conflits d'aménagement acheminent des propositions d'institutionnalisation du débat public et en infléchissent le processus, on peut en figurer la trajectoire par le schéma ci-contre. Celle-ci décrit l'intensité du problème de l'institutionnalisation du débat dans l'espace public, en fonction de la mobilisation différenciée des acteurs sur les différentes scènes envisagées. Cette activité se manifeste tant par les travaux dédiés à la concertation et au débat public des maîtres d'ouvrage, des milieux associatifs et des multiples acteurs de son institutionnalisation, que par divers groupes de travail administratifs qui produisent des rapports, souvent en préparation des lois qui institutionnalisent la CNDP. Les traces les plus saillantes de cette activité sont mentionnées au-dessus de l'axe des abscisses et attestent de l'attention soutenue dont l'institutionnalisation du débat public a fait l'objet depuis vingt ans<sup>7</sup>. Le niveau d'activité

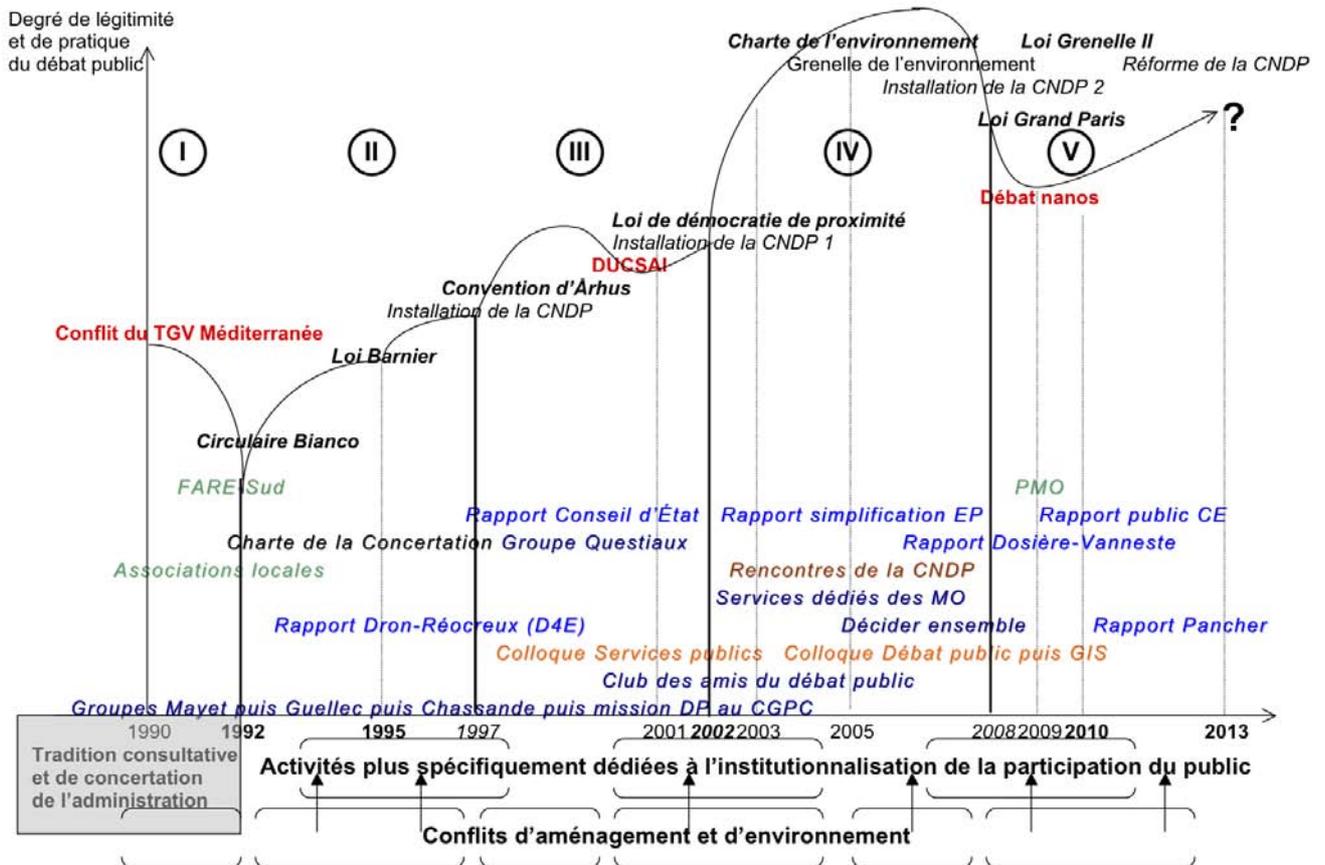
---

6. Peu après la création de la mission d'appui aux directeurs de projets d'EDF, son responsable a pris l'initiative d'un « Club des amis du débat public », réunissant trois à quatre fois par an depuis 2001 la quinzaine de chargés de mission Concertation, Débat public des grands maîtres d'ouvrage, dont une fois pour une rencontre avec le président de la CNDP. Il s'agit d'un club où chacun participe librement aux échanges sur les activités des structures représentées, sans engager son institution, sous la condition que ce qui est dit n'est pas rapporté en dehors du club. L'auteur participe depuis l'origine aux travaux du club.

7. Nous n'avons pas omis d'indiquer l'activité des chercheurs dans ce processus (colloque de l'association Services publics en 2001, colloque de Lille en 2009, Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et participation créé en 2009). Ainsi les trois lignes du bas (groupes du CGPC (cf. note 4), Club des Amis du

est lui-même fortement lié au degré de conflictualité qui constitue la ligne de fond à laquelle le processus d'institutionnalisation du débat public est indissolublement lié. L'axe des ordonnées n'a pas de mesure rigoureuse dans ce schéma, il figure le degré de légitimité et de pratique du débat public<sup>8</sup>. Ce degré, évalué assez subjectivement de proche en proche, sans échelle précise, augmente quand une nouvelle loi vient confirmer et élargir le rôle de la CNDP ou quand la pratique de la CNDP s'affirme ; il diminue au contraire quand le rôle de la CNDP est mis en cause (loi du Grand Paris) ou sa pratique critiquée (DUCSAI, débat sur la régulation des nanotechnologies).

**Figure 1. La trajectoire d'institutionnalisation du débat public**



La trajectoire peut alors être découpée en cinq grandes configurations selon les problèmes à résoudre, les acteurs engagés et les principes de résolution adoptés. Chaque configuration est donc un agencement spécifique de l'expérience du débat et des arguments engagés dans l'espace public par les différents milieux impliqués dans les conflits d'aménagement, agencement qui favorise ou non la circulation des propositions d'institutionnalisation du débat public.

débat public (cf. note 6), colloques mentionnés puis GIS) désignent les activités dans lesquelles l'auteur s'est le plus directement engagé.

8. Dans la présentation de sa balistique sociologique des causes collectives, Francis Chateauraynaud (2007 et 2011) propose de mesurer plus précisément la « puissance d'expression » des arguments marquant la trajectoire d'un dossier dans un espace de calcul standardisé grâce à la constitution de corpus numérisés représentatifs de multiples dossiers étudiés à l'aide du logiciel Prospero. La constitution d'un tel corpus numérisé décrivant l'institutionnalisation du débat public est envisageable, mais elle aurait largement débordé du cadre de cette recherche. Nous l'avons toutefois expérimentée sur le cas du dossier LGV Paca, au titre d'exercice de faisabilité méthodologique (voir le volume 2 du rapport intermédiaire, septembre 2010)

## L'invention du débat public dans les conflits d'aménagement

La première configuration est celle de l'émergence de la question de l'institutionnalisation de la participation du public dans les conflits d'aménagement au tournant des années 1980/1990, essentiellement de grands conflits sur des infrastructures linéaires (TGV Méditerranée, autoroute A16 au nord de la région parisienne, ligne à très haute tension France-Espagne à travers les Pyrénées) sur un fond général de remontée de la conflictualité autour des usages du territoire. Cette participation est revendiquée à partir d'une critique de l'enquête d'utilité publique et nécessite une réponse sortant des chemins battus de la tradition consultative de l'administration. L'adoption de la circulaire du ministre des Transports instaurant fin 1992 (avec en janvier 1993 une circulaire analogue sur les lignes électriques à très haute tension) un débat public portant, en amont des études d'avant-projet, sur les grands enjeux du projet, marque une bifurcation. Cette circulaire constitue la première institutionnalisation du débat public. Cette configuration est donc dominée par le dialogue instauré — souvent de manière indirecte, parfois de manière directe comme lors du Collège des experts du TGV Méditerranée (Lolive, 1999) — entre les revendications portées dans les conflits par des associations locales de défense et les réflexions des grands commis de l'État, qui élaborent pour y répondre des projets de réforme de la conduite des grands projets, autour de l'idée d'une phase de débat public en amont du processus de décision.

### La première mise en forme politique du débat public

La seconde configuration est celle qui conduit à la mise en place de la première Commission nationale du débat public, à travers quelques expérimentations des circulaires ministérielles instaurant le débat public, les critiques et propositions alternatives qu'elles suscitent, puis l'adoption de la loi du 12 février 1995 dont l'article 2 crée la CNDP. La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, par exemple, fait inscrire dans la loi Paysage de 1992 une disposition instaurant une étape de concertation en amont de l'enquête d'utilité publique, rapidement abrogée car jugée contraire à d'autres obligations en matière d'utilité publique. Mais, c'est le rapport demandé en 1994 par le ministre de l'Environnement, Michel Barnier, à Huguette Bouchardeau — elle l'avait précédé à ce poste ministériel au début des années 1980 et y avait conduit une réforme majeure de démocratisation de l'enquête d'utilité publique —, qui préconise la création de la Commission nationale du débat public pour répondre aux critiques portées à l'enquête d'utilité publique et à la conduite du débat par un préfet dans la circulaire « Bianco ». La proposition est adoptée dans la loi « Barnier » l'année suivante, le décret d'application étant publié un an plus tard, après un changement de gouvernement, et la Commission finalement installée un an plus tard encore, après un changement de majorité parlementaire. Cette configuration est donc plus politique que la précédente, la création effective de la CNDP passant d'emblée l'épreuve des changements de gouvernement, ce qui lui confère une légitimité politique au-delà du clivage droite/gauche. Dans ces conditions, l'installation de la CNDP en 1997 par le gouvernement Jospin, dans la perspective annoncée d'une réforme d'ensemble de l'utilité publique, souligne la bifurcation prise par rapport à la tradition consultative de l'administration.

### L'expérience de la première CNDP

La troisième configuration est celle de la mise à l'épreuve, dès les premiers débats conduits par la CNDP, des nouveaux principes posés par la loi. Cette expérience conduit en quelques expérimentations à une première formalisation de la conduite du débat public. Portée par une logique politique d'affirmation des droits — en cohérence avec ce que stipule la Convention d'Aarhus, texte qui alimente la réflexion du Conseil d'État chargé de préparer une réforme de

l'utilité publique —, cette expérience soulève l'enjeu de l'indépendance de la CNDP vis-à-vis des grands maîtres d'ouvrage — qui s'organisent en interne pour jouer leur nouveau rôle dans le débat —, des élus — qui craignent que le débat ne vienne ralentir les décisions voire « bloquer la France » —, et du gouvernement, qui maîtrise mal les conditions de saisine de la CNDP dans l'agenda des politiques d'aménagement. Les problèmes rencontrés par le débat sur un projet — abandonné depuis — de 3<sup>ème</sup> aéroport international en région parisienne soulignent l'importance de conférer un statut à la CNDP et de préciser les conditions de son intervention. Le renforcement du rôle et la garantie de l'indépendance de la CNDP sont ainsi au centre des propositions du Conseil d'État en 1999, reprises dans la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002, dont le titre IV porte réforme de l'utilité publique. La CNDP devient par cette loi une autorité administrative indépendante, ce qui constitue une bifurcation majeure dans la trajectoire d'institutionnalisation du débat public.

### La CNDP, autorité administrative indépendante

La quatrième configuration s'ouvre donc avec la mise en place d'une nouvelle CNDP, devenue autorité administrative indépendante et jouissant de prérogatives élargies (saisine obligatoire sur un champ plus large de projets). Elle est celle d'une large expansion de l'activité de la CNDP : 31 débats publics conduits en 5 ans (2002-2007), contre 6 lors du premier mandat. Dans cette configuration, la CNDP joue un rôle central dans l'apprentissage des différents acteurs du débat public et dessine au fil des débats conduits un modèle français du débat public. Loin d'enfermer la conduite du débat dans des règles rigides, ce modèle est largement ouvert à l'expérimentation et à l'innovation pour répondre aux situations spécifiques de chaque débat. Mais il affirme sa contribution à l'idée de démocratie participative en imposant dans plusieurs situations difficiles (les décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre 2003, alors qu'un débat est en cours ; les débats « nucléaires » de 2005, l'un sur la politique de gestion des déchets et l'autre sur la construction d'un nouveau réacteur) la nécessité du débat le plus ouvert en préalable à toute décision publique. Ce modèle participe également à la réorientation des politiques d'aménagement dans le sens du développement durable. Le bilan de l'action de la CNDP montre en effet que le débat public y a contribué en limitant l'ambition des projets dans un souci de maîtrise de la mobilité et des flux de matière et d'énergie, réorientation des politiques d'aménagement vers le développement durable qu'a accentué ensuite le Grenelle de l'environnement. Cependant, le contexte politique du Grenelle de l'environnement fait émerger un nouveau modèle de la décision publique — la gouvernance à cinq<sup>9</sup> — qui questionne le rôle du débat public. Le difficile renouvellement de la CNDP à l'issue de son premier mandat d'autorité administrative indépendante constitue alors une nouvelle bifurcation.

### L'institutionnalisation du débat public remise en cause ?

La cinquième configuration — la période en cours — est ainsi ouverte par plusieurs types de contestations auxquelles doit faire face la nouvelle CNDP installée à l'automne 2008. D'un côté, le gouvernement souhaite voir la participation du public revenir « véritablement au

---

9. Dans un discours sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le 20 mai 2008 à Orléans, le Président de la République déclarait : « nous avons mis en place une nouvelle gouvernance, le “dialogue à cinq” : les syndicats, les entreprises, les ONG, les élus et l'administration. Je ne cite pas dans l'ordre. Je dis que c'est une nouvelle façon de gouverner : cela a été la réussite du Grenelle. [...] Je veux réaffirmer que je souhaite que ce “dialogue à cinq” devienne l'un des principes de la décision publique dans notre pays, dès lors que la question de la représentativité des ONG environnementales aura pu être tranchée » ([http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/mise-en-oeuvre-du-grenelle-de-l-environnement.2011.html?search=Orl%C3%A9ans&xtmc=20\\_mai\\_2008\\_Orleans&xcr=4](http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/mise-en-oeuvre-du-grenelle-de-l-environnement.2011.html?search=Orl%C3%A9ans&xtmc=20_mai_2008_Orleans&xcr=4)).

service des projets » (exposé des motifs du projet de loi sur le Grand Paris en 2009), c'est-à-dire la réinscrire dans les formes de consultation de l'administration que le Grenelle de l'environnement rénove, alors que le débat public était largement ouvert à la société civile non organisée<sup>10</sup>. D'un autre côté, l'insuffisance des prises que le débat offre à cette dernière pour influencer les décisions suscite des contestations du rôle de la CNDP, notamment de la part de groupes associatifs tenus en marge du Grenelle de l'environnement<sup>11</sup>. Un groupe radical s'oppose même, avec succès, à la tenue de plusieurs réunions du débat sur la régulation des nanotechnologies<sup>12</sup>. Tirant argument de ces difficultés, un rapport parlementaire préconise à l'automne 2010 la suppression de la CNDP au titre de la réduction du nombre des autorités administratives indépendantes<sup>13</sup>. Cette dernière configuration, marquée par l'incertitude sur le devenir de la CNDP, est donc celle d'une normalisation de son activité, sommée de s'inscrire plus strictement dans les procédures d'instruction des projets que le débat public a contribué à moderniser, et sans doute cantonnée au champ de l'utilité publique à l'exclusion des débats « génériques » sur les politiques publiques, sur lesquels le gouvernement souhaite garder la main.

Mais la période n'est pas close : un rapport commandé par le président de la République au député Bertrand Panher préconise au contraire de renforcer le rôle de la CNDP et même d'en faire un instrument général du débat sur les problèmes de société (tout en l'absorbant dans une Agence du développement durable reprenant également les missions de l'Autorité environnementale)<sup>14</sup>. Le Conseil d'État, de son côté, a consacré son rapport public 2011<sup>15</sup> à la question de la participation du public pour préconiser le passage d'une administration consultative à une administration délibérative. Parmi les différentes sources servant d'appui à cette préconisation remarquable, l'expérience de la CNDP figure en bonne place. Sa création est qualifiée d'« étape décisive dans le long cheminement qui conduit à l'introduction en France de dispositions juridiques permettant une meilleure participation du public et une plus grande transparence dans la prise des décisions » (p. 46) parce que (p. 48, souligné dans le texte) :

- 
10. Les associations locales de défense constituent, certes, un premier degré d'organisation constitutif de la société civile. Mais leur constitution et leurs activités ne requièrent pas leur reconnaissance par l'État, notamment sous la forme de l'agrément donné au titre des codes de l'Environnement, de la Consommation ou de la Santé à des associations ayant acquis une certaine stabilité. La réforme de l'agrément a été l'une des mesures essentielles de la loi Barnier de 1995 comme elle a été au centre des dispositions du Grenelle de l'environnement en 2007, et d'un des Comités opérationnels qui lui ont succédé en 2008, présidé par le député Bertrand Panher, pour statuer sur les critères de représentativité réclamés pour mettre en œuvre la « gouvernance à cinq ». Ce travail a débouché sur le décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011, réformant de l'agrément des associations, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au titre de la protection de l'environnement en fonction de critères de représentativité. Ces critères sont fortement contestés dans une large partie du monde associatif, ainsi que l'idée même de représentativité associative.
  11. Voir par exemple, Charbonneau S. (2009), *Résister pour sortir du développement - Le droit entre nature et liberté*, Paris, Sang de la Terre, La pensée écologique.
  12. Voir le site Internet créé par Pièces et Main d'œuvre (PMO) pour contrer le débat public organisé par la CNDP, considéré comme une entreprise d'acceptabilité des nanotechnologies : <http://www.nanomonde.org/>
  13. René Dosière et Christian Vanneste, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée nationale, rapport n° 2925 enregistré le 28 octobre 2010. La recommandation n° 9 du projet de rapport (publié quelques jours avant le dépôt officiel du rapport) disait : « Transformer et supprimer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) ». Le rapport déposé reformule la proposition de suppression de manière positive : « Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits ».
  14. Bertrand Panher, *La concertation au service de la démocratie environnementale. Rapport au président de la République*, février 2012.
  15. Conseil d'État, Rapport public 2011, *Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française, mai 2011.

*« les procédures de type “débat public” se différencient nettement de celles simplement dévolues à la consultation qui se bornent le plus souvent à enregistrer les avis sur un projet déjà très élaboré. En peu de temps, le débat public est apparu comme l’expression emblématique des mutations qui touchent l’action publique et des sollicitations qui s’exercent sur les autorités publiques afin qu’elles s’ouvrent à l’examen critique par les usagers et les citoyens. La figure du «débat public», née de la volonté de traiter de manière originale, ouverte et collective, les questions d’aménagement et d’environnement, s’est banalisée et a tendance à recouvrir désormais “toute forme, instance, ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs”<sup>16</sup> »*

Malgré cette reconnaissance, l’existence de la CNDP dans sa configuration de la loi de 2002 n’est pas garantie. Le rapport Pancher, par exemple, propose de l’intégrer dans une Agence nationale du développement durable qui abriterait également l’instance d’évaluation environnementale, faisant ainsi se cotôyer un organe chargé de donner un avis sur les projets et une instance dont le succès tient largement au fait qu’elle n’a pas à donner d’avis. Cette même confusion sur le rapport entre le débat public et une fonction d’expertise se retrouve également dans les propositions faites par France Nature Environnement en janvier 2012 pour la campagne présidentielle. Le renouvellement de la CNDP en mars 2013 sera donc probablement l’occasion d’une discussion sur les missions et l’organisation de la CNDP.

La rapide description des configurations successives de l’institutionnalisation du débat public dessine la trajectoire de la réponse politique donnée à la question de la participation du public dans le domaine de l’aménagement et de l’environnement, et désigne quelques tensions récurrentes. Ainsi, le problème public de l’institutionnalisation se structure tout au long des vingt ans écoulés autour d’un nombre limité d’enjeux fortement liés :

- un dispositif spécifique, distinct des formats hérités de la tradition de concertation de l’administration, parce qu’il trouve son origine et sa source dans un niveau élevé de conflictualité sur les questions d’aménagement durant toute la période. Mais les tensions sur son champ légitime de mise en œuvre restent fortes.
- l’indépendance du tiers organisateur du débat afin d’établir les conditions d’un dialogue dans une situation durable d’asymétrie des pouvoirs et des expertises. Mais l’intérêt général propre de la participation du public et la légitimité politique d’un débat public ouvert restent l’objet de controverses, tant sur la nature des publics y participant que sur l’apport des résultats de la participation à l’élaboration des projets.
- le rapport du débat public à la décision dans un système fortement marqué par une culture de la « décision tranchée » (Barthe, 2006). Mais l’idée procédurale de conduite démocratique de l’action publique (Rosanvallon, 2009) trouve difficilement sa place quand la substance des enjeux semble toujours commander l’urgence des décisions fondées sur les seuls avis d’experts.

## **II. LA CONSTRUCTION D’UN MODÈLE FRANÇAIS DE DÉBAT PUBLIC**

Examinons, dans cette seconde section, la manière dont se sont structurés les problèmes à résoudre autour de ces trois enjeux à chacune des périodes identifiées, pour indiquer les acteurs engagés et expliciter les principes de résolution adoptés. Un de ses vice-présidents

---

16. Citation tirée de Sandrine Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l’action publique*, A. Colin, coll. Sociétale, 2004.

(Mercadal, 2007) remarquait que la CNDP n'avait pu faire la preuve pratique de l'intérêt du débat public que parce qu'elle avait remis à plus tard deux questions « ontologiques »<sup>17</sup> : celle de la nature du débat (Qu'est-ce que le débat public ?) et celle de sa portée (À quoi sert le débat public ?). « Remis à plus tard » signifie que la CNDP a laissé ces questions ouvertes, sans trancher entre les points de vue défendus par les divers acteurs du débat public tout au long de son processus d'institutionnalisation. La CNDP n'en a été que plus vigilante sur son indépendance vis-à-vis de ces multiples acteurs. Ainsi, les trois enjeux autour desquels se structure le problème public de l'institutionnalisation ouvrent un espace de variation de l'engagement des acteurs du débat public que nous nous proposons de décrire.

## **1. De l'acceptabilité sociale à la critique sociale des projets : l'ouverture du débat**

La tradition consultative de l'administration française est bien illustrée par l'histoire des enquêtes d'utilité publique (Piechaczyk, 2001). L'affiche du mai 1968 français choisie par Sherry Arnstein (1969) pour illustrer son fameux article sur les échelles de la participation (quoique l'affiche visait la politique de participation dans l'entreprise initiée par De Gaulle à l'époque, et non la concertation sur les projets d'aménagement) en résume bien la culture politique : une séparation affirmée entre participation et décision (Warin, 1993). Pour autant, la consultation n'est pas réductible à l'idée d'information à sens unique, premier ressort de la critique de la décision. Au contraire, la transparence de la décision et la participation du public sont devenus les leitmotivs des directives de modernisation du service public depuis les années 1980<sup>18</sup>. Une des premières évolutions de l'enquête d'utilité publique, avant la loi de démocratisation de 1983, a été impulsée dès 1976 par une circulaire du Premier ministre Jacques Chirac, qui explicite l'idée de la consultation comme information à double sens : il s'agit pour les pouvoirs publics tout autant de recueillir les suggestions et critiques sur des projets, d'évaluer les réactions du public avant d'effectuer un choix ou de modifier le projet en conséquence, que d'informer le public<sup>19</sup>. Cette conception, faisant de l'évaluation de l'acceptabilité sociale l'objet essentiel de la consultation, est depuis devenue un lieu commun de la modernisation administrative.

---

17. Symétriquement, L. Mermet (2007, p. 372) appelait également à laisser ouvert ce questionnement ontologique : « Il n'y a pas lieu de clore, de figer, l'inventaire des utilités du débat. Il y a tout lieu au contraire de tenir un registre ouvert des utilités (possibles, constatées) du débat – ouvert, c'est-à-dire à la fois où nous soyons prêts à recueillir de nouvelles chaînes d'effets (positifs ou négatifs, d'ailleurs), et où pour chaque nouveau débat, nous ne nous imaginions pas détenir d'avance la cartographie de ses effets possibles : celle-ci reste à découvrir à chaque fois. »

18. La circulaire « Chirac » du 14 mai 1976 porte sur l'information et la consultation du public. Dans des termes plus ou moins proches, les Premiers ministres ultérieurs — Michel Rocard avec la circulaire du 23 février 1989 traitant du renouveau du service public et notamment de la concertation entre fonctionnaires et usagers et de l'évaluation des politiques publiques ; Alain Juppé par une circulaire du 26 juillet 1995 sur la réforme de l'État et des services publics ; puis Lionel Jospin avec de nouveaux projets de réforme de l'État — ont développé cette ligne de modernisation utilisant largement la notion de consultation du public, et s'accompagnant de la formalisation de référendums locaux non décisionnels (loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République puis loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) pour consulter le public sur des projets relevant des compétences des collectivités territoriales.

19. « L'information du public trouve ses fondements dans la nécessité d'expliquer et de faire comprendre les raisons qui ont conduit les pouvoirs publics à retenir tel ou tel projet. Elle s'impose aussi pour obtenir des habitants intéressés le maximum de réactions et de propositions susceptibles d'éclairer l'autorité publique avant le choix ou la mise en œuvre d'un projet. Ainsi, c'est bien dans une double perspective qu'il convient d'agir : celle d'une meilleure information des habitants au sujet des projets mis au point par les pouvoirs publics, et celle d'une meilleure connaissance par les pouvoirs publics des besoins des habitants. » Circulaire du 14 mai 1976. Signée par le Premier ministre, cette circulaire « qui a pour objet de commenter le décret n° 76-432 du 14 mai 1976 relatif aux enquêtes publiques », s'adresse essentiellement aux services de l'Équipement et est publiée sous le timbre du ministère de l'Équipement.

L'idée du débat public fait donc son apparition dans un mouvement déjà bien entamé de réformes administratives touchant au champ de l'aménagement et de l'environnement, et plus généralement du service public, dont les maîtres mots sont la transparence de l'information et la consultation du public. L'exposé des motifs de la circulaire « Bianco » systématise d'ailleurs ce vocabulaire : « *La transparence est une dimension désormais nécessaire de l'efficacité et de la crédibilité de l'action publique : transparence des enjeux, transparence des stratégies, transparence des compétences et des responsabilités, transparence des choix par la proposition de véritables alternatives, transparence enfin des résultats par la vérification publique* » (Bianco, 1993). Cette thématique de la transparence alimente la critique de l'enquête d'utilité publique, « sans public » (Blatrix, 1996) alors que l'objet de l'enquête d'utilité publique n'est plus l'expropriation mais l'information et la communication. L'absence de public est alors un signe de « crise de la démocratie médiatique » (rapport Carrère, 1992).

C'est pourquoi l'institutionnalisation du débat public marque une bifurcation par rapport à ce mouvement de la tradition consultative de l'administration vers plus de transparence, elle ouvre une trajectoire distincte qu'amorce déjà la circulaire Bianco avec les idées de « transparence des compétences et des responsabilités », de « propositions de véritables alternatives » et de « vérification publique des résultats » formulées en réponse aux revendications portées dans les conflits d'aménagement. Cette bifurcation consiste à ne plus concevoir la participation du public dans l'objectif d'une meilleure acceptabilité sociale des projets, mais comme moment de libre expression de la critique sociale qu'ils suscitent<sup>20</sup>. La réflexion sur le débat public porte sur l'articulation entre consultation et concertation dans la construction de l'intérêt général : Pierre Mayet vice-président du CGPC, Daniel Ruez, président de la CNCE, des responsables associatifs comme les responsables de la CARDE, produisent des schémas de cette articulation thématissant la question posée dans les conflits : qui a part à la construction de l'intérêt général. S'il s'agit d'abord de répartir à nouveau les parts dans un système d'acteurs transformés par les conflits, la montée des questions environnementales et la décentralisation, ce nouveau système d'actants met au centre du jeu la question de la construction de l'intérêt général, qui était fermée dans la conception antérieure d'une administration consultative propriétaire de l'intérêt général.

Les conflits d'aménagement, ceux dans lesquels les associations locales de défense luttent pour être reconnues comme ayant part à la construction de l'intérêt général, ont permis d'opérer ce déplacement en mettant en question la légitimité des décisions, questionnement refoulé par la notion d'acceptabilité sociale. Cette dernière, en effet, inscrit la consultation du public dans l'instruction des projets en séparant fortement les rôles : la définition des problèmes à résoudre et les modalités de résolution relève de l'expertise propre des maîtres d'ouvrage, la prise en compte des « besoins des habitants » constituant plus une catégorie de justification des projets que la reconnaissance de leur capacité autonome d'expression. Ainsi,

---

20. Dans un article de 1999, intitulé « Conduire un projet, c'est construire sa légitimité », le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées formule cette idée de critique sociale : « L'expertise de toute chose est également présente dans la société civile, c'est-à-dire à l'extérieur du petit cercle de professionnels en charge du projet. Aucun savoir-faire professionnel, aussi élaboré soit-il, ne peut se présenter comme inaccessible à la critique issue de compétences comparables présentes dans la société. (...) Ce débat public ne concerne pas seulement des opinions prenant parti sur des valeurs ; il est aussi un débat public de compétences diversifiées... » (Mayet, 1999) Ces idées étaient déjà présentes dans des notes internes rédigées dès 1991 pour la préparation du débat national sur les infrastructures de transports : un projet de transport est aussi un projet d'aménagement, il a des impacts environnementaux, son élaboration doit être ouverte à la critique des professionnels de l'aménagement et de l'environnement et, au-delà, à la critique du public.

les procédures d'utilité publique tendent à dissocier le « citoyen » qui parle au nom de l'intérêt général du riverain qui défend ses intérêts particuliers. Mais, les conflits ont vu l'émergence de nouveaux sujets politiques, les « citoyens en tant que riverains » (Fourniau, 2007), qui revendiquent d'être à la fois citoyens et riverains, refusent le partage des rôles véhiculé par le terme d'acceptabilité sociale, et mettent en acte ce refus en inventant le débat public comme moyen pour prendre part à la construction de l'intérêt général.

Plusieurs groupes de hauts fonctionnaires prennent la mesure de la « panne de la démocratie » que révèlent ainsi les conflits et élaborent une refonte de la conception d'ensemble de la conduite des projets, pour « décider mieux »<sup>21</sup> en ne séparant plus une concertation ouverte « aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen »<sup>22</sup> de l'élaboration des projets<sup>23</sup>. Mais dans cette réflexion des hauts fonctionnaires, l'idée de participation n'est pas clairement dégagée. Ainsi la loi Barnier, qui instaure pour la première fois dans la loi le principe, assimile la participation à l'information. L'idée de participation se dégagera de celle d'information avec la pratique du débat public qui met au centre de son fonctionnement la question de l'échange argumenté. Cette pratique conduit ces hauts fonctionnaires à considérer, pour tenir compte des évolutions de la société face aux questions environnementales<sup>24</sup> que cette pratique manifeste, que tout n'est pas réductible à des intérêts comme le présupposait la mécanique de l'utilité publique. Ainsi, après une première transformation dans la conception de l'utilité publique passant de l'idée des intérêts particuliers opposés à l'intérêt général, à l'idée d'information et de concertation du public, le débat public s'impose comme un dispositif permettant d'articuler un triptyque plus complet : information du public ; négociation des intérêts ; argumentation des échanges. L'expérience du débat public donne alors progressivement à ce vocable la signification implicite de « débat public contradictoire », signification qui l'oppose explicitement à la concertation car elle met l'accent sur la confrontation des représentations des problèmes et non pas sur la négociation des intérêts.

L'invention du débat public dans les conflits a eu comme conséquence essentielle l'institutionnalisation d'un débat ouvert, alors qu'au même moment, et durant toute la décennie 1990, le mouvement de modernisation de l'État se traduisait, notamment dans les lois de protection de l'environnement, par la multiplication de comités de concertation fermés<sup>25</sup>. Les associations y sont désignées par l'administration en vertu de l'agrément qu'elle leur a accordé parce qu'elles représentent tel ou tel intérêt, soit localisé, soit général mais spécialisé (protection des oiseaux, etc.). Certes, la création de ces comités de concertation

---

21. Les deux expressions sont des titres du rapport d'étape d'avril 1992 du « débat national sur les infrastructures de transport » conduit par le préfet Gilbert Carrère, Transports – destination 2012. Ce rapport d'étape met en forme des idées émises au cours du débat national — notamment lors de la rencontre tenue à Lyon le 26 avril sur le thème de la décision, où les associations contestant le projet de TGV Méditerranée étaient très présentes — qui ne faisaient pas partie des directives initiales du ministre l'ayant lancé. Le rapport final remis au ministre en novembre développent ces idées et avancent les principales dispositions qui seront mises en forme dans la circulaire Bianco.

22. Termes de la circulaire Bianco du 15/12/1992.

23. Pierre Mayet (1999) indique dans son article : « Le débat public et l'élaboration du projet progressent en réalité selon la même méthode ».

24. Cf. Michel Rousselot, « l'environnement, un projet de société », *La Jaune et la Rouge*, 1994, premier n° spécial de cette revue des polytechniciens consacré à l'environnement, sous la houlette du groupe X-Environnement qu'animait Michel Rousselot qui, directeur de cabinet de Paul Quilès, avait été l'initiateur de la mission Carrère.

25. À l'échelle locale — comité local de l'eau, comité local d'information sur le nucléaire — comme à l'échelle départementale ou régionale sur différents objets de planification — déchets, qualité de l'air, risques, etc. — ou à l'échelle nationale. À l'échelle locale, le fonctionnement de ces comités s'est, dans la pratique, fortement ouvert dans les années 2000.

constituait une ouverture du processus de décision à de nouveaux acteurs, mais elle cantonne leurs possibilités d'expression à la défense des intérêts dont ils sont les représentants attirés par leur désignation. Le débat public inaugure une autre démarche : d'emblée le débat a été ouvert à tous, sans qualification préalable des publics.

Quelles en sont les conséquences ? Puisque ce n'est plus le décideur qui désigne et qualifie les publics, l'objectif de constituer un public représentatif dans le débat a vite dû être abandonné. La CNDP a rapidement constaté que malgré l'effort d'information très large dans chaque débat<sup>26</sup> le public rassemblé dans les réunions est essentiellement constitué d'opposants : la vitalité du débat public tient à ce qu'il ouvre un nouveau cadre, régulé par l'échange argumenté et non par le seul rapport des forces, pour le conflit préexistant sur le projet mis en discussion. La CNDP a progressivement dégagé de l'expérience du débat l'idée que son utilité tient donc à son rôle d'expression de la critique sociale. Le débat public ne permettrait pas de « faire le tour des arguments »<sup>27</sup> si on lui imposait d'être représentatif des différents points de vue, comme si l'on pouvait, avant même que le débat ait eu lieu, fixer la totalité des points de vue à représenter<sup>28</sup>. Le débat est ainsi ouvert aux enjeux portés par les différents publics concernés, et notamment ouvert à un conflit sur la définition de ce que sont les enjeux, les territoires et les publics qui les portent. L'expérience de la CNDP souligne le lien intrinsèque entre la façon d'envisager la participation et la façon de définir le public. La tradition consultative de l'administration française conduit à définir et à contrôler les rôles dans des dispositifs où chacun ne prend la parole qu'au titre des compétences que l'État lui reconnaît. En revanche, le débat public s'expérimente par la mise à l'épreuve de règles de discussion permettant l'expression de tous et l'échange le plus ouvert. Le « débat sur le débat » y tient une place remarquable dans l'apprentissage des participants : leur égalité, la transparence, l'argumentation des échanges et tous les principes formulés par la CNDP sont soumis à vérification dans la discussion et donnent lieu à l'invention des solutions pratiques pour garantir leur mise en œuvre.

Cette innovation, en nette rupture avec la tradition républicaine de l'administration consultative, provoque de multiples contestations de la légitimité politique de la CNDP. Les débats parlementaires pour l'adoption de la loi du 2 février 1995 et de la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 l'illustrent. Lors du débat au Sénat en janvier 2002, et dans des termes très proches du débat parlementaire de l'automne 1994<sup>29</sup>, l'idée même que la

---

26. Cet effort, avec une diffusion d'une premier journal au lancement du débat atteignant fréquemment plus d'un million d'exemplaires, explique les  $\frac{3}{4}$  du coût des débats.

27. Georges Mercadal (2010), vice-président de la CNDP note : « S'agissant de la portée [des débats] (...) ils remplissent tous et ils remplissent bien, une fonction critique, d'ailleurs, comme on l'a vu, plus large qu'une simple critique environnementale, une critique sociale. Ils font le tour des arguments pertinents, un tour exhaustif, par ce que leur analyse est stimulée par des gens concernés et motivés, et qu'elle est travaillée par des experts et contre experts appelés par l'organisateur. De cette critique ressort toujours d'ailleurs des points qui n'avaient pas été vus ou qui avaient été négligés ».

28. Il est indiqué dans les *Cahiers méthodologies de la CNDP* (2007, p. 11) : « Il est clair également que le débat d'amont, ce qui est presque synonyme de débat sur les options générales, conduit à des décisions beaucoup plus riches de la part des maîtres d'ouvrage, et que cela est indépendant de l'affluence qu'ils rassemblent ».

29. Par exemple, Alain Vasselle, sénateur RPR de l'Oise qui intervient dans le débat en janvier 2002 contre le débat public (« Ne faut-il pas y voir le moyen d'atteindre de façon détournée certains objectifs en matière d'environnement — je songe aux usines nucléaires ou au troisième aéroport ? (...) Comment mieux que par un débat public bloquer un projet de ce type ? », séance du 23 janvier 2002, site Internet du Sénat) était déjà intervenu dans le débat sur la loi « Barnier » en 1994 pour critiquer le nouveau dispositif qui lui paraissait superflu : « Il existe des procédures de déclaration d'utilité publique qui permettent à tous nos concitoyens de se prononcer sur tel ou tel projet, sur telle ou telle infrastructure, que ce soit un barrage, une autoroute ou

délibération puisse sortir de l'enceinte parlementaire est, en fait, refusée : « *Le premier lieu de débat public, c'est le Parlement. Et l'opinion n'a nul besoin d'une Commission nationale pour se saisir d'une question qui la préoccupe* » déclare André Lardeux, sénateur RPR du Maine-et-Loire. Plus précisément, le débat public ne saurait jouer un rôle délibératif mais doit rester cantonné dans un rôle purement pédagogique, selon Patrick Lassourd, rapporteur pour avis du titre IV au nom de la commission des affaires économiques : « *En somme, le débat public doit permettre d'expliquer au public le sens du projet, de susciter son adhésion, d'améliorer le dispositif proposé, bref, de remplir un rôle pédagogique. Il ne s'agit pas de remettre en cause la légitimité de la démocratie représentative, qui doit rester le principe fondamental du fonctionnement de la République. C'est dire que la "fenêtre de tir" est étroite et mérite d'être clairement précisée, si nous voulons respecter la légitimité du débat public, tout en conservant aux élus le pouvoir de décision, et garantir, en fin de compte, la réalisation efficace des projets* »<sup>30</sup>. Cette contestation de la légitimité politique de la CNDP conduit à fortement encadrer son intervention, imposant à la nouvelle institution créée par la loi de 1995 une forte « dépendance au sentier ». Par exemple, les parlementaires refusent d'emblée toute faculté d'autosaisine à la CNDP, tandis que la loi de 1995 formalise des caractéristiques essentielles de la nouvelle institution qui n'ont plus depuis été remises en chantier : sa composition représentative (alors que le projet du ministre Michel Barnier prévoyait une assemblée de magistrats), son rôle limité à l'organisation du débat, sans avis à donner sur le projet mis en discussion et donc sans pouvoir d'enquête sur les projets. Mais les partisans du débat public, tant dans la haute administration de l'Équipement et de l'Environnement que dans le monde associatif, sont réintervenues régulièrement sur deux questions qu'ils jugeaient plus essentielles : celle du statut de l'institution pour garantir son indépendance ; celle de l'objet du débat et de son lien à la décision.

## **2. L'indépendance du tiers garant : la reconnaissance de la participation du public comme nouvel intérêt général**

Bien que le gouvernement ait choisi d'instituer le débat public par la loi, les limites politiques imposées à l'époque de l'élaboration et de la discussion de la loi de 1995 se marquent particulièrement par le fait que la Commission nationale du débat public n'y est dotée d'aucun statut, comme s'il s'agissait d'une simple commission administrative<sup>31</sup>. Ces limites ont été pointées dès les premiers débats organisés par la nouvelle CNDP. Par exemple, bien que la loi ait exclu une discussion sur l'opportunité des projets, cette question s'impose dans la pratique

---

un projet d'aménagement touchant d'une manière importante à notre environnement. Certes, il n'y a pas de débat, mais il y a une consultation de nos concitoyens, lesquels s'expriment devant un commissaire enquêteur. On enregistre une proposition et il est bien rare, lorsqu'une opposition ferme de l'ensemble de nos concitoyens apparaît au travers de cette déclaration d'utilité publique, qu'il n'en soit pas tenu compte (...) Je pense donc que les conditions actuelles permettent déjà à des oppositions justifiées et pertinentes de s'exprimer, à condition que le projet en cause soit déclaré d'utilité publique par la collectivité locale concernée », *JO Sénat*, 12 octobre 1994, p. 4187.

30. Propos dans sa présentation du titre IV avant la discussion générale de la loi, lors de la séance du 8 janvier 2002. Site Internet du Sénat. Il faut noter que Patrick Lassourd, sénateur RPR d'Ille-et-Vilaine, a ensuite été nommé, au titre du Sénat, membre de la CNDP.
31. C'était l'option retenue auparavant par le ministre des Transports, Jean-Louis Bianco dans un souci d'efficacité. Quand l'initiative est reprise par le ministre de l'Environnement Michel Barnier, l'idée d'une loi s'impose. À la suite du rapport Bouchardeau (1993), les hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement qui y avaient contribué ont soutenu la création d'une autorité administrative indépendante, statut refusé par le cabinet du ministre. L'idée d'une commission composée de magistrats (hauts fonctionnaires des missions d'inspection, du Conseil d'État et de la Cour des comptes) lui est préférée comme garantie d'indépendance. On a retrouvé ce même raisonnement pour la création de l'Autorité environnementale, mais son indépendance est maintenant mise en doute par la Commission européenne.

comme l'objet central du débat et les premières commissions particulières marquent leur indépendance en garantissant que cette discussion doit avoir lieu.

Aussi, la loi de démocratie de proximité apporte-t-elle en 2002 une inflexion décisive à une suite de réformes encore fortement imprégnée de l'idée d'acceptabilité sociale. La loi pose en effet qu'il y a un intérêt général propre à la participation des citoyens à l'élaboration d'une décision, qu'il convient de distinguer de l'intérêt général qui s'attache au projet soumis à décision<sup>32</sup>. Nouvelle autorité administrative indépendante, la CNDP est chargée de la mise en œuvre de ce nouvel intérêt général reconnu dans la loi. Pierre angulaire du droit public français, l'intérêt général n'est pas une notion juridique mais un concept politique : la loi reconnaît les transformations de la société en définissant de nouvelles finalités d'intérêt général. Ainsi, la défense de l'environnement<sup>33</sup> est déclarée d'intérêt général par la loi relative à la protection de la nature de 1976. La multiplication de ces finalités a conduit le Conseil d'État à admettre le pluriel et à parler d'intérêts généraux<sup>34</sup>. La pluralité des intérêts généraux conduit alors à accorder une grande attention aux procédures permettant d'arbitrer entre eux dans l'action publique. L'institutionnalisation du débat public prend sa place dans cette recherche d'une nouvelle « formulation démocratique des fins d'intérêt général »<sup>35</sup>

La loi de démocratie de proximité reconnaît ainsi un véritable droit à la participation du public et stabilise l'existence d'un tiers indépendant chargé de garantir ce droit. La mise en forme législative d'une logique d'affirmation d'un nouveau droit — le droit à la participation —, la reconnaissance de ce droit comme nouvel intérêt général, propositions qui figuraient déjà dans le rapport Bouchardeau de 1993 mais n'avaient pu aboutir à l'époque, trouve dans la Convention d'Århus et son processus de ratification<sup>36</sup> un appui majeur. La conjoncture historique du lancement de la convention d'Århus — la préparation du premier Sommet de la Terre de Rio, et la transition démocratique des pays d'Europe de l'Est après la chute du mur de Berlin, dont la question environnementale constituait un enjeu majeur — et son processus d'élaboration ouvert aux grandes ONG environnementales — fait exceptionnel

---

32. Voir le rapport de Pierre Cohen, député socialiste de Haute-Garonne, pour qui l'objectif de la loi est de « concilier d'une part, l'intérêt général d'une plus grande participation de nos concitoyens aux choix qui ont des conséquences lourdes sur leur cadre de vie et d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ces projets », *Avis présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le titre IV du projet de loi (no 3089), relatif à la démocratie de proximité*, Assemblée nationale, 11<sup>e</sup> législature, rapport n° 3105 du 5 juin 2001.

33. La loi énonce : « la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent »

34. Notamment à la suite du rapport public de 1999, *Réflexions sur l'intérêt général. Le rapport sur l'utilité publique*, également publié en 1999, emploie cette expression.

35. L'avant-propos du rapport public du Conseil d'État en 1999, consacré pour son bicentenaire à l'intérêt général, indique : « il ne suffit pas d'élaborer des compromis ou de rechercher une conciliation entre divers intérêts privés ou publics pour dégager plus sûrement un intérêt général. L'intérêt général est, par nature, rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations d'intérêts, entre lesquels il faut, en fin de compte, choisir si l'on veut empêcher le blocage de la décision publique. Cependant, si la conception transactionnelle de l'intérêt général est un symptôme de la crise qui affecte aujourd'hui la notion d'intérêt général, le remplacement, chaque fois que possible, des procédures de contrainte par des procédures de conviction peut néanmoins constituer une voie de solution permettant à la décision publique de retrouver une nouvelle légitimité. Dès lors que l'arbitrage ultime revient à l'autorité démocratiquement investie de la compétence pour formuler l'intérêt général, la légitimité des choix retenus sera renforcée par une meilleure association des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions qui les concernent. » Conseil d'État, *Rapport public 1999*, <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>.

36. La loi de ratification sera votée le lendemain de l'adoption définitive de la loi de démocratie de proximité. Cette ratification fait l'objet de peu de débats, et ceux-ci ne mettent pas en rapport les deux textes.

dans les négociations internationales — lui ont donné sa tonalité de « déclaration des droits de l'homme et du citoyen à l'environnement »<sup>37</sup>. L'impulsion politique de la Convention d'Århus permet de rouvrir les questions laissées en suspens en 1995. Plus prosaïquement, il s'agit de transcrire cette convention internationale dans le droit français, ce qui constitue le point de départ du groupe de travail du Conseil d'État chargé par le Premier ministre Lionel Jospin de faire des propositions de réforme de l'utilité publique. Présidé par Nicole Questiaux qui en qualité de chef de la section des Travaux publics du Conseil d'État avait déjà eu à donner son avis sur le projet de loi Barnier, le groupe préconise de transformer la CNDP en autorité administrative indépendante, recommandation non suivie par l'assemblée générale du Conseil d'État mais qui, de nouveau défendue par l'ancien sous-directeur Nature et Paysage devenu conseiller technique du ministre de l'Environnement<sup>38</sup>, est inscrite dans le projet de loi et ne soulève pas d'objection dans le débat parlementaire. Le débat sénatorial de 2002, à la veille d'échéances électorales majeures, a cependant rappelé les contestations, à droite mais aussi d'élus locaux de gauche, de la légitimité politique de la CNDP et posé des limites très fortes à l'exercice du nouveau droit à la participation du public. Alors que le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale faisait du débat public, en application de la convention d'Århus, l'instrument de la mise en œuvre du principe de participation aux décisions publiques, les amendements sénatoriaux ont restreint le champ d'application aux seuls projets d'intérêt national, limité les marges d'appréciation de la CNDP et contraint le déroulement du débat dans des délais très serrés.

Son indépendance est mise à l'épreuve dans chacun des débats conduits, la CNDP doit y prouver sa capacité à desserrer les contraintes posées à la participation du public, tout en montrant que celle-ci, loin de bloquer les projets, permet au contraire de « décider mieux ». Quelques débats ont été, de ce point de vue, particulièrement marquants, par exemple les débats « nucléaires » de 2005 et, a contrario, le débat sur les nanotechnologies en 2009-2010, mais également des débats sur des projets d'aménagement plus classiques.

Ainsi, dans le cas du débat sur le projet de THT Boutre-Carros, organisé en application de la loi Barnier qui avait exclu un débat sur l'opportunité des projets pour le centrer exclusivement sur ses fonctionnalités, la CNDP a pleinement joué le jeu du débat sur l'opportunité souhaité par les associations. Le changement du contexte politique en 1997 le facilitait. Ainsi, à la demande des associations, la ministre de l'Environnement, Mme D. Voynet, avait fait avant l'ouverture du débat public une déclaration de remise à plat du projet, annulant les sept projets de tracés préalablement étudiés.

Concernant la formulation imposée par le Sénat dans la loi de démocratie de proximité de 2002, limitant le débat public aux projets d'intérêt national, la CNDP a également fait preuve de son indépendance en faisant évoluer son interprétation de la loi. On constate en effet une évolution intéressante de la « jurisprudence » de la CNDP : après sa décision de ne pas faire le débat sur les tramways de Marseille, les 3 lignes visées étant toutes à l'intérieur de la

---

37. Le délégué Belge avait proposé d'intituler la convention « Convention des droits du citoyen en matière d'environnement », rapporté par Yves Lador (2005, p. 65). Lador, qui était lui-même un représentant d'ONG, témoigne du rôle de la participation directe des ONG aux négociations ministérielles dans l'aboutissement rapide du processus.

38. Jean Lafont avait déjà défendu cette idée dans le groupe de travail du rapport Bouchardeau puis dans le groupe Questiaux. Sa connaissance de l'expérience québécoise du BAPE étayait sa conviction en faveur d'une indépendance affirmée de la Commission. L'inspiration de la création de la CNDP, souvent prêtée au BAPE, tient largement au rôle de Jean Laffont dans le processus d'institutionnalisation du débat public, dans lequel il s'est appuyé sur sa connaissance directe du BAPE, ce qui n'était pas le cas de ses homologues au ministère de l'Équipement. En 1998, il entre dans le cabinet de Dominique Voynet, ministre de l'Environnement du gouvernement Jospin, où il fera aboutir le statut d'autorité administrative indépendante.

commune et relevant difficilement de ce fait de l'intérêt national, si on ne jugeait que de la dimension transports des projets, la CNDP a pris une décision inverse concernant le contournement autoroutier de Rouen, jugeant que le problème de transport visé par ce projet n'était pas seulement local mais avait « une importance pour le développement durable à travers ses impacts sur l'environnement et ses effets sur la répartition intermodale des flux de circulation et sur l'urbanisation »<sup>39</sup>. La notion de développement durable, qui n'est pas encore dans la loi (en 2002), sert à interpréter le critère d'intérêt national de la loi de démocratie de proximité : ce projet local de contournement autoroutier d'une agglomération a une portée nationale parce qu'il est représentatif d'une conception de la politique routière favorisant par des rocades urbaines l'étalement urbain alors qu'une alternative en transports collectifs est plus à même de favoriser une ville dense et une maîtrise de la mobilité.

Cet exemple manifeste le pouvoir d'anticipation dont se dote la CNDP par rapport à la loi, qui fera également considérer le débat VRAL comme une anticipation du Grenelle de l'environnement. L'anticipation par rapport à la loi (faire dès maintenant ce que la prochaine loi donnera comme mission) est l'affirmation d'une position de magistrature d'influence, productrice d'une jurisprudence, d'une capacité de jugement. La CNDP sait ainsi inscrire sa pratique dans le droit commun en le transformant progressivement. En revanche, face aux grands projets présidentiels (3<sup>ème</sup> aéroport, Grand Paris), elle ne peut rien imposer.

Les débats sur les « options générales » de politique publique et non sur un projet, pour lesquels le gouvernement n'a pas d'obligation de saisir la CNDP, soulignent particulièrement l'indépendance acquise par la CNDP<sup>40</sup> : le gouvernement a plusieurs fois préféré ne pas saisir la CNDP et garder la main en organisant un « débat national » (débats nationaux sur l'eau en 2002, sur l'énergie en 2003), jamais avec succès en termes d'inclusion du monde associatif. L'échec du débat national sur l'énergie, marqué par le retrait de toutes les ONG parce que la question du nucléaire était mise hors discussion, a fortement pesé pour que le gouvernement saisisse la CNDP en février 2005 de l'organisation d'un débat public, préalable à la préparation d'une nouvelle loi, sur la « gestion à long terme des déchets nucléaires de haute et moyenne activité à vie longue ». En parallèle, était lancé un débat de projet sur un nouveau réacteur, l'EPR, première construction depuis la fin de l'installation du parc nucléaire français dans les années 1990, débat très attendu par le monde associatif<sup>41</sup>. Il était également décidé le lancement début 2006 du débat sur le projet international de réacteur expérimental sur la fusion nucléaire, ITER. Alors que toutes les décisions sur le programme électronucléaire français avaient jusqu'à présent été prises sans consultation de la population, la CNDP se voyait donc confier la lourde tâche de « faire entrer en démocratie » le nucléaire (Barthe, 2006). Sa légitimité politique pour le faire a été fortement mise en cause par l'Office

---

39. Décision n° 2004/34 de la CNDP prise lors de sa séance du 3 novembre 2004.

40. La crainte de voir la CNDP jouer un trop grand rôle avait conduit les sénateurs en janvier 2002 à exclure la possibilité votée par les députés de lui confier des débats sur des options générales, faculté finalement rétablie dans la loi de démocratie de proximité en Commission mixte paritaire.

41. Dans un communiqué commun intitulé « Pour un débat public exemplaire », en date 25/11/2004, peu après la saisine de la CNDP par EDF, les principales ONG environnementalistes (Agir pour l'Environnement, Les Amis de la Terre, France Nature Environnement, Greenpeace, WWF) indiquent : « La CNDP n'est bien entendu pas responsable de cette situation [le débat est annoncé alors que le gouvernement a déjà laissé entendre la décision favorable qu'il prendrait] que nous tenons à rappeler pour justement insister sur le fait que le débat public organisé par la CNDP se trouvera être le seul lieu dans lequel un dossier global de justification sera produit permettant la tenue d'un débat argumenté et sérieux pour un projet pour lequel les avis sont déjà largement connus. Dans cette situation difficile, la crédibilité dépendra fortement du processus qui se doit donc d'être exemplaire ».

parlementaire des choix scientifiques et technologiques<sup>42</sup>, en charge de préparer la nouvelle loi sur les déchets radioactifs. Le débat sur le réacteur EPR a également connu un moment de crise sur les questions de transparence en matière de sûreté. Alors que le secret défense frappait un rapport de sûreté du futur réacteur, les associations réclamaient de pouvoir en débattre en toute connaissance de cause, menaçant de se retirer du débat si ce n'était pas le cas<sup>43</sup>. La CNDP s'est retournée vers le gouvernement et l'ensemble des parties prenantes pour qu'ils résolvent le « conflit d'exigences [le débat public et le secret défense] nées l'une et l'autre de l'application de la loi » (communiqué CNDP du 19/09/2005). Ayant rappelé le principe de pluralisme qui caractérise le débat, la commission n'envisageait pas de conduire ce débat en l'absence des associations et elle a contribué à la mise en place d'un dispositif pratique permettant le respect des principes énoncés<sup>44</sup>.

Le débat sur l'EPR comme celui sur les déchets radioactifs ont donc été considérés comme des réussites par les divers participants : l'affirmation de l'indépendance de la CNDP a permis d'ouvrir le débat sur l'avenir de la filière nucléaire, malgré le peu d'influence directe sur les décisions ultérieures. À contrario, le débat public sur la régulation des nanotechnologies a été considéré comme un échec par la plupart de ses participants : cet échec est en partie attribué à l'absence d'indépendance de la commission particulière vis-à-vis d'un maître d'ouvrage peu identifiable dans le débat<sup>45</sup>. Ce débat a fait l'objet d'une contestation inédite dans ses formes et son contenu de la part d'un groupe d'opposition radicale aux nanotechnologies. Pièces et Main d'œuvre (PMO) a non seulement contesté le débat, assimilé à une opération d'acceptabilité sociale (selon le mot d'ordre « participer, c'est accepter »), une « campagne nationale de manipulation », mais a également empêché la tenue d'une bonne partie des réunions publiques. La neutralité de la CNDP<sup>46</sup>, et sa légitimité pour organiser le débat sont au centre de la critique radicale : « Le débat public n'a pas plus besoin d'une "commission nationale" et de commissaires, que la démocratie d'experts »<sup>47</sup>. L'argument avait été, jusque là, celui d'élus contestant que la délibération politique puisse sortir du Parlement. Quand, sur le nucléaire, la CNDP était créditée par les grandes ONG environnementales pour sa capacité à ouvrir un débat confisqué par la technocratie, le jugement de plusieurs de ces ONG sur le débat sur les nanotechnologies est inverse et les Amis de la Terre se sont d'ailleurs assez vite retirés du débat.

---

42. Le rapport des députés Christian Bataille (PS) et Claude Birraux (UMP), du 16 mars 2005, fustige : « dans ces conditions, la saisine de la CNDP par le Gouvernement ne correspond pas à l'objet de la CNDP, dans la mesure où il s'agit d'un débat général sur une problématique générale et non pas sur un projet d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national (...) Conformément à la loi de 1991 [1ère loi sur la gestion des déchets radioactifs], il revient au Parlement de conduire un débat sur les principes généraux de la gestion des déchets de notre pays, qui seuls, pourront être visés par la loi de 2006. Ce débat doit rester un débat éminemment politique conduit par les représentants de la Nation. Seul le Parlement a la légitimité politique sur la question d'intérêt national de la poursuite des études sur des installations liées à la gestion des déchets radioactifs (...) », OPECST (2005, p. 91).

43. Tribune « Quand le débat public rencontre le secret défense » dans *Le Monde* du 15/09/2005.

44. Concrètement, un certain nombre de militants associatifs (du groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire, GSIEN), ont été habilités à accéder aux rapports de sûreté classés secret défense, pour témoigner de leur contenu dans le débat public. Cette solution pratique perdure pour le fonctionnement régulier des Commissions locales d'information et de surveillance des sites nucléaires.

45. Voir, par exemple, la tribune cosignée de Bernadette Bensaude-Vincent, Marie-Christine Blandin, Yves le Bars et Dorothee Benoît-Browaëys, intitulée « Oser mettre en débat les finalités », publiée dans *Le Monde* du 18 février 2010, à une semaine de la clôture du débat. Le quotidien rendait compte de l'achèvement du débat en analysant « Les raisons d'un fiasco », constatant que « Le débat public sur les nanotechnologies n'a pas fait bouger les positions », articles parus le 25/02/2010.

46. « L'impossible neutralité de la CNDP », communiqué de PMO du 6/12/2009, <http://www.nanomonde.org/L-impossible-neutralite-de-la>

47. <http://www.nanomonde.org/La-Commission-nationale-du-debat>

### **3. La place du débat public dans la décision : intérêt général de la participation vs débat au service des projets**

Le lien entre le débat et la décision est sans doute la question qui a fait l'objet des évolutions les plus notables au fil des lois touchant à l'organisation de la CNDP. Bien que le contexte d'élaboration de la loi de 1995 ait largement thématiquement la nécessaire évolution des processus de décision, la loi n'abordait pas le sujet. La loi de 2002, au contraire, tout en rendant la saisine de la CNDP obligatoire, a cherché à introduire un lien explicite entre le débat portant dorénavant sur l'opportunité du projet et la décision, sans pour autant contraindre celle-ci. La solution trouvée consiste à rendre obligatoire la publication d'une décision du maître d'ouvrage dans un délai de trois mois après la publication du bilan de la CNDP et du compte rendu de la commission particulière<sup>48</sup>. Les maîtres d'ouvrage ont interprété très diversement ce lien, faisant plus ou moins largement référence dans leurs décisions aux critiques émises dans le débat public<sup>49</sup>. À l'initiative notamment de la CNDP, la loi portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2) du 12 juillet 2010 apporte deux innovations sur ce sujet<sup>50</sup>. En premier lieu, l'objet du débat qui porte sur l'opportunité (depuis la loi de 2002), les objectifs et les caractéristiques principales du projet, doit désormais porter également sur « les modalités d'information et de participation du public après le débat » (art. L. 121-1 du Code de l'environnement). Par ailleurs, le maître d'ouvrage doit informer la CNDP jusqu'à l'enquête d'utilité publique, des modalités de concertation qu'il a retenues, la CNDP pouvant émettre des recommandations et désigner un garant pour veiller à leur mise en œuvre. En second lieu, la décision prise par le maître d'ouvrage doit maintenant être motivée : le maître d'ouvrage précise « les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public » (art. L. 121-13 du Code de l'environnement).

Mais il faut d'abord insister sur le premier élément qui traduit ce rapport entre débat public et décision, et qui se présente négativement : la CNDP ne donne pas d'avis. Cette absence a fait l'objet de maintes critiques dénonçant l'inanité du débat public. Mais la pratique de la CNDP l'a imposé comme une grande innovation par rapport à la tradition consultative de l'administration. L'expérience de la CNDP témoigne du fait que ne pas être acteur du projet

---

48. Pour les débats sur les options générales, rien n'était prévu. La loi Grenelle 2 indique seulement que le ministre « informe le public des suites données au débat » (art. 121-10 du Code de l'environnement).

49. Ce point a été régulièrement évoqué dans les rapports annuels d'activité de la CNDP. Celui publié avant la loi Grenelle 2 (CNDP, 2010) note ainsi : « Cette nécessité a fait l'objet d'une demande expresse de la CNDP et on peut observer une très nette évolution dans les décisions des maîtres d'ouvrage, à tel point que l'on peut dire que cette exigence est désormais acceptée comme pratique courante. Les décisions des maîtres d'ouvrage sont devenues de plus en plus détaillées et rappellent de façon de plus en plus précise les raisons qui ont conduit à opter pour telle ou telle solution » (p. 103).

50. Par ailleurs, la loi introduit trois autres modifications importantes concernant le débat public. D'une part, la loi élargit la composition de la CNDP à deux représentants des organisations syndicales de salariés et à deux représentants des entreprises et chambres consulaires, pour se conformer au principe de la « gouvernance à cinq ». En l'occurrence, la composition représentative actée dès la loi de 1995 est mise à jour. D'autre part, quand la CNDP décide de ne pas organiser un débat mais recommande une concertation, elle peut nommer un garant de la concertation organisée par le maître d'ouvrage. L'institutionnalisation d'un tiers-garant est sans doute une modalité susceptible d'étendre à de nouvelles catégories de projet hors des seuils de saisine de la CNDP, les garanties de participation incarnées par la CNDP. Enfin, le champ des débats sur des options générales est précisé, et fortement élargi : conformément à la Convention d'Århus, il inclut dorénavant les « politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire » (art. 121-10 du Code de l'Environnement). Mais, suite au débat sur les nanotechnologies, le gouvernement a été peu enclin à saisir la CNDP pour organiser ce type de débats « génériques », cette disposition n'aura sans doute pas de conséquences avant le renouvellement de la CNDP en 2013.

lui permet de ne pas être soumise à la pression des différents acteurs qui veulent que leur avis soit pris en compte (comme c'est le cas du bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec, le BAPE, qui rend un avis à la fin du processus). La CNDP rend compte du débat sans avoir à hiérarchiser les arguments du débat pour fonder son propre avis.

Donner un avis implique d'explicitier ses critères de jugement. Or, une conception instrumentale de la participation, visant l'acceptabilité sociale des projets, a formalisé des critères substantiels : compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus (Rui, 2004). L'enquête d'utilité publique et l'avis du commissaire enquêteur ont été largement critiqués de ce point de vue : avis personnel non représentatif, compétences mises en doute — c'est tout le débat, qui occupe régulièrement les journées de formation de la CNCE, sur le rôle du commissaire enquêteur, entre expert et honnête homme —, liens avec l'administration faisant douter du degré de généralité défendu (de la neutralité). Donc il n'était pas pensable que la Commission rende un avis sans être soumise à ce type de critiques. L'idée d'argumentation mise en avant dès les premières réflexions sur le débat public pointe d'emblée vers une autre idée : l'évaluation de la qualité des échanges (c'était d'ailleurs le nom donné à la commission dans les premières propositions du CGPC lors la préparation de la circulaire Bianco).

Paradoxalement, la pratique de la CNDP a montré que l'absence d'avis formulé en conclusion du débat renvoie à une vertu de la discussion : faire émerger les dimensions ignorées des projets, construire une intelligence collective plutôt que confier à une autorité, fut-elle indépendante, le rendu d'un avis. Le rapport à la décision n'est donc pas pensé en termes d'influence sur la décision mais en termes d'intelligence collective. Cette idée n'est pas absente de la tradition planificatrice française, mais elle est surtout mise en avant dans cette fin des années 1990 comme une des dimensions essentielles de la démocratie participative en train d'émerger comme catégorie politique. C'est l'une des idées mise en avant, par exemple, par le président du Conseil économique et social en 2001<sup>51</sup>. Elle s'appuie sur l'idée d'une société où les compétences sont distribuées. C'était le propos central de l'article de Pierre Mayet de 1999 : dans une société de compétences distribuées, le problème n'est plus celui de la décision tranchée, mais celui de l'exercice des responsabilités (face à un risque de dilution des responsabilités, quand l'État n'est plus l'acteur central des politiques publiques). Mais cette idée d'intelligence collective est fragile dans l'expérience des acteurs : elle suppose leur coopération. La commission incarne alors dans le débat public les conditions de la coopération entre les acteurs, ou plus exactement, les conditions de rapports productifs entre conflit et coopération. Ainsi, quand les conditions de la coopération sont rompues (décision prise en cours de débat, etc.), on en revient au conflit. Ces conditions de coopération posent la question de la place des opposants, la question du contradictoire dans l'organisation du débat : *« À défaut d'être une interaction sauvage, le débat public de la loi de 2002 est une interaction aussi libre que possible, un moment de liberté d'expression. Même ceux qui, voulant préserver leur droit à la radicalité, n'y participent pas doivent trouver la possibilité d'y faire valoir leur point de vue autrement qu'en chahutant les réunions publiques »*<sup>52</sup>

Malgré l'affirmation progressive dans la loi d'un lien entre le débat et la décision, la place du débat public dans le processus de décision reste l'objet de controverses, voire de remises en cause du rôle de la CNDP. On notera, par exemple, que le gouvernement n'a publié qu'à la veille des élections présidentielles de 2012 (en février), les décisions suite au débat sur la

---

51. Jacques Dermagne, « La société civile entre jacquerie et démocratie sociale », *Revue politique et parlementaire* de mai/juin 2001.

52. Georges Mercadal, 2007, *loc. cit.*

régulation des nanotechnologies annoncées pour septembre 2010 et effectivement préparées pour cette date. Les débats confiés à la CNDP à l'initiative du gouvernement restent régis par des dispositions beaucoup plus floues que les débats de projet. Mais même pour ces derniers, la place du débat n'est pas acquise. Signalons deux épisodes sur des projets de transport qui illustrent cette place mal assise. Le Comité interministériel d'aménagement et de développement durable du territoire du 18 décembre 2003 a décidé de la réalisation, parmi d'autres infrastructures, de deux projets autoroutiers, avant la clôture de débats censés permettre au public de donner son avis sur l'opportunité des projets et de participer à leur élaboration. Ce mépris de l'avis du public a notamment provoqué la démission collective d'une des commissions chargées d'animer le débat public, et la protestation de la CNDP<sup>53</sup>.

L'autre cas est plus récent, il s'agit de la loi sur le Grand Paris du 3 juin 2010. Le projet de loi du gouvernement, présenté début octobre 2009, prévoyait une sorte de retour en arrière de près de vingt ans : la « consultation du public » était conduite par le préfet de Région, la CNDP n'ayant qu'un rôle d'observateur<sup>54</sup>, comme la commission de suivi de la circulaire Bianco. Le dépôt du projet de loi provoqua une réponse immédiate de la CNDP s'étonnant que : « la participation du public au processus décisionnel soit limitée à une simple consultation sans la garantie d'une autorité indépendante » (Communiqué du 7/10/2009). Au cours du débat parlementaire, plusieurs députés UMP ont défendu la nécessité de confier le débat à la CNDP, ce que la loi du 3 juin 2010 a rétabli. Cependant, la loi reste en matière de participation du public un texte dérogeant au droit commun institué par la loi de 2002 et conforté ensuite par la loi Grenelle 2<sup>55</sup>. L'exposé des motifs le justifiait en raison de l'urgence à réaliser le projet : « La mise en œuvre du Grand Paris justifie en effet un toilettage des procédures [impliquant la participation du public] afin de les mettre véritablement au service des projets ». C'est donc bien la reconnaissance d'un intérêt général propre de la participation qui est déniée. L'argumentation des députés UMP qui a rétabli le recours à la CNDP s'est d'ailleurs limitée à mettre en avant ses compétences propres d'organisation du débat, son « professionnalisme », et non pas son rôle de garant de l'intérêt général propre de la participation du public, qui n'est pas « au service du projet ». Le déroulement satisfaisant des débats en Île-de-France<sup>56</sup> et leurs résultats ont toutefois affaibli cette remise en cause du débat public.

---

53. Pour une analyse du débat sur le contournement de Bordeaux, voir Sadran (2007). Dans le débat sur l'EPR, le Président de la République a aussi annoncé avant la clôture du débat, lors de ses vœux 2006, la décision de réaliser le projet. La Commission a également envisagé de démissionner (Zonabend (2007)).

54. L'article 3 du projet de loi indiquait, p. 19 : « La participation du public au processus d'élaboration et de décision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris est assurée par une consultation qui porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du programme (...) Elle est conduite par le représentant de l'État dans la région, qui y associe l'établissement public "Société du Grand Paris". », et p. 20 : « Le représentant de l'État associe à cette consultation, à la demande de la commission nationale du débat public, un observateur délégué par celle-ci ». *Projet de loi relatif au Grand Paris*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2009.

55. Par exemple, en instituant une obligation spécifique d'expression des collectivités franciliennes pendant le débat, elle déroge au droit commun relativement au principe d'équivalence des participants au débat. D'ailleurs la CNDP a dû le rappeler en cours de sa séance du 3/11/2010 : « elle tient à souligner que les principes du débat public, dont l'objectif est la participation du public au processus d'élaboration des projets, consacrent une égalité de tous les participants au débat. Il importe, pour le bon fonctionnement du débat, que tous les participants, sans distinction, puissent s'exprimer et disposent d'un même temps pour l'expression d'un avis ou la formulation d'une question. » Communiqué des décisions de la CNDP du 3/11/2010. Site Internet de la CNDP.

56. Trois débats parallèles se déroulaient conjointement en Île-de-France sur de grands projets de transport. Le débat selon la loi du Grand Paris, les deux autres selon le droit commun : l'un sur le projet concurrent « Arc Express », porté depuis longtemps par la Région Île-de-France, et l'autre sur un projet de prolongement de la ligne E du RER. De nombreuses réunions communes aux deux premiers débats ont été organisés, et

## CONCLUSION : UN MODÈLE FRANÇAIS DU DÉBAT PUBLIC EN ATTENTE DE REBOND

Malgré les fragilisations récentes de l'institutionnalisation du débat public, la CNDP a assis son indépendance et son expérience à travers les multiples épreuves mentionnées, en dessinant progressivement un ensemble de règles donnant corps à un modèle français de débat public, contribution à la démocratie participative<sup>57</sup> que l'on peut résumer en cinq points :

- un débat en amont sur l'opportunité du projet ou de la politique. Le débat sur l'opportunité place les participants en position d'égalité avec les autorités : les options générales du projet ou de la politiques sont encore ouvertes ;
- un débat ouvert à toute personne qui souhaite y participer, sans qualification préalable par quelque autorité ;
- un tiers garant de la participation du public qui ne donne pas d'avis sur le projet mais rend compte du débat. Le statut de la CNDP légitime les membres de la commission à se positionner comme des magistrats, et à être reconnus comme neutres et indépendants : Une commission exerce une magistrature d'influence (Mercadal, 2010) ;
- des règles du débat, que le « débat sur le débat » permet aux participants de mettre à l'épreuve pour les partager. On peut dégager de l'expérience des débats, les cinq principes suivants : transparence de l'information, exhaustivité des questions traitées, pluralisme des réponses apportées<sup>58</sup>, équivalence des participants et argumentation des échanges. Ces règles ainsi que les possibilités de contre-expertise permettent une clarification du débat et sont nécessaires à la confiance du public ;
- une décision du maître d'ouvrage à la suite du débat qui porte sur la poursuite ou non du projet et, maintenant, sur la « gouvernance d'après-débat ».

La trajectoire d'institutionnalisation du débat public souligne que le rôle central de la CNDP a été de donner corps à l'idée de conduite démocratique<sup>59</sup> des politiques d'aménagement, en étant une *expérience française de démocratie participative*. C'est ce que met en avant le rapport public 2011 du Conseil d'État. Alors qu'une conception instrumentale de la participation, visant l'acceptabilité sociale des projets, conduisait à retenir des critères substantiels de délimitation du public appelé à participer à l'élaboration des décisions (compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus), la conception politique de la participation promue à la suite de la Convention d'Århus conduit à rechercher

---

plusieurs communes aux trois débats. La CNDP a clairement indiqué sa volonté de voir converger avant la fin des débats les projets portés par l'État (Grand Paris) et par la Région (Arc Express) (Communiqué des décisions de la CNDP du 1/12/2010).

57. Le lien du débat public et de la démocratie participative est mis en avant dans les Cahiers méthodologiques de la CNDP (2007, p. 7) : « [Ce cahier] a l'ambition de poser les questions auxquelles il faudrait répondre pour poursuivre la construction par touches successives d'une démocratie participative instituée, amorcée dès 1992 par circulaire puis complétée par deux lois successives et la jurisprudence de la Commission ».
58. Ces deux principes étant formulés dans le communiqué du 19/09/2005 déjà cité. Les autres sont notamment formulés dans les *Cahiers méthodologiques de la CNDP* (2004, 2007) et présentés sous des formes variables par chaque commission particulière du débat public.
59. Pour Rosanvallon (2008), la décision seule ne suffit pas pour fonder une action conforme à l'intérêt général. L'attente de conduite démocratique est celle d'une plus grande proximité des gouvernants à la société. La légitimité est dans ce cas de l'ordre d'une qualité.

des règles procédurales de conduite du débat public (publicité, égalité, pluralité et force des arguments).

Aujourd'hui, le Grenelle de l'environnement institue une nouvelle forme de conduite démocratique des politiques publiques avec la « gouvernance à cinq »<sup>60</sup>. Par ailleurs, les collectivités territoriales progressent dans la mise en œuvre d'une démocratie locale plus participative. Bien que la loi Grenelle 2 renforce les prérogatives de la CNDP, lui reste-t-il un espace politique propre pour déployer à nouveau son activité ? Ou bien sera-t-elle réduite à un rôle d'« administration de la transparence », toujours soumise à une double contestation, en miroir, par une certaine technocratie pour qui la participation ne se conçoit qu'au service des projets<sup>61</sup> et la critique radicale, pour qui la participation ne peut être qu'acceptabilité sociale ? Les difficultés rencontrées depuis fin 2009 montre que le potentiel d'innovation qu'a représenté la CNDP s'est restreint. Pourtant, « ne vaut-il pas mieux creuser ce sillon que d'en ouvrir d'autres », s'interrogeait déjà la CNDP en 2007 ? Nous avons mentionné que des réponses négatives sont aujourd'hui formulées, notamment parce que la portée de l'institutionnalisation du débat public n'est pas « perceptible par tous » (CNDP, 2007, p. 7). Mais le rapport public 2011 du Conseil d'État fait au contraire du débat public le modèle des « consultations ouvertes » qui doivent caractériser le fonctionnement d'une « administration délibérative », et l'une des sources majeures de la loi-code en matière de participation qu'il préconise pour asseoir cette administration délibérative.

L'approche de la trajectoire d'institutionnalisation que nous avons proposée souligne que le débat public à la française a trouvé par son ouverture une forme permettant de produire de nouvelles articulations entre ce que font les acteurs dans leurs milieux, les dispositifs qu'ils se donnent pour agir et les représentations qui orientent leur action. Ainsi, son rôle de critique sociale met en jeu l'équilibre des relations entre mouvement associatif, administration de mission et administrations opérationnelles. L'indépendance de la CNDP met en jeu la question de la prolifération des lieux de délibération dans la société, et donc « le caractère toujours ouvert et “sous tension” de l'expérience démocratique » (Rosanvallon, 2003, p. 27). L'affirmation de la place du débat dans le processus de décision sous-tend une transformation des processus d'élaboration des projets et, au-delà, de l'action publique, puisque le débat public est doté d'un intérêt général propre, distinct de l'intérêt général qui peut s'attacher aux projets soumis à débat, c'est-à-dire qu'il n'est pas au « service des projets » mais au service de l'intérêt général. C'est ainsi que l'on peut appréhender la portée du débat. Si le débat public favorise ainsi le développement durable, c'est qu'il contribue à ce que cette grande représentation soit traduite en actions dans des milieux différenciés parce que la confrontation dialogique au moment du débat transforme les manières de faire de ces milieux, d'abord leur manière de se concerter à la suite du débat pour agir. Le débat VRAL a ainsi conduit à la décision de ne pas doubler l'autoroute pour faire face à la croissance du trafic, mais à rechercher la synergie entre de multiples solutions mises en œuvre à différentes échelles territoriales par de nombreux acteurs, concourant toutes à maîtriser la croissance du trafic routier. Le débat a créé des milieux qui au lieu d'être clivés arrivent à discuter ensemble et continue à le faire une fois le débat public terminé, à travers divers dispositifs de concertation,

---

60. Notons que le rapport public 2011 du Conseil d'État n'oppose pas débat public et gouvernance à cinq et indique, au contraire, que le « Grenelle de l'environnement a joué un rôle de révélateur et de catalyseur de la richesse de la procédure du débat public », op. cit., p. 52.

61. On notera qu'au remaniement ministériel du 15 novembre 2010, le secteur de l'énergie qui avait été rattaché au ministère de l'Écologie et du Développement durable lors de sa création, en 2007, par la fusion des ministères de l'Équipement et de l'Environnement, a rejoint son ministère d'origine, l'Industrie, petite victoire de la technocratie pro-nucléaire soucieuse d'exporter l'EPR. À l'opposé de l'échiquier, l'idée de l'urgence écologique soutient parfois également des discours en faveur d'un gouvernement des experts...

ce qui aboutit à prendre en compte de nouvelles représentations de ce qu'est l'agir collectif ou l'intérêt général.

L'inscription de la question de la « gouvernance d'après-débat » dans les objets du débat revêt de ce point de vue une grande importance. Un grand nombre de débats publics, comme d'autres dispositifs de démocratie participative, pointent en effet la question cruciale du chemin d'action pour rendre possibles des décisions réversibles, celle de la transformation des systèmes d'action pour porter des solutions alternatives et retrouver des prises sur les évolutions de la société qu'on ne peut envisager comme étant inéluctables. Pour rebondir, la CNDP ne peut se donner d'autre rôle que de favoriser la multiplicité des usages du débat public et d'animer l'expérimentation collective de la démocratie participative en renouvelant ses propres pratiques et en capitalisant les pratiques qui se diffusent aujourd'hui hors de son initiative.

## Bibliographie de la deuxième partie

- Barthe, Y. (2006). *Le pouvoir d'indécision*, Paris, La Découverte.
- Bianco, J-L. (1993). « Une méthode transparente et démocratique pour décider des transports de demain », *Dossier Équipement* n° 4, Paris, ministère de l'Équipement, janvier (présentation et texte de la circulaire).
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002). *Démocratie et délibération*, *Politix*, n° 57, deuxième trimestre, Paris, L'Harmattan.
- Bourg, D. et K. Whiteside (2010). *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, La République des idées.
- Carrère, G. (1992). *Transports, destination 2002. Rapport d'étape*, Paris, Ministère de l'Équipement, avril.
- Charbonneau, S. (2009). *Résister pour sortir du développement - Le droit entre nature et liberté*, Paris, Sang de la Terre, La pensée écologique.
- Charlier, B. (1999). *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Chateauraynaud, F. (2011). *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Paris, Éditions Pétra.
- Commission nationale du débat public (2004). *Les cahiers méthodologiques*, Paris, CNDP.
- Commission nationale du débat public (2007). *Les cahiers méthodologiques. Volume 1 - La conception du débat public*, Paris, CNDP.
- Conseil d'État (1999a). Rapport public. L'intérêt général, Paris, La Documentation française, Études et documents du Conseil d'État n° 50.
- Conseil d'État (1999b). L'utilité publique aujourd'hui, Paris, La Documentation française, Les études du Conseil d'État, 1999.
- Deléage, J-P. (1994). *Une histoire de l'écologie*, Paris Seuil, Points Sciences
- Fourniau, J-M. (2007). « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV, n° 136, Genève, Droz, pp. 149-179.
- Guérin, M. (dir.) (2005). *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains*, Paris, La Documentation française.
- Hilgartner S. & C. L. Bosk (1988). « The rise and Fall of Social Problems: a Public Arenas Models », *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-78.
- Jobert, A. (1998). « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, pp. 67-92.
- Lascombes, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, Textes à l'appui.
- Leborgne, M. (1999). « De quelques caractères associatifs. La mobilisation associative entre l'élu local et le citoyen lors du débat public relatif au projet de ligne THT entre Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes) », in Micoud, A. (dir.), *Dynamique et fonctionnement des associations de protection de la nature et de défense de l'environnement*, Paris, Ministère de l'Environnement, rapport pour la DGAD/SRAE, vol. 1, pp. 151-191.
- Lolive, J. (1999). *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques.

- Mayet, P. (1999). « Conduire un projet, c'est construire sa légitimité », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 92, décembre, pp. 13-25.
- Mercadal, G. (2007), « La réussite du débat ouvre la réflexion sur sa portée », in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 332-338.
- Mercadal, G. (2010), « Le débat public : de la pratique d'une procédure à sa finalité dans le cheminement des projets », *Revue Transports*, janvier.
- Mermet, L. (2007), « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs, in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 369-380.
- Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (2005), *Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs*, OPECST, 16 mars 2005.
- Observatoire interrégional du politique (1994),
- Ollivier-Trigalo, Marianne et Xavier Piechaczyk, 2001, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 - Le débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idée*, Paris, Inrets, Les collections n° 233.
- Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Recherches.
- Rosanvallon, P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, Les livres du nouveau monde.
- Rosanvallon, P. (2003), *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil.
- Sadran, P. (2007), « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 142-147.
- Simard, L. et J-M. Fourniau (2007), in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*,
- Zonabend, F. (2007), « Un débat sur le débat. À propos du débat public sur le projet de centrale électronucléaire "EPR, tête de série" à Flamanville (manche) », in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 134-141.

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**CONCLUSION**

**LA PORTÉE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS  
FACE AU RETOUR DU CONFLIT**

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST)  
FRANCIS CHATEAURAYNAUD (GSPR-EHESS)*

# LA PORTÉE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS FACE AU RETOUR DU CONFLIT

## SOMMAIRE

I. La portée comme caractérisation des trajectoires des mobilisations territorialisées	150
1. Le lien entre portée de la participation et conduite des projets et politiques d'aménagement	150
2. L'existence et la durée d'une configuration de débat public comme caractéristiques de la portée de la participation	153
3. La diversité des opérateurs de transition d'une configuration à une autre	156
La portée de la participation sur la trajectoire des projets	158
II. ..La portée comme transformation du champ de l'expérience des problèmes publics	160
1. Les tensions entre expériences sensibles et expertises publiques	161
2. Les différentes formes d'engagement dans les mobilisations territorialisés	162
3. Coopération et conflit, consensus et dissensus	164
III. .Construire un observatoire des mobilisations territorialisées	166
1. Une analyse multi-niveaux équipée	167
2. Les visions du futur et la tension entre les différentes temporalités de l'action et du jugement	168
3. Une attention toujours plus fine aux logiques argumentatives	169

## CONCLUSION :

### LA PORTÉE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS FACE AU RETOUR DU CONFLIT

*JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)*

*FRANCIS CHATEAURAYNAUD (GSPR-EHESS)*

Durant les quatre années qui séparent l'élaboration du projet de recherche sur la portée de la participation et la rédaction de ce rapport final, le domaine des études de la participation en démocratie s'est notablement transformé. Deux aspects de ces transformations sont directement en rapport avec notre approche. Le premier tient dans l'affirmation et la diffusion du concept de « système délibératif », d'abord énoncé par Jane Mansbridge en 1999<sup>1</sup>, mais qui a fait depuis l'objet de reformulations collectives<sup>2</sup> et de multiples travaux empiriques en montrant la validité<sup>3</sup>. Le second touche à la question de l'échelle à laquelle la participation est mise en œuvre, l'échelle régionale ayant fait l'objet de travaux récents<sup>4</sup>.

À la suite de ce que certains chercheurs avaient appelé le « tournant institutionnel » (*institutionalization turn*) des théories délibératives, conduisant à concentrer les travaux sur le design des dispositifs les plus aptes à favoriser la délibération de petits groupes (mini-publics) — ce qu'Alice Mazeaud identifie comme un « tropisme procédural » en France —, on assiste depuis quelques années à un « tournant systémique »<sup>5</sup> liant plus fortement participation et délibération. L'idée de « système délibératif » réoriente l'attention sur un large spectre de pratiques contribuant à produire de la légitimité — des procédures délibératives les plus formelles (débats parlementaires) au moins formelles (les conversations ordinaires) en passant par les formes classiques de défense d'une cause, ou par les jurys citoyens et autres mini-publics —, pour fournir un cadre d'analyse d'ensemble du système politique et des conditions de son fonctionnement délibératif. Une diffusion du concept de délibération au-delà des cercles académiques accompagne ce mouvement, y compris en France avec la préconisation du Conseil d'État en faveur d'une « administration délibérative »<sup>6</sup>, dépassant les craintes de confusion entre délibération et décision jusque-là fortement exprimées tant par les élus que par l'administration.

- 
1. Mansbridge Jane (1999), « Everyday talk in the deliberative system », in Macedo S. (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. New York, Oxford University Press, pp. 211–239.
  2. Mansbridge Jane (ed.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
  3. Voir notamment Steiner Jürg (2012), *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge, Cambridge University Press.
  4. Voir notamment Sintomer Yves et Julien Talpin (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res Publica.
  5. L'expression de « institutionalization turn » est de Simone Chambers ; celle de « systemic turn » est de John Dryzek. Voir Chambers Simone (2009), « Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? », *Political Theory*, Vol. 37(3), pp. 323-350 ; article traduit in Sintomer Y., Talpin J. (2011) (dir.), *Démocratie délibérative*, Paris, Presses de Sciences Po, *Raisons politiques* n° 42, pp. 15-45. Voir Dryzek John (2012), « Vers un système délibératif mondial ? Entretien », *Participations* n° 1/2012, pp. 168-180.
  6. Conseil d'État, *Rapport public 2011. Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française, mai 2011.

Si l'élaboration du concept de système délibératif procède de la critique du tournant institutionnel (notamment Chambers, 2009), elle s'appuie néanmoins sur les résultats des travaux produits dans ce cadre qui ont largement montré la pertinence des mini-publics et suggéré des conditions pour étendre leurs conséquences à de plus vastes échelles<sup>7</sup>. Sans forcément faire référence à une conceptualisation précise des systèmes délibératifs, les études des effets de la participation ont donc également été marquées par cette évolution. Nous avons ainsi signalé en introduction que de nouvelles approches inscrivent l'analyse des effets de la participation dans l'étude d'ensemble des processus décisionnels, sans présupposer la prééminence des dispositifs participatifs ou délibératifs sur d'autres modes d'action collective. En partant des milieux où s'exprime l'expérience sensible des transformations d'un territoire engendrées par un projet d'aménagement, notre recherche a, pour sa part, proposé d'appréhender la portée de la participation à travers l'articulation produite par des moments de concertation entre des perceptions du monde sensible, des dispositifs nécessaires à leur traduction publique, et des représentations qui orientent les mobilisations territorialisées.

Le second aspect des transformations récentes des études de la participation tient à la clarification de l'importance qu'y tient l'échelle à laquelle sont abordées les questions de la participation. L'échelle recouvre à la fois la taille du public rassemblé et le niveau géographique auquel les problèmes sont mis en participation, selon un adage qui voudrait que « l'intensité de la participation est inversement proportionnelle à la taille des territoires »<sup>8</sup>. Dryzek (2012) note l'obstacle quand il s'agit de réfléchir aux conditions d'un système délibératif mondial : « *La délibération, en tant que processus social, paraît ne fonctionner que dans des groupes de taille relativement restreinte. Au-delà de quinze ou vingt personnes, il devient difficile de délibérer. Or la plupart des problèmes politiques importants aujourd'hui se jouent à une tout autre échelle, bien au-delà de l'échelle locale* »<sup>9</sup>. La dimension territoriale contient la question du rapport entre démocratie participative et proximité. De nombreux travaux conduits à l'échelle locale ou régionale mettent l'accent sur les « pièges de la proximité »<sup>10</sup> et les risques de réduction de la démocratie participative à la démocratie de proximité<sup>11</sup>. D'abord parce que la démocratie participative — en dehors de l'expérience de la CNDP en France, et des conférences de citoyens sur des questions scientifiques ou de santé — a principalement pris la forme de la démocratie de proximité, à la fois dans le sens géographique et communicationnel. D'autre part, parce que les processus de démocratie participative à l'échelle locale, malgré la grande diversité des dispositifs mis en œuvre, portent dans beaucoup de cas sur des objets résiduels de l'action publique<sup>12</sup>.

Ces travaux ont donc mis à l'épreuve les tensions entre démocratie participative et proximité par l'étude de dispositifs locaux et régionaux de démocratie participative et leur comparaison dans diverses régions. Cependant, « *l'argumentation déployée quant à la "bonne échelle" participative tient plus à une "politique des échelles" (a politics of scale) qu'à de*

---

7. Voir notamment Niemeyer Simon (2011), « The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics », *Politics & Society*, Vol. 39(1), pp. 103-140.

8. Adage formulé comme une loi d'airain par Giovanni Sartori (1987), *Democratic Theory Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers, cité et analysé par Guillaume Gourgues (2011), « La participation contre la taille. La démonstration de la démocratie participative régionalisée », in Sintomer Y. et J. Talpin (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, op. cit., p. 127.

9. Dryzek John (2012), « Vers un système délibératif mondial ? Entretien », *loc. cité*, p. 168.

10. Blondiaux Loïc (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, La république des idées, pp. 65-70.

11. Sintomer Yves et Julien Talpin (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, op. cit.

12. Mazeaud Alice (2011), « Participation sans objet plutôt que participation sans effet ? Quelques hypothèses sur la distribution sectorielle et territoriale des expériences participatives », communication à la Journée d'études sur les effets de la participation, Congrès du GIS Démocratie et Participation, 21 octobre 2011.

*quelconques qualités ou limites de telles ou telles d'entre elles.* »<sup>13</sup> Aussi, faire varier le territoire et sa taille pour analyser les politiques d'échelle conduit souvent à rester tributaire de la logique de subsidiarité qui structure de nombreuses politiques publiques (de l'international au local) recherchant, notamment par la mise en œuvre de la participation, la « bonne échelle » pour traiter un problème, et les caractéristiques des dispositifs les plus aptes à assurer la discussion à cette échelle. La participation est alors un enjeu de la production politique de la « bonne échelle » puisqu'elle met en rapport objets en discussion, niveau géographique et représentations du territoire, catégories de public concernées, qualités et compétences requises, etc. On ne peut donc saisir la portée de la participation qu'en restituant les variations qu'elle engendre dans ce processus politique de mise en rapport, c'est-à-dire seulement en analysant la trajectoire du problème public dont les acteurs se disputent la « bonne échelle » de traitement. Aussi, avons-nous choisi de partir de l'expérience que font les acteurs et de nous donner pour cette recherche un même référent territorial d'ampleur régionale pour suivre les trajectoires de plusieurs problèmes publics territorialisés — de grands projets d'aménagement dans la région Paca — et cheminant à travers un grand nombre d'arènes publiques, locales, régionales et nationales, voire internationales. Pour caractériser la portée de divers moments de participation du public, nous avons donc fait le choix de faire varier les objets (les problèmes publics) qui préoccupent un même territoire et les arènes où ils évoluent pour décrire à la fois leurs transformations dans la durée et les transformations de l'expérience des publics, qui configurent ensemble leur échelle.

Ce positionnement de la question de la portée de la participation, visant à saisir les pratiques participatives et délibératives dans le fonctionnement politique courant d'un territoire, nous a conduits à être attentifs aux multiples activités par lesquelles les protagonistes cherchent à avoir prise sur un problème public et à en infléchir la trajectoire et le sens. Ces activités se déploient non seulement dans les dispositifs institutionnels de débat public et de concertation, mais également dans de nombreuses mobilisations territorialisées où est engagée la réalité des forces, des intérêts et des stratégies. La notion de portée a été développée pour permettre de penser ces activités dans leur dynamique temporelle, c'est-à-dire de les appréhender comme des processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées. En effet, l'incertitude domine sur l'issue de ces processus comme sur les capacités différentielles d'action, ce qui signifie que les acteurs ne peuvent expliciter toutes les conséquences par la délibération collective ou le raisonnement stratégique préalables à l'action. La notion de portée décrit donc comment les conséquences de l'action sont enchaînées au fil des épreuves par les différents protagonistes. L'essentiel n'est pas que les choses soient traitées dans telle ou telle arène, à telle ou telle échelle, que telle procédure soit mieux ajustée qu'une autre. Caractériser la portée de la participation consiste précisément à suivre tout ce qu'une série d'actes, de dispositifs, de jugements rattachés à des moments de participation continue de produire sur des milieux et des formes de vie comme sur le problème public soumis à discussion.

L'attention prêtée à la multiplicité des scènes créées ou investies par les acteurs permet de formaliser ce que les disputes et les discussions, des plus locales en apparence aux conflits les plus visibles et les plus durs, produisent sur les milieux, les dispositifs et les institutions, les valeurs. L'expérience des acteurs engage en effet trois plans d'épreuves pour maîtriser l'incertitude sur leurs capacités différentielles d'action : des épreuves permettant de partager dans un milieu le caractère problématique d'une situation ; des épreuves permettant de traduire publiquement cette expérience en définissant l'espace de calcul pour caractériser le

---

13. Neveu Catherine (2011), « Postface », in Sintomer Y. et J. Talpin (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, op. cit., p. 178.

problème public et délimiter les possibilités d'accord sur son traitement ; des épreuves permettant d'ordonner ou de hiérarchiser les valeurs ou les préférences dans les disputes que soulève ce traitement. Notre travail s'est donc attaché à la description et à la formalisation de ces épreuves qui font la trajectoire politique des dossiers complexes, notamment du fait de leur territorialité. La portée de la participation pour les acteurs et leurs pratiques dépend de la capacité que leur donnent des moments de débat public et de concertation pour réussir ces épreuves et ainsi constituer durablement des prises individuelles et collectives pour faire face à des situations problématiques.

Dans notre formalisation, cette capacité consiste pour les acteurs à ce que leurs arguments parcourent un maximum d'arènes de discussion — ce qui caractérise la trajectoire des dossiers en cause — en leur permettant de lier les trois plans d'épreuves et en donnant à des personnages ou des thèmes, des cas ou des situations, des mots d'ordre ou des formules, une certaine puissance d'expression — ce qui caractérise les transformations de leur champ d'expérience. La description des transformations produites sur ces trois plans s'est donc appuyée sur une formalisation de la trajectoire et de l'expérience des problèmes publics mettant en rapport l'agencement balistique des différents régimes publics d'un dossier ou d'une cause, et les milieux en interaction qui agissent et réagissent en fonction de ce qui se produit dans les arènes publiques, configurant ainsi ce que produisent les diverses formes de discussion publique. Nous pouvons donc synthétiser les principaux résultats de cette recherche en abordant d'abord ceux qui ont trait aux caractéristiques de la trajectoire, puis ceux qui ont trait aux transformations de l'expérience des problèmes publics.

## **I. LA PORTÉE COMME CARACTÉRISATION DES TRAJECTOIRES DES MOBILISATIONS TERRITORIALISÉES**

La trajectoire d'un dossier se déploie dans les arènes publiques en traversant une série de configurations distinctes, dont on a cherché à saisir les propriétés formelles et les modalités de transformation. Chaque configuration circonscrit un champ de l'expérience qui délimite l'espace des possibles, des actions à entreprendre et des événements à suivre. D'autre part, chaque configuration accrédite des acteurs, distribue des pouvoirs et fixe le cadre des disputes. Les solutions qui sont élaborées et dont les conséquences sont tenues pour effectives ou inutiles, bénéfiques ou nuisibles, ont des effets en retour sur la définition de la situation, de son caractère problématique, et donc sur les changements de configuration. La trajectoire d'un dossier est bien sûr affectée par des transformations globales, par exemple quand le développement durable devient une norme générale de l'action publique. Mais les processus qui font passer un dossier d'une configuration à l'autre se jouent, dans la plupart des cas, dans des localités — territoires concernés, mais aussi milieu spécialisé, dispositif organisationnel, fussent-ils internationaux — et ce sont des transformations dans ces localités qui peuvent constituer des bifurcations. Les résultats de notre recherche permettent de préciser quelques modalités récurrentes de changement de configuration. Ils permettent également de mieux caractériser ce qu'est une configuration de débat public, et de relier la portée de la participation à la conduite d'un projet d'aménagement.

### **1. Le lien entre portée de la participation et conduite des projets et politiques d'aménagement**

Dans les concertations et débats publics ouverts sur des projets ou politiques d'aménagement, la première chose que le maître d'ouvrage présente au public avec le projet est le déroulement du processus de décision conduisant à sa réalisation. La représentation de cette feuille de

route<sup>14</sup> de la conduite du projet est généralement une frise temporelle découpée selon les procédures officielles, de la saisine de la CNDP à la livraison du projet, et la logique des études qui s'intercalent entre chaque étape, des études préliminaires, suite à la saisine de la CNDP, aux études d'avant-projet détaillé, suite à la déclaration d'utilité publique. Ainsi, la conduite de projet consiste pour le maître d'ouvrage à configurer et hiérarchiser en amont les visions du futur en s'efforçant d'aligner les acteurs dans une direction et une seule, à travers les formes de la prévision, de la prospective, de la promesse et de la scénarisation. Les dossiers de débat public sont toujours exemplaires de cette manière d'imposer une trajectoire, à travers une feuille de route de la décision qui convoque de multiples échéances locales, nationales ou européennes que le projet doit respecter pour rester à l'agenda, et une scénarisation du futur justifiant la nécessité d'un projet par la prévision sectorielle de la demande, et examinant ses possibles inscriptions dans le territoire avec des familles alternatives de localisation.

Les mobilisations territorialisées tentent d'influer sur cette trajectoire tant dans son déploiement temporel que dans la direction imposée par la conduite de projet en proposant d'autres scénarisations du futur du territoire ou d'autres perspectives sectorielles. Nous avons ainsi rencontré dans les dossiers étudiés de multiples propositions d'ouverture de possibles, dont certaines ont pu produire de réelles bifurcations de la trajectoire du projet, et d'autres non. Ces ouvertures peuvent porter sur la problématisation d'ensemble qui justifie le projet, sur l'enchaînement des raisonnements qui en structurent la logique ou sur des modalités de sa réalisation. Rappelons-en quelques exemples significatifs.

Le dossier VRAL (voir chapitre 6, volume 2) nous donne deux exemples de reproblématisation d'un projet dont l'échelle est tout autant locale, interrégionale que nationale. En premier lieu, la coordination inter-associative animée par FNE retirant « *trois enseignements du débat : en 1<sup>er</sup> les gaz à effets de serre, en 2<sup>ème</sup> les gaz à effets de serre, et en 3<sup>ème</sup> les gaz à effets de serre* » a proposé en fin de débat « *d'enlever 1 voie par sens aux autoroutes A7 et A9, et les transformer en site propre pour la circulation des transports collectifs. Ce n'est pas de l'humour, c'est peut-être la seule façon de véritablement s'obliger à changer de politique.* »<sup>15</sup> Le travail politique de convergence des 58 associations de la coordination n'a permis de formuler cette proposition iconoclaste qu'à la fin du débat. Mais, ce renversement de la problématique initiale du dossier soumis au débat s'est assorti d'un appel commun des grands réseaux associatifs et de 150 autres associations pour un moratoire autoroutier<sup>16</sup> et de l'organisation d'un rassemblement national sur le thème « Climat et

---

14. Dans les transports routiers de marchandises, la feuille de route a pendant longtemps été le document permettant l'organisation des acheminements et le contrôle administratif de l'activité des entreprises, ainsi que la donnée statistique de base de la connaissance des envois. Mais c'est la métaphore militaire largement employée dans la guerre du Golfe qui a popularisé la notion. Celle-ci avait fait par ailleurs partie de la schématisation proposée par Matthias Maier des rapports entre idées, intérêts et action dans la politique de développement durable, quand il distinguait « ideas as hooks » (notion largement utilisée dans les théories argumentatives), « ideas as road maps » et « ideas all the way down ». Dans le second cas, l'utilisation de l'idée de développement durable permet de recombinaison des intérêts divergents en vue d'une action commune, dans le dernier cas, elle permet de reformuler les intérêts. Cf. Maier M. L. (1999), « The role of ideas in the Politics of Sustainable Development », *Working Group on Environmental Studies Newsletter*, 19, European University Institute, Robert Schuman Centre, pp. 7-12. Cité par Zaccàï Edwin (2001), « Définir le développement durable », *Bulletin de la société géographique de Liège*, n° 41, pp. 17-25.

15. Intervention d'Anne Parlange au nom de la coordination inter-associative à la réunion de clôture du débat, le 20 juillet 2006 à Avignon. <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-vral/docs/pdf/presentations-powerpoint/synthese/intervention+ciavral+cloture-1.pdf>. La formulation de cette proposition n'était pas encore acquise lors de la rédaction de leur cahier d'acteurs, un mois plus tôt.

16. Lancé le 10/06/2006, [http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Appel\\_pour\\_un\\_moratoire\\_sur\\_les\\_projets\\_autoroutiers.pdf](http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Appel_pour_un_moratoire_sur_les_projets_autoroutiers.pdf)

transport » le 16 septembre 2006 à Valence, conférant aux conséquences sur le changement climatique une portée qui allait devenir décisive dans les décisions en matière d'infrastructure de transport. Dans un mouvement comparable, l'Atelier citoyen avait également renversé, dès le début du débat, la logique sectorielle initiale en proposant d'examiner ces décisions en fonction de leurs conséquences en matière de santé publique, du fait de la pollution atmosphérique, et de consommation énergétique (voir chapitre 7, volume 2). Ces redéfinitions de l'espace de calcul dans lequel le maître d'ouvrage pensait son dossier ont fortement contribué à sa bifurcation, la décision prise par le gouvernement fin 2006 de ne pas doubler l'autoroute, au profit d'une meilleure gestion de l'ensemble des capacités de transport existantes et d'actions pour maîtriser la croissance de la mobilité, étant considérée par le principal responsable du projet comme une préfiguration de la politique générale formulée un an plus tard au Grenelle de l'environnement<sup>17</sup>. En revanche, dans le dossier ITER, la tentative des associations anti-nucléaires de faire du débat sur ce dossier un débat sur le nucléaire et ses risques, en écho aux débats qui venaient de se tenir sur l'EPR et sur le traitement des déchets nucléaires, n'a pas pris localement. La dissociation voulue par le maître d'ouvrage entre le contenu du projet défini comme projet de recherche par une décision internationale déjà prise, non susceptible de débat, et la gestion des conditions et des conséquences de son implantation dans le territoire local, seule soumise au débat, a été maintenue (voir le chapitre 5, volume 2).

Dans d'autres cas, ce sont des chaînages argumentatifs structurant la logique du projet qui sont soumis à la critique. Par exemple, dans le cas du projet de LGV Paca (voir chapitre 3, volume 2), c'est la nécessité, avancée par le maître d'ouvrage, de construire d'abord la LGV pour pouvoir développer les TER qui est contestée durant le débat public par les associations locales parce qu'elles veulent au contraire d'abord voir satisfaits les besoins quotidiens de déplacement avant d'envisager la LGV. Ce renversement des priorités a mis du temps pour cheminer, mais il détermine la bifurcation du dossier que constitue la mission Cousquer, en 2009, quand elle replace le projet dans l'optique d'une modernisation de l'ensemble du système ferroviaire régional et de l'aménagement régional à long terme, optique que confirme le changement en 2012 de la dénomination du projet qui devient « système ferroviaire intégré Paca » et non plus « LGV Paca ». Autre exemple, dans le cas du projet de ligne électrique à très haute tension entre Boute et Carros (voir chapitre 1, volume 2), l'impossibilité technique avancée par le maître d'ouvrage de passer la ligne existante de 250.000 V à 400.000 V pour justifier la nécessité d'un tracé neuf supplémentaire est contestée durant le débat par les associations et soumise, ainsi que diverses alternatives, à expertise indépendante. À l'issue du débat, le maître d'ouvrage convient qu'il faut étudier cette solution technique qui devient, dans le cadre d'un travail associant à la suite du débat la coordination élus-associations, l'État et le maître d'ouvrage, le nouveau projet, « à paysage amélioré », soumis à la concertation territoriale, puis déclaré d'utilité publique, DUP toutefois cassée dix-huit mois plus tard par le Conseil d'État en application de la théorie du bilan.

Dans d'autres cas, ce sont des contestations de modalités de réalisation du projet qui contribuent à la bifurcation d'ensemble. Par exemple, dans le projet LGV Paca, pour s'opposer à l'implantation de la gare TGV prévue pour Toulon à l'extérieur de l'agglomération, dans la plaine de Cuers, les associations locales avaient mis en scène, dans leur cahier d'acteurs et leurs interventions dans le débat, l'étalement urbain que provoquerait une telle décision. Cette scénarisation convaincante a contribué à réinsérer la réflexion sur l'implantation de la gare de Toulon dans les objectifs du SCOT et du projet métropolitain, en articuland, dans le temps du débat public tout au moins, les arènes de la planification urbaine

---

17. Michel Badré, intervention devant le M2 *Action publique territorialisée* de l'IEP d'Aix-en-Provence, le 8 novembre 2007.

de l'agglomération et celles du pilotage du projet (voir le chapitre 4, volume 2), réorientation décisive pour l'adoption ultérieure par le gouvernement du scénario de tracé par les « Métropoles du Sud », suite à la mission Cousquer.

Ces exemples mettent en avant quelques modalités par lesquelles des mobilisations territorialisées peuvent avoir prise sur la trajectoire initiale du projet et en modifier singulièrement le cours. La portée de ces mobilisations se mesure alors à leur capacité à infléchir la trajectoire imposée par la logique des procédures, en redessinant l'espace de calcul du projet, en ouvrant de nouvelles arènes dans lesquelles associer projet et territoire, en redéfinissant ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et les dispositifs pour l'évaluer, en réagencant les modalités d'inscription territoriale d'un projet. Dans tous ces cas traitant de grands projets d'aménagement, le moment du débat public est crucial pour la conquête des prises sur la trajectoire du dossier, même si les bifurcations ne se constatent que plusieurs années après la tenue du débat. Rappelons donc maintenant les résultats auxquels nous sommes parvenus concernant ce que nous avons appelé des configurations de débat public.

## **2. L'existence et la durée d'une configuration de débat public comme caractéristiques de la portée de la participation**

Un projet d'aménagement traverse de nombreuses arènes<sup>18</sup>, hétérogènes : assemblées de multiples collectivités et leurs lieux de concertation associés, commissions d'expertise technique à diverses échelles territoriales et dans des domaines très variés, réunions où se discute le financement, etc., à côté des scènes de mobilisations territorialisées et des dispositifs de participation du public. Sa trajectoire résulte de ce qui se passe dans chacune de ces arènes, des points de blocages pouvant surgir ici ou là, et de leurs interactions, la plupart du temps à distance, parfois via les médias. Le débat public est un moment privilégié qui tend à connecter toutes ces arènes par son organisation même (caractère ouvert et inclusif régi par des règles du débat, réunions thématiques sur les divers domaines d'expertise, réunions territoriales, rassemblement de représentants de différentes sources de légitimité, etc.), le plus souvent préparée avec les acteurs du dossier. Par extension, les moments que nous avons nommés « configuration de débat public » (voir l'introduction du volume 2 et le chapitre 1 de ce premier volume) se caractérisent par la durée pendant laquelle les acteurs maintiennent une articulation entre les multiples arènes du projet. Précisons les propriétés de ce type de configuration.

### **a) Une communauté débattante**

Les travaux anglo-américains sur la participation désignent souvent du même mot « mini-public » le dispositif et le public qu'il rassemble. De la même manière, une configuration de

---

18. On a employé dans ce rapport le mot arène dans un sens assez lâche, pour désigner les scènes plus ou moins publiques où se déroule les processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées sur un problème public, acception qui ne correspond pas exactement à la définition construite par l'analyse des politiques publiques quand elle différencie arènes et forums pour distinguer les lieux et moments ne réunissant que les seuls « décideurs », de ceux réunissant plus largement les différents types d'acteurs amenés à participer à la régulation dans un secteur donné. Ainsi, nous employons le terme « arène » là où l'analyse des politiques publiques parlerait sans doute de forum — Bruno Jobert en distingue trois types : les forums de communication politique (ce que l'on désigne ailleurs comme la scène médiatique), les forums scientifiques et les forums des communautés de politique publique —, parce que ce qui importe pour nous, y compris dans la phase du débat public CNDP, ce sont les prises différentielles que les acteurs y constituent tout autant que la discussion elle-même. Voir Bruno Jobert (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de L'État en action », *Pôle Sud*, Vol. 21, n° 21, pp. 43-54.

débat public se caractérise par l'existence de ce que nous avons nommé une communauté débattante<sup>19</sup>, existence que rend visible l'interconnexion des multiples arènes où les acteurs engagent les épreuves pour influencer sur la trajectoire du projet d'aménagement. Le moment du débat public conduit par la CNDP donne à cette configuration une consistance spécifique en organisant la circulation de la parole et la confrontation des arguments, en ouvrant le système d'acteurs, en conférant une légitimité aux arguments échangés et à ceux qui les portent, et en stabilisant les conditions de l'échange pour une certaine durée. Une configuration de débat public n'est donc pas réduite au dispositif CNDP lui-même, ce n'est pas un dispositif comme une conférence de citoyens, par exemple, dont la portée dépend entièrement de la reprise de ses résultats dans d'autres arènes (voir chapitre 7, volume 2). Elle peut perdurer longtemps au-delà, tant que se maintient la communauté débattante qui s'y est formée, c'est-à-dire tant que les milieux ainsi associés peuvent discuter publiquement de leurs expériences du problème public en débat.

Les cas étudiés nous ont donné à voir de telles communautés débattantes, notamment sur le projet de ligne THT Boutre-Carros et sur le projet LGV Paca. Dans le premier cas (chapitre 1, volume 2), la séance finale du débat public CNDP, organisée pendant toute la journée du 12 septembre 1998 sous la forme d'un *hearing* d'une cinquantaine d'acteurs, donne un relief particulier à une scène pluraliste d'expression qui articule les diverses dimensions du double cadrage du problème public résultant du débat — sécurisation électrique de l'est Paca, protection et développement du territoire verdonien —, convergence non exempte d'ambiguïtés que stabilise néanmoins pour un temps le protocole de poursuite de la concertation signé à la suite du débat public entre la coordination associations-élus, le maître d'ouvrage EDF et l'État. Ce groupe de travail élabore d'une part la solution de sécurisation électrique « à paysage amélioré » (transformation de la ligne existante pour la passer de 250 à 400 kV et démontage d'une ancienne ligne à 150 kV) qui sera soumise à la concertation territoriale par le maître d'ouvrage, et d'autre part un ambitieux programme de maîtrise de la demande d'électricité que les collectivités mettront en œuvre malgré l'annulation finale de la DUP de la ligne.

Dans le cas LGV Paca (chapitre 3, volume 2), le débat public CNDP a rendu visible l'existence d'une communauté de débat par l'agencement d'une scène régionale ouverte de discussion articulant diverses arènes où, de proche en proche, circulent les différentes positions sur les enjeux d'aménagement régional que soulève le projet. Les chargés de mission des agences d'urbanisme assurent l'interface entre le dispositif institutionnel de pilotage du projet et certaines associations porteuses de thématiques comme l'arc méditerranéen et l'aménagement régional. Celles-ci, actives au sein des instances de concertation peuvent y partager des propositions avec des associations locales militant pour la réouverture de lignes et l'amélioration des dessertes TER, associations qui elles-mêmes peuvent participer à des actions d'opposition à la LGV conduites par d'autres associations locales ou des syndicats agricoles. Les arguments circulent ainsi entre ces arènes même si peu de réunions mettent directement en présence l'ensemble des acteurs dans les phases de concertation faisant suite au débat public.

---

19. Ici encore, nous employons le terme communauté dans un sens descriptif assez éloigné de celui que la tradition sociologique a fixé pour désigner des groupes partageant les mêmes attachements. Nous avons montré ailleurs que ce sont les activités de mise à l'épreuve d'une organisation réellement délibérative du débat qui transforment un public indifférencié en communauté d'argumentation et précisé les caractéristiques de la communauté débattante ainsi formée. Voir Fourniau J-M. (2007), « [L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement](#) », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, pp. 149-179.

La possibilité d'un tel agencement est, par construction, précaire. Aussi, dans la plupart des cas, la tenue d'un débat public n'est pas suffisante pour que se forme une communauté débattante et qu'une configuration de débat public perdure au-delà du moment organisé par la CNDP. Dans le cas d'ITER (chapitre 5, volume 2), par exemple, la présence à la réunion de clôture du débat du directeur général d'ITER International et de l'ambassadeur, haut représentant pour la réalisation en France du projet ITER, aux côtés du préfet de Région, de la directrice de l'agence ITER-France et de nombreux élus locaux, n'était porteuse d'aucune dynamique susceptible d'articuler au-delà de cette réunion les arènes internationales, nationales et locales où se discutent l'avancement du grand projet, le débat n'ayant pas remis en cause le compartimentage initial de ses enjeux. Dans le cas du débat VRAL (chapitre 6, volume 2), l'ensemble disparate de mesures proposées par l'État pour éviter un accroissement des capacités autoroutières n'a pu être suffisamment articulé dans le temps du débat ni constituer une alternative assez cohérente pour qu'une communauté soit susceptible de se former pour la porter. Dans le cas de Fos et de l'étang de Berre (chapitre 2, volume 2), de multiples mobilisations territorialisées ont fait converger leur refus de l'incinérateur de Marseille vers la revendication d'organisation d'un débat public qui aurait pu prendre en charge la construction collective du thème fédérateur de la santé environnementale. L'impossibilité d'un tel débat public a conduit les mobilisations à trouver d'autres formes de mise en visibilité de ce thème, provoquant notamment une crise du SPPPI dont le fonctionnement peinait à le prendre en charge.

#### b) La portée du débat public comme chemin parcouru par le projet

Ainsi, la possibilité de formation de ce que nous avons appelé une communauté débattante est une caractéristique de la portée de la participation du public. Mais le maintien de cette communauté, avec une circulation ouverte des acteurs et des arguments entre les différentes arènes où se traitent les enjeux du projet, ne dure qu'un temps. Nous l'avons illustré dans le chapitre 1 de ce volume en comparant les cas de la ligne à très haute tension entre Boutre et Carros, à travers le Verdon, et de la LGV Paca, dans lesquels la configuration de débat public se défait quand le projet entre dans une phase de concertation sur l'implantation précise du tracé qui doit être soumis à l'enquête d'utilité publique. Le retour d'un conflit territorial dur sur certaines zones de tracé marque alors un changement de configuration, que la comparaison des trajectoires des deux projets fait apparaître comme assez général.

Les changements de configuration qui marquent la trajectoire d'un projet d'aménagement permettent ainsi de caractériser la portée de la participation par la durée de la configuration de débat public. Alors que le débat public CNDP ne dure que quatre mois, les conséquences de la formation d'une communauté débattante se déploient dans les deux cas comparés dans le premier chapitre pendant sept années, avant que l'intelligence collective permise par l'articulation de diverses arènes finisse par se dé-chaîner quand le retour du conflit territorial semble faire table rase des acquis du débat. Dans plusieurs des autres cas étudiés, les épreuves engagées par les divers protagonistes ne permettent pas d'articuler durablement les arènes de traitement des enjeux du projet ni de former une communauté débattante. Le débat public n'est pas alors constitutif d'une configuration spécifique dans la trajectoire du projet, ou cette configuration ne dure pas au-delà de la conduite du dispositif par la CNDP. Ainsi, dans l'évolution de la trajectoire d'un dossier, selon des configurations d'amplitude variable, la portée de la participation se mesure au déploiement de ce que produit ce moment spécifique de controverse publique réglée par un dispositif de débat.

L'amplitude temporelle de ce déploiement fournit donc une mesure de la portée de la participation mais également un critère de comparaison entre débats publics. La diversité des

cas étudiés dans ce rapport fait déjà apparaître de fortes différences selon les secteurs des projets soumis à débat. Dans le cas ferroviaire (LGV Paca), les projets de lignes nouvelles apparaissent suffisamment malléables tant dans leur consistance que dans leur conduite pour articuler des arènes fortement hétérogènes dans lesquelles de multiples versions du problème public vont pouvoir être mises à l'épreuve de la formulation de solutions. Dans les cas routiers (à travers le débat VRAL), la nécessité d'une alternative à la problématisation que porte l'administration routière d'accompagnement de la croissance du trafic par l'accroissement des capacités est bien établie comme problème public, mais le système d'acteurs capable de produire de réelles solutions alternatives peine à se constituer. Les débats publics se font l'écho de cette difficulté sans pouvoir faire émerger une communauté débattante susceptible de la résoudre. Leur portée apparaît donc à chaque fois plus faible, les projets étant peu transformés à l'issue du débat, contrairement aux cas ferroviaires, et les décisions effectives de réaliser ou non le projet résultant finalement plus des rapports de forces politiques généraux que de ce qu'avait produit le débat. Cependant les mobilisations associatives en faveur d'un moratoire du programme autoroutier, qui ont trouvé dans les débats publics de multiples ressources, ont de fait conduit à une réduction drastique du programme autoroutier envisagé dans l'actuel projet de schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) par rapport à ce qu'avait décidé le CIADT du 18 décembre 2003. La portée de la participation du public dans des dispositifs institutionnalisés n'est donc qu'un aspect des prises collectives que des mobilisations territorialisées peuvent constituer pour infléchir une politique publique. Elle doit également être évaluée à l'aune de la portée des mobilisations pour lesquelles les dispositifs institutionnels de concertation ne sont qu'une ressource parmi d'autres.

### **3. La diversité des opérateurs de transition d'une configuration à une autre**

Les cas étudiés, rapidement rappelés dans cette conclusion montrent que les transformations dans l'agencement local des dossiers en structurent les principales bifurcations. Au regard des épreuves engagées dans les processus de problématisation, de publicisation et de constitution de prises différenciées sur la trajectoire d'un problème public, les divers cas étudiés nous permettent de dégager quelques modalités récurrentes de passage d'une configuration à l'autre. Pour éclairer les caractéristiques de la portée de la participation, décrivons ici quelques "opérateurs de transition" prototypiques du rôle que joue la concertation dans les changements de configuration observés : la convergence des mobilisations qui permet un gain de puissance d'expression faisant entrer le dossier dans une nouvelle phase ; la relocalisation de la concertation, avec ses épreuves de réalité ; les transitions procédurales, la conduite des dossiers contraignant toujours fortement les autres possibilités d'action.

#### **a) Convergence des mobilisations**

Dans plusieurs des cas analysés dans cette recherche — projet de ligne THT Boutre-Carros, projet LGV Paca, projet d'incinérateur de Marseille à Fos — des mobilisations territoriales éclatées ont convergé vers la revendication d'un débat public. Cette revendication a alors donné une nouvelle ampleur au conflit territorial, que le débat public soit effectivement organisé (THT Boutre Carros, LGV Paca) ou non (incinérateur de Marseille), en manifestant la puissance d'expression d'un nouveau sujet politique — le citoyen en tant riverain<sup>20</sup> — venant déranger le partage des rôles préalablement établi pour la conduite du projet. Dans le cas du projet de THT Boutre-Carros, la convergence des mobilisations pour revendiquer un

---

20. Fourniau J-M. (2007), « [L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement](#) », *loc. cit.*

débat public (la CNDP venait juste d'être créée) se manifeste par une grande journée de débat rassemblant le 19 octobre 1997 à Trignance (04) plus de 2.000 personnes et tous les acteurs du projet. La coordination associations-élus, à l'initiative de cette journée, y popularise le mot d'ordre « *Ni ici ni ailleurs* » sur la base duquel elle s'est constituée quelques mois auparavant. Ce mot d'ordre définit le champ de l'accord possible, à ce moment-là, dans cette vaste coalition locale d'acteurs : leur refus commun du projet n'est pas le refus d'un tracé mais porte sur le principe même de la ligne, c'est-à-dire son utilité au regard de la protection et du développement du territoire, mais il ne s'agit pas d'en faire un combat anti-nucléaire.

Ce mot d'ordre « *Ni ici ni ailleurs* » s'est largement diffusé depuis. On le retrouve dans tous les cas que nous avons étudiés (par exemple, contre l'incinérateur de Marseille ou dans les manifestations anti-LGV Paca de décembre 2011, voir photo p. 124 du volume 2), mais également hors de la région Paca. Il est sans doute devenu le mot d'ordre le plus fédérateur des mobilisations territorialisées contre des projets d'aménagement dans la France des années 2000, alors que dans les décennies précédentes des lieux emblématiques du territoire (par exemple, la Sainte Victoire dans le cas des contestations du TGV Méditerranée), et les atteintes que pouvait lui porter un aménagement, avaient plus souvent servi de symbole pour fédérer des contestations locales (mais contre le projet de THT Boute-Carros, le Verdon « patrimoine commun de l'humanité » a également joué un grand rôle pour diffuser la cause de sa préservation). Apparaît depuis quelques années un autre mot d'ordre fédérateur des causes : « *Nous ne voulons pas de ce projet et du monde qui va avec* ». Les mobilisations en cours contre le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes lui donnent une certaine extension, alors que le mot d'ordre était né quelques années auparavant contre des projets techno-scientifiques<sup>21</sup>, et n'avait donc pas de dimension territoriale.

La convergence des mobilisations autour de la revendication d'un débat public peut donc faire entrer le projet dans une configuration nouvelle avec la formation d'une communauté débattante associant les enjeux sectoriels et territoriaux d'un projet. Mais d'autres mobilisations territorialisées marquent *a contrario* la sortie de ce type de configuration de débat public. C'est par exemple ce que nous avons observé dans le cas de la LGV Paca, où le mot d'ordre « *Ni ici ni ailleurs* » fonctionne dans les manifestations de l'automne 2011 à son premier degré de signification, pour dire l'attachement intangible à « son terroir », et marque le retour d'un conflit territorial fédéré par le seul refus du projet.

#### b) Territorialisation de la concertation

Mais dans ce dernier cas, la fédération locale des motifs de refus résulte largement de la transformation de la dynamique de concertation, quand celle-ci entre dans sa phase de discussion de la localisation précise du projet dans le territoire en vue de sa déclaration d'utilité publique. La concertation change en effet de consistance puisqu'elle est alors exclusivement au service de « l'amélioration du projet »<sup>22</sup> par la minimisation locale des dommages, et non plus à l'échelle des enjeux du développement territorial. L'entrée dans cette phase marque un changement de configuration. Ce cas, rencontré également à la suite du débat public sur la THT Boute-Carros, est généralisable puisque la relocalisation de la

---

21. Voir Pièces et main d'œuvre (PMO), « Est-ce vraiment ce que vous voulez ? Le monde qu'ils nous imposent », *Aujourd'hui le nanomonde*, n° 9, décembre 2004.

22. La nouvelle rédaction de l'article L121-13-1 du Code de l'environnement indique d'ailleurs : « Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la Commission nationale du débat public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa **contribution à l'amélioration du projet**. » (nous soulignons cette formulation ajoutée par la loi Grenelle 2 du 10 juillet 2010).

concertation est profondément inscrite dans la logique à cliquet des procédures d'utilité publique. Les configurations d'utilité publique, à rebours du débat public, cloisonnent les arènes où se traitent les divers enjeux du projet, et d'abord les groupes territoriaux de concertation qui ne discutent plus que des questions les plus locales d'implantation. Ainsi poursuivie, la concertation s'accompagne régulièrement d'une reprise de conflits territoriaux dans les zones où les associations locales refusent d'entrer dans une logique de négociation de compensation des dommages éventuels, ou de médiation environnementale, au service du projet. Les contestations locales, plus disparates, ayant perdu en puissance d'expression du fait du cloisonnement des arènes, portées par des associations dont beaucoup ne s'étaient pas engagées dans le débat public, s'appuient alors plus fortement sur les recours contentieux pour tenter de conserver prise sur la trajectoire d'ensemble du projet, en bloquant l'avancement des procédures.

### c) Transition procédurale

Mais dans certains cas, les projets ne font pas l'objet de fortes contestations et leur trajectoire suit globalement la feuille de route prévue de conduite du projet. C'est alors la logique des procédures qui organise les changements de phases en définissant notamment des publics distincts à chaque étape d'avancement du projet. Dans le cas du SCOT de Toulon, par exemple, c'est ce qu'illustre le tableau p. 168 du volume 2 (voir chapitre 4), présentant le bilan de la concertation : après le débat public sur la LGV Paca qui a conduit à l'abandon de la localisation de la future gare TGV de Toulon hors de l'agglomération pour envisager diverses options plus centrales, les deux dossiers sont soigneusement disjoints et la procédure du SCOT suit les étapes réglementaires et les modalités d'information et de concertation du public permises par la délibération initiale. Dans le cas VRAL (voir chapitre 6, volume 2), la décision de l'État à la suite du débat définit de fait plusieurs dossiers disjoints (8 « fiches » synthétisant des « leviers d'action » distincts sont présentées, l'une concernant divers aménagements routiers, une autre des mesures d'exploitation des autoroutes, une autre le « développement des modes ferroviaire, fluvial, maritime », une autre encore la « coordination des acteurs du transport », pour y associer les collectivités territoriales...), dont la création d'un « observatoire interrégional de la mobilité » qui n'associera que les services déconcentrés de l'administration à l'exclusion des autres acteurs du débat — d'ailleurs l'aide financière apportée au fonctionnement de la coordination interassociative cesse avec le débat —, alors que son rôle était de contribuer à suivre les mesures prises à la suite du débat. De manière plus générale, sur plusieurs projets dont elle a été saisie, la CNDP a décidé de ne pas organiser un débat public, jugeant que la concertation sur le projet avait été conduite de manière régulière et suffisamment en amont par le maître d'ouvrage qui pouvait donc continuer de le faire en suivant les recommandations qu'elle formulait dans sa décision, fixant ainsi la feuille de route pour la conduite du projet.

### **La portée de la participation sur la trajectoire des projets**

Cette recherche aboutit ainsi à formaliser de manière assez générale la description de la trajectoire d'un projet d'aménagement contesté, faisant face à des mobilisations territorialisées, et le rôle que jouent dans sa transformation les moments de concertation et de débat public (en s'appuyant principalement sur des cas d'infrastructures linéaires). Cette trajectoire peut se décrire selon le schéma de la p. 42 et comporte un nombre limité de manières d'entrer et de sortir d'une configuration de débat public, l'agencement observé caractérisant la portée des mobilisations territorialisées.

Cette formalisation de la trajectoire d'un projet d'aménagement nous a alors permis de caractériser la portée de la participation du public. Celle-ci se mesure :

- 1) À la transformation du système d'acteurs préexistant par la formation d'une communauté débattante associant de manière ouverte les divers milieux concernés par la situation problématique que crée le projet sur le territoire, leur permettant d'en discuter publiquement à partir de leurs expériences propres grâce à des règles partagées d'échange de la parole et de confrontation des arguments ;
- 2) À la durée de la configuration de débat public pendant laquelle la circulation des acteurs et des arguments entre les différentes arènes où se traitent les enjeux du projet permet le maintien d'une communauté débattante, avec ses conséquences sur l'espace de calcul du projet, qui conduisent à redéfinir les épreuves de démonstration de sa pertinence, à reconsidérer ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, et à réenvisager les façons d'associer projet et territoire, et les dispositifs pour l'évaluer ;
- 3) Au chemin parcouru par le projet dans cette durée, depuis le réagencement de ses modalités d'inscription territoriale jusqu'au bouleversement de sa consistance en passant par la redéfinition de la feuille de route de sa conduite, voire son abandon. Les transformations du projet pendant la configuration de débat public sont donc une mesure de la portée de la participation.

Ces caractéristiques sont liées. Il ne peut par exemple y avoir de maintien d'une configuration de débat public (et de la communauté débattante qui la manifeste) au-delà du débat lui-même que s'il y a des changements dans le projet. Ceux-ci sont en effet la prise la plus tangible permettant au public de mesurer la portée de sa participation. Cette relation lie donc la conduite de projet dans sa capacité à faire évoluer le projet, et la portée de la participation.

Ces caractéristiques permettent la comparaison de ce que produisent différents dispositifs institutionnalisés de participation. On pourrait assez simplement associer à chacune d'elles un index aux fins de cette comparaison. Par exemple, pour la première, on distinguerait les cas où aucune communauté débattante ne se forme (cas ITER ici), de ceux où la communauté formée en cours de débat ne perdure pas au-delà (VRAL), et de ceux où son existence se prolonge à la suite du débat (cas THT Boute-Carros ou LGV Paca). La seconde caractéristique est une durée, nulle, de quelques mois ou de plusieurs années. On pourrait pour la troisième s'inspirer des items construits par la CNDP pour analyser les décisions des maîtres d'ouvrage suite au débat public<sup>23</sup>. Dans les cas étudiés ici, nous avons ainsi décrit pourquoi la portée des débats publics sur la ligne à très haute tension entre Boute et Carros, ou du débat public sur la LGV Paca pouvait être considérée comme plus grande que celle des débats publics sur le projet ITER ou sur la politique des transports dans la vallée du Rhône (VRAL).

Nous avons noté également dans ce dernier cas, que cette faible portée du débat public ne présupait pas de la portée beaucoup plus conséquente des mobilisations territorialisées contre la politique autoroutière, pour lesquelles les dispositifs institutionnels de concertation ne sont qu'une ressource parmi d'autres. Si l'on voulait généraliser la démarche adoptée dans cette recherche pour évaluer correctement la portée de ces mobilisations et la part qu'y prend la participation, il faudrait retracer la trajectoire d'ensemble de la politique autoroutière ou de la politique des grandes vitesses, ou de tout autre politique publique, c'est-à-dire mettre en série

---

23. Voir CNDP, *CNDP 2010-2011. Rapport d'activité*, tableau pp. 68-69. Voir également le tableau pp. 70-71 dans le rapport d'activité 2009-2010 et le tableau pp. 146-147 dans le rapport d'activité 2008-2009.

l'ensemble des mobilisations territorialisés autour des projets concrétisant cette politique. À la fin de ce chapitre, nous proposons de l'entreprendre de manière collaborative.

On pourrait également s'appuyer sur la formalisation que nous proposons pour en tirer des conclusions normatives. Il conviendrait alors de s'interroger, comme le fait Carole Pateman à propos du bilan qu'elle tire de la diffusion mondiale des budgets participatifs<sup>24</sup>, pour savoir si l'expansion de la concertation et du débat public contribue effectivement à la démocratisation de la démocratie et si elle rend possible une société participative.

Mais l'analyse des mobilisations dans leurs rapports aux dispositifs de concertation et de débat sur quelques problèmes publics concernant un même territoire fixe la limite de nos résultats. Pour aller au-delà du cadrage méthodologique de la portée de la participation ici produit, leur consolidation appelle des investigations plus systématiques, permettant de faire varier une large gamme de problèmes publics pour en saisir les conditions d'expérience dans de nombreux territoires différents. La dernière section de ce chapitre de conclusion propose à cette fin de construire un observatoire des mobilisations territorialisées. Revenons d'abord sur les conditions de la traduction publique de cette expérience dans les dispositifs participatifs.

## II. LA PORTÉE COMME TRANSFORMATION DU CHAMP DE L'EXPÉRIENCE DES PROBLÈMES PUBLICS

La multiplication des enquêtes pragmatiques, y compris des enquêtes sur corpus, dans lesquelles s'inscrit cette recherche, a fait apparaître l'importance des milieux en interaction, des lieux d'expérience, des zones de friction, des mondes dans lesquels les acteurs sont confrontés aux normes, dispositifs, visions et projets qui sont au cœur des controverses et des conflits<sup>25</sup>. Si les expériences sensibles et les qualités des milieux peuvent trouver à s'exprimer dans les arènes de débat, il faut souvent déplacer la focale et pousser l'enquête au plus près des mondes vécus. Dans les monographies de cette recherche (le volume 2), nous nous sommes ainsi particulièrement intéressés aux épreuves qu'engagent des associations de riverains, parfois de victimes, puisqu'on ne peut guère en comprendre autrement les points d'ancrage et les modes de perception dont dépendent les prises développées, ou non, sur les processus et le type de savoirs d'usage ou d'expériences pratiques. Il s'agit essentiellement dans ce chapitre de conclusion d'en retenir l'interaction entre des milieux et les arènes publiques où se traitent les enjeux d'un projet, c'est-à-dire les activités déployées pour traduire publiquement les expériences du caractère problématique de la situation créée sur le territoire par un projet d'aménagement. Mais, pour les publics qui s'organisent autour d'une cause, s'engager dans la construction d'un monde commun suppose de recourir à des équivalences, des standards ou des principes d'universalisation qui risque d'écraser la diversité de leurs milieux, ou de les instituer, via la participation, en catégories politiques adossées à un pouvoir de contrôle ou de police (au sens de Rancière). Aussi, nos résultats de soulignent-ils que l'interaction entre milieux et arènes publiques met l'expérience sensible en

---

24. Carole Pateman (2012), « Participatory democracy revisited », *Perspectives on Politics*, Volume 10, n° 1, March, pp. 7-19. Elle y rappelle notamment : « *Participatory democratic theory is an argument about democratization. That is, the argument is about changes that will make our own social and political life more democratic, that will provide opportunities for individuals to participate in decision-making in their everyday lives as well as in the wider political system. It is about democratizing democracy* », empruntant cette dernière expression à Boaventura de Sousa Santos (2005), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, New York, Verso.

25. Ann Lowenhaupt-Tsing, *Friction. An Ethnography of Global Connection*, Princeton, Princeton University Press, 2005 ; F. Chateauraynaud (dir.), [Les OGM entre régulation économique et critique radicale](#), Paris, GSPR, 2010.

forte tension avec les expertises publiques. Cela se traduit également par des rapports différenciés des associations aux dispositifs de concertation institutionnalisés. Finalement, dans ces tensions, se jouent les rapports entre conflit et coopération puisque l'expérience partagée dans un milieu permet de maintenir la possibilité de variations et de déplacements, en deçà ou à côté des dispositifs et des représentations.

## **1. Les tensions entre expériences sensibles et expertises publiques**

Cette recherche souligne en premier lieu comment la traduction publique de l'expérience d'un milieu peut produire de profondes modifications dans l'économie générale des épreuves de démonstration de la pertinence des projets et des politiques<sup>26</sup>. La montée des questions de santé environnementale dans l'orientation de nombreuses politiques s'illustre particulièrement dans deux des cas étudiés. Le cas de l'Atelier citoyen dans le cadre du débat public VRAL (chapitre 7, volume 2) témoigne en effet de cette montée en attention vis-à-vis de questions pourtant peu mises en valeur dans les expertises publiques servant de références au dossier du maître d'ouvrage. Mais le travail réflexif des participants de l'Atelier sur leur expérience ordinaire des transports les a conduits au contraire à formuler les questions dans une logique inverse de celle des experts, en partant des conséquences de l'accroissement des mobilités tant en termes de santé publique, du fait de la pollution de l'air, que d'épuisement des ressources pétrolières. Sur ces questions mettant en jeu l'expérience ordinaire, le couplage d'un débat public surtout investi par des acteurs institutionnels, socio-économiques et associatifs reconnus, et d'une conférence de citoyens composée de « profanes », souligne la proximité de l'argumentation et des raisonnements tenus dans les deux dispositifs pour questionner les expertises publiques. Acteurs du débat et citoyens ordinaires puisent dans un même répertoire d'arguments, qui est peu affecté par le type de dispositif dans lequel l'argumentation est engagée. La tension entre expérience ordinaire et expertise publique s'exprime alors souvent dans une interpellation adressée aux responsables politiques par les simples citoyens : ils souhaiteraient les entendre formuler les politiques publiques à mettre en œuvre pour ne pas en arriver là où les experts nous disent que nos comportements nous mènent. Mais l'appel à la responsabilité que contient une telle interpellation les conduit également à chercher par eux-mêmes des prises pour l'action, articulant comportements individuels et changements collectifs. Ainsi, les contraintes qui pèsent sur la traduction publique de l'expérience ordinaire engagent à un travail réflexif sur le rapport à l'action.

La transformation de l'appréhension du risque associé à un projet par sa requalification en termes de santé publique nous est apparue, avec le cas du SPPPI Paca (chapitre 2, volume 2), être une reconfiguration majeure de l'agir environnemental, notamment du fait de l'évolution des épreuves engagées sur le territoire. Les atteintes au cadre de vie par les pollutions environnementales, contre lesquelles se constitue le mouvement environnementaliste dans les années 1970 et pour la diminution desquelles est constitué le SPPPI, sont progressivement requalifiées en termes de risque, suite à la catastrophe de Seveso. La gestion locale des risques appelle le développement de diverses formes de concertation avec les habitants dont l'implication s'appuie alors sur la construction de prises sensibles, territorialisées, pour partager la perception des risques à l'échelle du bassin de l'Étang de Berre et Fos. Mais, au cours des années 2000, la gestion des risques est requalifiée en termes de santé environnementale, le conflit sur l'incinérateur de Marseille constituant une bifurcation majeure dans ce territoire. Cette requalification implique la construction de nouvelles

---

26. Sur ce point, les travaux de thèse menés par Aymeric Luneau au GSPR viennent étayer nos résultats. Voir *Militants et riverains dans la dynamique des causes environnementales. Approche sociologique des syndromes d'hypersensibilité*, mémoire de Master 2, GSPR – EHESS, 2010.

épreuves pour la rendre partageable (chapitre 3, volume 1). Elle s'appuie sur l'invention de dispositifs techniques qui permettent de passer de ce que l'on peut expérimenter individuellement, de manière sensible (les fumées, les odeurs, etc.) à des formes de partage d'expérience des conséquences sanitaires appréhendées de manière de moins en moins territorialisées. Les associations qui se constituent pour porter cette nouvelle problématisation construisent ainsi des « dispositifs hybrides », mêlant technologies de santé publique et approches de sens commun, transposables à l'échelle régionale puis nationale. Les acteurs associatifs, pour re-symétriser les conflits sur des projets d'aménagement, ont ainsi appris à dé-territorialiser leur cause pour les soutenir dans d'autres arènes publiques que celles classiquement associées à la conduite du projet, des arènes où prévalent d'autres formes d'expertise que celles communément maniées par les maîtres d'ouvrage.

Les processus de traduction publique de l'expérience de situations problématiques ressenties dans un milieu engagé donc des disputes dans lesquelles plusieurs camps s'affrontent en s'adressant à des tiers, spectateurs ou auditeurs, susceptibles de devenir à leur tour des acteurs. Ainsi, les processus de publicisation constitutifs de l'expérience démocratique des problèmes publics ne se réduisent jamais à la seule expression publique du caractère problématique d'une situation, pour laquelle tel ou tel dispositif pourrait être mieux adapté à l'écoute de la parole des victimes, au partage de leur colère légitime<sup>27</sup>. Les processus de problématisation et de publicisation sont toujours, en même temps, des processus de constitution de prises différenciées sur la trajectoire du problème public, dans lesquels s'affrontent des perceptions du monde sensible, des activités de catégorisation, de mesure et d'interprétation, de diagnostic et de pronostic, et s'expérimentent des formes de contre-expertise ou de contre-pouvoir. La portée de la participation mesure alors les modifications dans l'économie générale des épreuves de démonstration de la pertinence des projets qui résultent de ces processus.

## **2. Les différentes formes d'engagement dans les mobilisations territorialisées**

Notre recherche a, en second lieu, mis à jour les rapports différenciés des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie aux dispositifs de concertation institutionnalisés. L'analyse des transformations du milieu associatif régional au cours des quarante dernières années différencie trois grandes manières de fédérer les causes environnementales (chapitre 2, volume 1). L'Union régionale Vie et Nature, partie prenante de la Fédération française des sociétés de protection de la nature et de l'environnement (FFSPNE, créée en 1968) qui deviendra FNE en 1990, met en avant, dès sa création en 1971, son objectif de représentation de l'environnement, et sa volonté d'être reconnue comme partie prenante du « dialogue environnemental » que prône aujourd'hui FNE. Quand cette fédération nationale se constitue, se crée en Paca en 1991, en réaction à ce premier modèle, la Fédération d'action régionale pour l'environnement (Fare Sud), sur le mode de la coalition des principaux conflits territoriaux se déroulant à l'échelle régionale (TGV Méditerranée, A8bis, Durance et Étang de Berre, etc.). Fare Sud investit les arènes publiques, notamment le débat public pour y faire émerger des solutions alternatives (dans les cas étudiés, elle joue un rôle de premier plan dans le débat Boutre-Carros, dans la revendication d'un débat public sur l'incinérateur de Marseille et dans le débat VRAL). Enfin, un troisième mode d'existence du

---

27. Le témoignage direct des troubles de santé ressentis par des riverains (les souffrances des riverains de Roissy lors du débat public sur le 3<sup>ème</sup> aéroport parisien, en 2000 ; la colère des mères d'enfants asthmatiques lors du débat sur Fos 2XL, par exemple) pose toujours problème dans des cadres de débat public mettant en avant l'argumentation en vue de l'intérêt général. Le partage de la cause nécessite l'invention de dispositif hybride comme, par exemple, « l'étude poussettes » décrite dans le chapitre 3, p. 97

milieu associatif est constitué par le modèle de la sociabilité communautaire locale, réservoir d'une grande vitalité auquel s'alimentent les deux autres types d'engagement associatif lors des grands conflits régionaux.

Ces trois modes d'existence du milieu associatif en région Paca entretiennent des rapports différents au débat public en particulier, puisque la région en a connu une quinzaine depuis la création de la CNDP, et à la participation du public plus généralement, ainsi qu'à l'expertise sollicitée par les dispositifs de concertation. L'expertise n'est en effet pas l'apanage d'un type d'associations, mais diffère selon leurs modes d'engagement. Fare Sud est à l'origine du débat public, inventé dans le conflit du TGV Méditerranée au cours duquel la fédération se forme. Son action politique passe donc par sa présence dans tous les débats publics organisés par la CNDP dans la région, de manière plus ou moins active. S'impliquant dans des coordinations associatives plus larges, elle y apporte l'investissement actif de ses responsables dans les dossiers pour formaliser des solutions alternatives à partir du rassemblement des études produites sur les grands enjeux du projet tant par les maîtres d'ouvrage que par de multiples institutions scientifiques ou associations spécialisées, et pour demander leur validation par des expertises indépendantes. La posture de syndicalisme environnemental tenue par FNE, et l'URVN à l'échelle régionale, se traduit par la présence de leurs représentants dans de nombreux comités de concertation sur les problèmes touchant à l'urbanisme, aux risques naturels ou industriels, à la protection des sites et de l'environnement, etc., avec un investissement beaucoup plus faible dans les débats publics. La puissance du réseau FNE donne un certain écho aux positions défendues dans les comités de concertation par ses délégués dont la représentativité est aujourd'hui reconnue. Fare Sud, qui ne peut prétendre à cette représentativité officielle, joue sa reconnaissance sur la qualité de son expertise et son rôle d'agitateur autonome dans l'espace public. Enfin, les associations plus locales manifestent en général beaucoup de méfiance vis-à-vis des dispositifs institutionnels de concertation et vis-à-vis des grands réseaux associatifs, dont l'expertise technique les rapproche trop des maîtres d'ouvrage. Ces associations locales s'engagent néanmoins souvent dans les débats publics et peuvent au cas par cas monter en expertise sur les questions de développement du territoire pour y traduire sur un registre territorial les expériences partagées plus localement.

Le milieu associatif régional est ainsi loin d'être homogène même si les mobilisations territorialisées manifestent en général les convergences de ses différentes composantes. Mais l'expérience de la participation les met fréquemment en tension. Aussi, puisque la portée de la participation s'envisage comme rapport d'un milieu à l'action, son évaluation varie-t-elle selon la manière dont chaque milieu juge des conditions de félicité de son action : représentation de l'environnement dans les instances de concertation, coalition des conflits pour soutenir des alternatives dans le débat public, communauté de sociabilité manifestant l'attachement à un territoire sont des modalités distinctes pour constituer des prises sur les processus de décision et mettent en jeu des modes différenciés d'expertise. Les moments de convergence de ces diverses modalités de l'agir environnemental, dans des mobilisations territorialisées comme dans des dispositifs participatifs, sont décisifs pour que le trouble ou la colère ressentis localement par un milieu, les dispositifs hybrides construits par des associations spécialisées porteuses d'une expertise, et les représentations du changement élaborées par les grands réseaux associatifs entrent en résonance et que les expériences circulent. À l'échelle plus macroscopique de la trajectoire d'un dossier donné, telle que nous l'avons envisagée dans la section précédente de ce chapitre conclusif, la convergence des évaluations faites par les diverses composantes du monde associatif sur les prises qu'offre leur participation au débat public semble nécessaire pour que se forme et se maintienne ce que nous avons appelé une communauté débattante.

### 3. Coopération et conflit, consensus et dissensus

C'est une évidence du point de vue des règles de méthode de toute sociologie empirique, mais il faut rappeler que, face à des processus critiques, la visée de coopération ou d'entente n'a pas à être préférée à l'orientation vers le conflit ou le dissensus. Une position symétrique s'impose dès lors que l'on étudie des dossiers qui fâchent vraiment et dans lesquels la critique radicale et le recours à des formes de protestation sont capables de briser les cadres ordinaires de l'expression publique. Nombreux sont les cas de figure dans lesquels des acteurs font valoir une « colère légitime ». C'est le cas sur les grands dossiers nationaux fortement médiatisés comme le nucléaire ou les OGM, les nanotechnologies, les antennes-relais ou plus récemment les gaz de schiste. Mais c'est d'abord le cas dans les mobilisations territorialisées où s'expérimente un art de la performance critique liant créativité de l'agir, action pacifique et désobéissance civique. Ainsi, la tension que crée pour de nombreuses associations le choix entre la participation au débat public et la protestation a été observée dans plusieurs des cas étudiés dans cette recherche. Dans le cas LGV Paca, l'ensemble des associations opposées au projet ont organisé lors de la réunion d'ouverture à Toulon, puis lors des réunions de clôture du débat à Marseille et Toulon, de grandes manifestations, les agriculteurs défilant en tracteurs, pour démontrer leur force. L'entrée des manifestants dans la salle du débat a fait l'objet de négociation avec la CPDP pour opérer, avec le pliage des banderoles, un changement vérifiable de registre d'expression. Dans le cas de la ligne THT Boutre-Carros, les associations du canton de Fayence (84) qui avaient été très actives dans les mobilisations contre le projet d'A8bis, se mobilisent à nouveau contre le projet de THT. Mais elles restent très prudentes vis-à-vis du débat public : elles n'intègrent pas la coordination élus-associations ; elles organisent en juin 1998, en plein débat public, un grand rassemblement en marge du débat ; à la clôture du débat, leur responsable indique : « *La vraie bataille démocratique et politique commence maintenant. Nous allons passer du débat technique à la confrontation des rapports de force qui donneront naissance à une décision politique* »<sup>28</sup>. Dans le cas ITER, les associations anti-nucléaires ont chahuté la tenue de la réunion d'ouverture du débat à Aix-en-Provence, provoquant son interruption malgré la présence des responsables internationaux du projet, pour tenter de créer un rapport de forces qui mettrait au centre du débat la question des risques du nucléaire. Mais la seconde réunion s'est tenue sous protection policière pour empêcher leur intrusion et elles ont ensuite déserté la scène du débat public, investissant plutôt celle de l'expertise et de sa médiatisation, avec la diffusion de plusieurs documents.

L'observation de ces tensions nous a conduits à mettre à distance un langage de description et un cadre d'analyse qui auraient valorisé la recherche de l'accord et la résolution des différences d'opinion, ou encore la réification d'objets ou de valeurs comme autant de biens en soi (la santé publique, l'environnement, la participation du public par exemple). La logique de nos enquêtes a plutôt cherché à examiner la genèse des accords et des désaccords, des convergences de vues et des différends, des points de vue radicalement divergents sur ce qui importe et sur le sens des valeurs et des biens tenus pour universalisables. Il s'agit de pouvoir saisir positivement des revendications d'intérêts et d'enjeux proprement locaux et non transportables, parce que les conflits étudiés mettent aux prises des « citoyens en tant que riverains », attachés à des formes de vie non réductibles, avec des dispositifs conçus à distance et supposés orientés vers l'intérêt général, auxquels la critique radicale oppose des versions incommensurables du sens de la justice<sup>29</sup>.

---

28. Daniel Colombo, vice-président de la Coordination régionale pour les alternatives aux lignes à très haute tension, réunion finale du 12 septembre 1998, *Lettre du débat Boutre-Carros* n° 16, p. 15.

29. Sur la manière dont la théorie argumentative, qui privilégie la convergence des opinions selon des normes rationnelles de discussion, traite les conflits, voir les contributions rassemblées par F. H. van Eemeren & B.

De nombreuses causes évoluent ainsi entre coopération et conflit et notre recherche confirme de ce point de vue, ce qu'ont montré d'autres études de terrain, de la sociologie de l'environnement à la sociologie urbaine en passant par la sociologie de la santé : c'est souvent l'articulation des deux logiques qui permet à des acteurs de transformer durablement un rapport de forces et de modifier la composition des arènes d'expertise et de délibération. C'est bien autour de cet enjeu que se séparent les stratégies associatives analysées dans le chapitre 2 et brièvement rappelées ci-dessus. Dans le cas de la LGV Paca, nous avons également noté l'évolution du positionnement d'une association locale comme Stop Nuisances Cuers. Celle-ci est passée du conflit contre le projet de localisation de la future gare de Toulon à Cuers, à la coopération durant le débat public, avec le recentrement de l'étude de la future gare de Toulon au cœur de l'agglomération, marquant ainsi un fort investissement dans les dispositifs de concertation à la suite du débat public, puis de nouveau dans le conflit, avec une participation active à la création de la coordination régionale. Cette dernière marque le retour du conflit territorial, quand les incertitudes sur le devenir du projet font à nouveau craindre des impacts sur la plaine de Cuers. Mais ces déplacements ne marchent pas à tous les coups car le dilemme de la coopération et du conflit peut diviser des groupes, scinder des mouvements, et faire diverger des acteurs. Nous avons ainsi noté dans le chapitre 2 de ce volume, l'accusation que portent fréquemment des associations locales contre des associations expertes, de devenir des « collabos » des décideurs quand la logique d'expertise dans laquelle ces dernières s'engagent n'est plus perçue comme la traduction publique d'une expérience partagée.

\*  
\* \*

Envisagée du point de vue des transformations du champ de l'expérience, la portée de la participation ne peut donc jamais être lue simplement comme le passage du conflit à la coopération. Elle se définit toujours dans un triptyque mettant en relation les mobilisations territorialisées de milieux, la coopération que visent la participation et/ou la délibération via des dispositifs *ad hoc* ou institutionnalisés, et les conflits de représentations et d'expertise qui délimitent le champ de partage des savoirs et de l'expérience. Penser le conflit au même titre que la coopération via la participation et/ou la délibération, c'est à la fois développer plus avant le premier terme qui forme la base ou le sommet du triangle, la mobilisation, et, dans la foulée, repenser à nouveau frais la question du pouvoir, entre les techniques de gouvernement et la figure de la bonne gouvernance<sup>30</sup>.

Malgré, ou du fait même de la richesse des cas étudiés dans cette recherche, la variabilité des situations ne permet pas de dégager une formalisation plus poussée des épreuves engagées par les acteurs, afin de caractériser plus avant la portée de la participation comme transformation du champ de l'expérience des publics, si l'on ne souhaite pas payer cette formalisation au prix de catégorisations trop générales, qui écrasent la description des qualités propres à chaque terrain. Dans le déroulement de cette recherche, nous avons envisagé la possibilité de tenir cette double contrainte de la formalisation et du respect de la singularité de chaque cas en constituant des corpus numériques pour chacun d'eux permettant d'appréhender les variations observées sans agréger les données de chacune des enquêtes. Il s'agissait principalement de pouvoir ainsi formaliser les épreuves que les acteurs engagent sur les plans ontologique

---

Garssen, *Controversy and Confrontation*, Amsterdam, John Benjamins 2008 ; sur le rapport entre argumentation, rhétorique et ajustement stratégique, F. H. van Eemeren, *Strategic Maneuvering in Argumentative Discourse*, Amsterdam, Benjamins, 2010.

30. Dans le domaine des rapports entre sciences et sociétés, voir sur ce point Dominique Pestre « [Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif](#) », *Participations* n° 1/2011, pp. 210-238 ; et aussi, sur la toile, Dominique Pestre : « [La double nature des technologies](#) », InternetActu, 22 juin 2009.

(qu'est-ce qui vient troubler le monde commun), épistémique (quelles expertises sont nécessaires pour formuler des solutions) et axiologique (quelles sont les représentations et les valeurs pour orienter l'action) pour maîtriser l'incertitude pour le territoire que provoque un projet d'aménagement et constituer des prises sur les processus de décision. Cette formalisation devait permettre de comparer plus finement nos dossiers et la place qu'y tient la participation, tout en en restituant pleinement leurs spécificités et leur richesse. Mais cette nécessité méthodologique ne s'est imposée à l'équipe qu'en cours de recherche<sup>31</sup>, à un moment où la constitution de corpus numériques pour chacun des dossiers s'est avérée ne plus être concrètement réalisable. Nous en tirons maintenant la proposition de constitution d'un observatoire des mobilisations territorialisées pour approfondir et élargir les résultats auxquels nous sommes parvenus.

### III. CONSTRUIRE UN OBSERVATOIRE DES MOBILISATIONS TERRITORIALISÉES

Nous avons noté en introduction de ce rapport l'impossibilité de saisir à partir de l'analyse des seuls dispositifs de participation l'expérience démocratique des participants, son caractère ouvert, toujours en tension entre modèles idéaux de la démocratie fournisseurs d'horizons d'action, et contraintes pragmatiques de l'action, indissolublement communicationnelles et stratégiques. Nous avons donc situé notre recherche dans une vague de travaux qui se proposent de déplacer le regard des études de la participation en démocratie, notamment quand elles s'intéressent aux effets de la participation, pour sortir du « tropisme procédural » qui a pu marqué nombre de travaux, y compris les nôtres. Deux courants se dégagent. L'un, politiste, prend comme objet la fabrique participative de l'action publique, pour dégager la place qu'occupe la participation dans les dynamiques propres de l'action publique, sans présupposer la prééminence des processus participatifs sur d'autres processus sociaux, comme l'action collective de réseaux d'acteurs ou l'émergence de problèmes publics hors des arènes de politiques publiques. L'autre, pragmatiste, prend comme objet l'expérience des problèmes publics pour analyser les processus par lesquels des publics se forment et agissent face à une situation problématique, et analyse le rôle que joue la participation — sans la limiter à l'offre institutionnelle — dans les transformations de leur expérience sensible, pratique et politique.

Une sociologie balistique jette un pont entre ces deux approches en mettant au centre de la recherche la transformation de problèmes publics territorialisés pour saisir comment leurs « détours participatifs » peuvent, en reconfigurant l'expérience des acteurs et les rapports au territoire, infléchir leurs trajectoires. Mais la description formalisée de la trajectoire des problèmes publics, d'une part, l'analyse des épreuves engagées pour traduire publiquement les expériences du caractère problématique de la situation créée sur le territoire par un projet d'aménagement, d'autre part, nécessitent la multiplication des enquêtes pour enrichir nos premiers résultats sur la portée de la participation. Sur ces deux plans, la limitation des enquêtes conduites dans le cadre d'un seul projet de recherche ne permet pas de résoudre toutes les questions de recherche posées et, de surcroît, l'enquête en soulève de nouvelles. Sur le premier plan, la caractérisation de la portée de la participation doit être mieux articulée

---

31. Dans le projet initial, il n'était prévu de constituer un corpus numérique que sur le dossier LGV Paca, ce qui a été fait et les premières analyses de ce corpus à l'aide du logiciel Prospero ont été présentées dans le volume 2 du rapport intermédiaire de cette recherche, en septembre 2010. La nécessité de disposer d'un corpus numérique pour chacun des dossiers est apparue à la réunion de l'équipe du 11 juin 2010 (voir l'introduction du volume 2, p. 7-8). La présentation de l'avancement du projet aux journées du programme CDE de Lille, les 3 et 4 février 2011 à Lille, proposait le type de formalisation des épreuves auquel nous envisagions encore d'aboutir, mais les difficultés rencontrées pour le réaliser ont conduit à abandonner cet objectif lors de la réunion de l'équipe du 10 juin 2011 (voir l'introduction du volume 2, p. 9).

avec l'analyse de la portée des mobilisations. Nous avons par exemple souligné les liens complexes que les milieux associatifs entretiennent à la participation, qu'ils ne jugent pas forcément nécessaire à la réussite de leur action. C'est pourquoi nous proposons de multiplier les enquêtes prenant comme objet les mobilisations territorialisées, pour étudier à partir de leurs dynamiques propres les manières dont elles se saisissent de l'offre participative des politiques publiques. Sur le plan des transformations de l'expérience des problèmes publics, la confrontation des épreuves sur lesquelles s'appuient la présentation des projets et la critique de leur pertinence doit être plus systématiquement décrite afin de dégager d'une grande variété de cas une formalisation plus poussée de la portée de la participation. Là encore, ce sont bien les multiples façons dont les mobilisations territorialisées peuvent traduire publiquement l'expérience des milieux qui doit être au centre de l'attention.

Il convient donc, à notre sens, pour contribuer au renouvellement en cours des études de la participation tout en partant des objets dont se saisit l'agir environnemental, de constituer de manière collaborative un observatoire des mobilisations territorialisées dont l'objectif serait de rassembler, confronter et développer les travaux sur ces questions nouvelles. Indiquons brièvement quelques dimensions d'analyse auquel un tel observatoire devrait apporter une forte contribution.

### **1. Une analyse multi-niveaux équipée**

Pour saisir les transformations en cours avec la montée de la critique radicale à un pôle, l'institutionnalisation du dialogue environnemental à un autre pôle, plusieurs niveaux d'analyse devraient être mobilisés. Quatre dimensions essentielles sont à retenir :

- L'expression des tensions entre expériences sensibles et expertises publiques. Comment des milieux et des activités ordinaires sont ou ne sont pas rendus visibles et intelligibles au fil des processus, qu'il s'agisse d'alertes, de discussions publiques ou de mobilisations territorialisées. Qu'y apprend-on sur l'activité des populations riveraines, sur la vulnérabilité de l'agriculture, sur l'étalement urbain ou sur l'hydrologie d'un département susceptible d'être traversé par une grande infrastructure ? Comment le « sens commun » est-il affecté par la « publicisation » des dossiers ?
- Les modes de preuve et d'argumentation développés par les protagonistes et, en particulier, la manière dont ils se dotent d'un minimum de « puissance d'expression » (capacité de conviction à distance). Les logiques de confrontation ou les formes de débat introduisent leurs contraintes propres qui pèsent sur ce qu'est une preuve tangible ou un bon argument, un porte-parole légitime ou une règle indiscutable.
- Les asymétries de prises entre les acteurs et leur cristallisation dans des groupes ou des institutions – c'est-à-dire la façon dont se mettent en place des pouvoirs légitimes. Dans tous les dossiers étudiés, on voit se faire et se défaire des asymétries entre les acteurs, se transformer des relations de pouvoir et des hiérarchies institutionnelles.
- Les modalités temporelles de l'action et du jugement, en s'intéressant notamment à la production des marques d'irréversibilité et des ouvertures d'avenir : qu'est-ce qui fait précédent ? À partir de quand un état de choses est-il jugé irrémédiable ? Quelles sont les prises de l'action dans la configuration actuelle ? Quelles visions du futur les acteurs se donnent-ils ? Comment l'urgence ou le délai sont-ils collectivement élaborés et discutés ?

Pour accumuler et traiter les données sur ces différentes dimensions, l'observatoire doit se doter d'une méthodologie générale d'analyse des problèmes publics territorialisés à l'aide d'une assistance sociologique électronique<sup>32</sup>. L'observatoire pourrait, pour chacun des dossiers retenus dans son champ d'études, s'appuyer sur le traitement de corpus textuels numérisés représentatifs du projet et des concertations auxquelles il a été soumis. La démarche suivie n'est pas strictement liée au choix d'un logiciel d'analyse de données textuelles. L'essentiel est de pouvoir traiter avec les mêmes outils quatre séries documentaires différentes :

- la série des événements, des expertises et des déclarations qui marquent les transformations du projet, notamment dans les périodes où il est soumis à discussion publique (et notamment la manière dont les protagonistes appréhendent ces moments de concertation) ;
- la série des pièces constitutives des diverses procédures de concertation et de débat public auquel le projet est soumis, afin de replacer les moments de participation du public dans une série longue d'épreuves ;
- une série d'entretiens réalisés avec des protagonistes permettant de saisir les logiques tant argumentatives que stratégiques dans lesquelles ils se placent ;
- enfin, la série des commentaires, reprises et rebondissements, essentiellement médiatiques qui rétroagissent sur le déroulement des concertations et des débats et les synthèses qui en sont produites.

Concrètement, le dispositif d'observation proposé doit permettre de suivre les lignes de transformations qu'une concertation ou un débat public fait subir au dossier à partir des documents insérés au fur et à mesure dans les corpus, puisqu'il s'agit de rapporter continûment les nouvelles prises de parole, les arguments et les acteurs qui surgissent aux séries de fond que l'on a accumulées au fil du temps.

Le recours à des procédures informatiques ne relève pas d'un projet de réduction technologique de problèmes sociologiques mais du souci de créer un espace dans lequel les événements, les actes et les déclarations sont, par le fait même d'être mémorisés et mis en relation, constamment soumis à un questionnement sociologique. Ainsi équipé, l'observatoire informatisé des mobilisations territorialisées peut créer un espace de confrontations et d'apprentissages collectifs en prise directe avec les acteurs et leurs usages des nouvelles technologies. En effet, les acteurs ont de plus en plus recours à Internet, ce qui change non seulement les conditions pratiques des enquêtes et des analyses sociologiques mais aussi les cadres du débat public et de la décision politique.

## **2. Les visions du futur et la tension entre les différentes temporalités de l'action et du jugement**

Dans leurs mobilisations, les acteurs doivent gérer des tensions entre les modalités temporelles de l'action ou de son expression publique, les échelles temporelles liées aux objets en cause et les régimes d'énonciation, qui peuvent prendre tantôt la forme de

---

32. Marlowe, logiciel de dialogue en langage naturel s'appuyant sur Prospéro, se nomme lui-même « assistant sociologue électronique ». Cf. Chateauraynaud Francis, « MARLOWE, vers un générateur d'expériences de pensée sur des dossiers complexes », *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, n° 79, juillet 2003, pp. 6-32.

l'anticipation, de la prévision, de la prospective, de la promesse ou de la prophétie. Les questions de temporalité ont fait l'objet de multiples discussions et différentes stratégies ont été développées depuis plus d'une décennie pour les décrire<sup>33</sup>. L'accent mis sur le présentisme<sup>34</sup> ou sur l'accélération<sup>35</sup> éloigne d'une prise en compte systématique de toutes les structures temporelles auxquelles ont recours les acteurs pour traiter aussi bien leurs problèmes pratiques que les visions du passé, du présent et du futur engagées par les controverses publiques ou les conflits politiques.

Dans les mobilisations contre les conséquences imprévues de promesses technologiques comme dans les mobilisations territorialisées, les acteurs engagent un travail collectif de prise en compte et de hiérarchisation de différents scénarios ou modèles du futur – souhaitables ou non souhaitables, ouverts ou fermés, plausibles, probables, possibles ou potentiels. De nouvelles analyses doivent s'attacher à mieux comprendre ce qui se joue dans le déploiement de visions du futur et l'activité argumentative par laquelle des visions sont retenues, révisées, critiquées, rejetées ou tombées en désuétude<sup>36</sup>. L'observatoire proposé pourrait ainsi développer la saisie empirique des modalités temporelles au cœur des processus d'alerte et de controverse dont elles sont constitutives.

### 3. Une attention toujours plus fine aux logiques argumentatives

Un des points sur lequel le travail de l'observatoire devrait être attentif concerne le statut accordé à l'argumentation. Il y a, pour longtemps encore, une vision assez pauvre et quasi fonctionnaliste de l'argumentation dans la plupart des secteurs des sciences sociales, y compris dans la sociologie des affaires ou des controverses. Tantôt argument et justification sont considérés comme des synonymes, comme si tout argument jouait un rôle de clôture ou de fondation ; tantôt les arguments sont assimilés à des visions ou aux positions prises par les acteurs (*standpoints*) ; dans d'autres cas de figure, les arguments désignent simplement les thèmes que l'on brandit et il suffit alors, pour "cartographier" les débats ou les controverses, de projeter les thèmes sur des cartes de liens ou des arborescences plus ou moins profondes ; dans beaucoup de secteurs, l'étude de l'argumentation est considérée comme une opération de réduction du social au discours quand l'argumentation n'est pas ramenée tout simplement à la rhétorique, c'est-à-dire in fine aux techniques de persuasion ...

Il est temps de prendre réellement au sérieux ce qu'argumenter veut dire<sup>37</sup>, et d'élargir le spectre des formes d'argumentation étudiées. Il est sans doute utile de rappeler ici qu'il y a une pluralité d'écoles d'argumentation et que, depuis 1958 – après le fameux *Traité de l'argumentation* de Perelman et le (presque) tout aussi fameux *The Use of Arguments* de Toulmin – plusieurs courants se sont développés, de Ducrot à Plantin, de Walton à van Eemeren, de Angenot à Doury... Entrer par l'argumentation (voir chapitre 7, volume 2),

---

33. Voir les premières références à l'ouvrage de Raymond Duval, *Temps et vigilance*, Paris, Vrin, 1990 ; plus récemment les travaux menés avec Marianne Doury sur les modalités temporelles en argumentation, et prolongés dans le programme ANR *Chimères* : Chateauraynaud Francis (dir.), [\*Chimères nano biotechnologiques et post-humanité : sociologie des controverses sur les mutations du genre humain annoncées par les nanosciences\*](#), GSPR.

34. Hartog François, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Le Seuil, Paris, 2002.

35. Rosa Harmut, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010.

36. Cela n'a été fait que partiellement à ce jour, depuis l'ouvrage sur les lanceurs d'alerte (*Les Sombres précurseurs*, 1999) jusqu'à l'idée plus récente d'entrer par les angles d'ouverture ou de fermeture des futurs (*Argumenter dans un champ de forces*, 2011).

37. Doury Marianne et Sophie Moirand (dir.), *L'Argumentation aujourd'hui. Positions théoriques en confrontation*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2005.

entendue ici comme processus dynamique et non comme simple répertoire de ressources argumentatives, permet d'examiner comment se posent, pour les acteurs les questions de description, de preuve et de narration, d'explorer en détail les formes de recours à des prédicats existentiels, les logiques épistémiques sur les degrés de croyance ou de conviction, la référence à des valeurs ou des normes portant sur les objets mais aussi sur les raisonnements qu'ils rendent possibles ou non<sup>38</sup>. L'argumentation ouvre également sur les appuis non-verbaux qui entrent de plain-pied dans les dispositifs de conviction utilisés<sup>39</sup> ; *last but not least*, l'étude des formes d'argumentation ouvre sur la prise en compte des modalités temporelles dans lesquelles se situent les protagonistes – et sur lesquels ils s'opposent le plus souvent, comme lorsque l'urgence fait face au délai, le court terme au long terme, l'évanescence à la durée, l'orientation vers le passé à l'ouverture des futurs, etc<sup>40</sup>.

\*

\* \*

- 
38. Pour des points récents et francophones sur les recherches en argumentation, voir le numéro spécial de la revue *A contrario* : [L'argumentation au carrefour des disciplines : sciences du langage et sciences sociales](#) ; rappelons également les travaux menés depuis fort longtemps par Pierre Livet, dont on lira par exemple *Argumentation, droit et sciences sociales*, Presses de l'université de Laval, 2000, ou *Émotions et rationalité morale*, PUF, 2002.
  39. Voir les études rassemblées dans Carrel Marion, Daniel Cefaï et Julien Talpin (dir.), *Ethnographies de la participation*, Bruxelles, De Boeck, *Participations* n° 3/2012.
  40. Chateauraynaud Francis et Marianne Doury, « [The collective making of temporal aspects in public debates](#) », paper for the 7th Conference of the International Society for the Study of Argumentation, Amsterdam, 30 juin 2010.

**LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.  
MODÉLISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA  
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS**

**Rapport final  
Volume I.**

**La portée de la participation du public sur un territoire :  
études des transformations de milieux, de  
dispositifs et de représentations  
Sommaire**

<b>INTRODUCTION : Des effets à la portée de la participation .....</b>	<b>1</b>
I. ...Les effets de la participation dans les travaux sur la participation du public en démocratie	2
1. Huit questions transversales aux travaux sur la participation du public en démocratie	3
2. Les études de la participation en quête d'effets	5
3. Les effets de la participation dans les approches empiriques centrées sur les dispositifs	9
Conclusion : saisir l'expérience démocratique des participants	14
II. ...Une balistique sociologique des problèmes publics	15
1. La sociologie pragmatique de l'expérience des problèmes publics	16
2. Un modèle balistique de la trajectoire des causes	19
3. Une modélisation de la portée dans cette approche de balistique sociologique	22
4. La mise en variation par l'enquête sur six terrains d'un territoire métropolitain	26
III. ...Plan du rapport	29
<b>Première partie La portée territoriale de la concertation .....</b>	<b>33</b>
<b>Chapitre I. La portée du débat public comme chemin parcouru entre les conflits territoriaux d'un processus d'aménagement .....</b>	<b>35</b>
I. ...Trajectoire d'un dossier d'aménagement et conflit territorial	37
1. Les conflits, mode d'existence territoriale des projets d'aménagement	38
2. La trajectoire des projets d'aménagement entre conflits territoriaux et concertation	41

II. ...Le chemin parcouru lors d'un débat public : Mise en parallèle des cas THT Boute-Carros et LGV Paca	43
1. Le débat public : un cadre procédural à l'expression des conflits territoriaux	46
2. Le retour du conflit territorial	47
Conclusion : La portée comme durée d'une configuration de débat public	48

---

**Chapitre II. Les dynamiques du tissu associatif régional comme indicateur de la portée des débats ..... 49**

Introduction	51
I. ...Les dynamiques du tissu associatif régional depuis les années 1970	53
1.1. Un milieu associatif régional environnementaliste quadragénaire	54
1.2. Vers une tri-partition associative	59
1.3. Le rôle des procédures participatives dans la structuration associative	63
II. ...Le nouveau visage du monde associatif régional face à la pratique du débat public	69
2.1. Un échelon local qui monte en expertise	69
2.2. L'émergence et l'évolution de l'écologie politique	71
2.3. L'effacement du territoire au profit de nouvelles thématiques : l'exemple de la santé	75
En conclusion	77

---

**Chapitre III. Des questions sanitaires sans réponse aux problématiques publiques de santé-environnement ..... 79**

I. ...Le SPPPI Paca, l'incinérateur et l'étrange convergence locale et nationale de la montée des questions de santé-environnement	81
II. ...Les questions sanitaires sans réponses comme une attention portée à des questions de santé	88
III. L'expression de questions sanitaires dans des dispositifs de concertation officiels	89
3.1. Le débat Fos 2XL et la demande d'état sanitaire zéro	90
3.2. La demande associative d'élargir le cadre du Clic de Martigues aux risques sanitaires	92
IV. ...Les dispositifs « non orthodoxes » de signalement d'alertes sanitaires	94
4.1. L'étude d'imprégnation aux PCB des riverains du Rhône	95
4.2. L'air intérieur pollué des crèches	96
4.3. L'étude « Poussettes »	97
4.4. « La preuve par le sang »	99

V...Des arguments de santé-environnement au cadrage par les risques	100
VI..La Santé Environnement comme problématique publique : participation et logique de projets	101
6.1. L'Institut Écocitoyen pour la Connaissance des Pollutions, un dispositif local créé par une intercommunalité	103
6.2. Le Plan Régional Santé Environnement PACA, déclinaison locale du plan national	104
6.3. Les <i>Health Impact Assessment</i> (Étude d'Impacts Sanitaires), un modèle d'évaluation promu par la communauté internationale	105
6.4. La portée des arguments n'est pas l'épuisement des controverses	107
VII. De la difficile articulation entre l'expérience et l'expertise dans la nouvelle configuration	109

---

**Deuxième partie      La portée de l'institutionnalisation du débat public..... 115**

I. ...La trajectoire d'une institutionnalisation controversée du débat public	117
1. Trois scènes de l'institutionnalisation	118
2. Cinq configurations rythmant la trajectoire d'institutionnalisation	122
II. ...La construction d'un modèle français de débat public	127
1. De l'acceptabilité sociale à la critique sociale des projets : l'ouverture du débat	128
2....L'indépendance du tiers garant : la reconnaissance de la participation du public comme nouvel intérêt général	132
3. La place du débat public dans la décision : intérêt général de la participation vs débat au service des projets	137
Conclusion : un modèle français du débat public en attente de rebond	140
Bibliographie de la deuxième partie	143

---

**CONCLUSION      La portée des dispositifs participatifs face au retour du conflit. 145**

I. La portée comme caractérisation des trajectoires des mobilisations territorialisées	150
1. Le lien entre portée de la participation et conduite des projets et politiques d'aménagement	150
2. L'existence et la durée d'une configuration de débat public comme caractéristiques de la portée de la participation	153
3. La diversité des opérateurs de transition d'une configuration à une autre	156
La portée de la participation sur la trajectoire des projets	158
II. ...La portée comme transformation du champ de l'expérience des problèmes publics	160
1. Les tensions entre expériences sensibles et expertises publiques	161

2. Les différentes formes d'engagement dans les mobilisations territorialisés	162
3. Coopération et conflit, consensus et dissensus	164
III. Construire un observatoire des mobilisations territorialisées	166
1. Une analyse multi-niveaux équipée	167
2. Les visions du futur et la tension entre les différentes temporalités de l'action et du jugement	168
3. Une attention toujours plus fine aux logiques argumentatives	169
<b>Sommaire détaillé</b> .....	<b>171</b>